



¿Qué hacer en

desarrollo productivo?

Rafael Puyana



1. Problemas

El desarrollo productivo en Colombia ha estado limitado por dos problemas principales: 1) un estancamiento de cuatro décadas en la productividad y 2) niveles altos y persistentes de informalidad empresarial. El estancamiento en la productividad total de los factores (PTF), que se refiere a la capacidad de la economía de producir de manera eficiente, ha contribuido a que Colombia no haya logrado consolidar altos niveles de crecimiento económico potencial. De hecho, entre 1990 y 2020 la PTF tuvo un

crecimiento anual promedio de -0,35%. Por su parte, la informalidad empresarial tiene múltiples dimensiones y lleva a que un amplio rango del universo empresarial se estanque en niveles bajos de productividad. El 60% de los trabajadores lo hacen por cuenta propia o en empresas de hasta cinco trabajadores, y el 73% de las microempresas no tienen registro mercantil ni están registradas ante la DIAN. Este tipo de empresas tienden a tener menores niveles de PTF y de valor agregado por trabajador.

2. Causas

Por una parte, existen barreras del mercado laboral que son un impedimento para la modernización empresarial y la adaptación a nuevas condiciones, así como falencias de capital humano que dificultan la aparición de empresas y sectores de mayor productividad. También existen fallas en la regulación y excesiva carga normativa que dificultan en exceso el emprendimiento y la iniciativa empresarial—de hecho, Colombia es el país con el tercer peor puntaje en regulación de mercado de la OCDE. Sumado a esto, las fallas en la supervisión y el cumplimiento de las normas hace que las empresas informales o poco productivas puedan continuar su funcionamiento, sin incentivos a aumentar eficiencia.

Por otra parte, la economía colombiana está poco expuesta a los flujos de comercio internacional, como lo muestran los niveles de exportaciones e importaciones como porcentaje del PIB que hoy en día son similares a los observados en 1990, antes del proceso de apertura. En parte, esto se debe a una estructura arancelaria dispersa y una proliferación de las llamadas barreras no arancelarias al comercio, que han impedido la inserción y exposición del aparato productivo al comercio internacional. El mercado doméstico no está eximido de esas falencias en competencia, pues presenta barreras a la entrada y señales de concentración de mercado.

Al interior de las empresas también hay causas que es importante abordar. El gerente de una pequeña o mediana empresa promedio en Colombia considera que cuenta con habilidades gerenciales superiores a las de un gerente en EE. UU., a pesar de que una medición objetiva de sus habilidades muestra que su nivel es de hecho el más bajo entre países similares de América Latina. Por último, existen falencias en la formación de habilidades en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM, por su sigla

en inglés), lo cual se suma a una baja inversión pública y privada en investigación y desarrollo (I+D) y a una ausencia de vínculos entre la generación de conocimiento de punta y el uso de ese conocimiento en la industria, el agro y los servicios.

3. Propuestas

Implementar reformas que mejoren el entorno para los emprendimientos y las iniciativas empresariales y aumenten la competencia.

- **Adoptar un plan de reducción de los costos en cada etapa del proceso de formalización: costos de entrada, costos de la contratación laboral, costos regulatorios asociados a producción y comercialización y costos tributarios.** Este plan debe estar basado en los lineamientos del Conpes 3956 y, para ejecutarlo, se debe robustecer el Comité de Formalización del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI) con miembros de alto nivel, cuyo rol sea apoyar el trámite de las reformas en el Congreso y monitorear los avances en el plan con una medición multidimensional de la informalidad.
- **Dentro de este plan, dar prioridad a una reforma a los costos por aportes a seguridad social y a una reforma integral a los costos de la formalización empresarial.** La reforma de costos a la formalización debe enfocarse en dar progresividad al registro mercantil y eliminar la renovación, facilitar la declaración de impuestos y la adopción del régimen SIMPLE, simplificar los trámites y requerimientos para la operación comercial y homogeneizar los requerimientos de calidad, producción y comercialización a nivel nacional.
- **Incrementar la calidad de la inspección, vigilancia y control (IVC) en los ámbitos laboral, sanitario, fiscal y de policía, y moverse a un enfoque de riesgos.** Dotar de mayores recursos a los equipos de IVC de los ministerios de trabajo y salud, DIAN y alcaldías. La IVC debe guiarse por un enfoque de riesgo, para focalizar los esfuerzos de inspectores en las empresas de mayor tamaño que den señales claras de ser totalmente informales y disminuir el número de empresas a ser inspeccionadas.
- **Adoptar una política regulatoria que reduzca la carga normativa e incremente la calidad de las normas que emite el Gobierno.**

Implementar gradualmente el análisis de impacto normativo de la regulación antes de su emisión, evaluaciones cinco años después de emitidas, herramientas de simplificación con metas de reducción de costos por ministerio y mecanismos de consulta pública de proyectos de normas como el SICOP. Esto requerirá una mayor asignación de recursos para equipos de profesionales especializados y herramientas metodológicas en las entidades del orden nacional que tienen competencias regulatorias.

Incentivar la competencia con una estrategia para profundizar la internacionalización, integrar mercados y fortalecer la competencia doméstica.

- **Disminuir la dispersión arancelaria entre sectores y eliminar las barreras no arancelarias que no tengan una justificación técnica o fitosanitaria.** Crear una comisión de alto nivel que recoja los actuales comités del SNCI encargados del comercio exterior, y cuyo primer mandato sea la revisión de las regulaciones que no tengan sustento económico y de las restricciones a las importaciones.
- **Implementar un plan de optimización de procesos aduaneros y de inversión para aumentar la capacidad logística en puertos, pasos de frontera y aeropuertos.** Identificar los sobrecostos en los trámites aduaneros y los procedimientos en los procesos de logística y exportación, y aumentar el presupuesto de los proyectos de infraestructura logística.
- **Desarrollar sistemas de información y comercialización e invertir en planes de integración geográfica de mercados.** Desarrollar plataformas de información de precios, requerimientos de calidad y oportunidades de comercialización (conexión de proveedores y compradores). Además, estructurar planes de integración de mercados (v.g., infraestructuras de comercialización, acopio y vías terciarias) enfocados en cadenas de valor regionales.
- **Modernizar y fortalecer el marco normativo de competencia y robustecer la labor de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC).** Fortalecer el marco legal e institucional de política de competencia, ampliando su ámbito a todos los sectores, otorgando mayor autonomía a la SIC, dando mayores alcances a la labor de abogacía de la competencia y fortaleciendo el régimen sancionatorio.

Desarrollar una estrategia de innovación y habilidades STEM, dotación de infraestructura para la I+D y superación de cuellos de botella sectoriales y regionales.

- **Fortalecer el Programa de Fábricas de Productividad como centro de la estrategia de construcción de habilidades gerenciales para pequeñas y medianas empresas.** Implementar las mejoras identificadas en las evaluaciones a Fábricas de Productividad para lograr un servicio de extensión con alcance nacional y altos estándares de calidad.
- **Desarrollar las capacidades del Subsistema Nacional de la Calidad (SICAL) y fondar la provisión de infraestructura de calidad y de laboratorios de prueba.** 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 cadenas globales de valor.
- **Consolidar un sistema nacional de cualificaciones que permita fortalecer las habilidades STEM y de ingeniería y cerrar las brechas de capital humano.** Adoptar una agenda de cierre de brechas de capital humano en los sectores y regiones que hoy en día ya cuentan con una identificación de sus necesidades laborales. Además, crear agencias sectoriales de formación de habilidades para el trabajo financiadas por los gremios productivos.
- **Sentar las bases para una estrategia de I+D enfocada en incrementar la inversión, promover el desarrollo tecnológico y fomentar la colaboración entre investigadores y empresas.** Incrementar de manera decidida la inversión pública en ciencia, tecnología e innovación, con la cofinanciación de proyectos de I+D de largo plazo y estímulos a las entidades que realicen procesos de extensión o desarrollo tecnológico para empresas.
- **Elevar la importancia de la coordinación de la política de desarrollo productivo, con una comisión de alto nivel y la gestión de necesidades identificadas en las regiones.** Robustecer el comité de desarrollo productivo del SNCI con miembros de alto nivel, similar a la comisión de productividad de Chile, con una gestión centrada

en las necesidades regionales que han identificado las Comisiones Regionales de Competitividad.

- **Robustecer la capacidad del SNCI con una simplificación de su estructura y una escogencia de focos de mayor impacto.** Diseñar una agenda nacional de competitividad e innovación rigurosa y de largo plazo que alinee a las entidades públicas y privadas que hacen parte del SNCI. Elevar el nivel de tres espacios (convertidos en comisiones de alto nivel) para que sean los prioritarios para el Sistema: comisión de formalización empresarial y laboral, comisión de internacionalización y comisión de desarrollo productivo. El monitoreo de objetivos de las tres comisiones de alto nivel debería revisarse de forma semestral en la Comisión Nacional de Competitividad que dirige el presidente de la República.

Referencias

Arbeláez, María Angélica & Luis Fernando Mejía (2021). “Rompiendo las barreras al aumento de la productividad y el crecimiento en Colombia”. En Fedesarrollo, *Descifrar el futuro: la economía colombiana en los próximos diez años*, capítulo 1, 17-109, Penguin Random House.

Cirera, Xavier & William Maloney (2017). “The Innovation Paradox: Developing-Country Capabilities and the Unrealized Promise of Technological Catch-Up”. Banco Mundial.

Consejo Privado de Competitividad (2021). “Informe Nacional de Competitividad 2021-2022”. Consejo Privado de Competitividad.

Eslava, Marcela, Gustavo García, Bryan Hurtado & Álvaro Pinzón (2017). “Baja productividad en Colombia: ¿Un asunto de empresas o de mercado?”. En Consejo Privado de Competitividad, *Productividad: la clave para el crecimiento en Colombia*.

Eslava, Marcela & Marcela Meléndez (2009). “Cómo los grupos de interés influyen sobre las políticas de productividad”. En Lora, Eduardo y Carlos Scartascini (eds.), *Consecuencias imprevistas de la Constitución de 1991: cómo la política influye en las políticas económicas*. Alfaomega.

Grover, Arti, Denis Medvedev & Ellen Olafsen (2019). “High-Growth Firms: Facts, Fiction, and Policy Options for Emerging Economies”. Banco Mundial.

Levy, Santiago (2018). *Esfuerzos mal recompensados: La elusiva búsqueda de la prosperidad en México*. Banco Interamericano de Fedesarrollo.

Llinás, Marco (2021). *Iniciativas Clúster: una forma concreta y efectiva de “mover la aguja” de la productividad*. Libro electrónico.

Misión de Empleo (2021). “Reporte Ejecutivo de la Misión de Empleo en Colombia”. Departamento Nacional de Planeación & Ministerio de Trabajo.

Observatorio de Ciencia y Tecnología (2021). “Indicadores de Ciencia y Tecnología Colombia 2020”. Observatorio de Ciencia y Tecnología.

Payares, Daniel, Indira Porto & Rafael Puyana (2021). “Políticas públicas y reformas para incrementar la productividad: caso de estudio del programa Fábricas de Productividad”. *Coyuntura Económica*, 51, 173-194.

PNUD (2021). “Atrapados: alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe”. En PNUD, *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021*, capítulo 5.