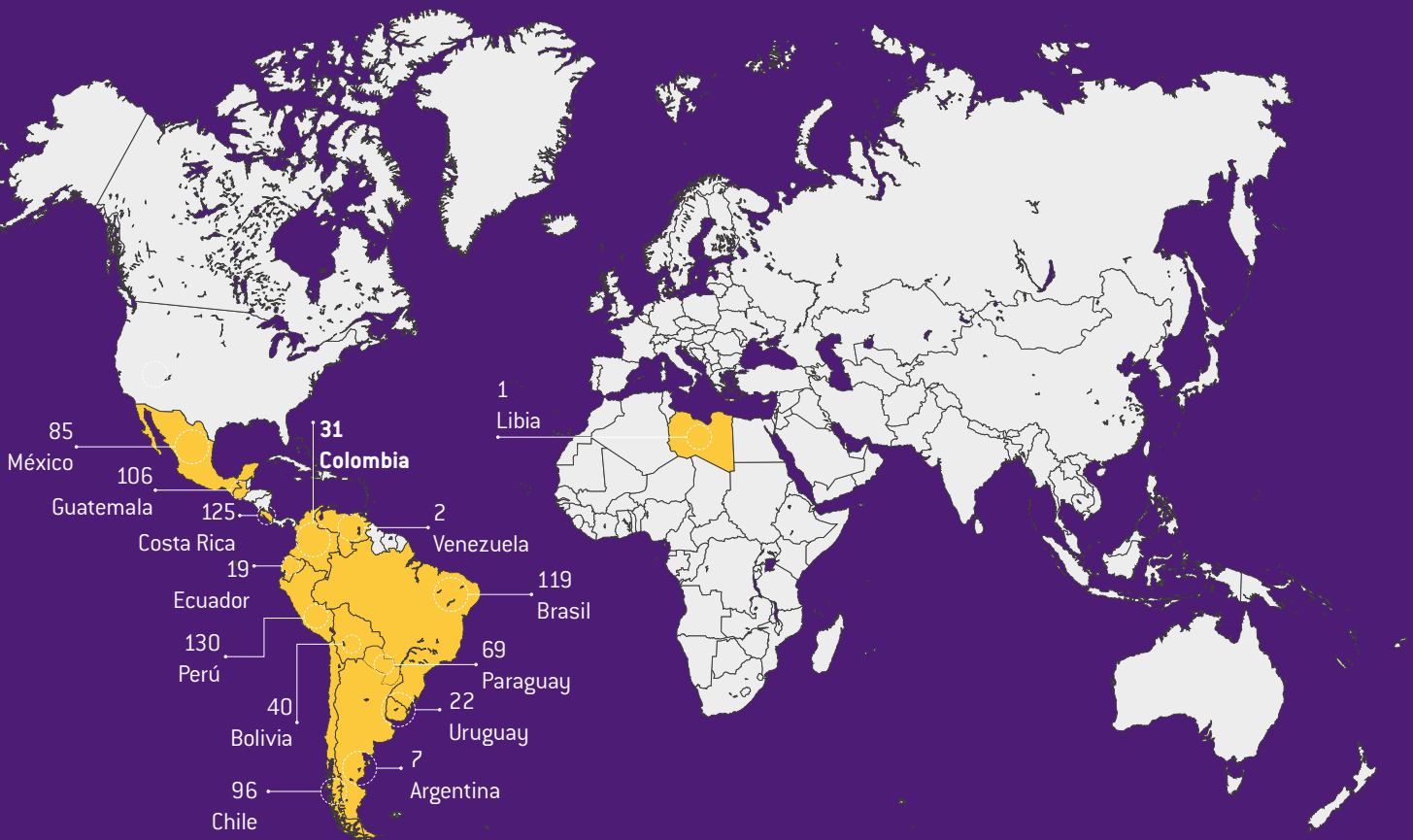




PRODUCTIVIDAD Y EMPRENDIMIENTO



Crecimiento anual promedio de la productividad total de los factores, 2022. Puesto entre 133 países.
Fuente: The Conference Board (2020), serie original.




ÁRBOL DE PROBLEMAS



ÁRBOL DE SOLUCIONES

Baja informalidad	Mucha participación en CGV y comercio internacional	Espacio de productos diversificado y sofisticado	Participación en mercados de capitales
Alto crecimiento de empresas	Salida sana de empresas	Mucha participación en flujos globales de conocimiento y de tecnología	
Demografía empresarial: menos micronegocios por cuenta propia informales	Muchas empresas con certificaciones en calidad de procesos y productos	Fuertes encadenamientos productivos y aglomeraciones productivas	Mucha producción de PI

FINES

 Alto crecimiento de la productividad agregada y a nivel de empresas

Aumento de productividad a nivel de empresas	Mucha reasignación entre empresas	Provisión de bienes públicos transversales y sectoriales
Capacitaciones e información sobre capacidades gerenciales	Revisión de la ley de competencia	ArCo y eficiencia del Estado
Programas de rutas de calidad para empresas de todos los tamaños	Mucho dinamismo empresarial-entrada y salida de empresas	Infraestructuras especializadas
Alto aprovechamiento de activos intangibles y de PI	Estrategias de inserción en cadenas globales de valor	Infraestructura de la calidad
Extensionismo Tecnológico con evaluaciones	Reglamentación de la ley de escalera de formalización	
Promoción de la competencia en mercado de factores		

MEDIOS

PERFIL DE COLOMBIA EN MATERIA DE EMPRENDIMIENTO, DINÁMICA EMPRESARIAL Y PRODUCTIVIDAD

Tema	Indicador	Valor Colombia	Ranking en América Latina	Mejor país en América Latina (valor)	Promedio de la OCDE (valor)	Fuente
Productividad	Crecimiento promedio de la productividad total de los factores 2021 (%)	0,9	4 de 13	Venezuela (3,54)	1,3	Conference Board (2021)
	Productividad laboral por hora trabajada 2021	20,33	6 de 13	Uruguay (35,11)	62,94	Conference Board (2021)
Sofisticación y diversificación	Porcentaje del total de las exportaciones (%)	0,20	5 de 17	México (2,40)	1,27	ITC (2021)
	Índice de complejidad económica	-0,06	6 de 17	México (1,22)	1,08	Centro de Desarrollo Internacional – Harvard (2021)
	Índice de complejidad prospectiva	0,13	5 de 17	Panamá (0,89)	0,72	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–)	15,69	6 de 6	Chile (29,89)	10,67	Global Entrepreneurship Monitor (2021)
	Propiedad de negocios establecidos (% de la población de 18-64 años que es propietario-gerente de una empresa establecida)	1,83	6 de 6	Guatemala (12,68)	7,02	Global Entrepreneurship Monitor (2021)
	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.

INTRODUCCIÓN

La productividad de una economía se puede entender como la capacidad de hacer más y mejor con menos. Los primeros estudios en la materia partieron de observaciones agregadas a nivel macroeconómico y análisis sobre crecimiento económico que encontraban que no todo el aumento observado de la producción podía explicarse por aumentos en el uso de factores de producción, como capital y trabajo; quedaba siempre un residuo, la productividad, que no se lograban entender. Los dos componentes del crecimiento –inversión y productividad– resultan en niveles de ingresos per cápita y tasas de crecimiento muy diferentes entre países, y en variaciones en tasas de crecimiento en el tiempo. De la misma manera, entre regiones de Colombia se observan los patrones. El crecimiento está íntimamente relacionado con el desarrollo, lo cual afecta el bienestar de los ciudadanos y decisiones de migración entre regiones menos y más prósperas.

Desde el trabajo de Solow en los años 50, se ha encontrado que el motor del crecimiento y el desarrollo es la innovación, respaldada por un marco institucional que genere incentivos para dedicar esfuerzo, tiempo y recursos en actividades productivas, invirtiendo en mejorar los factores de producción y mejorando la manera en la que estos son utilizados. En el centro de esas mejoras están los emprendedores: los empresarios que deciden tomar riesgos, identificando oportunidades de generar soluciones que satisfagan necesidades y anhelos sociales. La libertad y la dignidad del emprendedor son tal vez los factores subyacentes más importantes en la historia del crecimiento y la industrialización.

Así pues, los resultados de una actividad emprendedora exitosa a nivel de empresas terminan por explicar la productividad general de la economía. En otras palabras, las empresas son el fruto del crecimiento exitoso de emprendimientos. Por lo tanto, la productividad puede ser entendida como el resultado de varias dimensiones de cambio: la entrada de empresas más productivas que las existentes, la salida de empresas de productividad baja, el crecimiento de empresas productivas y la pérdida de partici-

pación de las empresas menos productivas, y el aumento en la productividad de las empresas existentes a través de mejoras en la forma en la que producen (Cusolito y Maloney, 2018).

El aporte de cada uno de los márgenes de cambio está afectado por diferentes restricciones propiciadas por políticas e instituciones. Algunos ejemplos incluyen las barreras de entrada para nuevos emprendedores o al crecimiento de empresas productivas, las dificultades para cerrar empresas, la falta de una competencia que genere estos procesos de autoselección y las limitadas capacidades gerenciales y de recurso humano, que limitan las posibilidades de transferencia de tecnología, innovación y mejoras en procesos dentro de las empresas y en sus cadenas de valor. Cada uno de estos factores se manifiesta en una demografía empresarial que divide las empresas entre muchas muy pequeñas con pocas posibilidades de crecer, pocas capacidades gerenciales y poca innovación y unas cuantas grandes que logran cumplir los estándares de la normatividad.

Este capítulo se divide en cinco partes además de esta introducción. En la primera parte se describe la demografía empresarial colombiana, el tipo de empresas, sus tamaños, y su participación, al igual que los principales indicadores de la estructura del tejido empresarial, indicando sofisticación y diversificación. Además, se incluyen datos sobre encadenamientos productivos y las implicaciones para la estructura productiva. En la segunda sección se presentan datos de productividad agregada y por sectores relacionados con esa demografía empresarial. La tercera sección describe el primer margen de cambios en productividad, la entrada y salida de empresas, y las barreras que entorpecen este proceso. La cuarta sección describe las acciones dentro de las empresas que permiten mejoras en productividad y, finalmente, la última sección presenta datos sobre crecimiento empresarial. En cada apartado se analizan algunas de las barreras al dinamismo empresarial necesario para aumentar la productividad y se hacen recomendaciones de política.

DEMOGRAFÍA EMPRESARIAL Y ESTRUCTURA PRODUCTIVA

DEMOGRAFÍA EMPRESARIAL

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) ha desarrollado dos instrumentos importantes para el análisis de la dinámica y demografía empresarial siguiendo estándares de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Por un lado, el Directorio Estadístico de Empresas incluye personas naturales y jurídicas activas en el Registro Estadístico Base de Empresas conformado por: el Registro Único Empresarial y Social (RUES), el Registro Único Tributario (RUT), el Registro Estadístico de Relaciones Laborales (RELAB), declaración de exportaciones e importaciones, el Sistema de Información Societaria (SIIS) y las encuestas económicas realizadas por el DANE.

Por otro lado, el Marco de Demografía Empresarial se construye a partir del Directorio Estadístico de Empresas y el RELAB histórico, siguiendo los criterios de inclusión y exclusión de unidades estadísticas que hace comparable la medición en países de la OCDE siguiendo el *Manual de demografía empresarial* elaborado por esta organización y Eurostat, y el Comité de Expertos en Estadísticas de Negocios y Comercio de las Naciones Unidas (UNCEBTS). Estas herramientas se suman a las encuestas para subgrupos del aparato productivo, como la Encuesta Anual Manufacturera (EAM), la Encuesta Anual de Servicios (EAS) y la Encuesta de Micronegocios (EMICRON) del DANE.

En este sentido, se celebra la inclusión de Colombia en los indicadores y reportes clave de la OCDE sobre demografía y dinámica empresarial, en línea con las recomendaciones del año pasado, y en progreso al cerrar esta versión del Informe Nacional de Competitividad (INC). Ahora bien, a pesar de los avances en generar nuevas herramientas estadísticas para entender la dinámica empresarial, sigue pendiente la actualización del censo económico y empresarial. En esta sección se describirá la demografía empresarial usando principalmente el Marco de Demografía Empresarial y el Directorio Estadístico.

En el año 2021, el número de empresas según el Directorio asciende a 5.704.308, lo que representa un aumento de 13,1% con relación al 2020. La mayoría de empresas son personas naturales (84,8%), y sólo el restante 15,2% son personas jurídicas. Además, el 31,7% del total empresas está en el sector de actividades profesionales, científicas, técnicas y servicios, seguidas de las de comercio y reparación de vehículos (20,3%) y las de actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios (10,4%). En el sector industrial está el 5,6% de las empresas, y 2,5% se clasifican en agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca.

El tipo de sectores en los que están la mayoría de las empresas guarda una estrecha relación con la distribución por tamaño. En 2021, 98,1% de las empresas eran microempresas; 1,4% fueron pequeñas empresas; 0,3%, medianas, y solo 0,1%, grandes. Durante el proceso de reactivación, 2021-2022, las microempresas ganaron participación creciendo 13,4%, mientras que la proporción de pequeñas decreció en 3,1%. En total, el número de empresas creció en 13,1%.

Las microempresas son principalmente personas naturales (86,2%), mientras que las pequeñas, medianas y grandes son en su mayoría personas jurídicas, con 84,6%, 95,9%, y 99,2%, respectivamente. En todos los sectores económicos más del 90% de las empresas son micronegocios. Adicionalmente, la distribución geográfica muestra que la periferia –Orinoquía, Amazonía, Pacífico– tiene una participación mucho mayor de micro y pequeñas empresas comparada con el centro del país –Antioquia, Bogotá, Cundinamarca, Valle del Cauca–, donde se concentran las pocas empresas grandes (DANE, 2022).

Como se mostró en el *Índice de Competitividad de Ciudades* (Consejo Privado de Competitividad [CPC], 2022) y en el *Índice Departamental de Competitividad* (CPC, 2022), Colombia es un país con heterogeneidad regional importante, pero a su vez con una distribución de ciudades intermedias, capitales de departamento relativamente grandes, y zonas metropolitanas y sistemas de ciudades interconectadas. Esta distribución puede ser una ventaja para el desarrollo de sectores digitales, que ya representan el cuarto rubro de exportaciones. La competitividad de las regiones es también un determinante de la productividad de las empresas, y sus decisiones de localización son claves (Banco Mundial, 2022).

La distribución por tamaños también tiene una relación con el espectro entre la formalidad y la informalidad. De tal forma, a nivel nacional, el 85,2% de la población ocupada que trabajaba en microempresas era informal, un aumento de 0,5 puntos porcentuales (pp) en 2022 respecto al 2021 (84,6%), mientras que en empresas pequeñas la proporción fue de 23,8%, en empresas medianas fue de 8,8%, y en empresas grandes fue 5,7% (DANE, 2022). La heterogeneidad de la informalidad por ciudades también es grande, con niveles que van desde casi 70% en Sincelejo hasta 35,3% en Manizales. Al respecto, el CONPES 4011 indica que

mientras que las microempresas del país (9 o menos empleados) representan el 94,5% del universo empresarial y generan el 15,2% del empleo formal, la categoría empresarial comparable en los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo

llo Económicos (OCDE) alcanza 91,9% del total de las empresas, pero genera más del doble del empleo formal (30,5%) (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2020).

La formalidad, por su parte, es multidimensional, cubriendo varios tipos de requisitos empresariales y laborales. Las nuevas aproximaciones del DANE incluyen estas consideraciones.

La distribución de empresas, su persistencia a pesar del choque de la pandemia, la vigorosa reactivación y las coincidencias entre las distribuciones por tamaños, informalidad y regiones apartadas dan cuenta de la división entre incluidos y excluidos de la plena participación en mercados y de los beneficios del crecimiento y la formalidad. Así mismo se retrata la existencia de factores que afectan la consideración de costos y beneficios de la formalidad.

Una dimensión adicional de disparidad empresarial se da por género. Si bien entre las empresas sin personería jurídica (personas naturales) en total 50,1% tienen gerentes hombres y 49,9% cuentan con gerentes mujeres, con excepción de las de alojamiento y servicios de comida, actividades profesionales, administración pública y actividades artísticas, en todos los demás sectores hay una mayoría de organizaciones con gerentes

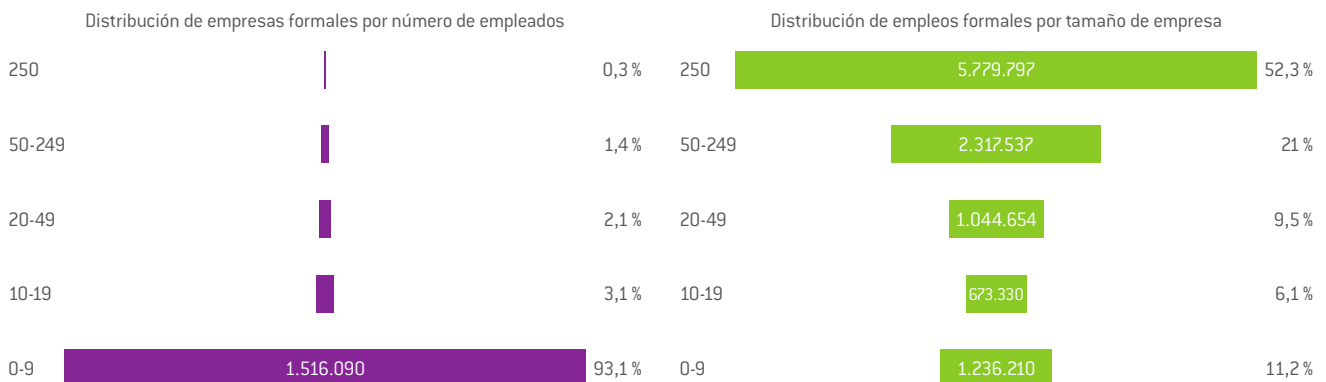
hombres. En comparación, para empresas con personería jurídica, 65,9% tienen gerentes hombres, y 34,1%, gerentes mujeres. Finalmente, del total nacional, 62,6% de los hombres ocupados y 55,5% de las mujeres están en la informalidad.

Las microempresas formales, que cumplen con tener su registro mercantil al día, contribuyen a seguridad social y pagan impuestos, representan el 93,1% de las empresas y generan 11,2% del empleo formal (Gráfica 1 a). Comparado con el 2020, la proporción de microempresas disminuyó, al igual que su participación en el empleo, lo que distancia a Colombia aún más del nivel de empleo de empresas comparables en la OCDE, donde representan 30% del empleo total (OCDE, 2018a). Las grandes empresas, aquellas con más de 250 empleados, son el 0,3% del total de las empresas y generan 52,3% del empleo formal, mientras que las medianas, aquellas de entre 50 y 249 empleados y que representan 1,4% del total, contribuyen con 21% del empleo.

Esta demografía empresarial con sus divisiones a lo largo de varias dimensiones ejemplifica el gran reto de Colombia: reducir las barreras que impiden que más empresas, tanto de personas naturales como personas jurídicas, tengan la oportunidad de crecer y de participar de la economía formal. Para empresas que no tienen personería jurídica, se esperaba que el proceso

Gráfica 1a. Distribución de empresas registradas y empleo formal según tamaño empresarial. Colombia, 2021.

En Colombia el 0,3% de las empresas registradas (5.600 empresas) genera el 52,3% del empleo formal, mientras que el 93,1% (1,5 millones de microempresas) genera solo el 11,2% de los puestos de trabajo formales. La gran mayoría de todas las empresas (58%) son informales.



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

Fuente: CPC, con base en RUES-PILA. Cálculos: Confecámaras, 2022.

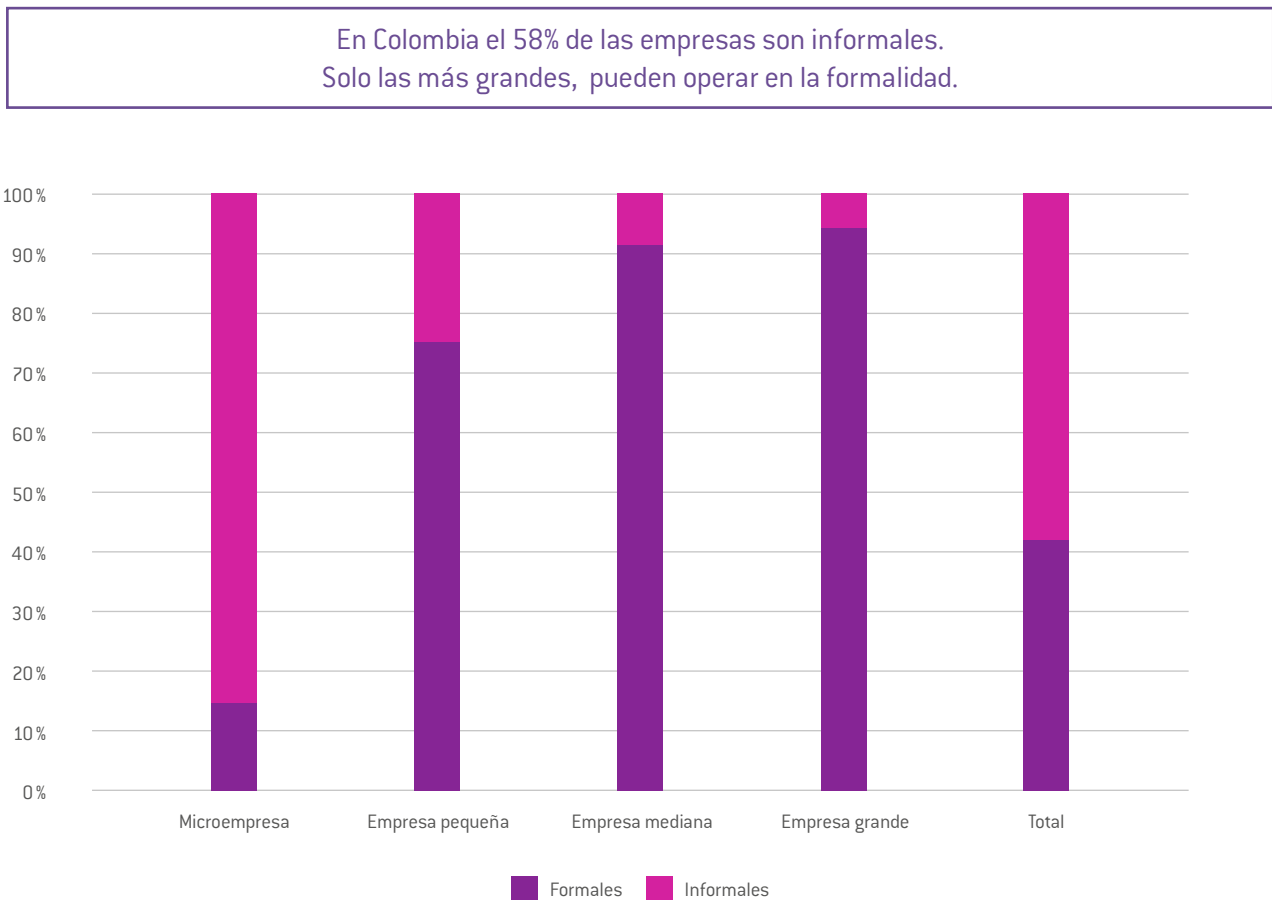
de crecimiento favorezca esta transición separando a las personas de las empresas, y así mismo las políticas focalizadas en unos y en otros.

Los efectos de esta estructura empresarial, que nace en gran parte por la regulación y normatividad existente y que se detallan en el capítulo *Sistema tributario*, recaen en la capacidad de participar en el sistema global de comercio, como se muestra en el capítulo *Internacionalización*; se refleja en la baja participación en actividades de innovación, como se reporta en el capítulo *Ciencia, tecnología e innovación*, y tiene una contraparte en producción agropecuaria, como se describe en el capítulo de *Productividad agropecuaria*. A su vez, en los capítulos de *Mercado laboral, Pensiones y Salud* se muestra cómo una demografía empresarial fragmentada entre la formalidad y la informalidad

impacta en la capacidad del país de tener un sistema de protección social sostenible, sumados a los efectos de rigideces del mercado laboral en la demografía empresarial, donde las actividades informales de subsistencia y algunos emprendimientos son una respuesta al mal funcionamiento del mercado laboral y a las enormes barreras al crecimiento.

De hecho, las barreras al crecimiento empresarial impiden la consolidación de grandes empresas productivas a partir de pequeños emprendimientos. La evidencia sobre la importancia de las empresas con alto crecimiento en el empleo y el desarrollo ha sido documentada ampliamente (Banco Mundial, 2019). En esa misma línea, desde la creación de iNNpulsa en 2012, en Colombia se reconoce la importancia de tener empresas de alto crecimiento y políticas para lograrlo.

Gráfica 1b. Distribución de empresas formales según tamaño y participación en el empleo formal. Colombia, Junio 2022.



Fuente: DANE (2022).

SOFISTICACIÓN Y DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA

La complejidad económica –s sofisticación y diversificación de la producción– está asociada al crecimiento de la productividad y del ingreso, entre otros motivos porque la producción de bienes más complejos promueve la difusión tecnológica [Diao *et al.*, 2019; Goodfriend y McDermott, 1998; Jarreau y Poncet, 2012]. El aparato productivo de Colombia, en particular, se caracteriza por tener una oferta exportadora poco sofisticada y poco diversificada. La Gráfica 2, por ejemplo, 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 2020, y los puntos grises son productos que el país no exporta. El tamaño de los puntos de color da una idea del valor de las exportaciones de Colombia.

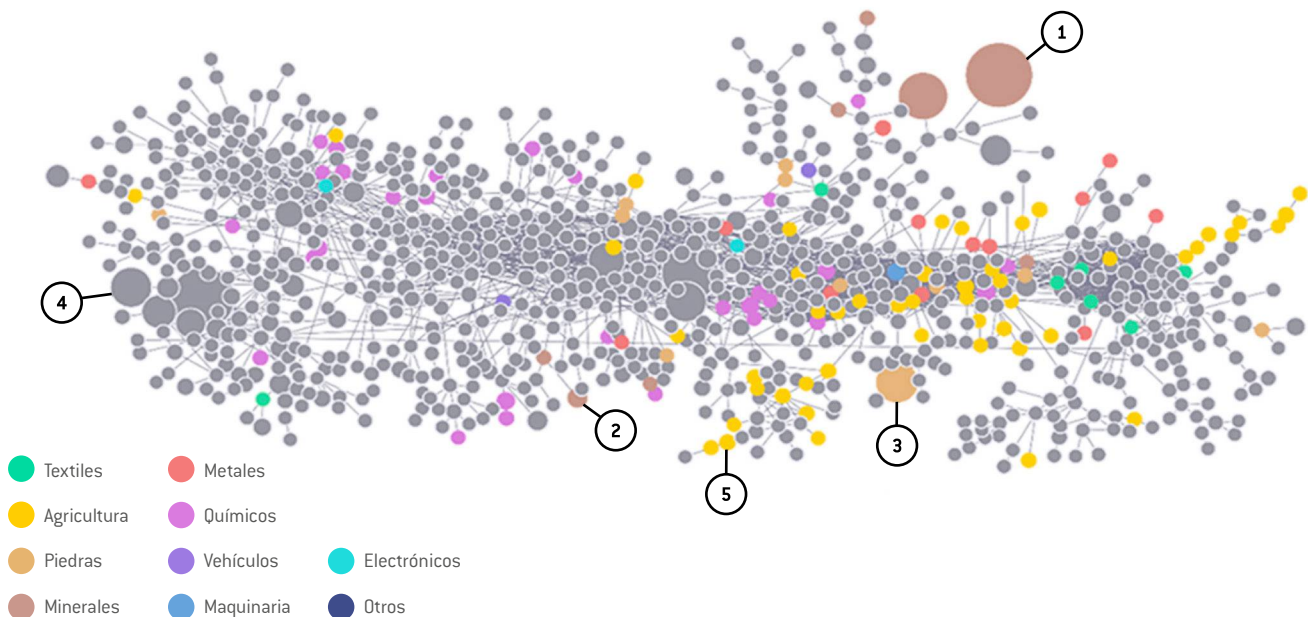
El país está en el puesto 64 del *ranking* del índice de complejidad económica (ECI) 2022. Incluso, durante la última década la economía de Colombia se ha vuelto menos compleja, empeorando dos posiciones en dicho escalafón. Este fenómeno se ha producido a pesar de la creciente diversificación de las exportaciones nacionales debido a que en ese proceso se ha inclinado hacia

productos de menor complejidad. Sin embargo, una excepción interesante y con enorme potencial global es la entrada de productos y servicios TIC dentro de los cinco principales productos de exportación, pasando incluso la exportación del café, igualando la de oro y muy cercana al carbón, con lo cual podría pasar a ser el segundo renglón de exportación del país si se continúa por la misma senda y se mejoran las condiciones. Esto es especialmente importante porque en este segmento se puede generar trabajo de alta calidad para personas que exportan los servicios de esta clase a países que pagan precios altos por ello. Con la depreciación actual del peso, esta es una estrategia que merece gran atención. No obstante, hay mucho por hacer para lograrlo, como se indica en el capítulo *Ciencia, tecnología e innovación*.

Por lo demás, según las relaciones entre complejidad y crecimiento estimadas por el Harvard Growth Lab, el crecimiento promedio de Colombia para la próxima década es de alrededor 2,7 % anual, ubicándose en la mitad inferior de los países a nivel mundial. La baja complejidad, con el resultante bajo crecimiento, es una barrera importante para lograr superar el nivel de ingreso medio y alcanzar niveles superiores de bienestar.

Gráfica 2. Espacio de productos de exportación. Colombia, 2020.

Los cinco principales productos de exportación de Colombia son petróleo crudo, carbón, oro, TIC y café.



Nota: Principales cinco productos exportados: [1] petróleo crudo (USD 7,6 miles de millones); [2] carbón (USD 3,3 miles de millones); [3] oro (USD 2,9 miles de millones); [4] TIC (USD 2,9 miles de millones 4 5); [5] café (USD 2,1 miles de millones).

Fuente: Center for International Development at Harvard University (2022).

Con excepción de los productos TIC, el patrón de diversificación de Colombia se ha mantenido concentrado en productos de relativa baja complejidad, a pesar de que el crecimiento económico está impulsado por la diversificación hacia nuevos productos que son cada vez más complejos en su cadena de valor. Así, desde 2005 el país ha agregado 13 nuevos productos a su canasta exportadora, los cuales aportaron USD 9 en ingresos per cápita en 2020 (Atlas de Complejidad, 2022), de manera que los volúmenes siguen siendo demasiado pequeños para contribuir a un crecimiento sustancial de los ingresos. El conjunto de conocimiento relacionado con la producción y exportación actual permite solo diversificación hacia productos con requerimientos de información similar. Por ende, participar activamente en flujos de conocimiento mediante una estrategia de *internacionalización*, como se describe en el capítulo Internacionalización, es indispensable para lograr agregar más productos, con cadenas más sofisticadas, que generen mejores precios y destinos atractivos.

Al mismo tiempo, la diversificación del espacio de productos debe enmarcarse en un proceso de integración a la economía global, atendiendo a la lógica de cadenas globales de valor. La producción global –y el aumento en productividad local– debe basarse en el comercio de partes y componentes que la sostiene (Banco Mundial, 2017). En definitiva, dado que todo producto final es el resultado de la combinación de insumos, habilidades y conocimiento, la diversificación debe darse en esas dimensiones.

De hecho, las cadenas de valor locales, regionales y globales no solo combinan insumos intermedios, sino también servicios pre y posproducción, en lo que se conoce como la “sonrisa de valor” (Banco Mundial, 2017). En ese orden de ideas, la investigación y desarrollo (I+D), el diseño de productos, la logística para conseguir los mejores insumos a nivel global, la logística de distribución, el mercadeo y servicios asociados a productos aportan mucho más valor que el proceso de manufactura, y responden a demandas específicas y cada vez más sofisticadas –y por tanto más atractivas para el país– del consumidor global. Este patrón además se está volviendo cada vez más pronunciado. Por ejemplo, el CONPES 4011 encuentra que

Los emprendedores nacionales enfrentan serias dificultades para el acceso a canales de distribución y proveedores tanto locales como internacionales. La calificación del país en cuanto a calidad de su infraestructura comercial y profesional es deficiente (4 puntos de 10 posibles) y se explica principalmente por el difícil acceso y costos de acceder a nuevos mercados (DNP, 2020).

Las cadenas de valor además resultan en la desintegración vertical de procesos de producción tanto a nivel local como a nivel internacional: en la medida en la que bajan los costos de transacción y de monitoreo y surgen mejores tecnologías para lograr la coordinación de diferentes unidades de producción, se pueden tercerizar eslabones; en particular, los servicios asociados a la manufactura. Colombia no ha sido ajena a esta tendencia, tal como lo señala Carranza (2018), quien muestra cómo la industria del país hace parte de cadenas de valor donde eslabones relacionados con servicios asociados aportan un mayor valor agregado que la manufactura. Además, el tamaño de las cadenas es más que el triple del valor agregado del sector manufacturero en aislamiento. Sin embargo, la producción industrial ha tenido siempre tasas positivas de crecimiento, excepto durante 2009, cuando cayó en todo el mundo.

La participación de la agricultura, la manufactura y los servicios en el producto interno bruto (PIB) y el proceso de cambio estructural jalonado por cambios tecnológicos y globalización es sujeto de debates importantes. Por ejemplo, Carranza (2018) también muestra que “el patrón de evolución de la producción industrial colombiana ha sido similar al del resto de las economías de Latinoamérica y el mundo”, respondiendo a cambios en la demanda por bienes industriales. Asimismo, la producción manufacturera, a pesar de perder peso relativo en el PIB, sigue siendo un macrosector importante de la economía mediante sus cadenas de valor. Entretanto, los datos reportados por Buera y Kaboski (2012) muestran que el cambio estructural en Colombia tampoco parece alejarse significativamente de lo observado desde la Revolución Industrial. Rodrik (2015), sin embargo, argumenta que hay un fenómeno de desindustrialización prematura impulsado por progreso técnico y la globalización, lo que ha resultado en participaciones menores de la industria en el PIB en Latinoamérica, comparado con países industrializados cuando tuvieron ingresos similares.

Recomendaciones



Nueva recomendación



Recomendación relacionada



Recomendación priorizada



Generar mejor información sobre las cadenas de valor, los componentes importados y su localización geográfica.

Entender las cadenas de valor requiere información más detallada. En la actualidad no hay ninguna información disponible respecto a los insumos que compran las firmas o sectores ni se sabe qué porción de los insumos que usan los sectores son importados

o nacionales. El CPC recomienda al DANE que avance en la generación de información con este tipo de detalle. Confecámaras igualmente podría poner a disposición más información sobre la localización geográfica de cadenas de producción.



Implementar políticas de fortalecimiento de la integración hacia atrás y hacia adelante en cadenas globales de valor.

Los trabajos de la Misión de Internacionalización sobre cadenas de valor (Winker *et al.*, s.f.) encuentran que la ventaja comparativa del país ha determinado patrones de especialización sectorial de en productos básicos, lo que a su vez explica el patrón de baja participación hacia atrás y alta hacia adelante en las cadenas globales de valor (CGV). La nota identifica cuatro prioridades de

política que pueden ayudar a Colombia a fomentar la mejora económica a través de la participación hacia atrás en las CGV: (1) mejorar la conectividad y la facilitación del comercio; (2) fomentar la competencia y la calidad de las instituciones; (3) incrementar la productividad y las habilidades, y (4) abordar los cuellos de botella existentes en las políticas comerciales y de inversión.



Fortalecer a las entidades de implementación de la Política de Desarrollo Productivo (PDP) especializando programas en línea con ArCo y dando alcance más allá del sector comercio, industria y comercio a través del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI).

Las entidades del sector comercio, industria y turismo, como iNNpulsa, Colombia Productiva, ProColombia o Fondo Mujer Emprende, deben articular rutas de apoyo a diferentes tipos de emprendimientos, identificando con la ayuda de la metodología ArCo las sinergias y complementariedades. Estas entidades adscritas al Ministerio de

Comercio, Industria, y Turismo (MinCIT) deben ser entidades ejecutoras del Gobierno nacional, y no solo de dicha dependencia, prestando servicios de apoyo en los temas de su misionalidad a otras carteras (ej., iNNpulsa puede contribuir en el diseño de programas de emprendimiento para ministerios sectoriales).



Reglamentar la Ley de Escalera de Formalización (Ley 2254 del 15 de julio de 2022).

La ley crea el programa Escalera de la Formalidad, que busca establecer un camino gradual de formalización para las nuevas micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) y delimitar los requerimientos que hoy existen. Esta ley es fundamental para avanzar en la eliminación de barreras a la formalidad, como se

describe en la separata de este INC, y debe acompañarse de rutas de generación de capacidades para que las mipymes y nuevos emprendimientos puedan operar, aun sin cumplir a cabalidad con todas las condiciones que se exigen, pero con planes claros para lograr estándares de calidad.

Dar continuidad a mecanismos como los Pactos por el Crecimiento y el Empleo.

Los Pactos por el Crecimiento y el Empleo fueron mecanismos de coordinación y trabajo público-privado centrados en objetivos compartidos de crecimiento y empleo por sectores, entre empresas y el sector público. La metodología se enmarcaba en los lineamientos del CONPES 3866 de Desarrollo Productivo, identificando barreras al crecimiento y acciones tanto públicas como privadas. La gobernanza, a nivel de la Vicepresidencia y con secretaría técnica del DNP y de Colombia Productiva, trabajó en la identificación

de las metas, los objetivos, las matrices de compromisos y los cronogramas.

El programa fue analizado por el profesor Juan Carlos Hallack, quien encontró que fue exitoso y que el modelo merece ser replicado. Esta metodología, además, puede servir de modelo para la implementación de misiones al estilo de Mazzucato. Colombia tiene una amplia experiencia con esquemas de trabajo público-privado, en el marco del SNCI, que conviene potenciar.

Mejorar la calidad y comparabilidad internacional de la información sobre demografía empresarial en Colombia a partir de (1) un censo económico periódico y (2) el acceso a microdatos anonimizados de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

A pesar de los esfuerzos del DANE por mejorar la disponibilidad de información empresarial en Colombia y la homologación de prácticas con estándares de la OCDE, es clave continuar mejorando la información sobre el universo empresarial del país. Contar con información georreferenciada, longitudinal y comparable internacionalmente es necesario para tener diagnósticos precisos, identificar mejores prácticas aplicables al caso colombiano y diseñar política pública. Actualmente, se encuentra en trámite en el Congreso el Proyecto de Ley 222 de 2021, “Por la cual se expiden disposiciones sobre las estadísticas oficiales en el país”, en el cual se busca garantizar los recursos para los censos, incluyendo el económico.

En primer lugar, se debe completar el Censo Económico de Colombia, el cual permitirá actualizar la información de las unidades económicas que desarrollan actividades industriales, comerciales, de servicios, construcción y transporte. De esta forma se dispondrá de un panorama integral sobre la informalidad y de información estadística sobre el número, la distribución espacial y las características de las unidades económicas en los sectores mencionados. En esta línea, en 2021 el DANE completó el Conteo de Unidades Económicas 2021, enumerando y georeferenciando los establecimientos fijos, semifijos, puestos móviles y viviendas con actividad económica. Ahora bien, es clave que el Gobierno nacional asigne en el Presupuesto General de la Nación (PGN) del 2023 los recursos para adelantar el operativo principal y que el

Plan Nacional de Desarrollo (PND) incluya dentro de sus ejes el desarrollo y uso del censo.

Además, hacia adelante el censo empresarial debe llevarse a cabo de forma periódica, haciendo seguimiento a los establecimientos productivos para poder entender no solo su distribución y características, sino también su dinámica de entrada, salida y crecimiento. Confecámaras y la red de cámaras de comercio podrían ser aliados en la financiación e implementación de este tipo de censo periódico.

En segundo lugar, se sugiere 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. Asimismo, es fundamental acelerar la implementación de las recomendaciones de la evaluación de pares del RUES, enfocadas en la creación de metadatos universales y mejoras en la calidad de variables clave.

Además de tener acceso al RUES, el CPC recomienda tener productos a la medida de los empresarios con esa información. Dado que el registro *per se* no es de amplio conocimiento en su procesamiento y reglas de validación, las cámaras podrían empezar a integrar sus propios registros y dar valor al empresario con su información en agregados estratégicos. Por ejemplo, la integración del RUP con el Registro Mercantil permite caracterizar a los proponentes y que los empresarios sepan quién es su competencia en la contratación pública.



Consolidar el Registro Social de Hogares creado por el Decreto 812 de 2020 y ampliarlo para poder entender la dinámica conjunta de empleo, crecimiento empresarial y proceso de formalidad. Conformar el Registro de Informales que ya delegó la Ley de la Escalera de la Formalidad a las cámaras de comercio.

El Registro Social de Hogares se creó para poder hacer seguimiento y evaluación de los programas sociales y subsidios otorgados por las distintas entidades del Gobierno nacional y así poder mejorar la efectividad del gasto social. En esta sección hemos mostrado cómo una porción importante de la actividad empresarial es microempresarial, informal, pero cerrar brechas sociales requiere no solo entender la dinámi-

ca empresarial, sino avanzar en la consolidación de una sola base de datos que permita entender la dinámica de hogares y de empresas conjuntamente. El CPC recomienda establecer interoperabilidad entre el Registro Social de Hogares y el Directorio Estadístico Empresarial, incluyendo los microdatos anonimizados del RUT para poder diseñar mejores políticas de inclusión productiva y social.



La PDP debe incorporar los últimos análisis de dinámicas productivas globales, incluido el desarrollo de cadenas globales y regionales de valor. En el marco del SNCI, se requieren análisis para incorporar el estudio de la demografía empresarial y la estructura productiva a los siguientes programas bajo esta política.

Colombia ha experimentado con una variedad de enfoques para impulsar el desarrollo productivo. En los años 60 y 70, por ejemplo, el portafolio de instrumentos incluía la protección comercial de industrias nacientes, subsidios directos a sectores y empresas seleccionadas, e inversiones obligatorias para diferentes sectores productivos. Luego, el proceso de apertura de los 90 cambió el énfasis de la política hacia inversiones en bienes públicos transversales, como infraestructura, salud y educación, y la eliminación de intervenciones discrecionales en sectores específicos.

Posteriormente, desde los 90 empezó un proceso de reformas y de políticas de competitividad descritas en Reina (2013). El cambio de paradigma de esta década se dio bajo el llamado Consenso de Washington, reaccionando a un modelo que en el mejor de los casos se había agotado, y en cualquier caso había mostrado sus limitaciones de economía política, con creación de rentas, limitaciones a la competencia y desincentivos a la innovación (ver separata). El primer Consejo Nacional de Competitividad se diseñó en el último año de gobierno de Gaviria (1993-4) y se conformó durante el periodo de Samper (1994), aunque con los temas que ya se han evaluado en muchas oportunidades e incluidos en el diseño del sistema diez años más tarde. Después,

la creación del Sistema Nacional de Competitividad en 2005 como espacio de diálogo estructurado público-privado y la organización de la Agenda de Competitividad dieron un nuevo impulso y mayor rigor a la construcción de políticas.

A partir de la segunda década del siglo XXI surgió un renovado interés por las políticas de desarrollo productivo con aportes desde el Banco Mundial, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En Colombia, la discusión sobre nuevas políticas industriales fue impulsada desde el CPC en el marco de sus INC y la publicación de la propuesta de desarrollo productivo en 2014 (CPC, 2014).

Así pues, Colombia hoy en día cuenta con un conjunto de políticas para el desarrollo productivo¹, y todas ellas deben seguirse implementando, revisando, evaluando y ajustando, siguiendo sus planes de acción y seguimiento e incorporando programas que respondan a nuevas realidades y coyunturas. En particular, a partir del análisis de cadenas de valor y de los patrones de complejidad de la economía colombiana, se requieren políticas que flexibilicen la tercerización de servicios y la importación de insumos, impulsando los encadenamientos con los componentes industriales.

¹ Incluidos el CONPES 3439, "Institucionalidad y principios rectores de política para la competitividad y la productividad", el CONPES 3527, "Política Nacional de Competitividad y Productividad" y, más recientemente, el CONPES 3866, "Política Nacional de Desarrollo Productivo", el CONPES 3956, "Política de Formalización Empresarial", el CONPES 3957, "Política Nacional de Laboratorios", el CONPES 4011, "Política Nacional de Emprendimiento", el CONPES 4069, "Política Nacional de CTI", el CONPES 4062, "Política Nacional de Propiedad Intelectual", y el CONPES 4085, "Política de Internacionalización para el Desarrollo Productivo".

PRODUCTIVIDAD

La productividad agregada de la economía es el resultado de diferentes márgenes. La productividad total de la economía es fruto de la productividad a nivel de sectores, cada uno de los cuales tiene una a su vez una productividad interior y, también, una asignación de recursos. A su vez, la productividad en cada sector proviene de una productividad interna a cada subsector y de la asignación eficiente entre subsectores. Finalmente, la productividad en cada subsector está dada por la productividad de cada empresa y de la distribución eficiente entre empresas (Corporación Andina de Fomento [CAF], 2018). De tal forma, en una economía con un sector informal tan importante como la colombiana, los cálculos de productividad agregada basados en datos únicamente de la economía formal pueden estar sobreestimando la productividad total ya que las empresas informales se caracterizan por su baja productividad (y las barreras al crecimiento relacionadas con la informalidad les impiden volverse más productivas).

Aun así, la productividad de las empresas formales en Colombia está por debajo de la de países OCDE. Esto ocurre tanto si se mide en términos de producto por trabajador u hora trabajada (*productividad laboral*) como al tomar la fracción del crecimiento económico no explicada por el aporte de los factores de producción observables, denominada *productividad total de los factores* (PTF).

De acuerdo con los últimos datos de productividad laboral comparables internacionalmente, Colombia tiene 20% de la productividad laboral de los países nórdicos, 25% de la productividad laboral de Estados Unidos y 35% comparada con el promedio OCDE (Penn World Tables 10). La dispersión de productividades entre sectores es grande con sectores intensivos en empleo con productividades de hasta 10% del sector comparable en Estados Unidos. A nivel global, después de un crecimiento histórico de la productividad en 2020 -4,5% a nivel global y 6,0% para países en desarrollo, 8,3% en Latinoamérica, y 1,3% para países del norte global-, la productividad laboral volvió a estancarse en 2021 con ningún crecimiento, y se proyectaba que continuara así en 2022.

La PTF se recuperó en 2021, aumentando en 0,7% a nivel global, 1,1% en la OCDE y 1,1% en Latinoamérica (Gráfica 3). Si bien los pronósticos del Conference Board para 2022 indican que este parámetro puede volver a caer a nivel global, Latinoamérica y OCDE, se estima un crecimiento positivo de la productividad para Colombia. Asimismo, desde el 2020 el DANE produce datos oficiales de productividad laboral y PTF como insumo para la Comisión de Concertación Laboral y la Subcomisión de Salario Mínimo, y sus cálculos coinciden con la tendencia y son cercanos en magnitud a los encontrados por el Conference Board: entre 2005 y 2018 Colombia tuvo crecimientos negativos de la PTF, creciendo

en promedio -0,05% por año; en 2019 aumentó 1,72%, y en 2020 y 2021, 0,64%.

La recuperación de la productividad a nivel global después de la pandemia rompió con la desaceleración en el crecimiento de la productividad después de la crisis financiera mundial de 2007-09. La desaceleración posterior a la crisis fue generalizada y afectó a alrededor del 70% de los países avanzados y economías emergentes y en desarrollo y a más del 80% de los pobres extremos del mundo. Este fenómeno es preocupante porque el incremento en la productividad es la principal fuente del crecimiento sostenible del ingreso per cápita, que a su vez es el impulsor principal de la reducción de la pobreza. La mayoría de las diferencias entre países en ingreso per cápita se ha atribuido a las diferencias de productividad.

Después de casi una década de crecimientos negativos de la productividad, la PTF muestra crecimientos positivos después de la pandemia. Aun cuando se debe investigar con más detenimiento las fuentes de estos cambios, podría suponerse que esta última tuvo efectos de selección y de transferencia tecnológica que pueden explicarlos. En primer lugar, las empresas menos productivas del sector formal son las que ante un choque negativo salen del mercado, y así, al quedar solo las más productivas, la productividad agregada sube. En segundo lugar, durante la pandemia se experimentó una aceleración en la adopción de herramientas tecnológicas, en particular las digitales, que pudieron mejorar la productividad de las empresas. En tercer lugar, nuevos modos de trabajo, y en particular formas de trabajo remoto y virtual, representaron un uso más eficiente del tiempo con mecanismos similares a los que investiga Bloom (2022) para el caso de Estados Unidos. En el caso de Colombia, el trabajo híbrido pudo tener impactos adicionales en las grandes ciudades al evitar tiempos de desplazamiento y optimizar el uso del tiempo (DNP, 2021b).

Finalmente, la pandemia no solo indujo a cambios en el interior de las empresas y en modelos de negocio apalancados en tecnología, sino que también aceleró procesos de modernización del Estado con la adopción de trámites digitales y de instrumentos como la Política de Reactivación, con su eje de transformación digital, y el Plan de Infraestructura de Datos, el CONPES de Confianza y Seguridad Digital, el CONPES de Comercio Electrónico, entre otros. En efecto, Colombia ascendió al tercer puesto en el ranking de gobierno digital de la OCDE después de Corea y de Gran Bretaña, confirmando la aceleración de estos procesos. Además, la respuesta a la pandemia también obligó a buscar soluciones virtuales en la prestación de servicios del Gobierno que pudieron tener impacto en la productividad del sector privado.

Por ejemplo, la Ventanilla Única Empresarial (VUE) es una de las soluciones virtuales del Gobierno nacional, con más de 32 trámites, servicios y consultas. Esta herramienta tiene como propósito simplificar, automatizar, racionalizar y facilitar los trámites de creación, operación y liquidación de las empresas

en Colombia, en el marco de una alianza con el Gobierno nacional, liderada por el MinCIT, en coordinación con Confecámaras, las cámaras de comercio y entidades públicas nacionales y locales. Consolidar su uso y despliegue, acelerado en pandemia, es fundamental.

Gráfica 3. Crecimiento de la PTF (%). Colombia y países de referencia, 2011-2022.

La PTF de Colombia creció por cuatro años consecutivos, cerrando brechas de productividad con relación a la OCDE.



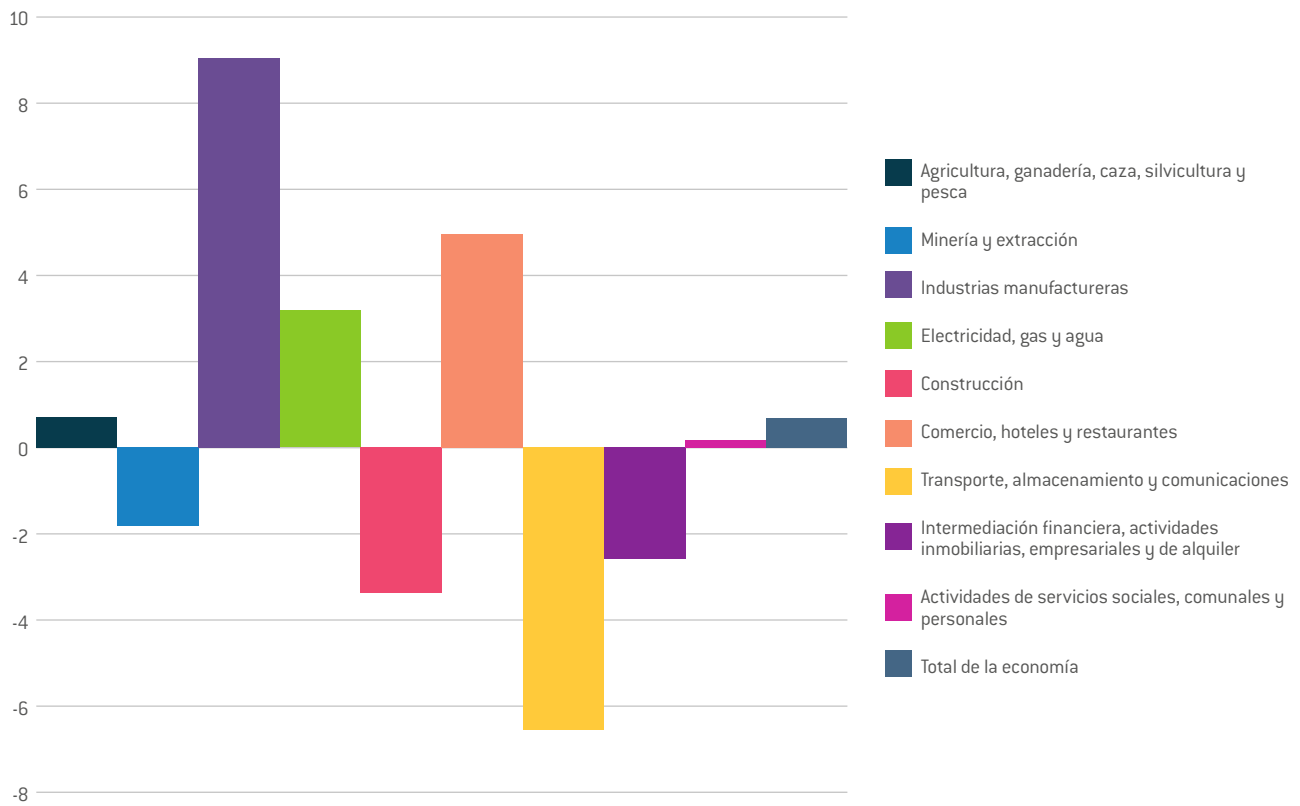
Fuente: The Conference Board, serie original.

La heterogeneidad de la productividad por sectores en Colombia también invita a explorar las hipótesis detrás del aumento en este indicador. Al respecto, cabe tener presente que el aporte de la PTF al valor agregado es mayor para industrias manufactureras, comercio, hoteles y restaurantes, y electricidad, gas y agua, mientras que es negativo para intermediación financiera, transporte, construcción y minería. Durante la pandemia, concretamente, los sectores más intensivos en contacto presencial, como artes y espectáculos, y hotelería y comercio, que también suelen asociarse con productividades más bajas, fueron los que no pudieron

operar. Asimismo, los comercios se transformaron con servicios digitales, y la transformación en la forma de producir se dio a diferentes velocidades. Entender estos factores será clave para consolidar el crecimiento de la PTF en la pospandemia y de cara a una desaceleración de la economía mundial en 2023.

En Colombia, según Cusolito y Maloney (2018), la principal contribución al aumento de la productividad viene de la entrada de empresas. Descomposiciones a lo largo de los márgenes de entrada, salida y reasignación son útiles para entender las prioridades de política para Colombia.

Gráfica 4. PTF. Aporte al crecimiento del valor agregado (%), 2021.



Fuente: DANE (2022), serie original. Cálculos: CPC.

Recomendaciones



Nueva recomendación



Recomendación relacionada



Recomendación priorizada



El sector privado, la academia y el Gobierno deben estudiar a profundidad lo ocurrido durante la pandemia con la productividad en Colombia y ajustar programas de desarrollo productivo de acuerdo a los resultados.

En esta sección se reportaron los cambios en tendencia positivos de productividad para Colombia desde 2019, para los cuales hay varias hipótesis plausibles sugeridas por el marco conceptual de Cusolito y Maloney (2018), empleado en este capítulo, y el de la CAF (2018). Entender la heterogeneidad de la PTF por sectores económicos, las transformaciones tecnológicas que se aceleraron durante pandemia y los cambios en patrones de trabajo y empleo puede dar luces para el diseño de nuevos programas y

proyectos de productividad, incluidas las iniciativas privadas de desarrollo empresarial y los programas públicos, con enfoques de inclusión de la economía popular. Este esfuerzo, en todo caso, debe estar sujeto a una correcta definición y segmentación en actividades de subsistencia, emprendimientos o negocios con potencial de crecimiento (los llamados negocios de acumulación media) y los emprendimientos con alto potencial de desarrollo cuyos dueños son población de ingresos bajos.

ENTRADA Y SALIDA DE EMPRESAS

La entrada y la salida de empresas son algunos de los mecanismos más importantes de aumento de la productividad y el bienestar. Es el margen extensivo de cambio en la demografía empresarial y captura el sentido emprendedor, con entrantes que proponen nuevas ideas de negocio y soluciones a problemas económicos (Boettke, 2018). El emprendimiento de oportunidad es el reflejo de esa función esencial del proceso de mercado donde el emprendedor, un actor con características particulares —menor aversión al riesgo que el promedio de la población, habilidades socioemocionales marcadas en perseverancia, resiliencia y creatividad— identifica oportunidades de satisfacer una demanda o necesidad y crea un nuevo modelo de negocio o solución en respuesta a esa demanda. De igual manera, la capacidad de cerrar rápidamente un negocio que no está funcionando es fundamental para la productividad, el crecimiento y el bienestar. Exige no solo habilidades socioemocionales especiales (desprendimiento, resiliencia), sino también la facilidad de hacerlo administrativamente.

Las barreras a la apertura y al cierre de empresas no solo dificultan el emprendimiento, sino que tienen efecto sobre la selección de emprendedores que deciden participar en mercado. Al poner más dificultades, la productividad requerida para ser formal aumenta (Fernández, 2020), de manera que se da un efecto de selección positivo. No obstante, esto no implica que los de menores productividades no entren al mercado; de hecho, ingresan a la informalidad al no cumplir con todos los requisitos de la formalidad, y los únicos que no se incorporan son los de las productividades más bajas.

Si bien esta productividad inicial puede pensarse como una variable aleatoria, se puede aumentar por medio de inversiones en generación de capacidades, un margen que se analizará en una sección posterior. Por ahora, es preciso enfatizar que las barreras pueden además afectar los incentivos a invertir en mejoras en productividad.

Al respecto, cabe mencionar el caso de la VUE, mediante la cual se llevó a cabo la integración de los trámites de seguridad social para empleadores a través del portal Mi Seguridad Social. Gracias a esto, los empresarios pueden hacer la afiliación de su empresa al Sistema General de Riesgos Laborales y al Sistema de Subsidio Familiar y reportar la vinculación de sus empleados ante los diferentes subsistemas. Sin embargo, la principal barrera

evidenciada es el uso de plataformas web para realizar trámites ya que la presencialidad les da más confianza a estos actores. Adicionalmente, es importante resaltar que el portal mencionado sigue en proceso de estabilización.

También conviene observar que se ha avanzado mucho más en facilitar apertura de empresas con soluciones como la VUE, pero se requieren más esfuerzos en facilitar el cierre de empresas y la reasignación de activos y talento hacia nuevas oportunidades de emprendimiento o hacia el empleo.

EMPRENDIMIENTO

En esta sección se analiza la entrada de nuevos negocios formales: entrantes de alto crecimiento (empresas basadas en nuevos modelos de negocio apalancadas en tecnologías digitales se presentan en más detalle en el capítulo *Economía digital*). De acuerdo con CircleLoop (2021), Colombia es el tercer país más emprendedor de la OCDE. El Global Entrepreneurship Monitor 2022, por su parte, identifica al país con el mejor entorno para emprender. Esto responde a las iniciativas y herramientas creadas durante los últimos cuatro años para fortalecer el emprendimiento de alto impacto en Colombia: la Ley de Emprendimiento y los CONPES de emprendimiento, comercio electrónico, transformación digital, inclusión financiera y reactivación económica.

Comparado con 2014-2017, durante el periodo 2018-2022 el capital de riesgo se duplicó por 22, pasando de USD 228 millones a USD 5.045 millones. El ecosistema de emprendimiento ha crecido y se ha fortalecido, con la participación de algunos de los más grandes inversionistas a nivel global². La consolidación de iNNpulsas como articulador, promotor y coordinador desde el sector público del ecosistema ha sido importante y debe continuar con un enfoque de crecimiento y de movilización de capital e inversión hacia nuevas empresas de alto crecimiento.

Colombia es el tercer país de Latinoamérica con más empresas en Y Combinator detrás de México y Brasil, y tiene potencial para el surgimiento de unicornios. En 2022 se contabilizan 1.025 *startups*, 65 de rápido crecimiento, 19 *soonicornos* y un unicornio, según informe de iNNpulsas en junta directiva de cierre del cuatrienio 2018-2022. Una de las características destacables del ecosistema de emprendimiento de alto impacto en Colombia es su espí-

² Datos presentados en la junta de iNNpulsas de abril de 2022.

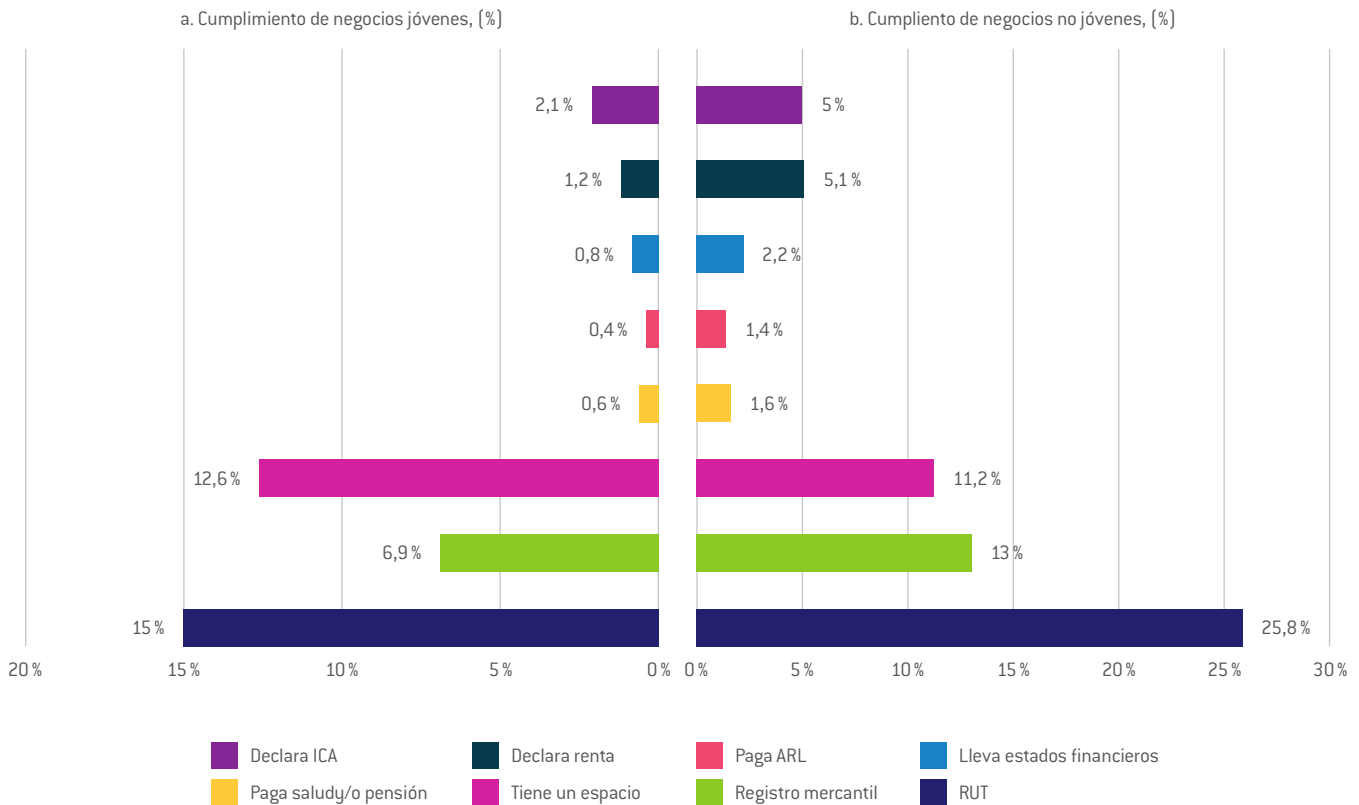
ritu de colaboración. Ya 150 nuevas empresas se han beneficiado de los programas de mentoría de Rappi.

Para el caso de los entrantes pequeños, se ve que en la mayoría de nuevas empresas en Colombia el efecto selección parece ser negativo. Datos de la EMICRON muestran que los micronegocios jóvenes son en promedio menos formales que los de mayor edad en todas las dimensiones de la formalidad medidas por la encuesta (Gráfica 5). Dado que el nivel de formalidad está correlacionado con la productividad de las empresas, se

infiere que en promedio los nuevos micronegocios no son más productivos que los existentes. También, considerando que el crecimiento es motor de la formalización, esta dinámica de entrada no presagia posibilidades de alimentar desde el grueso del emprendimiento el pujante y creciente ecosistema de alto impacto. De hecho, son evidencia de las barreras y distorsiones y divisiones entre una Colombia de alto crecimiento y alta productividad y otra de bajo crecimiento y baja productividad (ver separata).

Gráfica 5. Micronegocios que cumplen con requisitos de la formalidad según su edad (%). Colombia, 2020.

Los negocios jóvenes [creados hace menos de tres años] tienen un nivel de formalidad menor a los micronegocios de más de tres años.



Fuente: DANE. Cálculos: CPC.

La evidencia es menos clara para nuevas empresas que nacen pequeñas, medianas o grandes. Por un lado, las empresas manufactureras que más crecen son las jóvenes, lo que sugiere alta productividad. Muchas de estas empresas son las de alto crecimiento o superestrellas (aquellas en el percentil 90 de

crecimiento), que coinciden con la nueva economía. Aun así, en promedio crecen a un ritmo menor que las empresas superestrella en Estados Unidos (Eslava *et al.*, 2019). La disponibilidad de datos y el análisis del sector servicios es aún una tarea por consolidar para poder tener mejores análisis de un segmento de

alto crecimiento y que gana participación en el tejido empresarial y la canasta exportadora.

La tasa de creación de empresas en Colombia es superior a la de la OCDE y, como muestran la Nota de Demografía Empresarial del DANE y el Directorio Estadístico Empresarial, está concentrada en los micronegocios; en particular, en los micronegocios informales que no logran cumplir con todos los requisitos de la formalidad. Colombia clasifica según estas medidas de creación de empresas como uno de los países más emprendedores de la OCDE con las tasas de autoempleo más altas. Adicionalmente, la EMICRON muestra que 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.

Los anteriores hallazgos corroboran el diagnóstico del capítulo *Mercado laboral* y de la Misión de Empleo: el mercado laboral en Colombia funciona mal. Al cerrarse la ruta de empleo, la gente opta por realizar actividades informales de subsistencia o la creación de empresas en la informalidad. En los datos del Directorio Empresarial del DANE entre 2020 y 2021, el aumento en la cantidad de empresas viene de personas naturales y micronegocios que salieron del mercado laboral formal producto del cierre de empresas y de medidas de reducción de costos. No en vano, hasta antes del PND de 2012 y la creación de iNNpulsa el emprendimiento siempre fue incluido en los capítulos de política social y no de competitividad e innovación (CAF, 2015).

Debido a las limitadas capacidades, junto con barreras normativas y regulatorias, solo una fracción de estos micronegocios 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 el estudio más reciente de la Global Entrepreneurship Research Association (2020), Colombia tiene la TEA más alta entre los 29 países de la OCDE considerados. 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, muy por debajo del promedio de la OCDE y de América Latina (Gráfica 6).

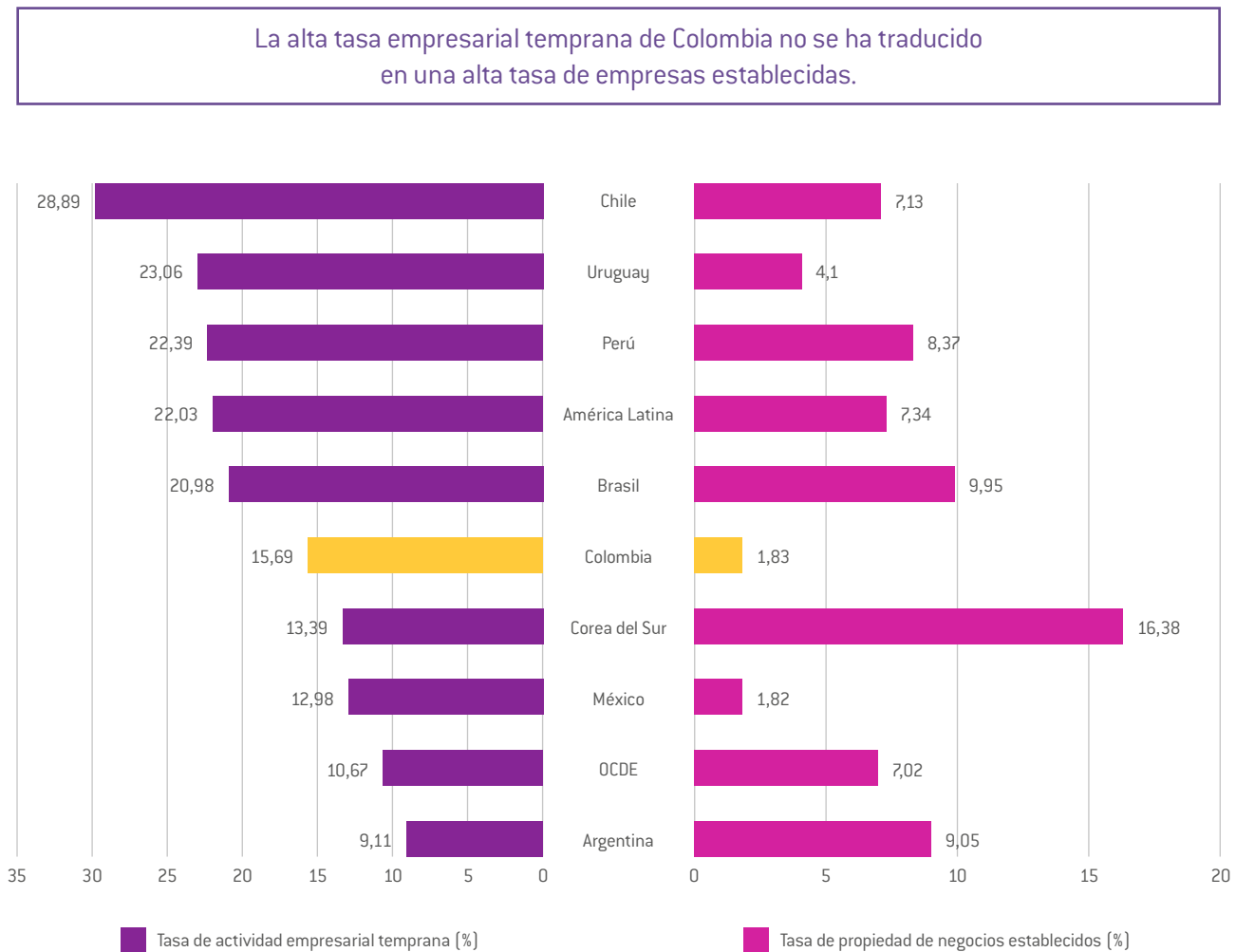
Los dos datos anteriores indican que lo importante no es el número de creación de empresas, sino más bien su capacidad de crecer y consolidarse. El enfoque de política en creación y supervivencia de empresas sin considerar su capacidad de crecimiento puede resultar en programas y proyectos que perpetúan empresas de baja productividad. 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).

Por otro lado, un estudio de Confecámaras sobre supervivencia empresarial con una cohorte de empresas del 2016 muestra que el 71,3 % de unidades sobreviven al término del primer año de operación, mientras que el 59,9 % sobreviven al segundo; 50,6 %, al tercero; 40,5 %, al cuarto, y 33,1 %, al quinto. Asimismo, un análisis realizado por la misma entidad sobre las empresas que operaron de manera ininterrumpida durante el periodo comprendido entre el 2013 y el 2021 muestra que el 20,2 % de unidades creadas en 2013 como microempresas pasaron a ser empresas pequeñas, medianas o grandes durante los ocho años siguientes a su constitución, mientras que el 33,8 % de empresas pequeñas constituidas en 2013 pasaron a ser medianas o grandes en los ocho años siguientes y el 26,7 % de empresas medianas pasaron a ser grandes (Confecámaras, 2022).

Es preciso que las políticas públicas de emprendimiento sean parte integral de una estrategia de desarrollo productivo buscando la generación de valor y de ingresos. No deben tener como objetivo la maximización del emprendimiento *per se* ya que esto podría resultar en la creación de empresas informales e improductivas (Cho y Honorati, 2014; Shane, 2009). En su lugar, es clave que la política identifique fallas de mercado que enfrentan emprendedores de oportunidad para potenciar las capacidades de crear y hacer crecer empresas. Es decir, el emprendimiento no debe ser promovido como un mal sustituto para la ruta de empleo.

Una política de esta índole debe buscar proveer los bienes públicos que permitan que emprendimientos con alto potencial puedan crecer y así contribuir con los bienes públicos necesarios para aumentar posibilidades de crecimiento en todo el ecosistema. También se necesita facilitar la autoselección de empresarios y ajustar el enfoque de política evitando trampas de asistencia en proyectos sin potencial.

Según un análisis de Grover *et al.* (2019) para el Banco Mundial, las empresas de alto crecimiento tienen importancia en la productividad y el empleo, pero los autores no reportan evidencia que respalde la idea de que el crecimiento de estas compañías obedezca a 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 tenerlo. 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*. Así quedan expuestos los enormes riesgos de ensayar estrategias de identificación de ganadores potenciales y las altas tasas de fracaso.

Gráfica 6. Actividad empresarial en etapa temprana y empresarios establecidos. Colombia y países de referencia, 2021.

Nota: Los datos de Perú y Argentina son de 2018, y los de México son de 2019. Las cifras de los demás países en la muestra son de 2021.

Fuente: Global Entrepreneurship Research Association (2021). Cálculos: CPC.

En cambio, la evidencia sí muestra que generar condiciones habilitantes conducentes a la libre entrada y al crecimiento de empresas logra complementar las habilidades de una clase emprendedora con incentivos y herramientas para aprovechar oportunidades y cerrar brechas de necesidades. 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, descritos en la separata, que limitan la capacidad de nuevas empresas para entrar al mercado, competir y crecer.

Frente a este punto, cabe recordar que las restricciones señaladas 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 que buscan proteger a consumidores sin un análisis de las posibilidades de cumplimiento de ese estándar, las capacidades de monitoreo y control, y los efectos sobre la entrada de nuevos competidores. Por otro lado, un ejemplo del segundo caso incluye los costos de operar formalmente, como los trámites de registro, permisos, licencias, etc. Esto es particularmente importante en el contexto de una desaceleración global y subraya la necesidad de generar crecimiento con inclusión de la economía popular y con criterios de sostenibilidad.

La política de emprendimiento, entendida como un componente de la agenda de desarrollo productivo y de competitividad,

ha venido consolidándose durante los últimos 10 años, desde la creación de iNNpulsa en el PND de 2012, la transformación del Programa de Transformación Productiva en Colombia Productiva, enfocado en productividad, calidad y encadenamientos, y la consolidación de programas centrados en capacidades empresariales como Fábricas de Productividad. Asimismo, la aprobación del CONPES 3866 de la PDP, con su énfasis en las unidades productivas como unidad de análisis y sujeto de política, fue un primer paraguas que sirvió para organizar el desarrollo programático desde 2016.

Otro hito importante es la aprobación del CONPES 4011, “Política Nacional de Emprendimiento”, con una visión integral de aumento de la productividad y el crecimiento que debe implementarse integralmente durante su vigencia. Esta política 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”.

La Política Nacional de Emprendimiento 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. El Comité Técnico de Emprendimiento en el SNCI es un espacio importante de coordinación público-privada para impulsar la implementación de esta política.

La política de emprendimiento es un buen ejemplo de formulación coordinada de políticas y su implementación vía instrumentos como la Ley 2069 de 2020³. 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 Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) para las micro, pequeñas y medianas empresas (aun cuando solo para alimentos de altos riesgos)⁴, 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 los programas de emprendimiento de alto impacto y articular los

programas de emprendimiento y desarrollo productivo –hasta entonces dispersos y desarticulados en diferentes sectores y entidades– en rutas interinstitucionales.

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 facilitado o promovido el desarrollo y consolidación de la industria *fintech* (ver capítulo *Financiación empresarial*). 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 en un arenero regulatorio más amplio para permitirles a empresas innovadoras no cumplir con ciertas regulaciones hasta por dos años.

CIERRE DE EMPRESAS

El emprendimiento, entendido como motor del proceso de mercado, requiere experimentación e innovación. Esto solo se puede dar en un ambiente con procedimientos expeditos y de bajo costo para cerrar empresas que fracasan y eliminar apoyos que evitan la salida de empresas improductivas. Facilitar cerrar empresas a su vez incentiva y hace más sencilla la creación de nuevas empresas. Favorecer el proceso de experimentación involucrado en el emprendimiento dinámico, donde fallar rápido y barato es crítico para iterar ideas y modelos de negocio, es fundamental para responder a cambios coyunturales y llegar a un negocio rentable y escalable. Además, acelera la liberación de recursos, en particular el tiempo y la energía de los emprendedores, que pueden destinarse a actividades de mayor productividad.

No obstante, 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. El procedimiento, sobre todo, puede ser engorroso y lento, pues implica identifi-

³ “Por medio del cual se impulsa el emprendimiento en Colombia”.

⁴ El beneficio de las tarifas de Invima en la Ley de Emprendimiento solo aplica para alimentos de alto riesgo. Además, lo que se encuentra exceptuado del pago de estas es el registro, excluyendo de tal manera los permisos y las notificaciones sanitarias, propias de los alimentos de mediano y bajo riesgo, limitando su aplicabilidad.

car 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.

Además, el cierre de empresas no es suficientemente oportuno para entender la dinámica empresarial. En algunos casos, las personas naturales (85%) simplemente dejan de renovar porque

es muy costoso pagar y cancelar. Así, en cinco años su registro se da de baja, lo que permite ahorrar el costo de la cancelación. Sin embargo, esta práctica impide observar de manera oportuna cuándo un negocio pequeño cesa su actividad o migra a otra.

Colombia ha avanzado en hacer más sencilla la creación de empresas mediante mecanismos como la VUE y el Sistema de Afiliación Transaccional (SAT), permitiendo realizar trámites mercantiles, tributarios y de seguridad social requeridos para la apertura de empresas en tan solo una hora para persona natural y un día para persona jurídica. Sin embargo, no ha habido un esfuerzo sistemático y sostenido similar enfocado en facilitar el cierre de empresas. Se debe avanzar con el mapeo detallado de los trámites y entidades involucradas.

Recomendaciones



Nueva recomendación



Recomendación relacionada



Recomendación priorizada



Adoptar un plan de reducción de los costos en cada etapa del proceso de creación y crecimiento empresarial: costos de entrada, costos de la contratación laboral, costos regulatorios asociados a producción y comercialización y costos tributarios. En particular, crear e implementar un registro mercantil gratuito para nuevos emprendimientos que permita visibilizarlos y contabilizarlos eliminando los costos en etapas iniciales de las empresas.

Este plan, con particular énfasis en costos de entrada, de salida y de permanencia, debe estar basado en los lineamientos del CONPES 3956, y es necesario implementarlo en el marco del Comité de Formalización del SNCI [ver Fedesarrollo, 2022]. Asimismo, conviene incluir costos de liquidación de personas jurídicas y los costos y procesos de bancarrota de personas naturales, facilitando la salida rápida de talento y capital de negocios sin perspectivas de crecimiento.

Los costos de empezar nuevas empresas son elevados en Colombia, no solo por trámites, sino por condiciones tributarias. Las tasas de renta empresariales son elevadas, de las más altas de la OCDE, y con la reforma tributaria aprobada pueden ser mayores. Los detalles al respecto se cubren en el capítulo *Sistema tributario*, pero en esta recomendación es oportuno recordar los efectos de dicho cambio sobre el dinamismo empresarial y la necesidad de fortalecer el régimen simple y reducir transversalmente las cargas impositivas sobre personas jurídicas.

Asimismo, si bien se ha avanzado en la reducción de cargas relacionadas con el Invima, la reglamentación de la Ley de Emprendimiento solo aplica para registro de alimentos de alto riesgo, limitando demasiado la aplicabilidad para la mayoría de mipymes. Se requiere entonces una evaluación completa de la necesidad y conveniencia de exigir requisitos sanitarios y sus estándares a todas las empresas sin análisis adecuado de riesgos y de capacidades.

De igual forma, se requiere concluir el barrido completo con costos y tiempos de cierre de empresas y generar mecanismos simplificados para evitar las ineficiencias inherentes a procesos largos de cierre. Considerando que muchas de las barreras y dificultades también dependen del nivel subnacional, es posible emplear el índice de competitividad de ciudades para impulsar la facilitación y el mejoramiento del ambiente de negocios a dicha escala. Finalmente, durante la pandemia se habilitó el módulo de insolvencia de la SS y otros instrumentos de cierre de empresas abreviados que se deben consolidar.



Fortalecer la VUE-SAT para reducir tiempos y costos de trámites, e identificar en el proceso los que se pueden eliminar para nuevas empresas.

Desde Confecámaras se están realizando actividades que tienen como objetivo la estabilización de las funcionalidades para empleadores disponibles en el SAT, pero no han tenido éxito. Las nuevas funcionalidades que se lanzaron este año, en el mes de mayo, incluyen la afiliación de una empresa por primera vez en un departamento a una caja de compensación familiar y el reporte de inicio de relación laboral completo, es decir, a la entidad promotora de salud (EPS) y al fondo de pensiones del empleado, y a la caja de compensación y a la administradora de riesgos laborales (ARL) del empleador.

De igual forma, se desarrolló una funcionalidad para que un ciudadano se pueda afiliar a un fondo de pensiones a través de SAT-Mi Seguridad Social. Sin embargo, la funcionalidad de afilia-

ción a una caja de compensación familiar se ha desarrollado paulatinamente ya que cuando se lanzó solo entraron unas pocas. Tomando como referencia el último informe que se tiene disponible desde Confecámaras, van 27 cajas de compensación familiar vinculadas, lo que representa el 63 % del total de estas cajas y el 88 % de la población afiliada.

Al respecto, se debe tener en cuenta que, cuando se hace la solicitud de afiliación a una caja de compensación familiar por SAT, esta se toma un tiempo para dar la respuesta. Al usuario se le notifica sobre la aprobación o rechazo de la solicitud vía correo electrónico. Adicionalmente, para hacer la solicitud de afiliación por medio del SAT es importante que el empleador registre la sede principal y las sedes adicionales que requiera, así como los cen-

tros de trabajo, los cuales deben ser asociados a una de las sedes que previamente fueron creadas.

De cualquier forma, una ventaja destacada de realizar la solicitud de afiliación a una caja de compensación familiar por el SAT es que no se deben adjuntar todos los documentos que se requerirían en el caso de que el empleador hiciera el proceso por el portal de una de estas entidades, como por ejemplo copia del documento de

identidad del representante legal, RUT y certificado de existencia y representación legal expedido por la cámara de comercio. Esta simplificación se debe a la interoperabilidad del SAT con el RUES, que hace innecesario adjuntar documentación que comprueba la existencia y legalidad de la empresa. Ahora bien, es clave que el SNCI apoye la tarea que ha adelantado Confecámaras para facilitar el uso del SAT para todos los empresarios y emprendedores.



Consolidar el Comité de Sandboxes Regulatorios y Mecanismos Exploratorios e implementar su hoja de ruta.

El Comité de *Sandboxes* Regulatorios y Mecanismos Exploratorios del SNCI, con secretaría técnica de iNNpulsa, se creó con el fin de generar espacios de experimentación regulatoria que facilitaran la entrada de nuevos emprendimientos de base tecnológica y digitales al país. El comité es un espacio para imple-

mentar el modelo de areneras, exitoso en ámbitos de regulación financiera, y extenderlo a procesos de emprendimiento que involucren nuevas tecnologías y nuevos modelos de negocio, y que requieran articulación y confianza entre entidades regulatorias y sector privado.



Implementar rigurosamente el CONPES 4011 de emprendimiento y finalizar la reglamentación de la Ley 2069 de 2020.

El Gobierno cuenta con una hoja de ruta clara y con instrumentos de política para impulsar el ecosistema de emprendimiento en Colombia. El primer paso urgente es terminar de reglamentar todos los artículos de la Ley 2069 que lo requieran. De hecho, si bien mediante Decreto 1889 de 2021 se regularon las tarifas del registro Invima⁵, la norma es demasiado restrictiva con relación a productos elegibles.

Asimismo, se deben sortear las dificultades a la hora de unificar bajo iNNpulsa los diferentes instrumentos de emprendimiento, una tarea contemplada en el artículo 46 de la Ley 2069, reglamentado por el Decreto 1838 de 2021, 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 implementan instrumentos de emprendimiento, como es el caso del SENA y su Fondo Emprender.

Como lo sugiere el CONPES, su implementación debe enfocarse en el desarrollo de condiciones habilitantes y marchitar la actual focalización por tamaño de empresas; 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)⁶.

⁵ Como se mencionó anteriormente, lo que se encuentra exceptuado del pago de las referidas tarifas es el registro, es decir, lo concerniente a los alimentos de alto riesgo, excluyendo de esta manera a los permisos y notificaciones sanitarias, propias de los alimentos de mediano y bajo riesgo. Cabe señalar que la Resolución 719 de 2015, "Por la cual se establece la clasificación de alimentos para consumo humano de acuerdo con el riesgo en salud pública", establece la clasificación de los alimentos con base en su riesgo, dentro de los cuales pueden señalarse como de alto riesgo: la leche y sus derivados lácteos, productos cuyo ingrediente principal es el agua o destinadas a ser hidratadas o preparadas con leche, frutas y otros vegetales, entre otros. Por su parte, las empresas que se encontrarían exceptuadas del pago de la tarifa por expedición, modificación y renovación del registro sanitario, con base en la normativa señalada son: Todo tipo de microempresas con excepción de aquellas que se encuentran en situación de subordinación respecto de una gran empresa, o pertenecen a un grupo empresarial. Pequeños productores, es decir, personas naturales que posean activos no superiores a 284 smmlv. Cooperativas, Microempresas que sean asociaciones mutuales y agropecuarias, étnicas y campesinas que desarrollen actividades productivas.

⁶ 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.

En ese orden de ideas, una buena estrategia de segmentación debe identificar y permitir autoselección de pequeñas empresas que introducen cambios tecnológicos y en el modelo de negocios, pues son las que tienen posibilidad de ser de alto impacto.

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, idea que al escri-

bir este informe ha vuelto a ser presentada como ponencia de la reforma tributaria. El CPC recomienda hacerle seguimiento periódico a la implementación del documento CONPES en el Comité Ejecutivo del SNCL cada tres meses y en Consejo de Ministros cada seis meses y transitar hacia una segmentación de las políticas de acuerdo a indicadores de crecimiento y no de tamaño.



Todos los programas de apoyo al emprendimiento deben implementarse a través de pilotos evaluables para permitir la experimentación iterativa basada en evidencia. Igualmente, todo programa debe contar con evaluaciones antes de escalarse.

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). La creación en 2019 de la Gerencia de Analítica de iNNpursa, con líneas de trabajo en estudios e investigaciones y evaluación, monitoreo y seguimiento, es un gran avance en esta dirección que debe ser respaldado.

La Gerencia de Analítica, en coordinación con el DNP y con apoyo de organizaciones privadas, debe consolidar sistemas bien diseñados e implementados de monitoreo y evaluación. Toda nueva intervención debe basarse en un análisis de fallas de mercado para justificar la intervención del Estado, junto con la identificación de posibles fallas de mercado siguiendo la línea de DNP (2020) y el marco conceptual delineado en la separata de este informe. 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 el crecimiento, la productividad y la incorporación o mantenimiento en el proceso de formalidad. Como ejemplos importantes de avances hacia estos propósitos, vale mencionar las acciones del CONPES 4011, en su objetivo relacio-

nado con fortalecimiento de la arquitectura institucional para el emprendimiento, y lo previsto en el CONPES 4083, el ejercicio de ArCo y test de funcionalidad para emprendimiento.

La publicación del índice subnacional de emprendimiento junto con el CPC será una herramienta adicional para monitorear y evaluar los impactos de la política. Además, se están construyendo indicadores para el monitoreo y la evaluación de programas como CEmprende (evaluación en proceso de entrega en el momento de esta publicación), Núcleo E y Apps.co. Estos esfuerzos deben continuar y ampliarse, de forma que informen la priorización del presupuesto de inversión en el DNP y los ministerios.

Por último, para fortalecer el proceso de creación de nuevos instrumentos y programas, el CPC recomienda 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; [2] para justificar cada instrumento sobre la base de evidencia o de la intención probada de generación de esta a través de experimentación estructurada, y 3] con el fin de trabajar de la mano de los entes de control para facilitar procesos de innovación en programas públicos de apoyo al emprendimiento y a la innovación.



Eliminar incentivos para la creación indiscriminada de empresas, más allá de la agenda de facilitación de negocios. Esta recomendación debe ir de la mano de las reformas necesarias al mercado laboral para evitar que el emprendimiento de subsistencia sea un mal sustituto al empleo.

Cifras del RUES muestran que el 33,1% de las empresas que se constituyen en el país sobreviven al término de cinco años. Por otra parte, datos del Global Entrepreneurship Monitor muestran que en Colombia el 77% de los emprendedores manifiestan que una de sus motivaciones para emprender es la de obtener un ingreso ante la escasez de empleos. Los subsidios, programas y demás incentivos

pueden funcionar como mecanismos de protección de la fuente de ingresos de dichos emprendedores ante las fallas de un mercado laboral que no logra emplear a toda la población y donde se evidencian diferencias importantes entre grupos poblacionales, en particular para mujeres y jóvenes. Este esquema es subóptimo y resulta en una excesiva creación de micronegocios.

No obstante, con la caracterización de las empresas es posible focalizar mejor la política para escalar emprendimientos que crezcan y en últimas tengan los réditos planteados por la literatura: promover la innovación, generar empleo y favorecer la competencia. Conviene tener presente que la creación indiscriminada de empresas va a existir mientras persista la necesidad de establecer un negocio para subsistir dadas las pocas oportunidades en el mercado laboral y sus propias inflexibilidades.

La separata de este año desarrolla en detalle la idea de efectos inesperados e indeseados de políticas públicas. Como se ha argumentado, el emprendimiento de subsistencia puede ser un mal sustituto del mercado laboral, y crear más incentivos a la creación de empresas que no resuelven fallas de mercado puede tener consecuencias negativas inesperadas. Por ejemplo, una evaluación de impacto reciente encuentra que en Perú incentivar la creación de empresas no solo puede llevar a firmas de peor ca-

lidad; puede también afectar los ingresos de los emprendedores con proyectos de “calidad baja”⁷. 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).

El CPC recomienda que en el SNCI y su Comité Técnico de Emprendimiento se haga un ejercicio exhaustivo que identifique los incentivos y subsidios a la creación de empresas que existen en Colombia a través de ArCo. Con base en este mapeo, se recomienda estudiar la eliminación de aquellos para los que no haya evidencia contundente de impacto positivo sobre la entrada de empresas productivas con vocación de crecimiento.



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

Es necesario priorizar el cierre ágil de empresas en la agenda de racionalización y simplificación de trámites para el desarrollo empresarial. Esto requiere, en primer lugar, mapear de forma estructurada los diferentes pasos que las empresas deben dar para cerrar. También implica 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, en línea con el CONPES 4011, que incluye en su plan de acción:

el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación y la Superintendencia de Sociedades, establecerá planes para la simplificación y virtuali-

zación de trámites de cierre y liquidación de empresas en la Ventanilla Única Empresarial (VUE) que servirá de orientación para empresarios y Cámaras de Comercio, entre otros actores, para la utilización e implementación de mecanismos expeditos para la reorganización y liquidación de empresas.

El plan contempla además 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. Se debe en esta misma línea consolidar la VUE y el SAT⁸, y su uso en todo el territorio nacional. Finalmente, también se propone fortalecer los avances impulsados en pandemia como el “martillo electrónico” y la “liquidación abreviada” de la SS.

⁷ 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).

⁸ Las funcionalidades del SAT aún no son estables, lo que impide que los empresarios puedan realizar sus trámites de formalización laboral de forma rápida y eficaz. Adicionalmente, no se ha logrado vincular a los departamentos de Norte de Santander, Santander y Nariño debido a que sus gobernaciones cobran una tasa de sistematización que, de acuerdo con circular de la Función Pública, es ilegal.

MEJORAS DE PRODUCTIVIDAD EN EL INTERIOR DE LAS EMPRESAS

Las mejoras de capacidades y formas de hacer las cosas dentro de las empresas ha sido en Colombia la principal fuente de aumentos en productividad. Hay varios tipos de acciones y de capacidades que hay que desarrollar internamente, tanto en la mejora de procesos productivos como en mejor posicionamiento de productos (CPC y Universidad de los Andes, 2017). Estas optimizaciones dentro de las empresas pueden generar incrementos de productividad sostenidos en el tiempo, lo cual potencia su efecto sobre la productividad agregada (BID, 2016).

En el interior de las empresas, uno de los determinantes más importantes de la productividad es su capital humano. El nivel, la calidad, la pertinencia de la escolaridad y formación, así como su desarrollo continuo, contribuyen de manera determinante a dicha variable (OCDE, 2021c). Los proyectos Capital Humano, del Banco Mundial, y El Lado Humano de la Productividad, de la OCDE, confirman la centralidad de los temas de capital humano, desarrollados en más detalle en los capítulos *Educación* y *Mercado laboral*.

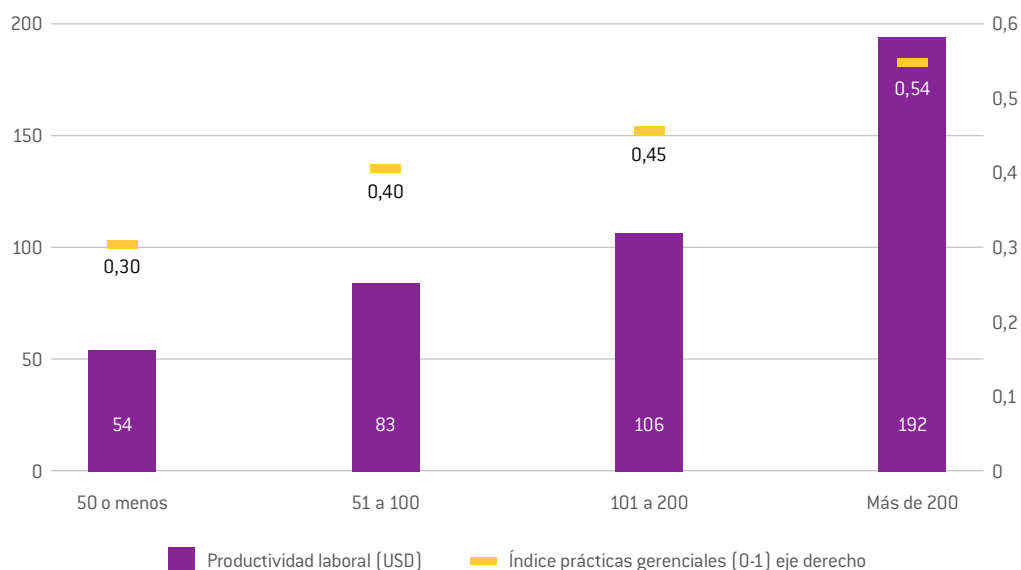
Un tipo particularmente importante de capital humano son las habilidades gerenciales pues influyen en la habilidad de las empresas de identificar nuevas tendencias tecnológicas, desarrollar planes para aprovecharlas y entrenar el capital humano neces-

ario para ejecutarlos (Cirera 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 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 DNP construyó un índice de capacidades gerenciales y ha mostrado que está relacionado con la productividad y el tamaño empresarial (Gráfica 7a). El DNP también muestra 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*).

El nivel de prácticas gerenciales de las empresas en Colombia no solo es menor al de países desarrollados. Además, los empresarios no son conscientes de estas deficiencias. 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 emprender mejoras. Una empresa promedio en Colombia obtiene la mitad del puntaje de prácticas gerenciales del obtenido por una empresa promedio en Estados Unidos (Gráfica 7b).

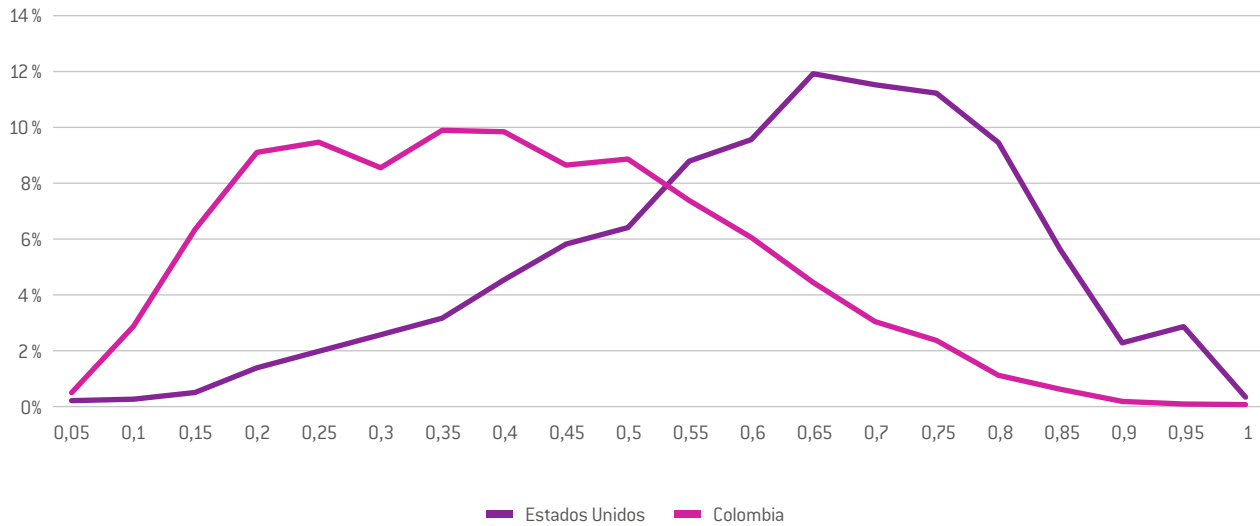
Gráfica 7. Productividad laboral y prácticas gerenciales, 2018.

a) Productividad laboral y prácticas gerenciales según tamaño empresarial, 2018.



Fuente: DNP, con base en DANE EDIT (2018).

b) Distribución del puntaje en el índice de prácticas gerenciales en Colombia y Estados Unidos, 2018.



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

Una de las palancas principales de la productividad interna es la inversión en mayor calidad, que explica gran parte de las diferencias en los precios de los productos. Elevar la calidad del producto genera mayor diferenciación y valor agregado (Cusolito y Maloney, 2018), y requiere implementar mejoras en procesos, cumplir con estándares y lograr certificaciones. 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. La encuesta también confirma la fuerte relación entre la innovación, la productividad y la calidad, pues muestra que las empresas innovadoras tienen una productividad laboral cuatro veces mayor que las no innovadoras y que su tasa de certificación de calidad es entre seis a ocho veces mayor.

Asimismo, 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. Un tema importante para analizar en Colombia es la creación de mercados vía innovación (Christensen, 2021) y la interrelación entre internacionalización y cierre de brechas tecnológicas a nivel de empresas (Banco Mundial, 2022).

Recomendaciones



Nueva recomendación



Recomendación relacionada



Recomendación priorizada



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 ya que muchas veces “no se sabe lo que no se sabe”. 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 Or-*

ganizational 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 el posicionamiento en prácticas gerenciales de la organización vis a vis con las empresas encuestadas por la EDIT en Colombia y vis a vis con las empresas encuestadas por la MOPS en Estados Unidos. De igual modo, la herramienta sugeriría prácticas adicionales que cada organización podría implementar para mejorar su calificación, y serviría como piloto para el posterior desarrollo de otros instrumentos más sofisticados y especializados.



Seguir fortaleciendo los programas de extensionismo tecnológico y asistencia técnica, y en particular Fabricas de Productividad, con base en los resultados de evaluaciones iterativas y articulando los diferentes instrumentos.

Los programas de extensionismo buscan fortalecer aspectos internos de las empresas para elevar su productividad, y en Colombia son un ejemplo de formulación e implementación de políticas públicas basadas en evidencia. Así lo ilustra el hecho de que, después de llevar a cabo en 2012 un piloto con evaluación de impacto en el sector de autopartes liderado por el DNP y el Banco Mundial, su iteración, priorizando la generación de evidencia desde el diseño de los programas, ha culminado en el actual programa Fábricas de Productividad, administrado por Colombia Productiva. Es importante resaltar que esta iniciativa es posible gracias a que las cámaras de comercio están a cargo de su desarrollo, lo que ha permitido llevarla a los 32 departamentos, incluidos Chocó, Caquetá, Guaviare y Amazonas.

Ahora bien, 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, e hizo recomendaciones para una mayor eficiencia y formación de estos agentes (Puyana *et al.*, 2021). Asimismo, el DNP contrató una evaluación de operación y resultados que debe ser tenida en cuenta para la siguiente iteración del programa. Además, con recursos de la CAF, se está diseñando una

metodología de evaluación de impacto para determinar efectos causales del programa sobre la productividad de las empresas.

Es importante concluir las evaluaciones y usarlas para seguir escalando el programa; en particular, 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”. 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, implementado junto con las cámaras de comercio. Así las cosas, el CPC recomienda la adopción de las recomendaciones que salgan de la evaluación en la implementación y/o modificación del programa.

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 usuarios identifiquen y accedan a ellos de manera fácil. Además, es necesario complementar estos programas 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, la calidad y la pertinencia de la educación y el desarrollo continuo de habilidades en la fuerza laboral.

Al mismo tiempo, 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.

Por último, cabe tener presente que la creación de nuevos programas de cierre de brechas tecnológicas debe seguir una serie de criterios, similares a los propuestos en Banco Mundial (2022). Entre estos requerimientos se incluyen: diagnóstico de por qué las empresas no adoptan tecnologías, identificación de fallas de mercado, eliminación de barreras regulatorias, inversión en infraestructura habilitante, mecanismos de financiación de proyectos de tecnología, adecuada información de desarrollos tecnológicos, identificación de externalidades positivas y de efectos de red.



Consolidar la implementación del documento CONPES de laboratorios y el fortalecimiento del Subsistema Nacional de la Calidad (SICAL), haciendo seguimiento periódico en el Comité Ejecutivo del SNCI y en Consejo de Ministros.

El objetivo del CONPES de laboratorios 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 86,4% con corte al enero de 2022. Entre otros, se destaca el fortalecimiento organizacional y presupuestal del Instituto Nacional de Metrología (INM), una entidad neurálgica para el SICAL. Sin embargo, preocupan los numerosos movimientos recientes en los cargos directivos del INM y la vacancia en la dirección 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.

A su vez, se deben continuar fortaleciendo las capacidades del SICAL y financiando la provisión de infraestructura de calidad y de laboratorios de prueba. Conviene mencionar que las necesidades de recursos públicos para actualizar la infraestructura del SICAL son bajas, y tendrían un impacto amplio en la exportación y la formación de CGV.

En definitiva, 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 Consejo de Ministros –cada seis meses–.



Se deben revisar los programas de apoyo a la calidad y sus evaluaciones de impacto de forma que se puedan profundizar los que funcionan o crear programas nuevos para generar procesos de calidad en las empresas colombianas, incluyendo las mipymes.

Los estándares de calidad son procesos costosos que requieren capacidades gerenciales, recursos humanos, financiación y tiempo. Únicamente las empresas más productivas, que suelen ser las

más grandes, son capaces de financiar y cumplir estas condiciones. Como se detalla en la separata, regulaciones que establecen requisitos que no se compadecen con las capacidades de las em-

presas no impiden que haya empresas que no cumplan con los estándares; solo alimentan la informalidad.

Para lograr que más empresas logren cumplir con los estándares de calidad, nacionales e internacionales, se requiere una serie de instrumentos que faciliten rutas de mejoras en capacidades en línea con la implementación de la ley de escalera de formalización y las ideas de la separata:

1. Areneras regulatorias, implementadas en el Comité de *Sandbox* Regulatorio, para diseñar sistemas mediante los cuales las empresas pequeñas y nuevos emprendedores no tengan que cumplir inmediatamente con todos los estándares definidos, sino que se establezcan plazos de cumplimiento. La

empresa en esta etapa no podrá eludir responsabilidades por este incumplimiento temporal en términos de derechos del consumidor, pero podrá operar bajo el paraguas de las areneras y transitar su proceso de cumplimiento

2. Se deben promover programas de calidad dentro de los clústeres y los encadenamientos productivos con esquemas de empresas ancla que faciliten y participen en la generación de capacidades y certificaciones de calidad de sus proveedores.
3. Se deben fortalecer el área de calidad de Colombia Productiva y los componentes de calidad de Fábricas de Productividad.
4. Se deben consolidar facilidades de financiación para inversiones en capacidades para mipymes.



Fortalecer la productividad de los servicios y posibilidades de encadenamientos para así aumentar la productividad de las cadenas de valor.

El proceso de cambio estructural en Colombia y Latinoamérica en general se refleja en un aumento de la participación del sector servicios en la economía. Parte de esto responde a la reducción en costos de transacción, comunicación y monitoreo entre empresas y a la posibilidad de tercerizar servicios empresariales. Las mejoras en productividad en el sector agricultura y en manufacturas también liberan recursos de estos dos sectores (World Bank, 2021).

Aumentar la productividad del sector servicios mediante capacitación de recurso humano, transferencia de tecnología, digitalización y reducción de barreras al comercio de servicios es una agenda importante que no solo aumentará la productividad de las empresas de servicios, sino las de sus cadenas de valor. Una agenda de servicios dentro de la PDP es necesaria para el desarrollo manufacturero y agrícola y su internacionalización (ver Misión de Internacionalización y capítulo *Internacionalización*).



La PDP requiere un componente de cierre de brechas tecnológicas apalancadas en las capacidades gerenciales y de innovación. Fábricas de Productividad podría explorar nuevos módulos de asistencia para ese fin, en línea con los últimos estudios del Banco Mundial en la materia.

Muchas empresas están alejadas de la frontera tecnológica, y hay enorme variación entre ellas. En Colombia coexisten compañías que han superado varias revoluciones industriales con otras que no las han empezado. Ahora, dado que el proceso de cierre de brechas tecnológicas es incremental, pero a su vez enormemente beneficioso para la productividad, el empleo y la resiliencia, es importante tener módulos en Fábricas de Productividad focaliza-

dos en la adopción de tecnologías de frontera. En este sentido, se observa que el acceso no es suficiente y que el uso es lo fundamental. Dicho programa cubre algunas de estas dimensiones, en particular la transformación digital, pero es importante aumentar la coordinación entre la prospectiva digital y Fábricas junto con el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (Minciencias) para acelerar el cierre de estas brechas (World Bank, 2022).

CRECIMIENTO EMPRESARIAL Y REASIGNACIÓN ENTRE EMPRESAS

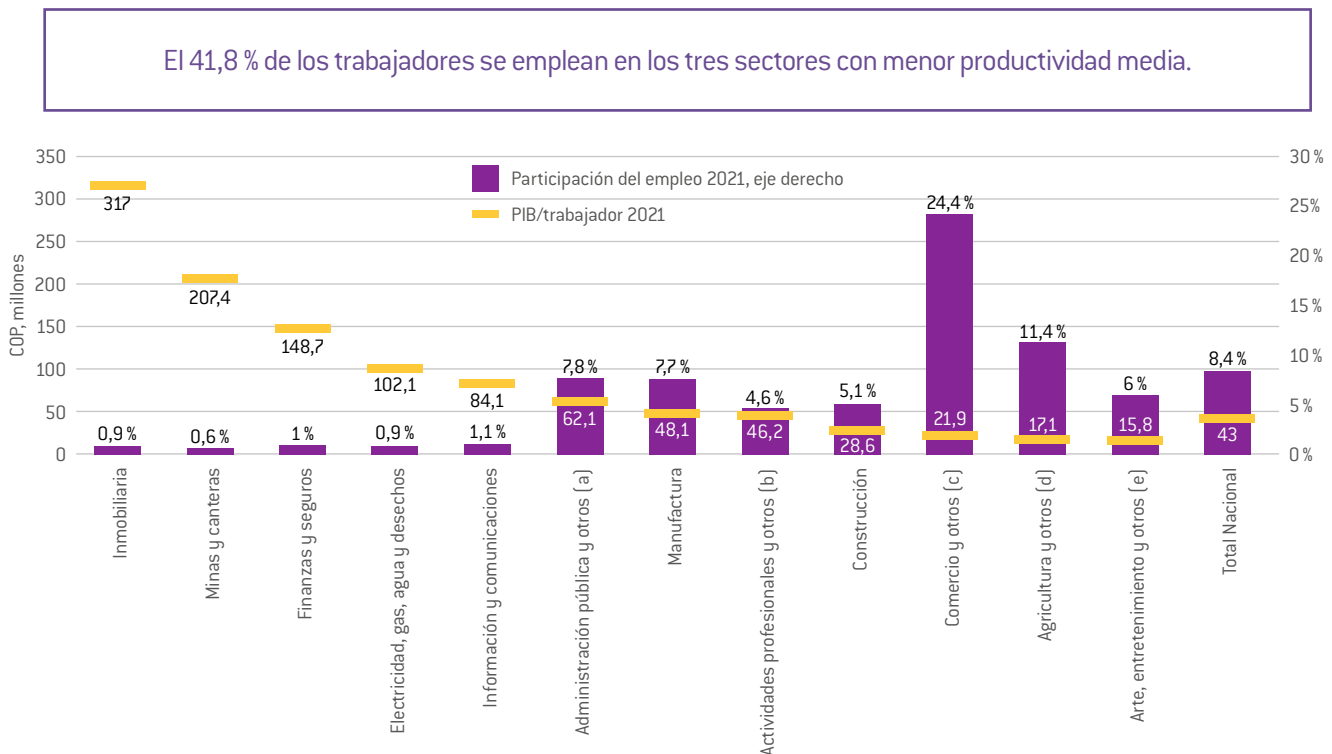
El último factor que determina la productividad es la reasignación de recursos hacia sectores y empresas más productivas. Esta sección analiza oportunidades para facilitar la reasignación entre sectores y luego se concentra en los retos de la reasignación entre empresas de un mismo sector.

Por una parte, se evidencia que las tres ramas de actividad⁹ de menor productividad emplean a alrededor del 41,8 % de los trabajadores formales (Gráfica 8). Estudios muestran que el empleo fluye hacia los sectores donde trabajadores adicionales son más productivos, pero de manera menos fluida que la inversión de capital (Zuleta y Gamboa, 2017). Esto enfatiza la necesidad de mejorar el funcionamiento del mercado 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 *Financiación empresarial*).

Facilitar la movilidad de trabajadores y de capital de sectores de menor productividad a sectores de mayor productividad es crítico para impulsar más empleo y empleos mejor remunerados, lograr la escala eficiente de producción en nuevos sectores, facilitar el crecimiento de emprendimientos basados en nuevas tecnologías y modelos de negocios, y hacer más sencilla la internacionalización de más empresas colombianas. Este proceso debe incluir una sólida agenda de servicios (World Bank 2022) y de encadenamientos y servicios empresariales.

Gráfica 8. PIB por trabajador y participación en el empleo por sector. Colombia, 2020.



Nota: Sectores según 12 agrupaciones de CIIU 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 y servicios de comida; (d) agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca; (e) actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios.

Fuente: DANE.

⁹ Utilizando las 12 agrupaciones del DANE con base en CIIU Rev 4.

Un estudio reciente de Movilidad Empresarial en Confecámaras sobre 299.565 empresas que operaron en el país en el periodo comprendido entre 2013 y 2021 muestra que el 14,1% de unidades que eran microempresas al inicio del periodo de análisis pasaron a ser empresas pequeñas, medianas o grandes durante los ocho años siguientes. Por otra parte, el 23,8% de empresas pequeñas pasaron a ser medianas o grandes, y el 19,4% de empresas medianas pasaron a ser grandes. En concreto, se tiene que la proporción de empresas que logran incrementar su tamaño es superior para las que se constituyeron bajo un tipo de organización jurídica societario, las que exportan, las que están registradas en el RUP, las que forman parte de una iniciativa clúster y las que se dedican a actividades en los sectores de extracción o de construcción. Entender los factores de crecimiento y migración de empresas entre tamaños es clave para la formulación de políticas.

REASIGNACIÓN ENTRE EMPRESAS

Dentro de cada sector, las empresas de mayor productividad deben poder crecer absorbiendo un mayor uso de recursos. Esto se da en la medida en la 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 muestra 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 formal promedio en Colombia crece a un ritmo menor que la empresa promedio de Estados Unidos. Esta diferencia se origina, entre otros, 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 concentra-

ción mayor de empresas viejas, pequeñas e improductivas, denominadas “empresas zombi” (Gouveia y Osterhold, 2018)¹⁰.

COMPETENCIA

Los patrones de crecimiento y decrecimiento, entrada y salida de empresas, al igual que la limitada inversión en I+D, de adopción de nuevas tecnologías y de inversión en procesos de internacionalización, están todos relacionados con la limitada competencia en Colombia. Son muchos los mecanismos que median la relación positiva entre productividad y competencia (Barseghyan, 2008; CAF, 2018; Ospina y Schiffbauer, 2010). Las características de la demografía y la dinámica empresariales 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).

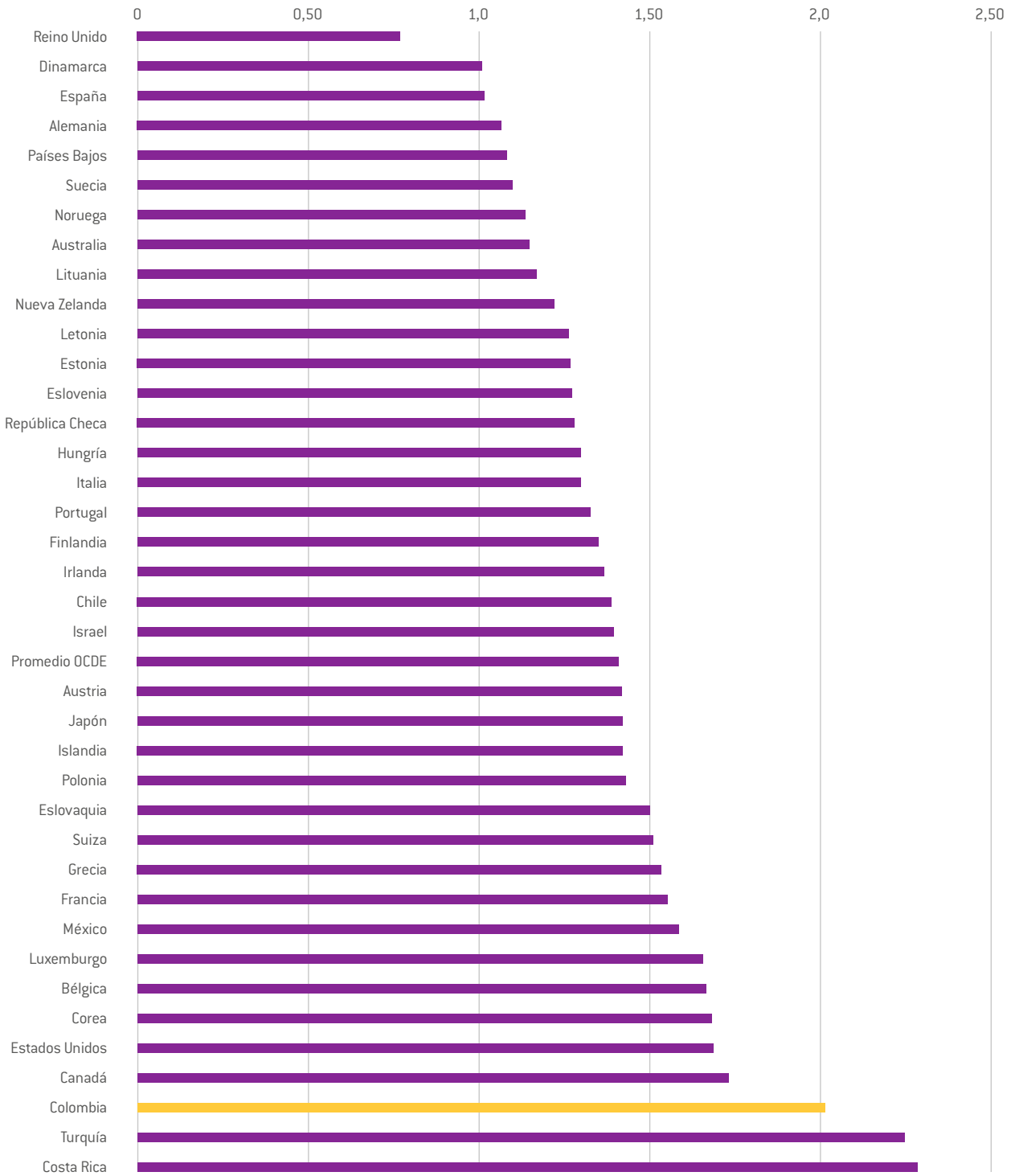
En gran medida, los problemas de competencia son el resultado de intervenciones de mercado y regulaciones que distorsionan la competencia al limitar la entrada de competidores, dar ventajas a incumbentes, reducir los incentivos a innovar, y proteger rentas de la regulación. Efectivamente, Colombia ocupa la tercera posición entre los países de la OCDE donde la regulación distorsiona más la competencia, resultado de un ambiente regulatorio complejo (tercer país más complejo en la OCDE), y barreras a nuevos entrantes y *startups* (posición 4 en la OCDE) (Gráfica 9).

Asimismo, sectores importantes de la economía presentan altos índices de concentración, como los de 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 competencia vigorosa, este fenómeno es menos marcado para Colombia (Eslava *et al.*, 2019). Los márgenes persistentes en distintas industrias también son indicativos de problemas competitivos producto de poca competencia doméstica y desde el exterior. Un estudio reciente de la Misión de Internacionalización confirma que las empresas con mayores márgenes (reflejo de que enfrentan menor competencia) son menos productivas e invierten menos en TIC (Looty *et al.*, 2021).

¹⁰ Estudios de Confecámaras muestran que aproximadamente tres de cada diez empresas sobreviven al término de cinco años, lo que indica algún reemplazo de empresas improductivas por empresas nuevas, al menos en la formalidad.

Gráfica 9. Posición de Colombia en el PMR de la OCDE (2021).

Colombia está en la tercera posición dentro de los países de la OCDE en términos de distorsión sobre la competencia de sus políticas regulatorias y en cuarta posición en barreras a nuevos entrantes.



Fuente: OCDE (2021).

REGULACIÓN

La separata de este año describe en detalle los mecanismos que inciden en los efectos indeseados de las regulaciones e intervenciones en mercados. En este capítulo se muestran los efectos perversos de regulación en dinámica empresarial, competencia e incentivos y generación de capacidades.

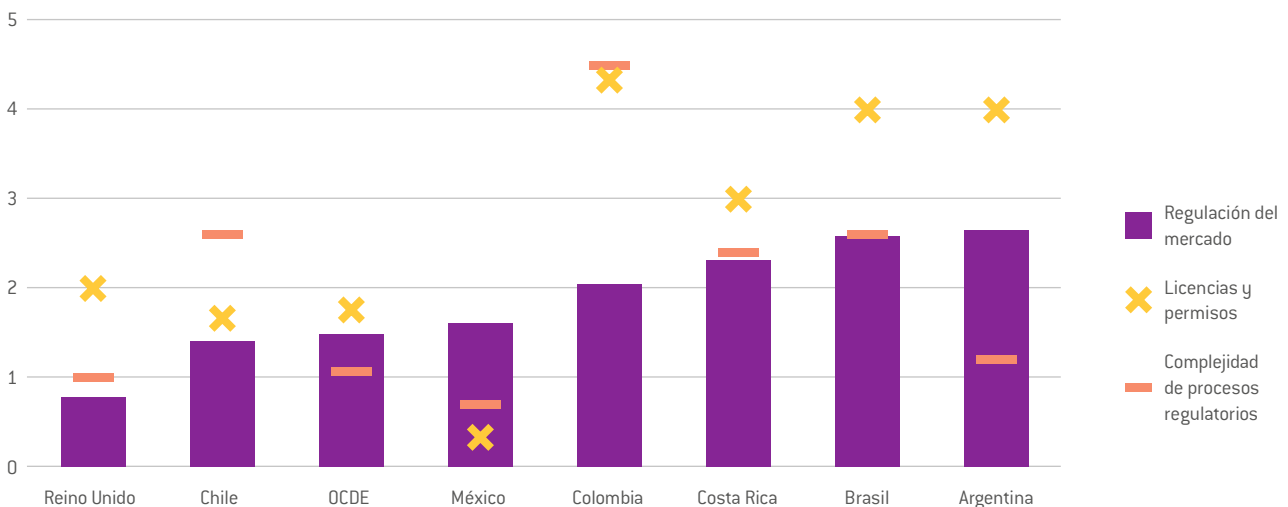
En particular, las regulaciones tienen impactos diferenciales sobre empresas de diferente nivel de productividad e impiden que las de menor productividad puedan hacer las inversiones y recibir los apoyos que le permitan aumentarla. Ejemplo de esto son las variadas tasas de impuestos entre sectores, firmas 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. Asimismo, las favorecidas tienen la capacidad de incidir en la regulación y tienen los incentivos de hacerlo, frecuentemente limitando la competencia. De tal manera, cambios regulatorios que promueven la competencia en los mercados están relacionados con una mayor productividad (Anderton *et al.*, 2020).

Las distorsiones afectan la respuesta de la economía a choques negativos, su resiliencia y la velocidad a la que se recupera (Di Mauro y Svyerson, 2020). En ausencia de distorsiones, las empresas que saldrían del mercado durante crisis son las de menor productividad, aumentando así la productividad promedio. Este efecto se acentúa 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 pueden hacer que las crisis se prolonguen y las economías se recuperen más lentamente.

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 10). 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. Diferentes maneras de entender estas dinámicas están en la separata.

Gráfica 10. Puntaje en regulación de mercados de la OCDE. Colombia y países de referencia, 2018.

En el indicador de regulación de mercados de la OCDE, Colombia obtiene el peor puntaje en los pilares de complejidad de los procesos regulatorios y las licencias y permisos a nuevas empresas.



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

Fuente: OCDE (2018).

Las barreras al comercio internacional son un ejemplo de regulación que afecta 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.*, 2018b). Finalmente, la Misión de Internacionalización también actualizó los datos de barreras no arancelarias, mostrando el aumento en el cubrimiento de capítulos arancelarios y los equivalentes en términos de protección arancelaria.

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.*, 2018a). Además, alrededor del 26 % de los productos importados están sujetos a MNA que no tienen justificación técnica¹¹, 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, 2020).

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 comparados con la productividad laboral y empresarial. Con respecto a la informalidad laboral, el 63 % de los trabajadores no aportan a

seguridad social, lo cual se relaciona 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 % cuenta con matrícula mercantil, 1 % paga salud, pensión o 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-coste de ser formal es positivo.

El índice multidimensional de informalidad empresarial incluye cuatro dimensiones –entrada, insumos, producción y tributaria– y permite hacer un diagnóstico, con base en la información de la EMI-CRON, que refleja la idea de un continuo de formalidad e informalidad. Según esta medida, la tasa de incidencia ajustada de informalidad empresarial multidimensional para 2021 fue de 70,4 % a nivel nacional, con un rango de 98,3 % en Riohacha y de 70 % en Tunja (DANE, 2022).

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 (Fernández, 2020).

Así, mejorar la relación beneficio-coste 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; le da a las empresas formales mayor competencia frente a sus rivales informales, permitiéndoles ganar más mercado. Además, de esta forma se promueve que un mayor número de trabajadores ingresen al mercado laboral formal, donde están más protegidos

¹¹ 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.

por los sistemas de seguridad social y donde logran incrementar su ingreso más rápido y de manera sostenida.

PRODUCTIVIDAD DEL GOBIERNO

Aumentar la productividad de la economía requiere también aumentar la productividad del Gobierno (Cusolito y Maloney, 2018). Este último 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 y de coordinación que afectan diversos factores de la productividad. Sin embargo, intervenir exitosamente, sin generar distorsiones que generen incentivos perversos debido a fallas de gobierno, es difícil.

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. Estas dimensiones también fueron analizadas en la separata.

En este contexto, Colombia cuenta con un conjunto de políticas que organizan la racionalidad de los instrumentos de intervención del Gobierno en el sector privado. Como punto de partida, aborda el CONPES 3866, “Política Nacional de Desarrollo Productivo”, que 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.

Un reto importante para el Gobierno es lograr la correcta implementación de todas las políticas mencionadas en este capítulo y la coherencia con objetivos de reindustrialización, economía popular y transición energética. En este sentido se destaca la metodología ArCo como una herramienta poderosa que permite avanzar en productividad de las intervenciones públicas. Mapeando cerca de 800 instrumentos en 78 entidades para aumentar la productividad y la innovación, ha identificado cuáles cuentan con presupuesto, cuáles tienen la escala para generar un impacto significativo, cuántos recursos se destinan a apoyos directos para empresas de sectores específicos, y el tipo de instrumentos que la PDP recomienda evitar para no generar distorsiones. Estos últimos, en particular, 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. Esto alinearía las agendas departamentales de competitividad e innovación, consensuadas en el marco de las comisiones regionales de competitividad, que dan cuenta de las necesidades en materia de productividad y competitividad de cada región, con las herramientas al nivel nacional.

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).

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 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 y las fallas del mercado laboral. El SNCI es un importante activo del país para lograr consolidar un diálogo estructurado público-privado y coordinar a nivel nacional y subnacional las entidades, políticas y programas de gobierno. La implementación de la nueva metodología de construcción de la Agenda Nacional de Competitividad en línea con el trabajo presentado por Puyana (2021) podría ayudar a lograr un mayor foco e impacto del sistema en los temas más críticos para la competitividad.

Recomendaciones



Nueva recomendación



Recomendación relacionada



Recomendación priorizada



Impulsar y supervisar desde el Comité Ejecutivo del SNCI que se hagan análisis de impacto normativo (AIN) a los reglamentos técnicos ya emitidos y se deroguen aquellos sin evidencia de que generan un impacto económico positivo. Identificar los reglamentos que tienen mayores efectos y fortalecer la mejora normativa ponderada por riesgos.

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. Ahora bien, es imperativo revisar todas las reglamentaciones de este tipo a la luz de su impacto 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 en los que la evidencia indique un impacto económico netamente posi-

tivo, 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 el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE) 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.



Promover la participación de mipymes en aglomeraciones empresariales y en el RUP para aumentar sus posibilidades de crecimiento.

Estudios de movilidad empresarial recientes muestran la correlación entre crecimiento, tipo de organización jurídica societario, exportaciones, registro en el RUP y participación en iniciativas clúster. Fortalecer la productividad de las mipymes puede ser la variable inobservada detrás de todas estas apreciaciones, pero

también se ha evidenciado retroalimentación entre las acciones que toman empresas para registrarse en el RUP, participar en clústeres, exportar y volverse sociedades. Estos esfuerzos generan cambios e inversiones importantes en las empresas que impactan su productividad y posibilidades de crecimiento.



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 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 ins-

tancias de investigación y decisión en trámites administrativos sobre libre competencia. Idealmente, también se necesita 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).



Seguir implementando al documento CONPES de formalización empresarial y hacerle seguimiento periódico en el Comité Ejecutivo del SNCI, así como en 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 50 ciudades, la articulación de los sistemas de salud y riesgos laborales en el 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” (CONPES 3956, p. 86). 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 Invima¹² 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. Esta recomendación sigue la misma línea de evaluar la financiación de la salud y las cajas de compensación a través de impuestos a la formalidad laboral [ver capítulo *Mercado laboral*]. El 70,1 % de empresas del país, que corresponde a las más pequeñas, pagan una tarifa promedio total de COP 66.000 por la renovación del registro mercantil, lo que implica un promedio mensual de COP 5.500. Estos recursos financian programas en materia de emprendimiento, innovación, productividad, digitalización, formación, encadenamientos productivos y constituyen un apoyo financiero y técnico al Gobierno nacional para la implementación de programas como Fábricas de Productividad, CREEce, minicadenas locales productivas y centros de transformación digital en todas las regiones del país. Ahora bien, 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.

¹² 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.



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 colombiano. La política pública evoluciona a la par que las mejoras en la capacidad institucional del Estado.
5. Limitar la injerencia del Estado a intervenciones de mercado transversales o a la provisión de bienes públicos sectoriales. Cualquier instrumento sectorial debe incluir criterios claros y transparentes de priorización y focalización.
6. Condicionar los subsidios productivos, en todas sus modalidades, a resultados del beneficiario y establecer cláusulas de salida.
7. El éxito de una política industrial moderna (como la PDP) 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.



Implementar la nueva 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) aso-

ciadas 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 y Crédito Público (Minhacienda) para asegurar la consistencia fiscal de la ANCI y el presupuesto para implementarla.



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. Con ese fin, cabe tener en cuenta la implementación de ArCo, liderada por el DNP y la Presidencia, que 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, si bien algunas recomendaciones se han implementado, persisten grandes retos de la articulación (alta atomización de recursos, baja regionalización y segmentación de usuarios). 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. El Decreto 1838 de 2021, en donde se conecta lo recomendado en ArCo con el presupuesto para instrumentos de emprendimiento y desarrollo empresarial, es un gran avance en la articulación de la presupuestación y uso del análisis de ArCo que debe continuar fortaleciéndose.

Además, sería útil que ArCo mapee cuáles instrumentos han sido sujetos a una evaluación, posiblemente de impacto y costo-eficiencia, que justifique su existencia. Para lograrlo, las entidades deben fortalecer sus indicadores de producto y resultado. Igualmente, se requiere instalar más y mejores capacidades para hacer seguimiento y evaluación en línea con el CONPES 4083 de evaluación. 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.



Continuar con la implementación del CONPES de la PDP y las estrategias derivadas de esta política. Hacer seguimiento en el Comité Ejecutivo del SNCI, así como en Consejo de Ministros.

De acuerdo con SisCONPES, si bien la implementación global del plan de acción del CONPES de PDP a enero de 2022 es del 82,8%, algunas acciones clave de la política que deberían encontrarse en ejecución, incluso desde 2016, no reportan avance alguno a la fecha¹³. En particular, el seguimiento a este CONPES 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 Consejo de Ministros –cada seis meses–. Esto complementará la disciplinada labor que viene ejerciendo el Comité Técnico de la PDP del SNCI.

¹³ [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 %).

Iniciativa destacada en productividad y emprendimiento: Fábricas de Productividad

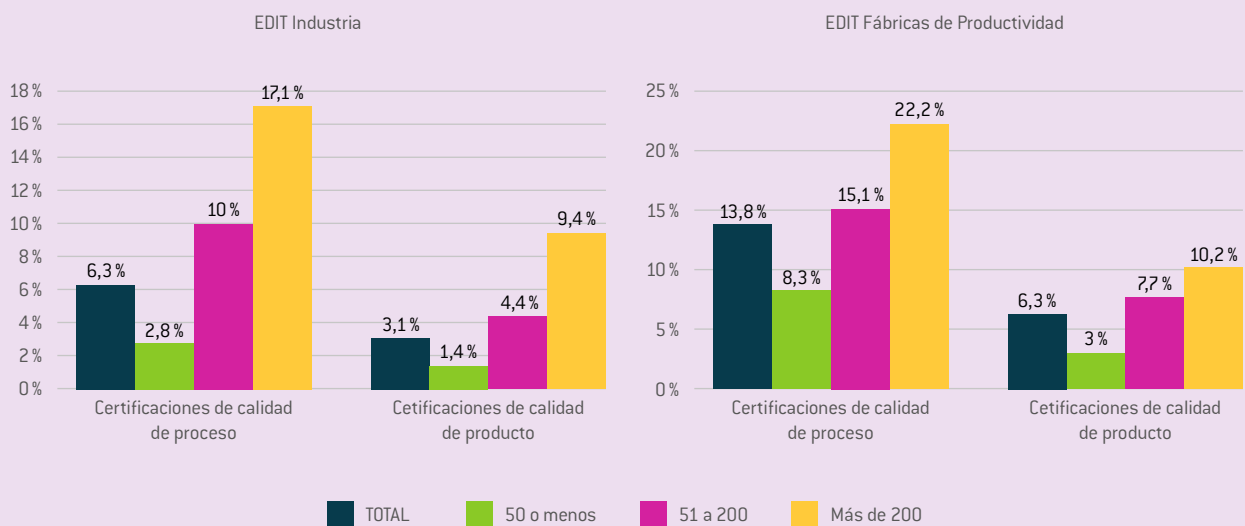
El programa Fábricas de Productividad es el resultado de un buen proceso de política pública que empieza con la revisión de literatura internacional sobre la importancia de las capacidades gerenciales para la productividad, el diseño de un piloto evaluable con apoyo del Banco Mundial, la evaluación y, posteriormente, el escalamiento y consolidación de la iniciativa. Por esta vía, se ha convertido en el programa bandera que es hoy. Además, en el libro reciente *El camino hacia la productividad: Evolución de Fábricas de Productividad* se cuenta la historia no solo del programa, sino de la agenda de productividad en Colombia, las políticas, las instituciones, y los programas.

Fábricas de Productividad se consolida como un modelo de extensionismo tecnológico que interviene a nivel de empresa con nueve líneas de servicio. Entre ellas se incluyen: transformación digital, gestión comercial, desarrollo y sofisticación de productos y servicios, productividad operacional,

productividad laboral, gestión de la calidad, logística, sostenibilidad ambiental, y eficiencia energética. El programa es un ejemplo en cuanto a su concepción, su implementación y sus resultados. De hecho, no solo hay evidencia de su impacto en la transferencia y adopción de tecnologías y buenas prácticas, sino también en resultados de productividad a nivel de empresas. Adicionalmente, se ha creado una capacidad en el Estado que no existía antes, con el liderazgo de Colombia Productiva, coordinadores regionales, gestores locales y extensionistas.

El programa ha involucrado a actores públicos y privados, con participación importante de las cámaras de comercio y Confecámaras en el papel de coordinadores regionales. En la Gráfica 11 se muestran, por ejemplo, los resultados de Fábricas de Productividad en su eje de calidad. Como se puede observar, las empresas participantes obtuvieron, según datos del DANE, más certificados de calidad que empresas similares no participantes.

Gráfica 11. Porcentaje de empresas que obtuvieron certificaciones de calidad de proceso o producto, según escala de personal ocupado.



Fuente: DANE.

SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

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 comprehensiva 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.	Es importante avanzar con la revisión de la ley de competencia.
Definir una metodología para la elaboración de la ANCI y fortalecer su seguimiento.	2021	Presidencia, DNP y CPC	La metodología fue diseñada y debe ser implementada.
Implementar el documento CONPES de la PDP y hacer seguimiento en el Comité Ejecutivo del SNCI, así como en Consejo de Ministros.	2021	Presidencia y DNP	La política ha continuado implementándose según el PAS. ES importante que las nuevas iniciativas de política del gobierno construyan sobre estas bases.
Seguir fortaleciendo los programas de extensionismo tecnológico y asistencia técnica con base en los resultados de evaluaciones iterativas y articulando los diferentes instrumentos.	2021	MinCIT, Colombia Productiva, iNNpulsa, DNP, SENA y Presidencia	El programa de Fábricas de Productividad ha sido escalado según recomendaciones del CPC. Es importante continuar fortaleciendo el programa y extendiendo sus módulos y sectores.
Impulsar la oferta de instrumentos financieros que faciliten la transición al crecimiento verde del sector productivo.	2019	Facilitar la inversión de empresas en tecnologías limpias y reconversión productiva.	Es necesario monitorear el uso de las líneas de crédito especiales ofrecidas por Bancóldex para identificar posibles cuellos de botella para acceder a ellas.

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

Recomendación	Impacto esperado	Actores involucrados	Observaciones
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 RUES.	Lograr un mayor entendimiento del universo empresarial para informar la política pública y materializar beneficios del acceso de Colombia a la OCDE para identificación de buenas prácticas.	DANE, DIAN, Confecámaras, DNP, MinCIT y SIC	El DANE y Confecámaras has avanzado en este propósito con las estadísticas que usamos en este capítulo.
Consolidar la implementación del documento CONPES de laboratorios, haciendo seguimiento periódico en el Comité Ejecutivo del SNCI y en Consejo de Ministros.	Garantizar ejecución de política pública que mejore la calidad de los productos colombianos para sofisticar el aparato productivo del país.	Presidencia y DNP	La implementación de las políticas para la productividad y la internacionalización deben seguirse implementando de cara a la desaceleración de 2023 y para dar continuidad en la transición entre administraciones.
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	Es importante involucrar a la comunidad de competencia de Colombia, académicos, abogados, autoridades, en el diseño de una reforma a la ley de competencia.
Seguir implementando al documento CONPES de formalización empresarial y hacerle seguimiento periódico en el Comité Ejecutivo del SNCI, así como en 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	Es importante partir de esta política para la formulación de las estrategias de economía popular y reindustrialización.
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	Dado el mal funcionamiento del mercado laboral hay que tener cuidado con poner como objetivo de política la creación de empresas.

Recomendación	Impacto esperado	Actores involucrados	Observaciones
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	La salida oportuna de emprendimientos de baja productividad es importante para facilitar reasignación de factores. Requiere un cambio de mentalidad y de enfoque junto con el desarrollo de rutas de empleo.
Desarrollar herramientas de benchmarking 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	Se debe sacar provecho de la nueva información de capacidades gerenciales para mejorar las acciones al interior de las empresas y la demanda por capacitación.
Impulsar y supervisar desde el Comité Ejecutivo del SNCI que se hagan 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	Este elemento debe ser parte de una estrategia integral de mejora regulatoria y normativa.

Nuevas recomendaciones

Recomendación	Impacto esperado	Actores involucrados	Observaciones
Generar mejor información sobre las cadenas de valor, los componentes importados y su localización geográfica.	Mejorar inserción en cadenas globales de valor y mejora políticas para lograrlo.	SNCel, MinCIT, DIAN, DNP, DANE	El DANE puede liderar la creación de este instrumento.
Implementar políticas de fortalecimiento de la integración hacia atrás y hacia adelante en cadenas globales de valor.	Diversificación de la canasta exportadora.	MinCIT, Procolombia, Colombia Productiva	Implementación de políticas de desarrollo productivo.
Reglamentar la Ley de Escalera de Formalización (Ley 2254 del 15 de julio de 2022).	La formalidad es un continuo de condiciones que requiere generar rutas de formalización. Esta ley y su implementación son instrumentales para lograrlo.	MinCIT, DNP, CPC, Confecamaras, Presidencia.	Alineado con mensajes de la Separata 2022.

Recomendación	Impacto esperado	Actores involucrados	Observaciones
Dar continuidad a mecanismos como los Pactos por el Crecimiento y el Empleo.	Instrumento evaluado de coordinación público-privada.	Presidencia, DNP, MinCIT, SNCEl	Oportunidad de fortalecer mecanismos de trabajo público-privado.
Consolidar el Registro Social de Hogares creado por el Decreto 812 de 2020 y ampliarlo para poder entender la dinámica conjunta de empleo, crecimiento empresarial y proceso de formalidad. Conformer el Registro de Informales que ya delegó la Ley de la Escalera de la Formalidad a las cámaras de comercio.	Permitiría entender las dinámicas conjuntas de hogares y empresas	DNP, DPS, SENA, MinCIT	Mejora caracterización.
El sector privado, la academia y el Gobierno deben estudiar a profundidad lo ocurrido durante la pandemia con la productividad en Colombia y ajustar programas de desarrollo productivo de acuerdo a los resultados.	Estudios para entender los márgenes de ajuste durante la pandemia.	DNP	Consolidar aumentos observados de productividad.
Adoptar un plan de reducción de los costos en cada etapa del proceso de creación y crecimiento empresarial: costos de entrada, costos de la contratación laboral, costos regulatorios asociados a producción y comercialización y costos tributarios. En particular, crear e implementar un registro mercantil gratuito para nuevos emprendimientos que permita visibilizarlos y contabilizarlos eliminando los costos en etapas iniciales de las empresas.	Mejora de entorno de negocios	DNP, Presidencia, MinCIT, DIAN	Clave para la formalización
Fortalecer la VUE-SAT para reducir tiempos y costos de trámites, e identificar en el proceso los que se pueden eliminar para nuevas empresas.	Reducir costos empresariales	Confecamaras, MinCIT, MinSalud, MinTrabajo, DNP	Completa la implementación de estas herramientas.
Consolidar el Comité de <i>Sandboxes</i> Regulatorios y Mecanismos Exploratorios e implementar su hoja de ruta.	Permitir la innovación pública y privada en un entorno de certidumbre normativa.	DNP, Presidencia	Recomendación clave para lograr visión de Separata 2022.

Recomendación	Impacto esperado	Actores involucrados	Observaciones
<p>Se deben revisar los programas de apoyo a la calidad y sus evaluaciones de impacto de forma que se puedan profundizar los que funcionan o crear programas nuevos para generar procesos de calidad en las empresas colombianas, incluyendo las mipymes.</p>	<p>Calidad es un motor de productividad y de internacionalización.</p>	<p>MinCIT, Colombia Productiva, SENA, Innpulsa.</p>	<p>Debe generar rutas de calidad y no umbrales de calidad.</p>
<p>Fortalecer la productividad de los servicios y posibilidades de encadenamientos para así aumentar la productividad de las cadenas de valor.</p>	<p>Aumento de la participación de producción nacional en cadenas globales de valor y aumentos de productividad y valor agregado en cadenas locales.</p>	<p>MinCIT, DNP, MinCiencias, MinTIC</p>	<p>Elemento para la internacionalización y potenciar nuevos sectores productivos y de empleo. Los servicios son claves para el desarrollo de cadenas de valor y motor de crecimiento.</p>
<p>Promover la participación de mipymes en aglomeraciones empresariales y en el RUP para aumentar sus posibilidades de crecimiento.</p>	<p>Mejoras en tasas de crecimiento de mipymes.</p>	<p>MinCIT, Confecámaras, Colombia Productiva.</p>	<p>La estrategia <i>cluster</i> ha sido muy efectiva y debe continuar.</p>



REFERENCIAS

- 1 Alfaro, L., Becerra, O. y Eslava, M. (2020). *EMEs and COVID-19: shutting down in a world of informal and tiny firms*. National Bureau of Economic Research.
- 2 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.
- 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 Arbeláez, M. y Parra, M. (2010). *Innovation, R&D investment and Productivity in Colombian firms*. Fedesarrollo.
- 5 Banco Mundial. (2019). *Doing Business 2020: Capacitación para reformar*.
- 6 Banco Mundial (2022), Technology Adoption by Firms in Developing Countries. <https://www.worldbank.org/en/topic/competitiveness/publication/technology-adoption-by-firms-in-developing-countries>
- 7 Banco Mundial (2022), Place, Productivity, and Prosperity: Spatially Targeted Policies for Regional Development. <https://www.worldbank.org/en/topic/competitiveness/publication/productivity-prosperity-spatially-targeted-policies-regional-development>
- 8 Banco Mundial (2021), At Your Service? The Promise of Services-Led Development. <https://www.worldbank.org/en/topic/competitiveness/publication/promise-of-services-led-development>
- 9 Banco Mundial (2019), High-Growth Firms : Facts, Fiction, and Policy Options for Emerging Economies. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30800>
- 10 Barseghyan, L. (2008). Entry costs and cross-country differences in productivity and output. *Journal of Economic Growth*, 13, 45-167.
- 11 BID. (2016). *Firm innovation and productivity in Latin America and the Caribbean*. BID.
- 12 Bloom, N., Brynjolfsson, E., Foster, L., Jarmin, R., Patnaik, M., Saporita-Eksten, I. y Van Reenen, J. (2019). What Drives Differences in Management Practices? *American Economic Review*, 109(5), 1648-83.
- 13 Bloom, N., Iacovone, L., Pereira-Lopez, M. y Van Reenen, J. (2022). *Management and misallocation in Mexico*. National Bureau of Economic Research.
- 14 Buera, Francisco, y Kaboski (2012), The Rise of the Service Economy, AER Vol 102. No. 6. <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.102.6.2540>
- 15 CAF. (2018). *Instituciones para la productividad: Hacia un mejor entorno empresarial*. CAF.
- 16 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.
- 17 Center for Economic Performance. (2015). *Management Matters. Manufacturing Report 2014*. <http://worldmanagementsurvey.org/wp-content/images/2015/06/Manufacturing-Report-2014-EUROPE-ENGLISH.pdf>
- 18 Center for International Development at Harvard University. (2021, agosto). *The Atlas of Economic Complexity*. <https://atlas.cid.harvard.edu/rankings>
- 19 Cho, Y. y Honorati, M. (2014). Entrepreneurship programs in developing countries: A meta regression analysis. *Labour Economics*, 28, 110-130.
- 20 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
- 21 CPC. (2018). *Informe Nacional de Competitividad 2018-2019*. CPC.
- 22 CPC. (2019). *Informe Nacional de Competitividad 2019-2020*. CPC.
- 23 CPC. (2020). *Informe Nacional de Competitividad 2019-2020*. CPC.
- 24 CPC y Universidad de los Andes. (2017). *Productividad: la clave del crecimiento para Colombia*. Zetta Comunicadores.
- 25 Cusolito, A. P. y Maloney, W. F. (2018). *Productivity Revisited: Shifting Paradigms in Analysis and Policy*. World Bank.
- 26 DANE. (2022). *Índice Multidimensional de Informalidad Empresarial*. <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/experimentales/industria-manufacturera/presentacion-imie-2019-2021.pdf>
- 27 DANE. (2022a). *Demografía y Dinámica Empresarial*. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/jun_2022_not_estadistica_demografia_empresarial.pdf
- 28 DANE. (2022b). *Directorio Estadístico de Empresas*. <https://www.dane.gov.co/index.php/servicios-al-ciudadano-2/servicios-de-informacion/directorio-estadistico-de-empresas>
- 29 Di Mauro, F. y Syverson, C. (2020). *The COVID crisis and productivity growth*. <https://voxeu.org/article/covid-crisis-and-productivity-growth>
- 30 Diao, X., McMillan, M. y Rodrik, D. (2019). The Recent Growth Boom in Developing Economies: A Structural-Change Perspective. En *The Palgrave Handbook of Development Economics: Critical Reflections on Globalization and Development* (pp. 281-334). Palgrave Macmillan.
- 31 Dieppe, A. (2020). *Global Productivity: Trends, Drivers, and Policies* (Vol. Advance Edition). World Bank.
- 32 DNP. (2016). *CONPES 3866. Política Nacional de Desarrollo Productivo*.
- 33 DNP. (2019a). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia pacto por la equidad*.
- 34 DNP. (2019b). *CONPES 3956. Política de Formalización Empresarial*.
- 35 DNP. (2019c). *CONPES 3957. Política Nacional de Laboratorios: Prioridades para Mejorar el Cumplimiento de Estándares de Calidad*.
- 36 DNP. (2020). *Política Nacional de Emprendimiento*.

- 37** DNP. (2021a). *CONPES 4023. Política para la Reactivación, la Repotenciación y el Crecimiento Sostenible e Incluyente: Nuevo Compromiso por el Futuro de Colombia*.
- 38** DNP. (2021b). *Índice de Ciudades Modernas*. <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Indice-de-Ciudades-Modernas-2021-29-departamentos-mejoraron-su-desempeno.aspx>
- 39** DNP y Swisscontact. (2021). *Metodología de Articulación para la Competitividad - ArCo*. Manual de herramientas.
- 40** Echavarría, J., Giraldo, I. y Jaramillo, F. (2018a). *Equivalente arancelario de las barreras no arancelarias y la protección total en Colombia*. En: J. García García, E. Montes e I. Giraldo (Eds.), *Comercio Exterior en Colombia: Política, Instituciones, Costos y Resultados*. La Imprenta Editores S. A.
- 41** Echavarría, J., Giraldo, I. y Jaramillo, F. (2018b). *Protección y productividad en la industria colombiana, 1993-2011*. En: J. García García, E. Montes e I. Giraldo (Eds.), *Comercio Exterior en Colombia: Política, Instituciones, Costos y Resultados*. La Imprenta Editores S. A.
- 42** 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.
- 43** Eslava, M. y Haltiwanger, J. (2016). *The drivers of life-cycle business growth*. Universidad de los Andes.
- 44** Eslava, M. y Haltiwanger, J. (2017). *The Drivers of Life-Cycle Growth of Manufacturing Plants* [Background paper for Productivity Revisited]. World Bank.
- 45** 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
- 46** 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.
- 47** 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.
- 48** 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).
- 49** Falco, P. y Haywood, L. (2020). Entrepreneurship versus joblessness: Explaining the rise in self-employment. *Journal of Development Economics*, 118, 245-265.
- 50** Fernández, X. (2021). *Propuesta Metodológica para la construcción de la ANCI* (IDB Report: sin publicar).
- 51** 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.
- 52** 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.
- 53** Global Entrepreneurship Research Association. (2020). *Global Entrepreneurship Monitor - 2019/2020 Global Report*. London Business School.
- 54** Goodfriend, M. y McDermott, J. (1998). Industrial Development and the Convergence Question. *The American Economic Review*, 88(5), 1277-1289.
- 55** Gouveia, A. F. y Osterhold, C. (2018). *Fear the walking dead: zombie firms, spillovers and exit barriers* (OECD Productivity Working Papers, 13).
- 56** Grover, A., Medvedev, D. y Olafsen, E. (2019). *High-Growth Firms: Facts, Fiction, and Policy Options for Emerging Economies*. World Bank.
- 57** 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.
- 58** Herken, H., Piet, D. y Thurik, R. (2018). Total factor productivity and the role of entrepreneurship. *The Journal of Technology Transfer*, 43, 1493-1521.
- 59** International Trade Center. (2019, 5 de julio). *International trade statistics 2001-2019*. <http://www.intracen.org/itc/market-info-tools/trade-statistics/>
- 60** 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.
- 61** Iacovone, L., Maloney, W. y McKenzie, D. (2022). Improving management with individual and group-based consulting: Results from a randomized experiment in Colombia. *The Review of Economic Studies*, 89(1), 346-371.
- 62** IloTTY, 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*.
- 63** 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*.
- 64** Jarreau, J. y Poncet, S. (2012, marzo). Export sophistication and economic growth: Evidence from China. *Journal of Development Economics*, 97(2), 281-292.
- 65** Lederman, D., Messina, J., Pienknagura, S. y Rigolini, J. (2014). *El emprendimiento en América Latina: muchas empresas y poca innovación*. Banco Mundial.
- 66** 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*.
- 67** Ley 2069 (2020). *Por la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia*.
- 68** Margolis, D. (2014). By Choice and by Necessity: Entrepreneurship and Self-Employment in the Developing World. *Eur. J. Dev. Res.*, 26, 419-436.

- 69** McKinsey Global Institute. (2019). *Latin America's missing middle: Rebooting inclusive growth*.
- 70** Melitz, M. J. y Polanec, S. (2015). Dynamic Olley-Pakes productivity decomposition with entry and exit. *The Rand Journal of Economics*, 46(2), 362-375.
- 71** Misión de Internacionalización. (2021). *Resumen ejecutivo*.
- 72** OCDE. (2016). *Start-up Latin America 2016: Building an Innovative Future*. Development Centre Studies. OECD Publishing.
- 73** OCDE. (2017). *Entrepreneurship at a Glance 2017*. OECD Publishing.
- 74** OCDE. (2018a). *Entrepreneurship at a Glance 2018 Highlights*. <http://www.oecd.org/industry/business-stats/>
- 75** OCDE. (2018b). *Indicators of Product Market Regulation*. <http://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/>
- 76** OCDE. (2018c). *The Productivity-Inclusiveness Nexus*. OECD Publishing.
- 77** OCDE. (2019). *OECD Economic Surveys: Colombia 2019*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/e4c64889-en>
- 78** OCDE. (2020a). *COVID-19: Competition policy actions for governments and competition authorities*. <https://www.oecd.org/competition/competition-policy-responses-to-covid-19.htm>
- 79** OCDE. (2020b). *OECD Competition Policy Responses to COVID-19*. <https://www.oecd.org/competition/competition-policy-responses-to-covid-19.htm>
- 80** OCDE. (2020c). *Support for agriculture*. <https://www1.compareyourcountry.org/support-for-agriculture/en/1/COL>
- 81** OCDE. (2021a). *OECD Economic Outlook* (Vol. 2021). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/edfbca02-en>
- 82** OCDE. (2021b). *OECD SME and Entrepreneurship Outlook*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/97a5bbfe-en>
- 83** OCDE. (2021c). *The Human Side or 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/>
- 84** OCDE, UN y UNIDO. (2019). *Production Transformation Policy Review of Colombia: Unleashing Productivity*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264312289-en>
- 85** 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.
- 86** Ospina, S. y Schiffbauer, M. (2010). *Competition and firm productivity: evidence from firm-level data*. Fondo Monetario Internacional.
- 87** 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*.
- 88** 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*.
- 89** Reina Mauricio, Felipe Castro (2013), 20 años de políticas de Competitividad en Colombia. <https://ideas.repec.org/p/col/000124/012141.html>
- 90** Reyes, S. y Goñi, E. (2019). *Start-Up Perú: ¿Acelerando o transformando emprendimientos?* (Working Paper).
- 91** Rodrik (2015), Premature Deindustrialization, Kennedy School of Government. https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/premature_deindustrialization_revised2.pdf
- 92** Rodrik, D. (2019, 5 de julio). *Center for Economic Performance*. <https://t.co/rDaNV8wgLu>
- 93** Shane, S. (2009). Why Encouraging More People to Become Entrepreneurs is Bad Public Policy. *Small Business Economics*, 33, 141-149.
- 94** Ulyssea, G. (2018). Firms, informality, and development: Theory and evidence from Brazil. *American Economic Review*, 108(8), 2015-47.
- 95** Ulyssea, G. (2020). Informality: Causes and consequences for development. *Annual Review of Economics*.
- 96** WEF. (2019). *The Global Competitiveness Report 2018-2019*. Foro Económico Mundial.
- 97** Winker, D., Arenas, G. y Espitia, A. (s.f.). *Participación y Mejoramiento de la Cadena de Valor Global Oportunidades y Retos para Colombia*. https://www.dnp.gov.co/DNPN/mision-internacionalizacion/Documents/Participacion_en_las_Cadenas_Globales_de_Valor.pdf
- 98** 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.