

Observatorio de Articulación en Competitividad Empresarial

Presentación

Colombia cuenta con un importante número de entidades públicas y privadas que trabajan por la competitividad y productividad de los empresarios en todas las regiones. Sin embargo, la duplicidad de programas, la falta de focalización y coordinación, y principalmente la ausencia de estrategias concertadas de desarrollo regional a nivel departamental, genera ineficiencias en los esfuerzos y en la asignación de los recursos, lo que hace urgente la articulación institucional.

Por lo tanto, se requiere implementar iniciativas conjuntas en donde las entidades de gobierno y otras públicas y privadas trabajen al unísono, para articular sus políticas y programas, teniendo en cuenta las necesidades de los empresarios y las prioridades de las regiones.

En este marco, Confecámaras como miembro del Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación, presenta el Observatorio de Articulación en Competitividad Empresarial, un espacio de análisis y construcción colectiva de conocimiento, que aporta a las discusiones y reflexiones encaminadas a favorecer la coordinación esfuerzos de las diferentes entidades que trabajan en pro del desarrollo regional y empresarial de nuestro país.

Como resultado del estudio de brechas de articulación a nivel regional que desarrolla el Observatorio, se brindan elementos de análisis para el diseño, la implementación, el seguimiento y el monitoreo de políticas y programas de desarrollo empresarial a nivel regional.

De manera complementaria, este informe destaca un conjunto de buenas prácticas para el fomento de la articulación y presenta conclusiones y recomendaciones. Uno de los aspectos que se destaca es la necesidad de focalizar y desarrollar mecanismos de monitoreo y evaluación de los instrumentos y programas de desarrollo empresarial que se implementan, tanto a nivel nacional como regional.

Este es precisamente uno de los vacíos que aspira a llenar el Observatorio, mediante la producción de información oportuna para la toma de decisiones y el desarrollo de indicadores, metodologías, documentos y otros elementos que faculden el análisis sobre el estado de la articulación en materia de desarrollo empresarial del país.

Estamos convencidos de que el trabajo del Observatorio resulta necesario para avanzar en la identificación e implementación de acciones sustentadas y mecanismos para perfeccionar la articulación y superar situaciones de descoordinación y duplicidad de roles en relación con la promoción del desarrollo empresarial.

Al respecto, subrayamos la importancia de avanzar en el reconocimiento de las capacidades que existen en los territorios para ejecutar programas de desarrollo empresarial, el potencial de la descentralización de las políticas de desarrollo productivo para diversificar instrumentos de apoyo, y la relevancia de considerar la correspondencia de los instrumentos con el nivel de desarrollo de los territorios.

Desde Confecámaras, invitamos a que la evidencia cuantitativa y los hallazgos presentados en el Observatorio constituyan una oportunidad para la reflexión y la acción con miras a mejorar la articulación para el desarrollo empresarial con un enfoque territorial. Esto redundará no solo en la configuración de una oferta de apoyo a empresarios y emprendedores más pertinente, sino también en un trabajo armonioso entre todos los actores relacionados con el desarrollo empresarial del país, que nos permitirá afrontar de mejor manera los retos en crecimiento y productividad empresarial, en donde las Cámaras de Comercio, como agencias de desarrollo, se han constituido en las principales aliadas de los empresarios para su crecimiento.

Julián Domínguez Rivera

Presidente

Confecámaras

Contenido

Presentación

Pág. 3

Resumen ejecutivo

Pág. 7

Marco conceptual

Pág. 17

Diagnóstico

Pág. 25

Buenas prácticas para el fomento de la articulación a nivel nacional

Pág. 47

Conclusiones

Pág. 53

Recomendaciones

Pág. 55

Referencias

Pág. 61

Legislación

Pág. 65

Anexos

Pág. 67

Resumen ejecutivo

La articulación para la competitividad empresarial hace referencia al funcionamiento de un conjunto de instancias, estrategias y acciones de interlocución, planeación, implementación, seguimiento y evaluación mediante las cuales distintos actores, con intereses particulares, generan sinergias para fomentar el desarrollo empresarial en un territorio específico. Diferentes directrices de política pública nacional han reconocido la necesidad de propiciar la articulación, no solo entre las entidades públicas, sino también con el sector privado y la academia a nivel nacional y regional.

Es así como tanto en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, en donde se hace referencia a la articulación más de 800 veces, como en el documento Conpes 3866 de 2016, Política de Desarrollo Productivo, se reconoce que para incrementar la productividad se requieren programas que establezcan claridad en los roles y las responsabilidades de cada uno de los actores del sistema, para hacer frente a las situaciones problemáticas en este aspecto, como la duplicidad de programas, la falta de focalización y coordinación y, principalmente, la ausencia de estrategias concertadas de desarrollo regional a nivel departamental, lo que esencialmente impide alcanzar la eficiencia en la asignación de los recursos y el cumplimiento de objetivos de política.

En este marco, y teniendo como punto de partida el conocimiento acumulado por Confecámaras sobre la creación, el crecimiento y la supervivencia de las empresas en el país, el Observatorio de Articulación en Competitividad Empresarial (OACE) se constituye como un espacio de análisis y construcción colectiva de conocimientos, con el objetivo de aportar al diseño, la implementación y el seguimiento de políticas y programas de desarrollo empresarial. Para ello, se desarrolló un estudio de la oferta y la demanda de programas de desarrollo productivo a nivel regional, con el fin de cotejarlo con la oferta del orden nacional e identificar y poner de manifiesto las brechas existentes en la articulación, así como las posibles alternativas de acción para su solución.

Articulación en el contexto nacional

Para describir las dimensiones de la relación entre los actores que intervienen en el contexto del desarrollo empresarial, en el presente informe se entenderá por articulación horizontal a aquellas interacciones entre actores de una misma naturaleza, sea pública (público-público) o privada (privado-privado). En cuanto a articulación vertical, se hará referencia a las interacciones entre actores de distinta naturaleza (público-privado), en las cuales se conjuga la capacidad administrativa estatal con el conocimiento de las necesidades propias del mercado por parte de los empresarios y las regiones en las que desarrollan su actividad.

Aunque existe un importante número de instancias y entidades públicas y privadas que trabajan por la competitividad y productividad de los empresarios en todas las regiones, entre ellas las Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación (CRCI), instancias que promueven el diálogo permanente entre las instituciones que trabajan por la competitividad en el nivel regional y que ejercen en representación de estas e interlocución con el nivel nacional en el marco del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación, variedad de estudios y diagnósticos señalan que la persistencia de fallas de articulación entre entidades públicas y actores privados es uno de los principales obstáculos de las estrategias emprendidas por el Estado.

Es así como en el documento de Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, se menciona que entre los aspectos que generan desarticulación institucional y territorial en la política de competitividad del país, se encuentran la superposición de programas; la existencia de multiplicidad de instancias en el nivel regional y la falta de respaldo y de reconocimiento institucional a las Comisiones Regionales de Competitividad.

En este contexto, en 2018 Confecámaras realizó un análisis de 107 programas de desarrollo productivo de 15 entidades, donde se evidenció la escasa coordinación entre las mismas. Con base en dicho análisis, el Departamento Nacional de Planeación y la Presidencia de la República, iniciaron en 2019 un mapeo de la oferta de instrumentos de ciencia, tecnología e innovación y desarrollo productivo, en el marco del cual se identificaron 265 instrumentos de 23 entidades, de las cuales 10% de la oferta (27 instrumentos) concentraban el 76,7% de los recursos. Asimismo, se identificó que el 45% no contemplaba diferencias territoriales, lo que da cuenta de la baja regionalización de los instrumentos. Con esta evidencia, la Consejería Presidencial para la Competitividad y la Gestión Público-Privada, emprendió una estrategia para promover la articulación en torno al desarrollo productivo, creando mecanismos como la Directiva Presidencial sobre la Articulación de la Oferta y la Junta Estratégica de Diseño, con el fin de propiciar el diseño o ajuste de instrumentos, en beneficio de la complementariedad y pertinencia de estos.

Articulación en el contexto regional

Pasados doce años desde su implementación, la mayoría de las Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación (CRCI) aún no cuentan con una fortaleza institucional que les permita desarrollar adecuadamente los objetivos que inspiraron su creación. En general la toma de decisiones en materia de desarrollo productivo y de competitividad no responden a una visión estratégica concertada y vigente, sino a necesidades coyunturales del territorio.

Los departamentos no siempre cuentan con las capacidades técnicas pertinentes para la identificación y gestión de agendas e intereses comunes o con la disponibilidad de información pertinente y oportuna que permita la toma de decisiones acertadas y sustentadas en argumentos técnicos que den cuenta de la realidad de su territorio. Esta es una debilidad que se profundiza por la inexistencia de una cultura de la sistematización de experiencias, que posibilite aprender tanto de los aciertos como de los errores y evite la reconfiguración de procesos costosos en tiempo y recursos.

A pesar de esto, las CRCI son actores que articulan, en mayor o menor medida, a la institucionalidad regional e interactúan con el Gobierno nacional. Se han mantenido vigentes en el planteamiento de la arquitectura institucional para la competitividad de los recientes gobiernos, gracias a que se reconoce la desarticulación como una causa de la baja productividad y se identifica a las Comisiones como vehículos para intervenir en este aspecto.

Por tal razón, se prevé que la interlocución y coordinación de esfuerzos en materia de desarrollo productivo de las instituciones del orden nacional con las regiones, se dé a través de las CRCI. Sin embargo, en muchas ocasiones las entidades del nivel nacional con un rol principal en la implementación de este tipo de políticas y programas obvian dicho conducto, generando desconocimiento de las realidades de contexto y, por ende, que la oferta que se lleva a los territorios no responda de manera precisa a las necesidades específicas de cada región o que no se entregue oportunamente. De igual manera, la falta de coordinación conlleva la duplicidad de esfuerzos, pues al diseñar e implementar cada entidad de manera individual sus instrumentos en las regiones, se producen acciones traslapadas con poca eficiencia en la inversión de recursos y desgaste en la credibilidad de la institucionalidad nacional, ante entidades y empresarios de los departamentos.

La actual apuesta gubernamental se encamina a fortalecer a las Comisiones como articuladoras de las regiones con la Nación y, en función de este rol, favorecer la expedición de políticas e instrumentos pertinentes que respondan a la realidad de contexto de los territorios, contribuyendo a cerrar las brechas que limitan el desarrollo empresarial. Este objetivo implica la acción coordinada de diversos estamentos públicos y privados, y al mismo tiempo, revela una oportunidad para que los nuevos mandatarios territoriales potencien su gestión en materia de competitividad y desarrollo económico a través de las CRCI. Su liderazgo para el fortalecimiento de estas instancias resulta fundamental, obteniendo con ello la concurrencia de la institucionalidad local y nacional para el logro de los objetivos primordiales y el desarrollo de su territorio en el largo plazo.

Análisis de la oferta y demanda de instrumentos de desarrollo empresarial

Según estudios realizados por Confecámaras, los factores que inciden en el crecimiento de las empresas incluyen los incentivos a su capital humano, las alianzas empresariales, la estandarización de sus procesos productivos y el acceso a fondos para la innovación e investigación. De igual manera, revelan la importancia del acceso a créditos a través de garantías mobiliarias y la orientación al mercado externo, como elementos fundamentales que incrementan la probabilidad de supervivencia empresarial.

Estos factores, coincidentes con los determinantes de la Política Nacional de Desarrollo Productivo, se encuentran en el foco de las acciones que realizan las Cámaras de Comercio para propiciar el crecimiento empresarial. Esta labor, es reconocida por los empresarios en la Gran Encuesta Pyme de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF), donde la mayoría de las pymes (75%) señalan a las Cámaras como sus principales aliadas y agentes de desarrollo empresarial.

De lo anterior, se reconoce que muchos factores que inciden en el crecimiento y la supervivencia de las empresas pueden potenciarse o apoyarse a través de iniciativas o políticas públicas direccionadas. Esto motiva identificar la coherencia que existe entre la oferta y la demanda de instrumentos de desarrollo empresarial y productivo. Para ello, en el primer informe del OACE, se presentan los resultados de las entrevistas estructuradas a profundidad aplicadas a actores estratégicos del ecosistema empresarial y regional, y de más de 1.000 encuestas realizadas a empresarios en una muestra realizada a nueve departamentos, de diferentes etapas de desarrollo según el Índice Departamental de Competitividad (IDC), elaborado por el Consejo Privado de Competitividad y la Universidad del Rosario (2018).

Los departamentos objeto del análisis fueron: Antioquia, Atlántico y Santander (etapa 4, desarrollo económico alto), Caldas, Huila y Risaralda (etapa 3, desarrollo económico medio) y Nariño, Putumayo y Casanare (etapa 1 y 2, desarrollo económico bajo y alta dependencia minero-energética). Esta información se enmarca en una ruta estratégica de análisis que parte de identificar las necesidades de los empresarios (demanda), para posteriormente adelantar un mapeo de la oferta territorial para el desarrollo empresarial y, finalmente, analizar las brechas de articulación existentes.

Análisis de la demanda

Las entrevistas aplicadas permitieron indagar sobre el estado de la articulación de las entidades y sus programas y las experiencias de las organizaciones en las instancias de articulación del SNCI. En general, los entrevistados expresaron que la falta de coordinación de las entidades nacionales implica una información confusa para los territorios, pues al momento de requerir algún tipo de apoyo no tienen claridad sobre el interlocutor del nivel nacional, incurriendo en multiplicidad de esfuerzos

Respecto a la demanda de programas, la encuesta reveló que los factores que más manifiestan requerir los empresarios para elevar su productividad son: financiamiento (15,6%) y formación de capital humano (12,6%), seguido de clúster y encadenamientos (11,5%), transferencia de conocimiento y tecnología (11,5%), emprendimiento (10,5%) e innovación (10%). De la identificación de los factores que demandan los empresarios se concluye que la financiación para capital de trabajo y el desarrollo de habilidades gerenciales y directivas son las necesidades que más requieren los empresarios para aumentar su productividad. Adicionalmente, indiferentemente del análisis que se realice, ya sea agregado, por fase de desarrollo del departamento o tamaño empresarial, los temas relacionados con calidad y comercio exterior tienen poca prioridad para los empresarios.

Análisis de la oferta

Con el propósito de identificar la oferta de instrumentos para el desarrollo empresarial, de entidades tanto públicas como privadas, se realizó un mapeo en los nueve departamentos seleccionados; sus principales hallazgos respecto de las dinámicas de la oferta a nivel territorial, así como un comparativo con el mapeo de instrumentos del Gobierno nacional (DNP y Presidencia de la República, 2019). El análisis efectuado se presenta a continuación:

- La oferta territorial es más diversa que la oferta analizada del Gobierno nacional. Mientras el DNP y la Presidencia de la República (2019) identificaron 265 instrumentos en 23 entidades públicas del orden nacional orientadas al desarrollo productivo, emprendimiento y ciencia, tecnología e innovación; a nivel territorial se identificaron 603 instrumentos de 137 entidades que ofrecen programas para el desarrollo empresarial, en los nueve departamentos que se estudiaron.
- Se observa una alta duplicidad de esfuerzos, falta de pertinencia y complementariedad. Hay una brecha entre los factores necesarios para crecer y la oferta para el fortalecimiento empresarial, como es el caso del acceso a financiación, que es la necesidad menos priorizada, tanto para la oferta nacional (15%) como para la territorial (25%). El 58% de los programas que se ofrecen a nivel regional, son de formación y asesoría, sin embargo, solo el 2,5% de los programas de formación están orientados a fortalecer las capacidades en liderazgo. Adicionalmente, en cinco de los nueve departamentos analizados, se identificaron programas para la transferencia de conocimiento y tecnología, diseñados con objetivos similares, pero ofrecidos por diferentes entidades.
- A diferencia de la oferta nacional, la oferta territorial presenta énfasis en emprendedores y microempresas. El 19% de la oferta de instrumentos del Gobierno nacional tiene esta orientación, contrastando con el 55% de la oferta territorial.
- Existen indicios de que la oferta a nivel territorial no está focalizada, ni en objetivos ni en usuarios. 307 instrumentos (52% de la oferta) reportaron querer cumplir de

forma simultánea más de cinco objetivos de política en desarrollo productivo (de nueve posibles), mientras que solo 48 instrumentos (8% de la oferta) indicaron estar enfocados en un único objetivo de política. La oferta del Gobierno nacional tiene mayor segmentación, pues solo 12% manifiesta estar orientada de forma simultánea a más de cinco tipos de usuarios, de los siete contemplados, en tanto en el caso de la oferta territorial esta cifra asciende a 30%.

- La etapa de desarrollo de los departamentos guarda relación con algunas características del portafolio de instrumentos que se ofrece a nivel territorial. En general, se encontró que conforme se incrementa la etapa de desarrollo de los departamentos (de bajo a alto) se tiene una relación proporcional con un mayor número de entidades oferentes, mayor número de instrumentos ofertados, mayor sofisticación de instrumentos (por ejemplo, en los servicios de relacionamiento), mayor oferta transversal, mayor uso de convocatorias para seleccionar beneficiarios, mayor acceso virtual a la oferta, entre otras características.

Análisis de brechas

Con el fin de identificar la brecha entre la oferta de los programas de desarrollo empresarial y productivo y la demanda de los empresarios, se calculó un índice de brecha que cuantifica, entre 0 a 1, la distancia entre la situación ideal en que la oferta de programas de desarrollo empresarial y productivo suple la demanda de los empresarios por dichos programas, y la situación actual, identificada a partir de los análisis de oferta y demanda antes expuestos.

Como resultado, se encuentra que la menor brecha se presenta en “comercio exterior” y “formación de capital humano”, en el primer caso porque la importancia dada por la oferta y la demanda es pequeña; en el segundo caso porque es un tema importante para los empresarios, y a pesar de que reciben una alta prioridad en la oferta de instrumentos, hace falta analizar su pertinencia.

Por otra parte, las mayores brechas se encuentran en “emprendimiento”, “clústers” y “financiación”. El primero es el determinante que más atención recibe en la oferta (25% de los instrumentos), pero los empresarios no consideran este tema como el más relevante pese a que la mayoría de encuestados son microempresarios (solo le otorgan 10,5% de importancia). En “clústers” y “financiación” sucede lo contrario, pues hay una mayor importancia en la demanda que en la oferta, de hecho, la “financiación” es el factor más relevante para los empresarios (15,6%), pero no recibe la suficiente atención por parte de la oferta (5,2%). Por esto, es importante aunar esfuerzos en la implementación de los instrumentos y programas que requieren los empresarios.

Ahora bien, es importante resaltar que, en general, la oferta de programas para el desarrollo empresarial y productivo no se encuentra alineada con una estrategia consensuada de largo plazo, principalmente porque no existe complementariedad entre las necesidades de la región y las estrategias que se plantean, es decir, entre los Planes Regionales de Competitividad o las Agendas Departamentales de Competitividad y los Planes de Desarrollo.

Buenas Prácticas para el Fomento de la Articulación

A pesar de los resultados anteriores, es importante reconocer que en el país se han implementado estrategias que constituyen buenas prácticas para la articulación en diversos niveles:

- **Espacios de consenso público-privado:**

- Pactos por el Crecimiento y la Generación de Empleo: diálogos que propician la articulación entre el sector público y privado para identificar soluciones a cuellos de botella (Vicepresidencia de la República).
- Comisión Regional de Competitividad de Bogotá-Región: modelo de gobernanza que generó una estrategia de desarrollo económico (especialización inteligente) para Bogotá y Cundinamarca (Cámara de Comercio de Bogotá).

- **Plataformas de información:**

- Mapeo de actores del ecosistema de emprendimiento: propicia la articulación de los actores para generar una ruta estratégica de apoyo a los emprendedores (Cámara de Comercio de Cali).
- Conexión 3E: plataforma que articula la oferta de los programas para potenciar y fortalecer a empresarios y emprendedores (Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia).

- **Seguimiento y monitoreo:**

- Centro del Gobierno nacional (*Delivery Unit*): prioriza estrategias transformacionales y articula las entidades de gobierno para su implementación (Presidencia de la República).
- Programas ¿Cómo vamos?: promueve la articulación de actores para realizar seguimiento a la gestión de las entidades territoriales (Red Colombiana de Ciudades Cómo Vamos (Rcccv)).

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

- En este informe del Observatorio, se realizó por primera vez en el país no solo el mapeo de la oferta de instrumentos a nivel regional (en nueve departamentos, de diversos niveles de desarrollo, en los cuales se identificaron 603 instrumentos de 137 entidades públicas y privadas, como gobernaciones, alcaldías, cajas de compensación, Cámaras de Comercio, fundaciones, asociaciones y gremios), sino que también se capturó y validó la demanda de los usuarios y sus necesidades (más de 1.000 empresarios de nueve departamentos).
- Se revela que no hay suficiente relación entre lo que requieren los empresarios y lo que ofrecen los programas, tanto a nivel nacional como territorial.
- Falta alineación entre los Planes Regionales de Competitividad, las Agendas Departamentales de Competitividad y los Planes de Desarrollo.
- En los nueve departamentos, el 58% de los programas que se ofrecen son de formación y asesoría, lo que evidencia duplicidad de esfuerzos, debido principalmente a la falta de articulación.
- Es importante evaluar la focalización de los instrumentos. A nivel nacional, 24% de la oferta se dirige a cuatro o más tipos de beneficiarios, mientras que a nivel territorial esta cifra asciende a 46%.
- La oferta y la demanda de instrumentos para el desarrollo empresarial son diversas a nivel territorial y guardan relación con la etapa de desarrollo de los departamentos. Por un lado, existe una relación positiva entre el desarrollo económico y una oferta territorial con mayor número de instrumentos, cantidad de oferentes, sofisticación, transversalidad y uso de convocatorias, entre otros. Por otra parte, conforme se incrementa la etapa de desarrollo de los departamentos, los empresarios demandan servicios más complejos, como aquellos asociados a clústeres/encadenamientos o innovación.
- Se evidencia la necesidad e importancia de comprender el aparato productivo, las dinámicas empresariales, la diversificación y la complejidad en la productividad de las regiones y los departamentos, para de esa forma analizar el desarrollo de programas e instrumentos de fortalecimiento empresarial que se lleva a los empresarios en el territorio. Como resultado de esta identificación, se observó que las brechas de articulación son amplias cuando los instrumentos no se desarrollan a partir de un enfoque territorial claro y preciso en las regiones.
- La desarticulación parte de la ausencia de una estrategia de desarrollo de largo plazo definida por cada región. La existencia de una estrategia clara y concreta permite que todas las entidades públicas y privadas orienten sus esfuerzos para materializar la visión de desarrollo económico y competitividad del departamento.

- La brecha que existe entre lo que requieren los empresarios y los programas que se ofrecen se profundiza debido a la baja participación de los empresarios en las CRCI, lo que impide conocer de primera mano cuáles son sus necesidades para establecer estrategias, políticas y programas enfocados en solucionarlas. Por esto, el Gobierno nacional a través del decreto 1651 de 2019, encomendó a las Cámaras de Comercio la responsabilidad de ejercer la secretaría técnica de las Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación, un rol primordial para propiciar la consolidación de la estrategia de desarrollo de sus regiones.

Recomendaciones

- Implementar iniciativas conjuntas para que los ministerios y otras entidades trabajen al unísono, generando articulación horizontal. Esto incluye generar rutas de apoyo acordes con las necesidades de los emprendedores y empresarios, en donde las capacidades y los conocimientos de diferentes instituciones confluyen, se crean procesos de complementariedad institucional y se mejora la eficiencia en la inversión de recursos del orden nacional y regional.
- Continuar con los esfuerzos que está realizando el Gobierno nacional para articular sus políticas y programas teniendo en cuenta las necesidades de los empresarios y las prioridades de las regiones, propiciando así la articulación vertical. Se recomienda que la oferta no corresponda a soluciones estándar o genéricas entre territorios, sino que sea diferenciada para atender a los variados intereses y grupos de necesidades de cada departamento.
- Implementar la Política de Desarrollo Productivo teniendo en cuenta aspectos como el nivel de desarrollo de los departamentos, el tamaño empresarial y el sector. Se recomienda considerar mecanismos eficientes para la evaluación, el diseño y el ajuste de políticas e instrumentos que, desde su concepción, se alineen con la vocación, las necesidades y los recursos de los territorios, para lo cual las Agendas Departamentales de Competitividad e Innovación se constituyen en insumo fundamental.
- Evaluar la focalización de los instrumentos o programas de desarrollo empresarial para incrementar su impacto. Se recomienda al Gobierno nacional y a las entidades oferentes de instrumentos, implementar metodologías que permitan incorporar un enfoque de mejora continua hacia los usuarios.
- Adoptar procesos de evaluación con métricas e indicadores para detectar rápidamente los ajustes que deben realizarse a los programas e implementar una agenda de aprendizaje. Para que la oferta a nivel territorial responda cada vez de mejor manera a las necesidades de los empresarios, conviene realizar actividades sistemáticas de monitoreo y evaluación a los instrumentos y programas de desarrollo empresarial, tanto a nivel nacional como regional.

- Potenciar la articulación mediante la creación de un sistema de información con la oferta de los programas e instrumentos por departamento para mejorar el monitoreo o encontrar mecanismos para un mapeo sistemático de la oferta territorial y nacional. Adicionalmente, se deberá buscar compartir buenas prácticas entre las regiones en diseño, implementación y evaluación de programas.
- Alinear los planes departamentales de desarrollo con la Agenda Departamental de Competitividad e Innovación, hoja de ruta estratégica que se genera de forma consensuada con los principales actores del desarrollo económico que conforman las CRCI.
- Diseñar e implementar programas e instrumentos de desarrollo empresarial teniendo en cuenta la estrategia regional del departamento. Para mitigar una de las causas principales de desarticulación, se recomienda actualizar los Planes Regionales de Competitividad, de manera que cada departamento cuente con una estrategia clara y concreta para propiciar la alineación de los programas que se implementan desde las diversas entidades.
- Buscar la articulación para la implementación de proyectos regionales de alto impacto en los departamentos y sus municipios, que respondan a la estrategia de desarrollo concertada en el marco de las CRCI como instancias que tienen la capacidad de interpretar las prioridades regionales y movilizar los diferentes actores y sectores en función de objetivos comunes y de gran escala.

Marco conceptual

Importancia de la articulación para el desarrollo empresarial

Desde la década de 1980, la coordinación se ha reconocido como un elemento crucial en las políticas públicas. La atención que ha recibido este tema responde en gran medida al surgimiento de problemas que son difíciles de resolver desde las acciones de una única entidad. Según Peters (2018), la coordinación optimiza el tiempo y los recursos del Estado, los ciudadanos y los empresarios. No solo elimina posibles contradicciones dentro del Estado, también busca conjugar esfuerzos y capacidades para aumentar el alcance transversal y el impacto que tienen las políticas públicas.

En América Latina, son múltiples los estudios que han reconocido la importancia de la articulación para el desarrollo empresarial. De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), el éxito de la estrategia para las pequeñas y medianas empresas (pyme) está estrechamente vinculado a la calidad de los mecanismos de coordinación y diálogo público-privado, así como a los recursos comprometidos por las distintas instituciones públicas (OCDE y CAF, 2019, p. 67). Este mismo estudio hace referencia a la presencia de consejos consultivos conformados por ministerios y organismos públicos en los procesos de planificación estratégica, diseño de políticas públicas e implementación.

Por su parte, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (Dini y Stumpo, 2018) afirma que la fragmentación en las iniciativas de apoyo limita la capacidad de producir impactos visibles. Se subraya como una práctica positiva que los países impulsen diversas instancias de coordinación para fortalecer el proceso de diseño, puesta en marcha, difusión, evaluación y ajuste de las políticas para el apoyo empresarial. En este ámbito se destaca la creación de mecanismos de articulación entre diferentes entidades públicas, así como el adelantamiento de espacios de diálogo público-privados.

Asimismo, el Banco Interamericano de Desarrollo (2014) señala que la resolución de fallas de coordinación involucra a múltiples interesados, esto implica significativas capacidades institucionales, incluida la habilidad para relacionarse con el sector privado, coordinar entre organismos públicos y garantizar la continuidad de las políticas. En

este sentido, el punto de partida para la implementación exitosa de las políticas son las capacidades para establecer estrategias de largo plazo, con objetivos claros y medibles y recomendaciones vinculantes acerca de la combinación de políticas.

Ahora bien, no existe un método único para estudiar la articulación, puesto que esta depende de una mirada contextual (Hayward y Wright, 2002; Peters, 2018). Por esto, es preciso resaltar cuáles son las lecciones aprendidas de los países que han implementado estrategias, políticas o programas para mejorar la articulación.

Experiencias internacionales

La multiplicidad de objetivos de la política y de las instituciones que ejecutan programas da lugar a la falta de articulación o coordinación en la oferta pública de programas para el desarrollo empresarial, por lo que diversos países han implementado estrategias para mejorar esta problemática.

De acuerdo con la CEPAL (Dini y Stumpo, 2018), la Cooperación Económica y Técnica del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA, 2015) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2016), es posible identificar cuatro tipos de lecciones otorgadas por los diferentes países respecto a la mejora de la articulación.

En primer lugar, se hace referencia a la alineación entre las políticas de fomento a las empresas y las estrategias de largo plazo, pues los resultados de las políticas requieren de la continuidad de los programas.

En segunda instancia, los programas deben estar principalmente a cargo de una agencia especializada que posea cierto grado de autonomía, que tenga recursos suficientes y estables, con profesionales motivados y especializados, y con autoridad y flexibilidad para adaptar los instrumentos a las necesidades de las empresas. Este es el ejemplo del Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (Sebrae) en Brasil, la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo) en Chile y el Instituto Nacional del Emprendedor (Inadem) en México.

En tercer término, debe haber una participación permanente del sector privado, a través de espacios de concertación que actúen como un órgano consultivo de las entidades responsables de las políticas de fomento.

Por último, según casos estudiados como el de Estados Unidos y Australia, es necesario que exista una clara identificación de los tipos de empresa, los sectores a los que pertenecen, su territorio o región, con el fin de focalizar las políticas de apoyo, además de hacerles seguimiento y evaluar su impacto.

En la gráfica 1 se muestran los aspectos destacables de las experiencias de articulación en Brasil, Chile, México, Estados Unidos y Australia.

Gráfica 1. Buenas prácticas a nivel internacional

<p>SEBRAE, estrategia para las micro, pequeñas y medias empresas brasileñas (Dini & Stumpo, 2018)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Diseño de una entidad encargada de la política de fomento con amplia participación privada • Acuerdos productivos Locales (APL) con participación de entidades públicas y privadas del nivel nacional, regional y local
<p>Desarrollo web para el fomento. Experiencia de la Corporación de Fomento a la Producción en Chile (CORFO, 2017)</p>	<p>Entidad con flexibilidad para adaptarse constantemente a las demandas empresariales</p> <p>“El Viaje del Emprendedor” –Herramienta digital con rutas de usuario claras, permite hacer seguimiento que concentra en un solo lugar la oferta pública y privada de programas en torno a emprendimiento</p>
<p>INADEM: Experiencia para PYMES en México (Ordóñez, 2017; Ferraro & Rojo, 2018)</p>	<p>Coordinación Nación, Estados Federados y municipios, mediante cofinanciación de programas entre estos y los usuarios</p> <p>“Red de Apoyo al Emprendedor” –Herramienta web y de oficinas que reúne la oferta pública nacional, estatal y privada</p>
<p>Fomento de la innovación: el caso de Estados Unidos (Tassey, 2007; Mowery, 2010)</p>	<p>Importancia y avance de la política de I+D desde las empresas, orientada a resultados</p> <p>Entidad encargada que, debido a su flexibilidad, logra involucrarse en desarrollos de alto riesgo</p>
<p>Enfoque de “Whole of government” en Australia y el centro de Gobierno (Halligan, 2007; BID, 2014, 2018 a, 2018b; OCDE, 2014, 2016)</p>	<p>Reversar dispersión de tareas, en especial las relacionadas con las prioridades de gobierno</p> <p>Importancia de Centro de Gobierno y Unidad de Ejecución para lograr coordinación</p>

Fuente: elaboración propia con base en Dini y Stumpo (2018), Corfo (2017), Ordóñez (2017), Ferraro y Rojo (2018), Tassey (2007), Mowery (2010), Halligan (2007), BID (2014, 2018a y 2018b) y OCDE (2014 y 2016a)

Asimismo, la experiencia de varios países asiáticos muestra cómo con un esquema institucional adecuado y dinámico que propicie la articulación se pueden lograr verdaderas transformaciones productivas.

Por ejemplo, en el caso de Singapur, la Agencia de Desarrollo Económico e Industrial (*EDB, Singapore Economic Development Board*), establece la dirección general sobre los sectores económicos que se consideran deseables para el crecimiento económico del país, a la vez que diseña e implementa estrategias y programas para promoverlos. La EDB es la principal agencia de promoción de inversión para atraer a las empresas internacionales en los sectores productivos que son de interés para Singapur. Esta iniciativa se ha convertido en un caso exitoso a nivel mundial.

Otro caso para resaltar hace referencia al ambicioso programa de transformación industrial de Malasia, país que se propuso transformar su estructura económica para lograr ser una economía de altos ingresos en 2020. Para este cambio estructural

creó la Pemandu (*Performance Management & Delivery Unit*), una unidad adscrita al Departamento del Primer Ministro, cuyo objetivo principal es la transformación económica del país a través del desarrollo productivo y la atracción de la inversión al sector privado. Pemandu lidera el Programa de Transformación Económica, que está enfocado en impulsar sectores estratégicos para la economía de Malasia. De la misma manera, el programa promueve la competitividad del país a través de la implementación de iniciativas de reforma estratégica, entre las que se destaca el desarrollo del capital humano, el fortalecimiento de las finanzas públicas, el rol del gobierno para atraer inversión extranjera directa y el apoyo integral al desarrollo empresarial, entre otros.

Según el director de Pemandu, una de las claves del éxito de la unidad ha consistido en que depende directamente de la oficina del Primer Ministro, la cual hace monitoreo permanente a los avances en el desarrollo industrial y productivo. Otro factor de triunfo ha sido la forma como se establecen los proyectos y la agenda de trabajo en cada una de las áreas estratégicas, mediante talleres (*labs*) y foros que involucran a los principales expertos y *stakeholders* públicos y privados, para adelantar en conjunto acciones específicas. Los proyectos se eligen sobre la base de análisis financieros y económicos rigurosos, y la responsabilidad de llevarlos a cabo recae sobre el sector privado, aunque el gobierno actúa como facilitador de la implementación.

Asimismo, se debe tener en cuenta la experiencia de Corea del Sur y el papel del Estado en su proceso de industrialización. En 1961 se creó la *Economic Planning Board* para desarrollar las industrias nacionales y promover el crecimiento económico del país. Asumiendo todos los riesgos políticos, esta institución formuló una política de arriba hacia abajo (*top down*) y coordinó todas las entidades del gobierno relacionadas con el desarrollo económico. Dentro de las funciones de esta institución se encontraban: planear y coordinar los objetivos de desarrollo económico de mediano y largo plazo, distribuir los recursos, evaluar la ejecución presupuestal y monitorear la implementación de los programas, entre otras. Así, esta institución jugó un papel fundamental en el salto del país en términos de desarrollo económico, dado que fue dotada de total autonomía para revisar el esquema socioeconómico de la nación y elaborar un verdadero plan de desarrollo. Este caso se considera de éxito a nivel mundial y es una evidencia de que es posible alcanzar grandes transformaciones.

Estas experiencias internacionales dan cuenta de la importancia de la articulación para el desarrollo económico y el cambio estructural de la economía de un país. Bajo esta premisa, la construcción del Observatorio de Articulación en Competitividad Empresarial se configura como una herramienta que puede contribuir y hacer seguimiento a los esfuerzos de articulación emprendidos en el ecosistema de competitividad en Colombia.

Un punto de partida del Observatorio, es la definición de los conceptos de desarrollo empresarial y articulación, dispuestos con el fin de proponer actividades y estudios que den lugar a recomendaciones informadas con impacto real en la orientación para la toma de decisiones, tanto en el sector público como en el privado.

El concepto de articulación para la competitividad empresarial

El desarrollo empresarial es un concepto integrador que permite incluir todos aquellos resultados que implican el progreso o crecimiento de una empresa o un conjunto de empresas, ya sea aumentando su participación en el mercado o mejorando su competitividad. Estas acciones pueden incluir la gestión del conocimiento y la innovación, la formación de capital humano, la búsqueda de nuevos mercados nacionales e internacionales, el aumento de la productividad, entre otras (González, 2014; Delfín y Acosta, 2016).

El desarrollo empresarial es la piedra angular de las políticas de desarrollo productivo adoptadas por diferentes países. Dichas políticas buscan mejorar y sofisticar los aparatos productivos de cada territorio, optimizando así sus ingresos y alcanzando mayores niveles de desarrollo. En general, las políticas de desarrollo productivo pueden tener dos enfoques (BID, 2014; CPC, 2015).

Por un lado, una perspectiva transversal, que se centra en intervenciones favorables para todo el aparato productivo. Del otro, una orientación sectorial, que busca proveer bienes públicos únicamente en ciertos sectores económicos priorizados por el territorio, o incluso en la intervención de mercados de sectores prioritarios (preferencias arancelarias, subsidios, entre otros).

Ahora bien, para definir la articulación se puede partir del concepto de coordinación de políticas públicas que se ha empleado en la literatura. Este concepto se ha entendido como el proceso, las estrategias y los instrumentos que apuntan a mejorar la alineación voluntaria o forzada de tareas y esfuerzos de organizaciones dentro del sector público (Lindblom, 1965; Hall, Clark, Giordano y Rockel, 1976; Bouckaert, Peters y Verhoest, 2010; Peters, 2018).

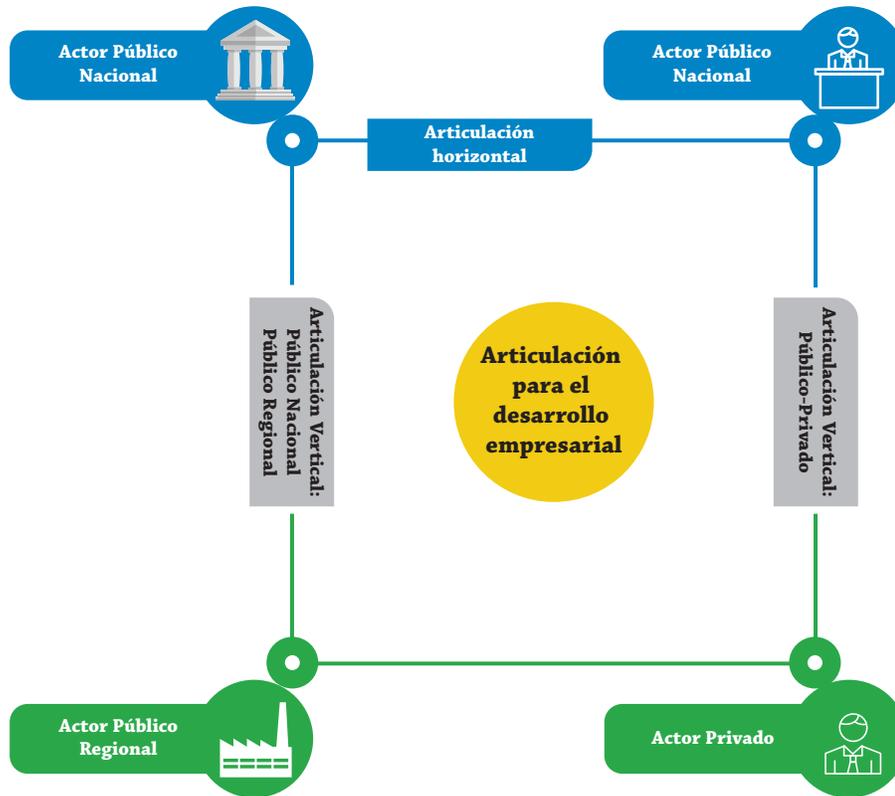
Como se observa, este concepto solo hace referencia a la coordinación entre organizaciones gubernamentales, lo que sugiere límites a su aplicación para el estudio del desarrollo empresarial, debido a que los actores privados (como las empresas, los gremios, las iniciativas clúster, las universidades, las Cámaras de Comercio, entre otros) tienen gran importancia.

De esta manera, para precisar la categoría de articulación para el desarrollo empresarial se propone como aporte la siguiente definición: la *articulación para el desarrollo empresarial* hace referencia al funcionamiento de un conjunto de instancias, estrategias y acciones de interlocución, planeación, implementación, seguimiento y evaluación mediante las cuales distintos actores, con intereses particulares, generan sinergias para fomentar el desarrollo empresarial en un territorio específico.

Para describir las dimensiones de la interacción entre actores públicos y privados en el contexto del desarrollo empresarial, se utilizan habitualmente los términos de articulación horizontal y vertical.

En este documento se entenderá por articulación horizontal aquellas interacciones entre actores de una misma naturaleza, sea pública (público-público) o privada (privado-privado). Mientras tanto, la articulación vertical se referirá a las interacciones entre actores de distinta naturaleza (público-privado). Estas dimensiones se ilustran en la gráfica 2.

Gráfica 2. Tipos de articulación para el desarrollo empresarial



Fuente: elaboración propia

Articulación horizontal

Para Bouckaert, Peters y Verhoest (2010), la *articulación público-público o coordinación* es el proceso, los instrumentos y los mecanismos que apuntan a mejorar la alineación voluntaria o forzada de tareas y esfuerzos de organizaciones dentro del sector público. Estos mecanismos son usados para generar una mayor coherencia y reducir la redundancia, las lagunas y las contradicciones dentro y entre las políticas, la implementación o la administración.

Ahora, si bien en la articulación público-público las entidades son de la misma naturaleza, estas pueden ocupar un nivel jerárquico distinto dentro de la organización del Estado, pues puede darse no solo entre actores que hacen parte del Gobierno nacional (presidencia, consejerías presidenciales, ministerios, departamentos administrativos, empresas y entidades vinculadas o adscritas), sino también entre actores del Gobierno nacional, departamental y municipal.

Por otro lado, la articulación horizontal *privado-privado*, también denominada *articulación productiva*, es un acuerdo de colaboración entre actores económicos orientado a la generación de un beneficio competitivo (Dini, Ferraro y Gasaly, 2007). Por tanto, esta concepción se entiende como una modalidad de interacción positiva y voluntaria (no coercitiva ni casual) entre actores de una determinada comunidad productiva. Estos acuerdos apuntan a resultados que no podrían lograrse si los convenientes actuaran de forma aislada, o de hacerlo se requeriría de un gran esfuerzo financiero y administrativo.

Así, la importancia de la articulación privado-privado nace de reconocer que las empresas no son un organismo cerrado, sino organismos abiertos cuya supervivencia depende de sí mismas, de su entorno y de las relaciones que establezcan con este (Morgan, 2006).

Adicionalmente al solo hecho de sobrevivir, las empresas pueden ver en su entorno una oportunidad para potenciarse a través de la suma de esfuerzos y complementariedades con otras firmas. Al respecto, los estudios adelantados por el Centro Nacional de Consultoría (CNC) y Confecámaras (2017 y 2018), muestran que uno de los cuatro factores que explican el crecimiento acelerado de las empresas en Colombia y el aumento de su productividad son las alianzas que se generan, por ejemplo, con sus proveedores.

Articulación vertical

Siguiendo a Bouckaert, Peters y Verhoest (2010), la articulación vertical se refiere a la coordinación de las acciones entre actores de diferente naturaleza, por lo que en este documento este concepto se entiende como la interacción de organizaciones privadas y públicas, a nivel nacional y regional.

La importancia de esta articulación es que conjuga la capacidad administrativa estatal con el conocimiento de las necesidades propias del mercado por parte de los empresarios y las regiones en las que desarrollan su actividad.

Eslava, Meléndez y Perry (2014) muestran que la interacción entre el sector privado y público ocupa un papel relevante en la efectividad de las políticas públicas. Una vez el sector privado participa en el diseño e implementación de las políticas, los tomadores de decisiones tienen mayores insumos para lograr diseños óptimos, específicamente al disminuir las asimetrías de información. Así pues, la colaboración con el sector privado les permite a los gobiernos identificar las necesidades más urgentes en determinados sectores o áreas.

Enfoque territorial

El enfoque territorial es un componente transversal de la articulación entre aquellos que diseñan las políticas y a quienes van dirigidas. Esta orientación implica el reconocimiento de las potencialidades, condiciones y necesidades de los actores y su territorio en el marco del desarrollo empresarial. Mediante el enfoque territorial, el Estado puede articular de una mejor manera su oferta institucional con otras entidades públicas de carácter local

o con actores privados, pues parte de las capacidades y un conocimiento profundo de los territorios donde planea participar e intervenir (Guarín, Tovar y Amaya, 2018). Es a través de un enfoque territorial que los actores pueden tener un papel preponderante en el proceso de gestión y desarrollo de las políticas de competitividad.

Asimismo, este enfoque reconoce que el proceso de desarrollo empresarial ocurre en los territorios, cada uno con sus particularidades. De esta manera, contar con una articulación entre el nivel nacional y el nivel territorial para la competitividad resulta valioso por al menos tres razones.

En primer lugar, tal como lo plantea el Global Taskforce de Gobiernos Locales y Regionales (2016), los actores locales son primordialmente políticos y cuentan con la capacidad de tomar decisiones y diseñar políticas públicas en sus territorios. En este sentido, cualquier lineamiento del nivel nacional debería alinearse con la visión estratégica del territorio si se quieren lograr resultados concretos.

En segunda instancia, la capacidad de un gobierno nacional de alinear a diferentes actores de las regiones alrededor de un objetivo común es limitada, más aún en un contexto de descentralización (Global Taskforce de Gobiernos Locales y Regionales, 2016). Por esto, una institucionalidad local sólida, con capacidad de alinear y convocar a los diferentes actores regionales se convierte en un activo valioso para cumplir los objetivos de la política nacional.

Finalmente, es importante tener en cuenta que las soluciones, los programas y los proyectos encaminados al desarrollo empresarial, deben adaptarse al contexto, por lo que no es recomendable adoptar “recetas únicas” que desconozcan las dinámicas locales (Andrews, Pritchett y Woolcock, 2012). En este sentido, una alineación de los actores nacionales con los locales en un contexto de competitividad y desarrollo empresarial permite a los coordinadores de la política conocer los diferentes contextos bajo los cuales los programas operan, lo que incluye conocer las ventajas comparativas de cada territorio, su estructura empresarial, sus principales cuellos de botella, entre otros. Lo anterior permite flexibilidad y adaptación de los programas a cada realidad en particular.

Diagnóstico

Articulación en el contexto colombiano

Desde hace más de 25 años, los lineamientos de política pública, decretos y leyes relacionados con competitividad y productividad en Colombia tienen un elemento en común: reconocen la necesidad de propiciar la articulación, no solo entre las entidades del Gobierno nacional, sino entre dichas entidades y el sector público, privado y la academia a nivel regional. A continuación, se presenta un breve recuento de los principales avances normativos del país en este ámbito.

En el artículo 334 de la Constitución Política de Colombia (1991), se establece la obligación del Estado de promover la productividad, competitividad y desarrollo armónico de las regiones. A partir de este lineamiento, se han generado una serie de normas y directrices de política en materia de desarrollo empresarial y competitividad, que han tenido en común la necesidad de propiciar la articulación (ver el anexo 2 para mayor detalle).

En este sentido, se destaca la creación del Sistema Nacional de Competitividad (SNC) a través del Decreto 2828 de 2006. Bajo esta iniciativa, se define el SNC como la instancia encargada de coordinar las actividades que realizan las instancias públicas y privadas relacionadas con la formulación, la ejecución y el seguimiento de las políticas necesarias para fortalecer la posición competitiva del país en los mercados interno y externo. A su vez, se crean las Comisiones Regionales de Competitividad (CRC)¹, instancias facultadas para ejercer la coordinación y articulación de acciones para fortalecer la competitividad en cada departamento.

Asimismo, la Ley 1253 de 2008 busca que el Gobierno nacional garantice una adecuada coordinación entre las entidades del sector público, privado y la academia en la formulación y ejecución de las políticas y los programas que generen un impacto en la productividad y competitividad del país. Posteriormente, la necesidad de articulación alrededor de una agenda de competitividad, especialmente a nivel regional, se hizo evidente en los planes nacionales de desarrollo de gobiernos recientes. La Ley 1450 de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, reitera a

1 En total son 32 CRC, una por cada departamento de Colombia.

las Comisiones Regionales de Competitividad como la instancia de coordinación y articulación al interior de cada departamento con los principales actores públicos y privados de la región.

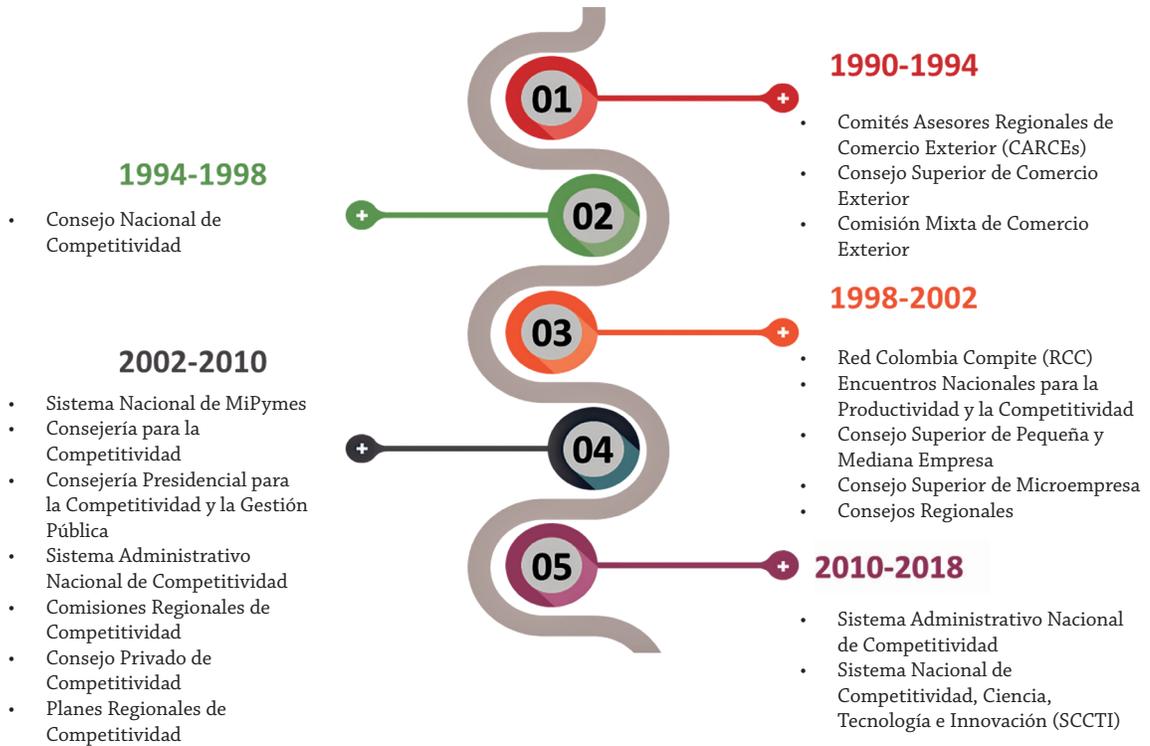
Por su parte, la Ley 1753 de 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, establece dos lineamientos importantes en materia de articulación: en primer término, integra al sistema de Competitividad e Innovación con el de Ciencia, Tecnología e Innovación con el fin de consolidar un único Sistema de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación. Como segunda medida, reafirma a las CRC como las únicas instancias regionales de interlocución con el Gobierno nacional para la implementación de la Agenda Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación.

También, durante el cuatrienio anterior, el documento Conpes 3866 de 2016 (DNP, 2016), establece los lineamientos de la Política de Desarrollo Productivo, un instrumento que contiene la hoja de ruta para el desarrollo productivo del país, donde se reconoce la importancia de propiciar la articulación para el crecimiento económico. En particular, este Conpes determina que las CRC deben contar con Agendas Departamentales de Competitividad, que comprendan iniciativas transversales y sectoriales como un instrumento de priorización y articulación con el sector público, el privado y la academia, a nivel regional y nacional.

Los esfuerzos de articulación en torno a la competitividad antes mencionados se han reforzado en el gobierno actual. La Ley 1955 de 2019, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, establece que todos los sistemas, órganos e instancias relacionadas con la competitividad, productividad e innovación se deben articular con el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI). Asimismo, en este texto se insiste en que las instancias regionales, departamentales y territoriales deben articularse con las Comisiones Regionales de Competitividad.

En este sentido, es evidente el esfuerzo histórico que ha hecho el Estado y el sector privado desde la década de 1990 por consolidar la coordinación pública y los espacios de interlocución con el sector privado para lograr un desarrollo empresarial pertinente a las necesidades de las regiones. En la gráfica 3 se presenta la línea de tiempo de las instancias de articulación en el país que han buscado definir roles y responsabilidades respecto de la promoción de la competitividad y la productividad en el país.

Gráfica 3. Línea de tiempo de las instancias de articulación en Colombia (1990-2018)



Fuente: elaboración propia

Sin embargo, a pesar de los grandes avances institucionales, todavía son varios los estudios y diagnósticos que han expuesto las fallas de la articulación entre entidades públicas y actores privados como uno de los principales obstáculos de las estrategias emprendidas por el Estado. El Informe Nacional de Competitividad 2018-2019, por ejemplo, hace un llamado a la articulación al interior del Gobierno, entre la nación y las regiones, y del sector público, con empresas, trabajadores y centros de investigación académicos.

A su vez, el diagnóstico de las Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 del gobierno de Iván Duque, señala el insuficiente apoyo financiero que tienen instancias clave de articulación territorial, como las Comisiones Regionales de Competitividad, y pone en el centro de la discusión la articulación y coordinación como condiciones necesarias para contar con políticas efectivas (DNP, 2019).

Este documento señala que algunos de los aspectos que generan la desarticulación institucional y territorial en la política de competitividad son los siguientes: superposición de los programas del sector comercio, industria y turismo dirigidos a promover el mejoramiento de los negocios existentes; existencia de multiplicidad de instancias en el nivel regional; y falta de respaldo, de reconocimiento institucional y de apalancamiento financiero de las Comisiones Regionales de Competitividad.

Aunque se reconoce que el avance en términos normativos ha sido de gran importancia, resulta pertinente mantener y ampliar las acciones del Estado colombiano en lo relativo a la consolidación y el mejoramiento del funcionamiento de las instancias de articulación existentes para lograr el diseño y la implementación de la política de desarrollo empresarial con un enfoque territorial.

En este sentido, el *Compendio de Buenas Prácticas para el Desarrollo Local en América Latina* de la OCDE (2016b), subraya que los países deben encaminar sus esfuerzos no solo en la creación de espacios de concertación, sino también en estrategias para robustecer los conocimientos y las competencias de los actores locales del sector privado con el fin de que estos generen alianzas fundadas sobre recursos e instituciones propias de cada contexto (OCDE, 2014, p. 14).

Articulación a nivel nacional

Uno de los problemas más relevantes en el desarrollo productivo colombiano es la escasa coordinación de las entidades que impactan la transformación productiva. En 2018, Confecámaras realizó un análisis en el cual encontró que existen 107 programas de desarrollo productivo de 15 entidades, las cuales evidenciaban que, a pesar de los esfuerzos realizados hasta esa fecha por institucionalizar el Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación, y mejorar la capacidad de articulación entre los diferentes actores que lo integraban, incluyendo las Comisiones Regionales de Competitividad, se continuaba presentando descoordinación y duplicidad de roles dentro del Gobierno.

Con base en dicho análisis, el Departamento Nacional de Planeación y la Presidencia de la República (2019), iniciaron el proceso de mapear la oferta de instrumentos de ciencia, tecnología e innovación y desarrollo productivo. Las instituciones lograron identificar 265 instrumentos o programas de 23 entidades, de las cuales 10% de la oferta (27 instrumentos) concentraban el 76,7% de los recursos (\$1,3 millones). Asimismo, se identificó que el 45% no contemplaba diferencias territoriales, es decir, se notó una baja regionalización de los instrumentos.

Este estudio ha permitido que la Consejería Presidencial para la Competitividad y la Gestión Público-Privada, que lidera el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI), esté realizando importantes esfuerzos para promover la articulación, propiciando complementariedades entre dichos instrumentos y creando mecanismos como la Directiva Presidencial sobre la Articulación de la Oferta y la Junta Estratégica de Diseño.

Articulación a nivel regional

La falta de coordinación institucional a nivel nacional incide negativamente en el momento de implementar la Política Nacional de Desarrollo Productivo (PDP) a nivel regional. Cuando la oferta institucional de programas llega a una región de manera desarticulada, estas enfrentan dificultades para apropiarla².

2 En el marco de este diagnóstico, se realizaron doce entrevistas a expertos del nivel nacional y regional en competitividad y desarrollo empresarial. En sus respuestas se identificaron las mencionadas dificultades.

Primero, la falta de coordinación incide en que la oferta que se lleva a los territorios no precisamente responda a las necesidades específicas de cada región o no arribe cuando es necesaria, ya que las entidades del orden nacional no las tienen en cuenta al momento de diseñar los instrumentos, pues se ignora el contexto en el cual operan las diversas poblaciones. Esto se evidenció en el mapeo de instrumentos que realizó el DNP, donde se identifica que el 45% no contempla diferencias territoriales.

Segundo, la falta de coordinación implica información confusa para los territorios, pues al momento de requerir algún tipo de apoyo no saben con cuál interlocutor del nivel nacional deben hablar, incurriendo en multiplicidad de esfuerzos³.

Tercero, con frecuencia la información sobre la oferta de programas que apoyan las políticas de competitividad o desarrollo productivo no llega a las regiones, o no lo hace de manera efectiva a todo el sector privado, lo que podría llevar a que las empresas con más necesidad y potencial de aprovechar este tipo de programas no lo hagan, con la consecuente asignación ineficiente de recursos.

Si bien la labor de interlocución y coordinación de esfuerzos en materia de desarrollo productivo con las instituciones del orden nacional en las regiones está normativamente en manos de las CRCI⁴, las cuales son parte activa del SNCI, lo cierto es que muchas entidades del nivel nacional, que tienen un rol fundamental en la implementación de este tipo de políticas y programas, ignoran u obvian la interlocución prevista a través de las Comisiones, lo que redundará en las ineficiencias antes descritas⁵.

En este sentido, siguiendo el Conpes de Política de Desarrollo Productivo, las CRCI deben realizar una labor de gestión y articulación con las diferentes entidades del nivel nacional relacionadas con la formulación y ejecución de políticas y programas en materia de productividad y competitividad, propiciando que los instrumentos y recursos de estas lleguen eficientemente a las regiones, de manera que se adecuen a las necesidades y apuestas de cada territorio.

Sin embargo, pasados doce años desde su implementación, la mayoría de las CRC aún no cuentan con una fortaleza institucional que les permita desarrollar adecuadamente los objetivos que inspiraron su creación. Si bien hay casos en los cuales se desarrollan algunas acciones conjuntas, en general la toma de decisiones en materia de desarrollo

-
- 3 En las entrevistas efectuadas, los entrevistados mencionaron como un obstáculo a la articulación, la dificultad para conocer oportuna y fácilmente la información de convocatorias relacionadas con el desarrollo empresarial, debido a que se debe invertir mucho esfuerzo y tiempo haciendo llamadas o visitando a las entidades en Bogotá.
 - 4 Las Comisiones Regionales de Competitividad (CRC) fueron creadas en 2006 con el objetivo de “regionalizar” las políticas y estrategias sectoriales de diferentes entidades nacionales, cuya acción impacta directamente el desarrollo económico y la sofisticación productiva del país y sus regiones, es decir, de articular la acción institucional del orden nacional con la dinámica y las necesidades propias de cada territorio.
 - 5 En las entrevistas también se mencionó como un problema que en ocasiones el Gobierno nacional planea acciones directamente con las Gobernaciones o las Alcaldías, sin tener en cuenta a las Cámaras de Comercio, los gremios o las CRC. La recomendación de estos mismos actores es que sea a través de las CRC que se haga la articulación nación-región de la oferta, pues allí tienen asiento todas las entidades relevantes.

productivo y de competitividad, no responden a una visión estratégica concertada y vigente, sino a necesidades coyunturales del territorio.

Esta situación puede explicarse por factores inherentes al contexto institucional de los departamentos, en donde no siempre se cuenta con las capacidades técnicas pertinentes para la identificación y gestión de agendas e intereses comunes o con la disponibilidad de información pertinente y oportuna, que permita la toma de decisiones acertadas y sustentadas en argumentos técnicos que den cuenta de la realidad del departamento. Esta es una debilidad que se profundiza por la inexistencia de una cultura de la sistematización de experiencias, que permita aprender tanto de los aciertos como de los errores y evite la reconfiguración de procesos costosos en tiempo y recursos.

A pesar de estas debilidades, es importante resaltar que, en la medida de las posibilidades de cada departamento, se ha logrado mantener la figura de las CRC como un actor que articula, en mayor o menor medida, a la institucionalidad regional e interactúa con el Gobierno nacional, a través, principalmente, del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Asimismo, las Comisiones se han mantenido vigentes en el planteamiento de la arquitectura institucional para la competitividad de los recientes gobiernos, los cuales han reconocido la desarticulación como una causa de la baja productividad nacional e identifican a las CRC como vehículos para intervenir en este aspecto.

Entretanto, como se mencionó anteriormente, en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, se dispuso la integración de los sistemas de Competitividad e Innovación (CI) y de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) para consolidar un único Sistema de CCTI, en el marco del cual se estableció que se integraran a las CRC, constituyéndose en la única instancia regional de interlocución con el Gobierno nacional para la implementación de la Agenda Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación.

Esta disposición legal no fue reglamentada, por lo que en la práctica la figura del Sistema Integrado de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación no funcionó, quedando las Comisiones en una indefinición respecto de su nexos formal con la institucionalidad de los mencionados Sistemas, afectando su capacidad real de articulación, tanto a nivel nacional como regional.

El actual Gobierno, en su Plan Nacional de Desarrollo, ‘Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad’, estableció la creación del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI), y determinó que las distintas instancias regionales, departamentales y territoriales de los sistemas que se coordinan en la Comisión Nacional de Competitividad e Innovación, se articularan en las Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación (CRCI), con el objetivo de fortalecer la competitividad en los departamentos.

La actual apuesta institucional se encuentra encaminada a fortalecer a las Comisiones como instancias articuladoras de las regiones con la Nación, y en función de este papel, favorecer la expedición de políticas e instrumentos pertinentes que respondan a la realidad de contexto de los territorios, contribuyendo a cerrar las brechas que limitan el desarrollo empresarial y, por tanto, su competitividad.

Este objetivo plantea retos complejos que implican la acción coordinada de los diversos estamentos públicos y privados; al mismo tiempo, bosqueja una oportunidad para los nuevos mandatarios territoriales, para que a través de las CRCI potencien su gestión en materia de competitividad y desarrollo económico, en virtud de lo cual su liderazgo para el fortalecimiento de estas instancias resulta fundamental, obteniendo con ello la concurrencia de la institucionalidad local y nacional dispuesta para el logro de los objetivos primordiales para el desarrollo de su territorio en el largo plazo.

Análisis de oferta y demanda de instrumentos de desarrollo empresarial

En esta sección se realizará un análisis de la oferta y la demanda de los instrumentos de desarrollo empresarial, para así determinar la articulación de programas a nivel nacional y regional, y su capacidad de respuesta ante las necesidades de los empresarios. Para este propósito, se parte de una revisión conceptual de los determinantes de desarrollo empresarial y productivo, para luego revisar su ajuste en la demanda y oferta de los programas.

Asimismo, se definió un alcance enfocado en departamentos con diferentes fases de desarrollo, de acuerdo con el Índice Departamental de Competitividad (IDC) elaborado por el Consejo Privado de Competitividad y la Universidad del Rosario (2018), de forma que se incluyeron tres departamentos de cada etapa de desarrollo económico⁶ teniendo en cuenta el puntaje global obtenido en este indicador y el tamaño de su economía (medido como PIB departamental)⁷. Los departamentos estudiados se presentan en la tabla 1:

Tabla 1. Departamentos primer informe del OACE

Etapas 1 y 2 (Desarrollo económico bajo y dependencia Minero – Energética)	Etapa 3 (Desarrollo económico medio)	Etapa 4 (Desarrollo económico alto)
Casanare	Caldas	Antioquia
Nariño	Huila	Atlántico
Putumayo	Risaralda	Santander

Fuente: Consejo Privado de Competitividad y Universidad del Rosario (2018)

6 Etapa 1 y 2: desarrollo económico bajo; etapa 3: medio; etapa 4: alto.

7 Es importante mencionar que este ejercicio no hubiera sido posible sin el respaldo y apoyo de las Comisiones Regionales de Competitividad, los Consejos Departamentales de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Gobierno nacional.

Determinantes del desarrollo empresarial y productivo

El análisis de los determinantes del desarrollo empresarial y productivo, parte de los estudios realizados por Confecámaras sobre los factores que explican el crecimiento y la supervivencia de las empresas y los ejes estratégicos que impactan la productividad, establecidos en la Política Nacional de Desarrollo Productivo (PDP).

En primer lugar, a partir de un análisis cualitativo y cuantitativo, Confecámaras (2017a) pudo concluir que los factores que determinan el crecimiento acelerado de las empresas son sus servicios postventa, la destinación de recursos a la innovación, el talento humano capacitado y las alianzas con los proveedores. Estos hallazgos se confirmaron al analizar los determinantes de la productividad de este tipo de empresas, donde los incentivos al capital humano, las alianzas empresariales, la inversión en innovación y la estandarización en procesos juegan un papel clave (Confecámaras y CNC, 2018).

Ahora bien, estos resultados se enmarcan únicamente en aquellas empresas con un crecimiento dinámico y acelerado, situación que no afronta el gran grueso del tejido empresarial colombiano, donde la mayoría se enfrenta a tasas de crecimiento más conservadoras y una mortalidad empresarial relativamente alta. Para lo anterior, Confecámaras (2017b) indagó sobre los determinantes de la supervivencia empresarial, encontrando cuatro factores primordiales.

Por un lado, acceder a créditos a través de garantías mobiliarias incrementa la probabilidad de supervivencia empresarial, dando señal de la necesidad de un financiamiento menos rígido para las empresas. Además, el tamaño inicial de la empresa incide directamente en su probabilidad de supervivencia, siendo las micro y pequeñas las más vulnerables a la mortalidad empresarial. Por otro lado, el mayor número de establecimientos de una empresa reduce sus posibilidades de cerrar. Finalmente, una orientación hacia los mercados externos hace que una empresa se consolide y aumenten sus probabilidades de supervivencia.

Si bien muchos de los factores de crecimiento, supervivencia o productividad de la empresa provienen de una gestión netamente empresarial, otros pueden potenciarse o apoyarse a través de iniciativas o políticas públicas para su desarrollo. En este sentido, debemos destacar dos puntos principales. El primero es que estos resultados coinciden en gran medida con las prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Productivo. El segundo es que buena parte de estos determinantes son el foco de las acciones de las Cámaras de Comercio (tabla 2).

Tabla 2. Labores de las Cámaras de Comercio por factor

Factor	Número de empresas atendidas en 2019-I
Formalización	122.428
Fortalecimiento empresarial	60.340
Emprendimientos atendidos a través de estrategias de desarrollo empresarial	24.810
Emprendimientos acelerados y escalados	18.063
Nuevas fuentes de crecimiento (“Economía Naranja”)	9.007
Internacionalización	4.481
Productividad	4.012
Innovación	1.778

Demanda de instrumentos de desarrollo empresarial y productivo

Ahora bien, con el fin de conocer la coherencia entre la oferta y la demanda de instrumentos de desarrollo empresarial y productivo, se realizaron entrevistas estructuradas a profundidad a actores estratégicos del ecosistema empresarial y regional, y encuestas⁸ a más de 1.000 empresarios en los nueve departamentos estudiados: Antioquia, Atlántico, Caldas, Casanare, Huila, Nariño, Putumayo, Risaralda y Santander.

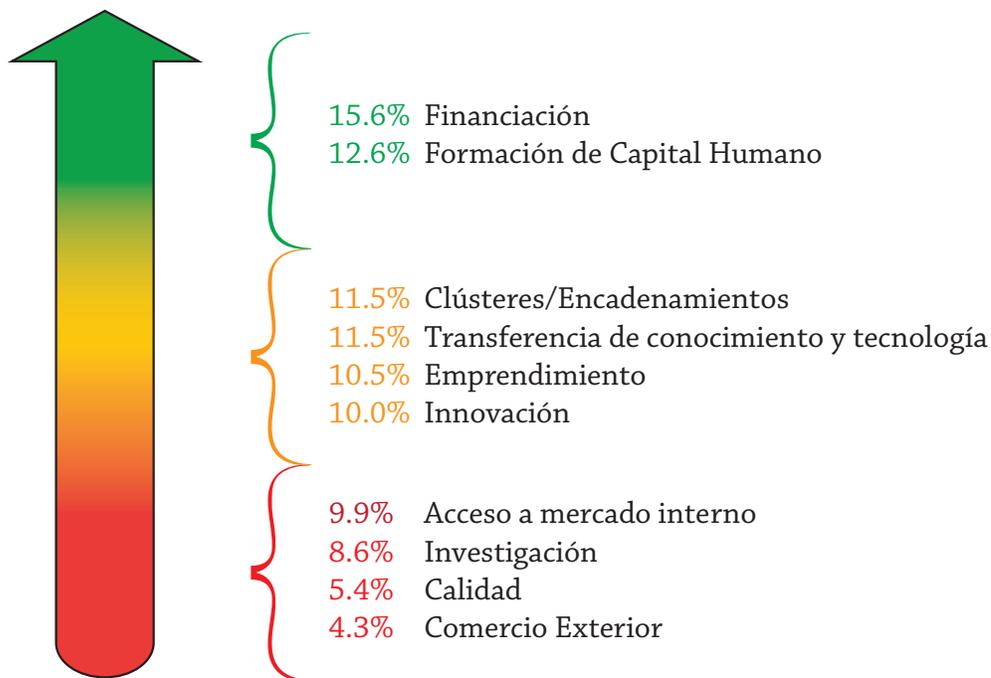
En las entrevistas se indagó sobre el estado de la articulación de las entidades y sus programas y las experiencias de las organizaciones en las instancias de articulación del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación. En general, los entrevistados expresaron que algunas entidades del nivel nacional, que tienen un rol fundamental en la implementación de políticas y programas de desarrollo empresarial, ignoran u obvian la interlocución prevista a través de las CRC. Asimismo, enunciaron que la falta de coordinación de las entidades nacionales implica una información confusa para los territorios, pues al momento de requerir algún tipo de apoyo no saben con cuál interlocutor del nivel nacional deben hablar, incurriendo en multiplicidad de esfuerzos.

Para conocer la demanda de programas, en la encuesta se realizó la siguiente pregunta: “¿Qué factores requieren para incrementar su productividad?”. Los empresarios contestaron que los dos más importantes son el financiamiento (con 15,6% de trascendencia) y la formación de capital humano (12,6%), mientras que en las de menor relevancia se encontraba la calidad (5,4%) y el comercio exterior (4,3%) (gráfica 4).

8 Revisar el anexo 1 para detalles de la metodología empleada para medir la importancia de las necesidades de las empresas para aumentar la productividad.

Por otro lado, al analizar las necesidades específicas dentro de cada uno de estos grupos, se destaca la relevancia dada al financiamiento para capital de trabajo y al desarrollo de liderazgo de habilidades gerenciales y directivas; mientras que, en última medida, se ubica la asesoría para evaluar las posibilidades de exportación y la obtención de certificaciones de calidad, licencias o registros sanitarios.

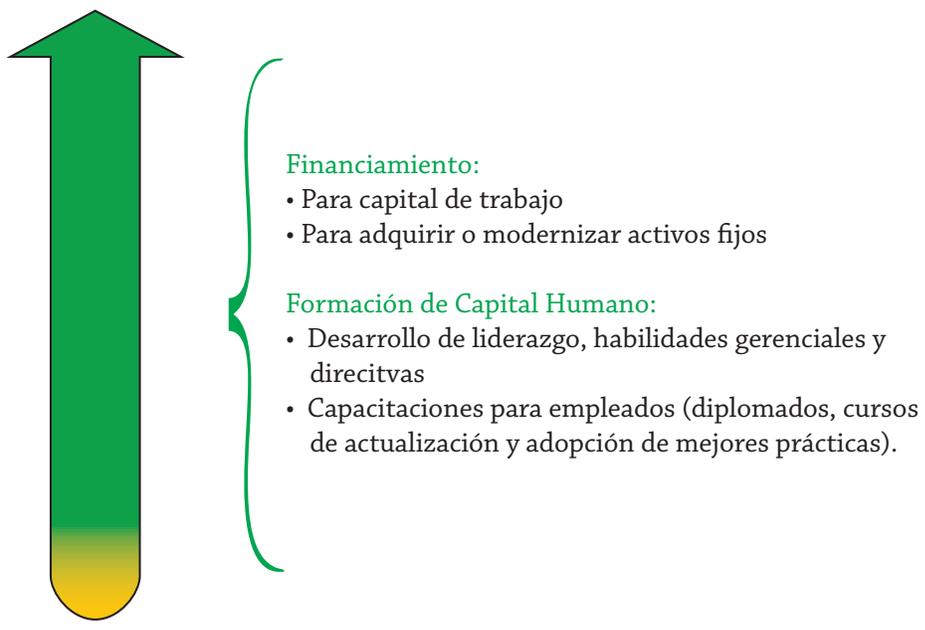
Gráfica 4. Factores demandados por los empresarios para aumentar la productividad



Fuente: elaboración propia a partir de Confecámaras y CNC, con base en 1008 encuestas realizadas a empresarios de nueve departamentos

Entretanto, la gráfica 5 presenta la desagregación de los factores más demandados por los empresarios para incrementar su productividad en cuanto a financiamiento y capital humano. Es importante resaltar la importancia que dan los empresarios a la formación en desarrollo de liderazgo, habilidades gerenciales y directivas.

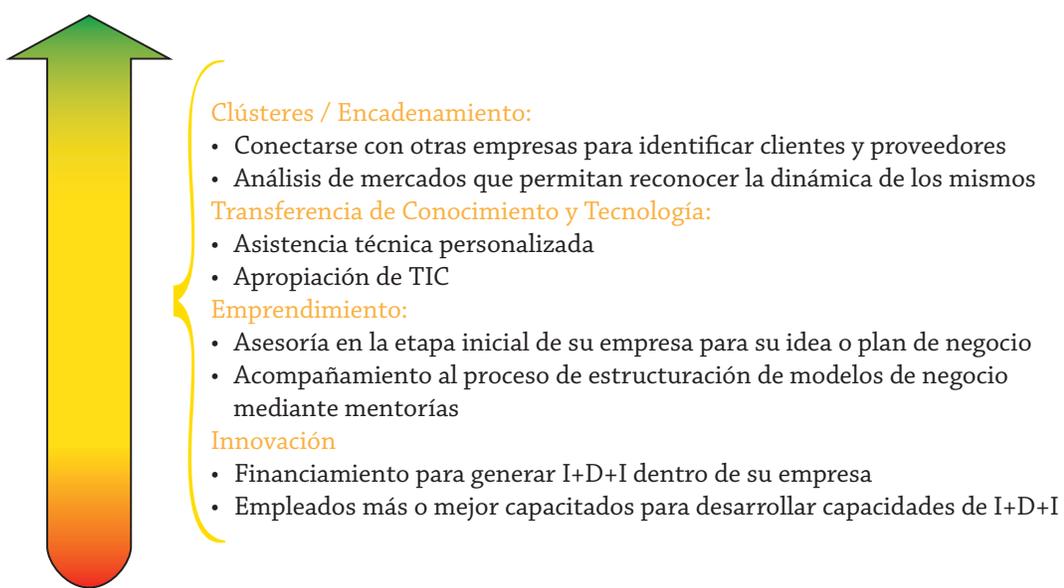
Gráfica 5. Factores más demandados en financiamiento y capital humano



Fuente: Confecámaras y CNC

La gráfica 6 presenta la desagregación de los factores de un nivel medio de demanda, entre los que se destacan los clústeres y encadenamientos, la importancia de conectarse con otras empresas para identificar clientes y proveedores y la transferencia de conocimiento y tecnología, así como la asistencia técnica personalizada.

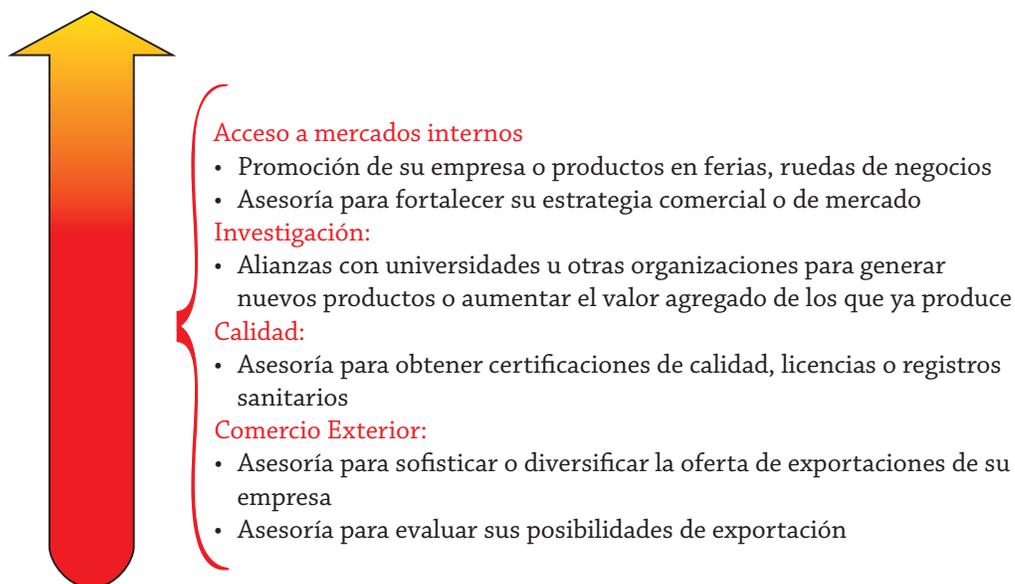
Gráfica 6. Factores de un nivel medio de demanda para aumentar la productividad



Fuente: Confecámaras y CNC

Por último, la gráfica 7 presenta la desagregación de los factores a los que menor importancia le asignan los empresarios, pero que son claves para incrementar la sofisticación y, por ende, el valor agregado de los bienes y servicios, como la calidad, la asesoría para obtener certificaciones de calidad, las licencias o los registros sanitarios y el comercio exterior, así como la asesoría para sofisticar o diversificar la oferta de exportaciones y para evaluar las posibilidades de exportación.

Gráfica 7. Factores menos demandados por los empresarios



Fuente: Confecámaras y CNC

Ahora bien, varios de los factores con poca demanda o importancia para los empresarios son altamente relevantes para incrementar la productividad, tal como lo demuestran los casos internacionales y diferentes referentes de literatura.

Por un lado, se encuentra que la exposición a los mercados internacionales está altamente correlacionada con altos niveles de productividad (Confecámaras y CNC, 2018; Carranza et al., 2018). Asimismo, contar con altos niveles de calidad en los productos resulta fundamental para desarrollar un mercado interno y externo sólido (DNP, 2016), que permita mejoras en la productividad a la vez que genere la apertura de posibilidades para insertarse a cadenas globales de valor (Banco Mundial, 2007).

Finalmente, la investigación y el desarrollo son procesos fundamentales para la innovación empresarial, la cual desemboca en mayores niveles de productividad. Por tanto, el hecho de que exista una asimetría entre la demanda de los empresarios y los factores relevantes para incrementar la productividad es una justificación adicional para ofertar programas y políticas públicas no solo enfocadas en las necesidades de los empresarios, sino también en los factores que han demostrado un impacto efectivo en la productividad, como la calidad y el acceso a los mercados externos.

Por otra parte, al realizar el análisis de acuerdo con la etapa de desarrollo económico del Índice Departamental de Competitividad 2018 (ver tabla 3), se encuentra que, sin importar el nivel de desarrollo, la financiación es la prioridad para las empresas, mientras que el comercio exterior y la calidad ocupan los últimos lugares de importancia (tal como se mostró en el panorama general).

A pesar de las similitudes halladas en las necesidades de los departamentos de distinto nivel de desarrollo, también se encuentran variaciones interesantes. Por ejemplo, el *emprendimiento* pierde importancia a medida que aumenta el nivel de desarrollo, debido al menor peso que se le da a la necesidad de “Asesoría en la etapa inicial de su empresa en relación con su idea o plan de negocio, estudios de mercado (clientes potenciales), estudios financieros, asesoría contable”. Por el contrario, los *Clústeres/Encadenamientos* ganan relevancia debido a que se consideran más importantes las necesidades de “Análisis de mercados que permitan reconocer la dinámica de los mismos” y “Conectarse con otras empresas para identificar potenciales clientes y proveedores”. Por último, el *Acceso a mercados internos* también adquiere destaque debido a la “Promoción de su empresa o sus productos en ferias, ruedas de negocios o eventos de *networking*”.

Tabla 3. Factores demandados para aumentar la productividad por etapa de desarrollo económico del departamento

Etapa 1 y 2: Desarrollo económico bajo	Etapa 3: Desarrollo económico Medio	Etapa 4: Desarrollo económico Alto
Financiación	Financiación	Financiación
Formación de Capital Humano	Formación de Capital Humano	Clusters/Encadenamiento
Transferencia de conocimiento y tecnología	Transferencia de conocimiento y tecnología	Formación de Capital Humano
Emprendimiento	Clusters/Encadenamiento	Acceso a mercados internos
Clusters/Encadenamiento	Emprendimiento	Innovación
Innovación	Acceso a mercados internos	Transferencia de conocimiento y tecnología
Investigación	Innovación	Emprendimiento
Acceso a mercados internos	Investigación	Investigación
Calidad	Calidad	Calidad
Comercio Exterior	Comercio Exterior	Comercio Exterior

Fuente: Confecámaras y CNC

Realizando el análisis por tamaño de empresa (tabla 5), se encuentran importantes cambios en el orden de importancia de los diez factores incluidos en la encuesta. En primera medida, la *Formación de capital humano* y la *Innovación* son las dos principales necesidades para las medianas y grandes empresas, debido a la importancia que le dan a los “Empleados más o mejor capacitados para desarrollar capacidades de I+D+I”, el “Desarrollo de liderazgo, habilidades gerenciales y directivas” y a las

“Capacitaciones para empleados mediante programas formales o informales”. Los *Clústeres/Encadenamientos* son importantes para las microempresas, principalmente por la necesidad que identifican las empresas pertenecientes a los departamentos de mayor nivel de desarrollo (etapa 4) de “Conectarse con otras empresas para identificar clientes y proveedores”. Por su parte, el *Acceso a mercados internos* también adquiere importancia a medida que aumenta el tamaño de las empresas, debido principalmente a la necesidad de “Asesoría para fortalecer su estrategia comercial o de mercadeo”.

Tabla 4. Factores demandados para aumentar la productividad de acuerdo con el tamaño de las empresas

Microempresas (68% de las encuestas)	Pequeñas empresas (21% de las encuestas)	Medianas y Grandes empresas (11% de las encuestas)
Financiación	Financiación	Formación de Capital Humano
Clusters/Encadenamiento	Formación de Capital Humano	Innovación
Formación de Capital Humano	Transferencia de conocimiento y tecnología	Acceso a mercados internos
Transferencia de conocimiento y tecnología	Clusters/Encadenamiento	Financiación
Emprendimiento	Emprendimiento	Transferencia de conocimiento y tecnología
Innovación	Innovación	Clusters/Encadenamiento
Acceso a mercados internos	Acceso a mercados internos	Emprendimiento
Investigación	Investigación	Investigación
Calidad	Calidad	Calidad
Comercio Exterior	Comercio Exterior	Comercio Exterior

Fuente: Confecámaras y CNC

Por último, la identificación de los factores que demandan los empresarios para incrementar su productividad permite extraer tres conclusiones importantes: primero, la financiación, principalmente para capital de trabajo, es la principal necesidad que expresan los empresarios para poder aumentar su productividad, e indiferentemente del análisis que se realice, ya sea agregado, por fase de desarrollo del departamento o tamaño empresarial, los temas relacionados con calidad y comercio exterior tienen poca prioridad; segundo, las necesidades de las empresas varían de acuerdo con el nivel de desarrollo del territorio en el que se encuentran y del tamaño en que se constituyen; y tercero, las empresas tienen poco interés por factores que resultan clave para su productividad, lo cual justifica la creación de programas y políticas enfocadas al desarrollo empresarial.

Análisis de la oferta de instrumentos para el desarrollo empresarial y productivo a nivel regional y nacional

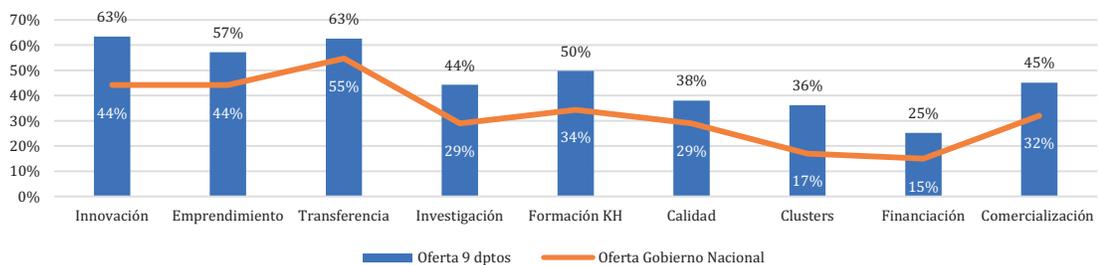
Teniendo en cuenta el marco conceptual previamente analizado, y con el propósito de estudiar a profundidad la articulación a nivel regional, se demarcó una ruta estratégica que consistió en identificar las necesidades de los empresarios para incrementar su productividad, realizar un mapeo de la oferta de instrumentos de entidades tanto públicas como privadas⁹ en los nueve departamentos estudiados y analizar las brechas de articulación existentes.

En esta sección, se presentan los siete principales hallazgos respecto de las dinámicas de la oferta a nivel territorial, así como un comparativo con el mapeo de instrumentos del Gobierno nacional (DNP y Presidencia de la República, 2019).

Primero, la oferta territorial es más diversa que la oferta proporcionada por el Gobierno nacional. Mientras el DNP y la Presidencia de la República (2019) identificaron 265 instrumentos en 23 entidades públicas del orden nacional orientadas al desarrollo productivo, emprendimiento y ciencia, tecnología e innovación; a nivel territorial se identificaron 137 entidades que proporcionan 603 instrumentos para el desarrollo empresarial en los nueve departamentos que se estudiaron. De acuerdo con la metodología descrita en el Anexo 1, se entiende por instrumentos aquellos servicios, proyectos específicos, programas de intervención, entre otros.

Segundo, mientras la transferencia de conocimiento y tecnología es el principal objetivo de la oferta nacional y territorial en los nueve departamentos analizados, la búsqueda de soluciones a los problemas de financiación es el objetivo menos priorizado. Entre nueve objetivos de política pública para el desarrollo empresarial, la financiación es la que menos porcentaje de instrumentos orientados a dicho propósito tiene entre la oferta nacional (15%) y territorial (25%).

Gráfica 8. Porcentaje de instrumentos orientados a cada grupo de necesidades, según el nivel de la oferta

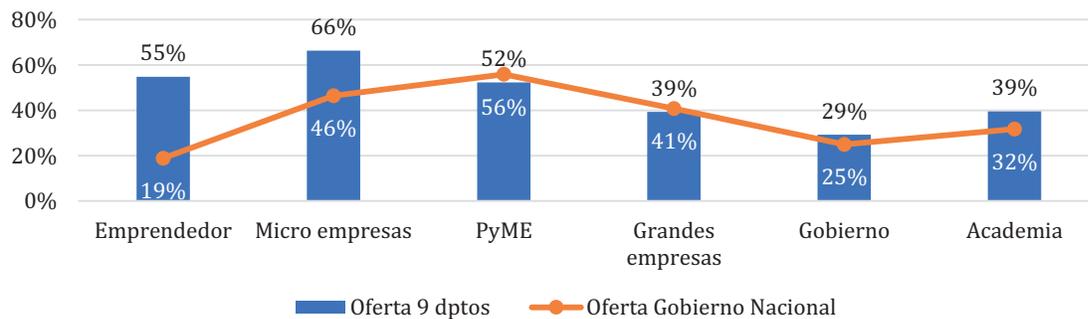


Fuente: elaboración propia de Confecámaras a partir de información de las CRC, los Consejos Departamentales de Ciencia, Tecnología e Innovación (Codecti) y el DNP y Presidencia de la República (2019)

⁹ Incluye la oferta de gobernaciones, alcaldías, Cámaras de Comercio, cajas de compensación, fundaciones, universidades, gremios, entre otros.

Tercero, quien enfatiza en los emprendedores y las microempresas es la oferta territorial, no la nacional (gráfica 9). El 19% de la oferta de instrumentos del Gobierno nacional está orientada a emprendedores, lo cual contrasta con el 55% de la oferta territorial, que está destinada a este segmento de usuarios en los nueve departamentos del piloto. Asimismo, la principal audiencia del Gobierno nacional son las pymes, pues orienta hacia ellas el 56% de sus instrumentos, mientras que en el caso de la oferta territorial la principal audiencia son las microempresas, con 66% de sus instrumentos.

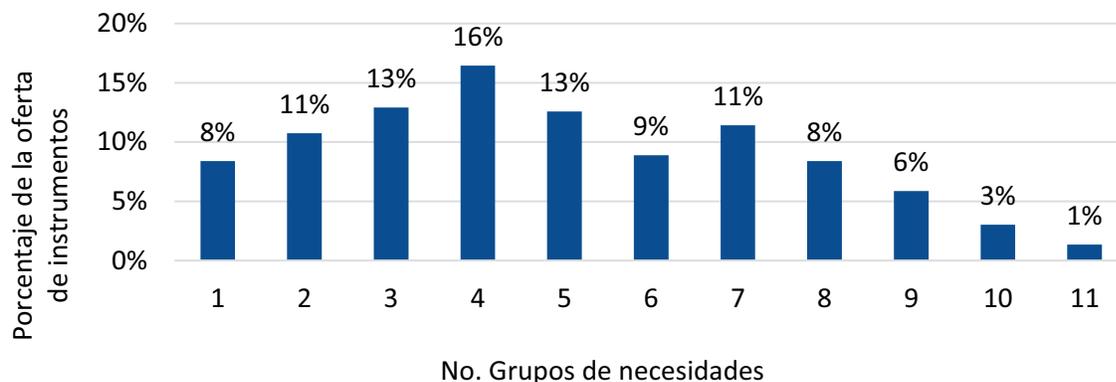
Gráfica 9. Porcentaje de instrumentos orientados a cada tipo de usuarios, según el nivel de la oferta



Fuente: elaboración propia de Confecámaras a partir de información de las CRC, los Codecti y el DNP y Presidencia de la República (2019)

Cuarto, se encontraron indicios de que la oferta a nivel territorial no está focalizada, ni en objetivos ni en usuarios. 307 instrumentos (52% de la oferta) reportaron querer cumplir de forma simultánea más de cinco objetivos de política en desarrollo productivo (de nueve), mientras que solo 48 instrumentos (8% de la oferta) indicaron tener un único objetivo de política como finalidad.

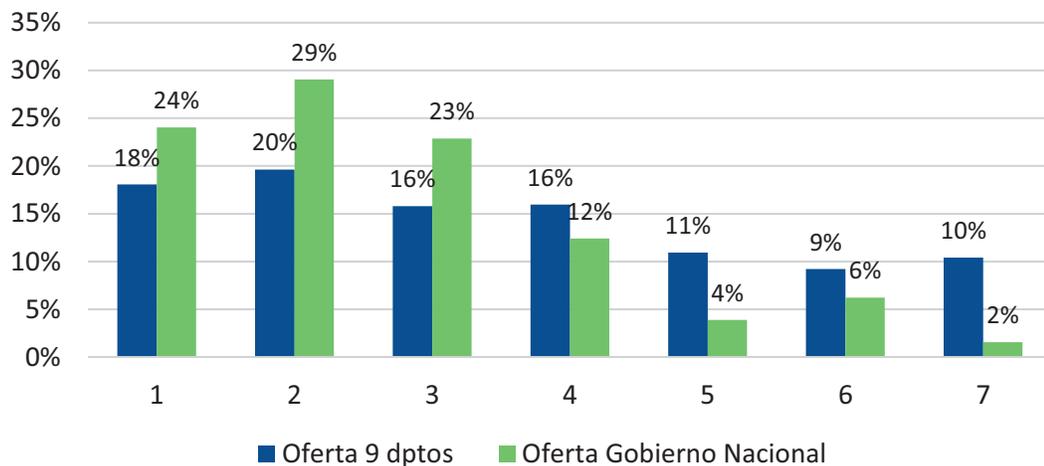
Gráfica 10. Porcentaje de instrumentos orientados a diferentes objetivos



Fuente: elaboración propia de Confecámaras a partir de información de las CRC, los Codecti y el DNP y Presidencia de la República (2019)

En complemento, la oferta del Gobierno nacional tiene mejor segmentación que la oferta territorial, pues solo 12% de la oferta del Gobierno manifiesta estar orientada de forma simultánea a más de cinco tipos de usuarios¹⁰, mientras que en el caso de la oferta territorial esta cifra asciende a 30%.

Gráfica 11. Distribución de instrumentos según el número de beneficiarios al que está dirigido, para cada nivel de la oferta



Fuente: elaboración propia de Confecámaras a partir de información de las CRC, los Codecti y el DNP y Presidencia de la República (2019)

Quinto, indiferente de la etapa de desarrollo de los departamentos, las entidades identificadas en el mapeo reportaron que la mayoría de sus instrumentos los efectúan con sus propias capacidades. En el caso de departamentos con alto desarrollo económico, se evidenció que cerca del 33% de la oferta se realiza en alianza con terceros.

Sexto, la etapa de desarrollo de los departamentos guarda relación con algunas características del portafolio de instrumentos que se ofrece a nivel territorial. En general, se encontró que conforme se incrementa la etapa de desarrollo de los departamentos (de bajo a alto) se tiene una relación proporcional con mayor número de entidades oferentes, mayor número de instrumentos ofertados, mayor sofisticación de instrumentos (por ejemplo, en los servicios de relacionamiento), mayor oferta transversal o útil para múltiples sectores, mayor uso de convocatorias para seleccionar beneficiarios, mayor acceso virtual a la oferta, entre otras características.

Y, séptimo, se observa una alta duplicidad de esfuerzos y falta de pertinencia y complementariedad:

- El 58% de los programas que se ofrecen a nivel regional, son de formación y asesoría, lo que podría estar evidenciando falta de articulación y duplicidad de esfuerzos.

¹⁰ En el mapeo se contemplaron siete tipos de usuarios: emprendedor, otras personas naturales, microempresas, pyme, grandes empresas, gobierno y academia.

- Solo el 2,5% de los programas de formación están orientados a fortalecer las capacidades en liderazgo.
- En cinco de los nueve departamentos estudiados se identificaron instrumentos para la transferencia de conocimiento y tecnología, diseñados con objetivos similares, pero ofrecidos por diferentes entidades.
- Mientras que 25% de los instrumentos están dirigidos a la transferencia de conocimiento y tecnología, solo 5% de estos ofrecen financiación, lo que implica bajas oportunidades de implementación de los planes de mejora.

Análisis de la brecha entre oferta y demanda de instrumentos para el desarrollo empresarial y productivo

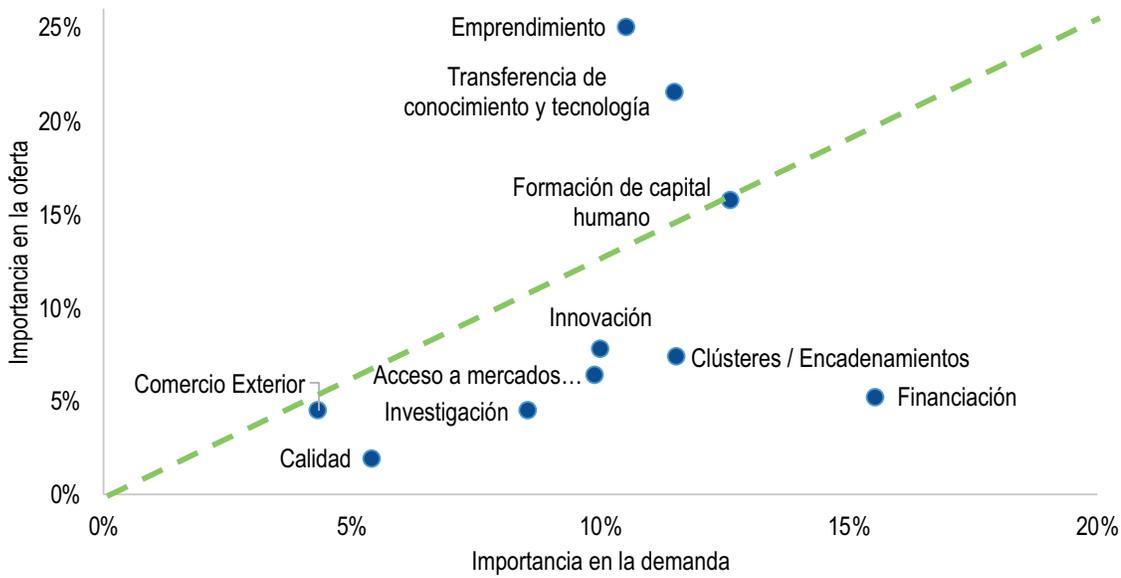
Con el fin de identificar la brecha entre la oferta de los programas de desarrollo empresarial y productivo y los factores que demandan los empresarios, se realizó el análisis de los 603 programas identificados, para determinar su principal objetivo¹¹ y su importancia relativa en la oferta. Asimismo, se configuró una lectura sobre la importancia relativa en la demanda de los factores que señalan los empresarios.

Dicho análisis se consolida en la gráfica 12, donde el eje X representa la importancia de los factores en la demanda a partir de la encuesta a empresarios, por lo que los puntos ubicados a la derecha indican mayor importancia para los empresarios encuestados. Por su parte, el eje Y refleja la relevancia en la oferta de instrumentos de acuerdo con el análisis realizado de los programas, por lo cual un punto ubicado arriba se interpreta como un factor que tiene mayor oferta de instrumentos.

En la línea diagonal se refleja la situación ideal en que las empresas y las entidades que tienen programas de desarrollo empresarial le dan igual importancia a un factor; por esto, puntos lejanos a la diagonal se interpretan como aquellos en los que hay una brecha entre oferta y demanda, mientras que los más cercanos a la línea tienen una menor brecha. Los puntos por encima de la diagonal, por ejemplo, 'Emprendimiento' y 'Transferencia de conocimiento', son aquellos que tienen un exceso de oferta, mientras los puntos ubicados por debajo de la diagonal, como 'Financiación' y 'Clústeres/ Encadenamientos', tienen un exceso de demanda.

11 De acuerdo con los ejes estratégicos de productividad establecidos en la Política de Desarrollo Productivo.

Gráfica 12. Dispersión de grupos de factores



Fuente: Confecámaras y CNC

Para cuantificar la brecha entre la situación ideal en que la oferta de programas de desarrollo empresarial y productivo suple la demanda de los empresarios por dichos programas, y la situación actual, se calcula un índice de brecha, cuyo cálculo se explica en el Anexo metodológico y sus resultados se presentan en la tabla 6.

Este índice toma valores entre 0 y 1. Los determinantes de la productividad son aquellos cuyos valores están más cercanos a 0, y se interpretan como en los que existe menor diferencia entre la importancia en la demanda y la oferta, mientras que los valores más cercanos a 1 reflejan una mayor brecha entre la oferta y la demanda. Esta interpretación se ilustra en la gráfica 13.

Gráfica 13. Medición del índice de brecha



Fuente: Confecámaras y CNC

En la tabla 5, se observa que la menor brecha se presenta en ‘Comercio exterior’ y ‘Formación de capital humano’. En cuanto al primero, tanto la importancia dada a la oferta como a la demanda es pequeña (4,5% y 4,3%, respectivamente), lo que explica

la brecha. En contraste, en el segundo hay una brecha relativamente reducida, porque, aunque este tema es el segundo más importante para los empresarios (12,6%), recibe una alta prioridad en la oferta de instrumentos (15,7%).

Por otro lado, los mayores índices de brecha se encuentran en ‘Emprendimiento’, ‘Calidad’ y ‘Financiación’. El ‘Emprendimiento’ es el determinante que más atención recibe en la oferta (25% de los instrumentos), pero los empresarios no consideran este tema como el más relevante pese a que la mayoría de encuestados son microempresarios (solo le otorgan 10,5% de importancia). En ‘Calidad’ y ‘Financiación’ sucede lo contrario, pues hay una mayor importancia en la demanda que en la oferta; aunque ‘Calidad’ es el segundo determinante de menor demanda (5,4%), dispone de muy pocos programas para satisfacerla (1,9%); por último, ‘Financiación’ es el factor más relevante para los empresarios (15,6%), pero no recibe la suficiente atención por parte de la oferta (5,2%).

Tabla 5. Índice de brecha por factor

Determinante de la productividad	Importancia en la oferta	Importancia en la demanda	Índice de brecha
Comercio exterior	4,5%	4,3%	0,03
Formación de capital humano	15,7%	12,6%	0,20
Innovación	7,8%	10,0%	0,22
Acceso a mercados internos	6,4%	9,9%	0,35
Clústeres/Encadenamientos	7,4%	11,5%	0,36
Transferencia de conocimiento y tecnología	21,6%	11,5%	0,47
Investigación	4,5%	8,6%	0,48
Emprendimiento	25,0%	10,5%	0,58
Calidad	1,9%	5,4%	0,64
Financiación	5,2%	15,6%	0,66
Índice de brecha promedio	0,40		

Fuente: Confecámaras y CNC

Ahora bien, este índice de brecha también se puede calcular desagregado por etapa de desarrollo económico. Estos resultados se muestran en la tabla 7 y reflejan varios hechos destacables. En primera medida, entre mayor es el nivel de desarrollo de los departamentos, menor es la brecha en ‘Financiación’ y ‘Comercio exterior’, esto sucede gracias a que los departamentos de mayor desarrollo logran poner en marcha un mayor número de programas enfocados en estos factores.

Lo contrario se observa en los ítem ‘Acceso a mercados internos’ y ‘Emprendimiento’, en donde entre mayor es el nivel de desarrollo es mayor la brecha. En ‘Acceso a mercados internos’ la brecha aumenta, debido a que los empresarios demandan más este determinante en departamentos de mayor desarrollo (aumenta de 7% en etapa 1 y

2 a 10% en etapa 3, y luego a 11% en etapa 4), pero la oferta de programas no aumenta en la misma medida. Mientras que en ‘Emprendimiento’ los departamentos de mayor desarrollo aumentan su oferta de programas (de 20% en etapa 1 y 2 a 26% en etapas 3 y 4), la importancia en la demanda permanece entre 10 y 11%.

Tabla 6. Índice de brecha, desagregado por etapa

Determinante de la productividad	Etapa 1 y 2			Etapa 3			Etapa 4		
	Imp. oferta	Imp. demanda	Índice de brecha	Imp. oferta	Imp. demanda	Índice de brecha	Imp. oferta	Imp. demanda	Índice de brecha
Formación de capital humano	15%	13%	0,16	18%	13%	0,30	14%	12%	0,14
Acceso a mercados internos	7%	7%	0,05	9%	10%	0,14	5%	11%	0,60
Innovación	3%	9%	0,69	9%	10%	0,06	8%	11%	0,24
Clústeres/ Encadenamientos	7%	10%	0,31	4%	12%	0,62	9%	12%	0,24
Transferencia de conocimiento y tecnología	32%	13%	0,61	20%	12%	0,40	20%	11%	0,47
Investigación	11%	8%	0,28	3%	9%	0,62	3%	8%	0,60
Emprendimiento	20%	10%	0,47	26%	11%	0,58	26%	10%	0,60
Calidad	3%	6%	0,56	3%	5%	0,37	1%	5%	0,85
Comercio exterior	0%	4%	1,00	3%	4%	0,33	7%	4%	0,35
Financiación	1%	19%	0,92	4%	15%	0,69	7%	15%	0,53
Índice de brecha promedio	0,50			0,41			0,46		

Fuente: Confecámaras y CNC

Al observar en detalle que aquellos problemas de articulación entre oferta y demanda se identifican en ciertos determinantes de la productividad, es posible concentrar e impactar con esfuerzos institucionales en el territorio el desarrollo de los instrumentos que apunten a aspectos como la financiación, innovación y calidad. El estado de las brechas implica la necesidad de elevar los mecanismos de articulación al nivel de tamaño de las empresas y la etapa de desarrollo del departamento en el que se encuentran. No tener en cuenta estas características es un factor que profundiza las brechas de articulación.

Los resultados de las secciones anteriores evidencian una falta de coherencia entre la oferta y la demanda de los factores determinantes para incrementar la productividad. Adicionalmente, siguiendo el marco conceptual y las buenas prácticas

a nivel internacional en materia de articulación, la oferta de programas de desarrollo productivo debe estar alineada con la estrategia de desarrollo de largo plazo definida por el territorio. Sin embargo, cuando se revisa si existe tal alineación, se evidencia que la mayoría de los departamentos no cuenta con una estrategia de desarrollo consensuada. Esto se observa, por ejemplo, en el hecho de que los Planes Regionales de Competitividad, que establecen una visión en términos de competitividad y desarrollo para cada departamento en el marco de su CRC, se encuentran desactualizados.

Adicionalmente, existe una escasa convergencia entre Planes Departamentales de Desarrollo y documentos de planificación para la competitividad regional, por lo que se profundizan los problemas de articulación, focalización y complementariedad de los programas que se ofrecen desde las principales entidades públicas y privadas presentes en los territorios.

Asimismo, la brecha entre lo que requieren los empresarios y los programas que se ofrecen también se profundiza debido a la baja participación de los empresarios en las CRC, ya que esto impide conocer de primera mano cuáles son sus necesidades para establecer estrategias, políticas y programas enfocados en solucionarlas.

Por esto, la iniciativa del Gobierno nacional de apoyar a las regiones para que concertadamente, en el marco de la CRC, establezcan una visión estratégica, con una hoja de ruta de largo plazo, a través de las agendas departamentales de competitividad, se convierte en una oportunidad para articular y potenciar esfuerzos y generar empleo, desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida de su población.

En la medida en que las CRC cuenten con una hoja de ruta estratégica y consensuada, se podrá propiciar la articulación no solo entre las entidades públicas y privadas de cada región, sino también con el Gobierno nacional. Esto permitirá incrementar la alineación en términos de programas, políticas y recursos disponibles.

Buenas prácticas para el fomento de la articulación a nivel nacional

Espacios de consenso público-privado

Pactos por el crecimiento y la generación de empleo

Los *Pactos por el Crecimiento* son una estrategia de diálogos público-privados del actual Gobierno, con el liderazgo de la Vicepresidencia de la República, y donde representantes del sector privado como líderes gremiales, empresarios y Cámaras de Comercio, reconocen los principales cuellos de botella u obstáculos para el crecimiento y la generación de empleo de determinado sector y buscan soluciones conjuntas mediante el compromiso del Gobierno y el sector privado, que desde sus competencias y conocimientos contribuyen a implementar soluciones concertadas para superar las problemáticas de mayor impacto sectorial.

El alcance de las estrategias de diálogo dependerá en gran medida de la socialización de los compromisos alcanzados, tanto por parte del Gobierno nacional como del sector privado, propiciando un efectivo control social y el seguimiento continuo de la Unidad de Cumplimiento del Gobierno.

Estos diálogos empresariales son ejemplo de construcción de una política ‘de abajo hacia arriba’ (*bottom-up*), un enfoque que permite superar las fallas de información a las que el Gobierno generalmente se enfrenta. En particular, de acuerdo con Rodrik (2008) “[...] se requiere un modelo de colaboración estratégica y coordinación entre el sector privado y el gobierno, con el objetivo de descubrir dónde están los cuellos de botella más significativos, de diseñar las interacciones más efectivas, de evaluar resultados periódicamente, y de aprender de los errores cometidos en el proceso”.

Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación

Desde la creación de las CRC se ha buscado el fortalecimiento de estas instancias y la promoción a través de ellas de la construcción de planes regionales de competitividad y de agendas departamentales, que sean hojas de ruta a largo plazo de los territorios, a través de procesos participativos que vinculen una multiplicidad de actores públicos y privados.

Las CRC tienen el potencial para ser un eslabón clave en la definición de la estrategia departamental de desarrollo consensuado y de largo plazo y en la articulación territorial de políticas de desarrollo empresarial. Por ello, se ha buscado mejorar sus dinámicas y su modelo de gobernanza, para subsanar las debilidades que afectan el alcance de sus actividades y la capacidad de propiciar la articulación territorial en la práctica. A continuación, se resaltan las buenas prácticas de las CRC de Bogotá-Cundinamarca, Norte de Santander y Casanare.

CRC de Bogotá-Cundinamarca. La CRC de Bogotá-Cundinamarca, en el marco de un ejercicio colectivo de reflexión, identificó líneas de trabajo encaminadas a fortalecer los canales de comunicación entre sus actores: la disponibilidad de información estadística para establecer metas de gestión y hacerles seguimiento; los mecanismos de promoción y difusión de la acción de la Comisión; y la identificación y gestión de fuentes de financiación para sus proyectos priorizados.

Para ello, se diseñó e implementó de manera conjunta un plan de trabajo de mediano plazo, el cual se estructuró a través de talleres en los cuales se definieron claramente los roles y las responsabilidades en cabeza de las diferentes instituciones participantes de la Comisión; se definieron comités técnicos para cada línea en donde se plantearon objetivos, elaboraron indicadores, definieron la visión de cada tema, y se preparó una agenda de acciones a desarrollar.

Con este trabajo de planeación y ejecución estratégica, se mejoró en el reconocimiento de la CRC y en la gestión de sus proyectos prioritarios, lo que la ha hecho más atractiva para la vinculación de nuevos actores que quieren cooperar con la agenda de la Comisión y generar beneficios colectivos.

CRC de Norte de Santander. La CRC de Norte de Santander cuenta con su propio comité ejecutivo, que tiene una presidencia privada, la cual es ejercida por un empresario de reconocida trayectoria en el departamento, quien es electo o ratificado cada año en el marco de la Asamblea de la Comisión, que se desarrolla entre enero y febrero.

El papel fundamental de este presidente privado es la gestión de tres temas prioritarios definidos en el plan de trabajo anual de la Comisión, el cual es aprobado por el comité ejecutivo en octubre y sirve para hacer seguimiento y medir su propia gestión y de quien la preside. También es importante destacar que anualmente se presenta una rendición de cuentas ante la Asamblea de la CRCI.

Como resultado de esta buena práctica, se resalta la gestión efectuada en 2015, con el objetivo de incrementar los recursos para la adecuación del aeropuerto de Cúcuta, cuyo presupuesto estaba inicialmente asignado por el Gobierno nacional en un monto de \$33.864 millones y que, gracias a la labor del presidente del comité ejecutivo de la CRC, en cumplimiento de una de sus prioridades acordadas, se logró ampliar a \$87.880 millones. El proyecto finalizó su construcción en junio de 2019 y le permitió a la ciudad contar con un aeropuerto internacional adecuado a las necesidades del departamento y la región.

CRC-Casanare. La Comisión Regional del Casanare desarrolló una propuesta de modelo de gestión de instancias regionales como herramienta para consolidar la articulación

y coordinación de estos escenarios, donde convergen los actores público-privados y académicos en el departamento. A partir del diagnóstico donde se evaluó la situación de las instancias regionales en Casanare se elaboró el mapa de interacción de todas las instancias con las entidades nacionales y departamentales. La implementación del modelo ha constituido un desafío en el que todas las entidades se encuentran involucradas y donde se despliegan acciones concretas para propiciar la articulación e incrementar la competitividad e innovación en la región.

Plataformas de información

Las organizaciones están aprendiendo continuamente cómo usar la tecnología para operar e innovar de manera más efectiva y eficiente. Las plataformas de información para el desarrollo competitivo son una realidad en diversos lugares del mundo. La inteligencia de negocios, el uso de *big data*, *machine learning* y otras herramientas analíticas son hoy una realidad que las empresas usan cada vez más para su desarrollo. Por ello, es indispensable contar con infraestructuras de datos que coadyuven a la producción y el fortalecimiento empresarial a través de servicios innovadores e información oportuna directamente en la nube, de forma colaborativa y cumpliendo estándares de información abierta.

En este sentido, existen varias experiencias nacionales e internacionales que han buscado recolectar y sistematizar la información de los programas de desarrollo empresarial, para que los usuarios naturales de esta información, los empresarios y emprendedores, puedan conocer todas las convocatorias a las que se puedan presentar y los servicios empresariales a los que podrían acceder. Esta sistematización ha permitido también hacer un diagnóstico de las características de la oferta de programas y las entidades que hacen parte del ecosistema, para así elaborar estrategias de mejora de cara al usuario y fortalecer el desarrollo empresarial y regional.

Para empezar, se destaca la estrategia digital ‘Innovamos’ (www.innovamos.gov.co), creada por el Centro de Innovación Pública Digital del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) y el DNP. Esta plataforma busca canalizar en un solo lugar todas las convocatorias del Gobierno nacional y de las entidades pertenecientes al Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI). Además de la oferta de programas, los empresarios también pueden encontrar información sobre el SNCI y casos de éxito de otros emprendedores.

A nivel local, el Observatorio recolectó información de las experiencias de las Cámaras de Comercio de Medellín para Antioquia y de Cali. La primera de estas se denomina ‘Conexión 3E’ que, como lo hace ‘Innovamos’, reúne la oferta institucional de 57 entidades públicas y privadas de Antioquia. Además de lo anterior, esta iniciativa creó un sistema de información y una plataforma en las que los empresarios y emprendedores pueden inscribirse, realizar un autodiagnóstico para conocer la etapa en la que se ubica su empresa, y de acuerdo con ello, ‘enrutarlos’ para que accedan a la oferta de programas y convocatorias que pueden impulsar su crecimiento.

Por su parte, la Cámara de Comercio de Cali, junto a la Red Regional de Emprendimiento del Valle del Cauca, han adelantado mapeos del ecosistema de emprendimiento en 2016 y 2018. A partir de su trabajo se identificaron los actores y entidades del ecosistema, se caracterizó la oferta de programas que ejecutan y se realizaron diagnósticos para adelantar iniciativas específicas con base en la evidencia, como por ejemplo la estrategia ‘Fondéate’, que surgió debido a las debilidades detectadas en aspectos de financiamiento a emprendedores.

Respecto a las experiencias internacionales, el Instituto Nacional del Emprendedor (Inadem), en México, también ha creado plataformas digitales que dan a conocer en un solo lugar la oferta de programas, además se encuentran disponibles para recibir, procesar y hacer seguimiento a las solicitudes de apoyo. Este es el caso de la Red de Apoyo al Emprendedor (<https://rae.inadem.gob.mx/benefits/list/>) y del Sistema Emprendedor (<http://www.sistemaemprendedor.gob.mx/>).

Por otro lado, ‘El Viaje del Emprendedor’ (www.elviajedelemprendedor.cl), adelantado por la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo), en Chile, ha sido reconocido a nivel internacional. Esta iniciativa describe, de forma comprensiva y con lenguaje simplificado, las lecciones aprendidas después de varias generaciones de proyectos que pasaron por las redes y los procesos chilenos de desarrollo de emprendimientos y empresas exitosas. Esta plataforma permite no solo que los emprendedores se registren y conozcan la oferta disponible, sino que también motiva a las entidades de fomento (como incubadoras y aceleradoras de negocios, redes de mentores, espacios de cowork, consultores de capacitación, redes de ángeles, fondos de inversión, entidades públicas, entre otros) a que se inscriban y publiciten todos los programas que tienen disponibles. De esta forma, ‘El Viaje del Emprendedor’, es a la vez un sistema de información que mapea de forma colaborativa el ecosistema completo, incluyendo tanto a emprendedores como a entidades de apoyo.

Seguimiento y monitoreo

Centro de Gobierno: *Delivery Unit*

En seguimiento y monitoreo, es importante destacar una serie de buenas prácticas en materia de articulación para la competitividad y desarrollo empresarial que han sido implementadas en el Gobierno nacional. La primera de ellas es la creación y puesta en marcha de la Dirección de Gobierno y Áreas Estratégicas en la Presidencia de la República (*Unidad de Ejecución o Delivery Unit*) a fines de 2014. Su propósito principal fue avanzar en la coordinación de diversas entidades del orden nacional para la implementación de programas o proyectos prioritarios para el Gobierno y la generación de la cultura de seguimiento a través de tableros de control para el monitoreo e indicadores de resultado y de gestión institucional.

Esta iniciativa ha evolucionado en la creación de la Consejería Presidencial para la Gestión del Cumplimiento, establecida mediante el Decreto 179 de 2019. Esta Consejería, que funciona actualmente como un *Delivery Unit*, no solo cuenta con un sistema de semaforización, sino que realiza seguimiento en línea¹² mientras apoya las estrategias y acciones requeridas para lograr cambios transformacionales. De esta manera, y al depender directamente del Presidente de la República, busca alinear y articular a los diferentes actores que implementan política pública en la consecución de sus objetivos. La iniciativa es, además, una instancia de rendición de cuentas de los diferentes ministerios y entidades.

Contar con agencias de tipo supraministerial ha resultado un factor fundamental en la implementación y el cumplimiento de las prioridades gubernamentales en diferentes países (Dahlstrom et al., 2010). Sin embargo, es de resaltar que en Colombia esta iniciativa se fortalecería con el acceso por parte de los ciudadanos al sistema de seguimiento, lo que propiciaría el control social y la inclusión de mecanismos de coordinación vertical o la efectiva articulación entre el Gobierno nacional y los gobiernos subnacionales, los cuales entregan servicios para el desarrollo empresarial que son considerados como prioritarios en la Agenda Nacional de Competitividad e Innovación (Lafuente et al., 2018).

Programas ¿Cómo vamos?

La Red Colombiana de Ciudades Cómo Vamos (RCCY) es un programa de seguimiento y evaluación que surgió como iniciativa del sector privado con el objetivo “de generar información confiable, imparcial y comparable en torno a temas de calidad de vida urbana y participación ciudadana” (Red Cómo Vamos, 2019).

Tras su éxito inicial en Bogotá, el programa actualmente funciona en más de 35 municipios del país, incluyendo 13 ciudades capitales (Red Cómo Vamos, 2019). El ‘Cómo Vamos’ se basa en tres pilares estratégicos de intervención que han determinado su éxito: 1) evaluación a través de indicadores objetivos y subjetivos; 2) comunicación; y 3) participación de ciudadanía activa (Cómo Vamos, 2014, p. 27).

Algunos factores de éxito que han hecho que el programa sea replicado en otras ciudades, tanto en Colombia como en América Latina, son: 1) el efecto positivo sobre la eficiencia de la gestión oficial; 2) los procesos y aprendizajes de construcción colectiva; 3) la cualificación y rigurosidad en el manejo de la información; 4) la comunicación y la promoción de la participación ciudadana; y 5) la generación de información confiable, imparcial y comparable mediante indicadores veraces y periódicos (Cómo Vamos, 2014, p. 7).

12 El seguimiento en línea se realiza a través del Sistema de Información para la Gobernabilidad (Sigob).

Conclusiones

- En este primer informe del Observatorio, se realizó por primera vez en el país no solo el mapeo de la oferta de instrumentos a nivel regional (en nueve departamentos, de diversos niveles de desarrollo, en los cuales se identificaron 603 instrumentos de 137 entidades públicas y privadas, como gobernaciones, alcaldías, cajas de compensación, Cámaras de Comercio, fundaciones, asociaciones y gremios), sino también se capturó y validó la demanda de los usuarios y sus verdaderas necesidades.
- En la mayoría de los departamentos estudiados, los programas que se ofrecen a los empresarios no responden a una estrategia regional definida. Falta alineación entre los Planes Regionales de Competitividad, las Agendas Departamentales de Competitividad y los Planes de Desarrollo.
- En los nueve departamentos, el 58% de los programas que se ofrecen son de formación y asesoría, lo que evidencia duplicidad de esfuerzos, debido principalmente a la falta de articulación.
- Es importante evaluar la focalización de los instrumentos. A nivel nacional, 24% de la oferta se dirige a cuatro o más tipos de beneficiarios, mientras que a nivel territorial esta cifra asciende a 46%.
- Además, existe una brecha entre lo que requiere el empresario para aumentar su productividad y los programas que se le ofrecen, tanto a nivel nacional como territorial.
- Los empresarios demandan programas de desarrollo de liderazgo y habilidades gerenciales, pero solo el 2,5% de los programas de formación están orientados a fortalecer estas capacidades.
- La brecha en formación de capital humano muestra que hay suficiente cobertura, pero hace falta evaluar la pertinencia.
- Investigación, comercio exterior y calidad son los aspectos menos importantes para los empresarios. Sin embargo, son primordiales para generar bienes y servicios con valor agregado y mayor posibilidad de inserción en cadenas globales de valor.

- La oferta y la demanda de instrumentos para el desarrollo empresarial son diversas a nivel territorial y guardan relación con la etapa de desarrollo de los departamentos. Por un lado, existe una relación positiva entre el desarrollo económico y una oferta territorial con mayor número de instrumentos, cantidad de oferentes, sofisticación, transversalidad y uso de convocatorias, entre otros. Por otro, encontramos que conforme se incrementa la etapa de desarrollo de los departamentos, los empresarios demandan servicios más complejos, como aquellos asociados a clústeres/encadenamientos o innovación.
- A lo largo del estudio se evidenció la necesidad e importancia de comprender el aparato productivo, las dinámicas empresariales, la diversificación y la complejidad en la productividad de las regiones y los departamentos, para de esa forma analizar el desarrollo de programas e instrumentos de fortalecimiento empresarial que llevan los empresarios en el territorio. Como resultado de esta identificación, se observó que los niveles de brechas de articulación son amplios cuando los instrumentos no se desarrollan a partir de un enfoque territorial claro y preciso en las regiones.
- La desarticulación parte de la ausencia de una estrategia de desarrollo de largo plazo definida por cada región. En general, no se identifica una estrategia clara y concreta a la que todas las entidades públicas y privadas orienten sus esfuerzos para materializar la visión de desarrollo económico y competitividad del departamento.

Recomendaciones

Implementar iniciativas conjuntas en donde los ministerios y otras entidades trabajen al unísono, generando articulación horizontal

Considerando la importancia de la inteligencia colectiva para el logro de cambios transformacionales, se recomienda generar incentivos para la implementación de una mayor cantidad de iniciativas conjuntas que respondan a los grandes retos que se plantean en la Política de Desarrollo Productivo y en las Agendas Departamentales de Competitividad.

El trabajo al unísono de las entidades permitirá generar rutas de apoyo acordes con las necesidades de los emprendedores y empresarios, en donde las capacidades y los conocimientos de las diferentes instituciones confluyan, desarrollando procesos en los cuales la complementariedad institucional permita amplificar los efectos positivos de las intervenciones, haciéndolas más pertinentes a las necesidades del aparato productivo, al tiempo que sean mucho más eficientes en la inversión de recursos del orden nacional y regional.

Continuar con los esfuerzos que está realizando el Gobierno nacional para articular sus políticas y programas, teniendo en cuenta las necesidades de los empresarios y las prioridades de las regiones, propiciando así la articulación vertical

La articulación vertical es el desafío principal, no solo en Colombia, sino en la mayoría de los países de América Latina, debido a la dificultad que tienen las entidades públicas a nivel nacional de ajustar su oferta de programas e instrumentos a las necesidades de los usuarios finales: los empresarios a nivel regional.

En este sentido, muchos instrumentos de la Política de Desarrollo Productivo fallan por la falta de un diálogo público-privado articulado. Lo anterior es evidente, por ejemplo,

en la falta de regionalización de los instrumentos, que ha sido incluso un reto que ha identificado el DNP en el ejercicio de mapear la oferta de instrumentos del Gobierno nacional para el desarrollo empresarial, pues en el estudio efectuado se establece que a pesar de que 114 instrumentos fueron diseñados con enfoque territorial, más del 45% no contemplan en su diseño diferencias según territorios.

Por esto, teniendo en cuenta que en el marco del Observatorio se capturaron y validaron las necesidades de los usuarios, se recomienda que las entidades de orden nacional trabajen al unísono para ajustar la oferta de instrumentos con el objetivo de buscar una complementariedad con la oferta territorial que atienda a las necesidades de los empresarios, sin dejar de lado aspectos como el nivel de desarrollo de los departamentos, el tamaño empresarial y los aliados a nivel regional.

En este sentido, se recomienda que la oferta no corresponda a soluciones estándar o genéricas entre territorios; por el contrario, que la oferta de instrumentos sea diferenciada para atender a los variados intereses y grupos de necesidades de cada departamento.

Lo anterior puede contemplar una especialización de roles entre el Gobierno nacional y las entidades oferentes a nivel territorial.

Implementar la Política de Desarrollo Productivo teniendo en cuenta aspectos como el nivel de desarrollo de los departamentos, el tamaño empresarial y el sector específico

Dada la tendencia de los diferentes sectores gubernamentales respecto de financiar acciones de política enfocados a la consecución de sus respectivos objetivos misionales, no es extraño que se presente dificultad en la coordinación y priorización de acciones y gestiones en el nivel nacional para abordar las diversas temáticas que en materia de desarrollo económico son del interés de las regiones.

Esta situación, sumada a los mecanismos de seguimiento a la gestión, en donde se premia la ejecución de recursos por encima de la consecución de resultados incrementales, oportunos y pertinentes, se constituye en un llamado de atención para repensar la lógica de acción gubernamental, en busca de mecanismos que permitan adecuar políticas e instrumentos en función de las realidades de contexto. Es así como se identifica el desarrollo y la gestión de las Agendas Departamentales de Competitividad e Innovación (ADCI) como una oportunidad para corregir el camino y llegar de manera eficiente a los territorios y a los empresarios, en función de sus prioridades y necesidades.

Para lo anterior, se recomienda que la Política de Desarrollo Productivo considere mecanismos eficientes para la evaluación, el diseño y el ajuste de políticas e instrumentos que, desde su concepción, se alineen con la vocación, las necesidades y los recursos de los territorios, para lo cual las ADCI tendrán que constituirse en insumo fundamental,

no solo para la adecuada y oportuna destinación de recursos, sino como mecanismo para redimensionar a los actores de la competitividad departamental, convirtiéndolos en actores protagonistas de su desarrollo.

Evaluar la focalización de los instrumentos o programas de desarrollo empresarial para incrementar su impacto

Como ya lo vimos, de acuerdo con el ejercicio piloto de mapeo en nueve departamentos, se encontraron brechas entre los factores que demandan los empresarios para incrementar su productividad y la oferta de programas que tienen a su disposición. Asimismo, se evidenciaron oportunidades de mejora en la focalización a nivel de objetivos de política (grupos de necesidades) o en tipos de usuarios. Los resultados obtenidos sugieren que los instrumentos se orientan a todo público y con el objeto de resolver diferentes grupos de necesidades, lo cual no permite tener ganancias en eficiencia como resultado de la especialización funcional y la segmentación de los usuarios objetivo.

Teniendo en cuenta lo anterior, se recomienda al Gobierno nacional y a las entidades oferentes de instrumentos, implementar metodologías que permitan incorporar un enfoque de mejora continua hacia los usuarios. Un referente para ello pueden ser los análisis de funcionalidad contemplados en la metodología de análisis de gasto público (Correa, 2014), a través de los cuales se evalúan las prácticas de diseño, implementación y gobernanza de los instrumentos. A partir de estos análisis se pueden identificar oportunidades y planes de mejora para la oferta de instrumentos.

Adoptar procesos de evaluación con métricas e indicadores para detectar rápidamente los ajustes que deben realizarse a los programas e implementar una agenda de aprendizaje

Para que la oferta a nivel territorial responda cada vez de mejor manera a las necesidades de los empresarios, se requiere que los instrumentos de fomento al desarrollo empresarial y productivo sean optimizados mediante la implementación de evaluaciones de resultados y acciones de seguimiento y monitoreo, con métricas e indicadores, que permitan detectar rápidamente los ajustes que deben realizarse a los programas.

Se recomienda realizar actividades sistemáticas de monitoreo y evaluación a los instrumentos y programas de desarrollo empresarial, tanto a nivel nacional como regional. Tal como lo plantea el BID en diversas publicaciones, la evaluación y el monitoreo es clave para ir ajustando el portafolio de instrumentos en función de su

desempeño. Como caso ideal, los instrumentos que demuestren buenos resultados a nivel piloto deberían escalarse, mientras que los que no funcionan, tendrían que interrumpirse.

Asimismo, se recomienda que las entidades del Gobierno nacional, en el marco del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación, y las entidades a nivel regional en el contexto de la Comisión Regional de Competitividad, implementen una agenda de aprendizaje que permita gestionar el conocimiento y transferir buenas prácticas entre las regiones en diseño, implementación y evaluación de programas.

Este es uno de los principales retos de la Política de Desarrollo Productivo en Colombia, que consiste en su capacidad de adaptación y aprendizaje a lo largo del tiempo. Como lo señala la OCDE, no es claro que la política sea dinámica en cuanto a la identificación de tendencias futuras que inevitablemente afectarán el proceso de desarrollo económico, como las industrias 4.0.

Por tanto, la Política de Desarrollo Productivo debe contar con un proceso de autodescubrimiento que requiere decididamente implementar mecanismos de seguimiento con evaluaciones periódicas y específicas, que permitan detectar de manera temprana posibles ajustes o fallas en su implementación.

Sistema de información con la oferta de los programas e instrumentos por departamento para mejorar el monitoreo o encontrar mecanismos para un mapeo sistemático de la oferta territorial y nacional

Teniendo en cuenta la cantidad de instrumentos que se ofrecen desde diferentes entidades, públicas y privadas, tanto a nivel nacional como departamental, se recomienda proporcionar un bien público para el SNCI y los empresarios, con información consolidada sobre la oferta de instrumentos. En este sentido, sería importante suministrar un sistema de información que permita a las entidades oferentes registrar el inventario de instrumentos para el desarrollo empresarial y vincularlo a la Ventanilla Única Empresarial (VUE).

Este sistema debe tener un diseño orientado al usuario, de modo que los empresarios puedan encontrar en esta plataforma la información que les resulte relevante sobre los instrumentos (tipo de apoyo, disponibilidad, requisitos de acceso, etc.) y tener la posibilidad de manifestar su grado de satisfacción con cada iniciativa ofrecida. Es necesario que además este elemento tenga la función de implementar mejoras sobre la oferta para el desarrollo empresarial.

Una forma de potencializar la articulación es mediante la creación de un sistema de información que permita hacer seguimiento y conocer en tiempo real la oferta de

programas de desarrollo empresarial. Este sistema estaría enlazado a una plataforma digital a la que puedan acceder fácilmente los usuarios y les permita saber cuál es la oferta más adecuada para ellos de acuerdo con sus necesidades, el estado actual de su empresa, su ubicación y el tipo de apoyo ofrecido. También debería permitir que los usuarios se inscriban a los distintos programas y convocatorias, haya una trazabilidad de las empresas que recibieron el apoyo, se haga seguimiento a su desempeño para evaluar el impacto y los beneficiarios puedan evaluar de forma rápida su satisfacción con el instrumento.

Existen experiencias nacionales e internacionales de las que se puede aprender y sacar provecho, por lo que para implementar esta plataforma en Colombia se recomienda fortalecer el portal 'Innovamos' (www.innovamos.gov.co), con el objetivo de que se incluya también la oferta privada y local y adicionalmente se incorporen todas las características descritas anteriormente.

Para que permanezca actualizada la información del sistema, la plataforma debe tener la capacidad de uso colaborativo por parte de las entidades de apoyo, como sucede en 'El Viaje del Emprendedor'. Sería ideal que esta plataforma estuviera vinculada en un futuro a la VUE, para que los emprendedores y empresarios puedan adelantar en un solo lugar los trámites que ya incluye este mecanismo y conozcan y se presenten a los programas existentes para fortalecer su compañía.

Alinear los planes departamentales de desarrollo con la Agenda Departamental de Competitividad e Innovación, una hoja de ruta estratégica y consensuada para propiciar la articulación

El fortalecimiento de las Comisiones Regionales de Competitividad plantea retos complejos que implican la acción coordinada de los diversos estamentos públicos y privados, lo que implica una oportunidad para los nuevos mandatarios territoriales, pues a través de las CRC pueden potenciar su gestión en materia de competitividad y desarrollo económico, en virtud de lo cual sería fundamental su liderazgo para el fortalecimiento de estas instancias, con las que es posible obtener una mayor concurrencia de la institucionalidad local y nacional enfocada en el logro de los objetivos primordiales para el desarrollo de su territorio en el largo plazo.

Teniendo en cuenta lo anterior, se recomienda alinear los planes departamentales de desarrollo con la Agenda Departamental de Competitividad e Innovación, los cuales se podrían constituir en la hoja de ruta estratégica que se genere de forma consensuada con los principales actores del desarrollo económico que conforman la Comisión.

Diseñar e implementar programas e instrumentos de desarrollo empresarial teniendo en cuenta la estrategia regional del departamento

Como se señaló antes, el Observatorio evidencia que los programas que se diseñan e implementan desde las diferentes entidades públicas y privadas a nivel regional, no consideran una estrategia regional definida para incrementar la competitividad. Esta es la principal causa de la desarticulación, puesto que no se evidencia un norte específico al que apunten las entidades a través de sus agendas.

En este sentido, se recomienda actualizar los Planes Regionales de Competitividad, de manera que cada departamento cuente con una estrategia clara y concreta para propiciar la alineación de los programas que se implementan desde las diversas entidades, de tal forma que en el mediano y largo plazo se logre hacer realidad la visión estratégica consensuada en términos de competitividad y desarrollo económico de la región.

Articularse en la implementación de proyectos regionales de alto impacto para los departamentos y sus municipios, que respondan a la estrategia de desarrollo concertada en el marco de las Comisiones Regionales de Competitividad

La respuesta a las necesidades del aparato productivo nacional no solo debe ser coordinada, pertinente y oportuna, sino que necesita ajustarse a los retos de desarrollo con visión de futuro, incluyendo proyectos de dimensión regional y subregional, que superen las acciones inmediatistas y de corto plazo. Estos esfuerzos requieren de una coordinación institucional amplia y de la implementación de esquemas asociativos territoriales capaces de dialogar proactivamente con las Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación, como instancias que tienen la capacidad de interpretar las prioridades regionales y movilizar los diferentes actores y sectores en función de objetivos comunes y de gran escala.

Referencias

- Andrews, M., Pritchett, L. y Woolcock, M. (2012). Escaping Capability Traps Through Problem-Driven Iterative Adaptation (PDIA). Documento de trabajo, 299. Washington D. C.: Center for Global Development.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2014). Gobernar para cumplir con los ciudadanos: El rol del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe. Alessandro, M., Lafuente, M. y Santiso, C. (eds.). Banco Interamericano de Desarrollo: BID.
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2018a). ¿Qué impacto tienen las unidades de cumplimiento? Evaluando innovaciones en los gobiernos. BID: Nota Técnica No. IDB-TN-1431.
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2018b). Coordinar para ejecutar: Lecciones aprendidas de la Unidad de Ejecución del gobierno de Colombia. BID: Nota Técnica No. IDB-TN-1472.
- Banco Mundial. (2007). Quality Systems and Standards for a Competitive Edge. Washington, DC.: The World Bank.
- Bouckaert, G., Peters, B. y Verhoest, K. (2010). Coordination of public sector organizations. United Kingdom: Palgrave Macmillan.
- Camargo, N. A. (2016). Análisis de la Competitividad Regional en Colombia, un enfoque desde las Comisiones Regionales de Competitividad. Bogotá: DNP y Universidad de La Salle.
- CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, Universidad del Rosario y Consejo Privado de Competitividad [CPC]. (2010). Competitividad e Instituciones en Colombia Balance y desafíos en áreas estratégicas. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Castro, F. (2013). 20 años de políticas de competitividad en Colombia. Bogotá: Fedesarrollo.
- Cómo Vamos. (2014). Manual para replicar la experiencia Cómo Vamos. Recuperado de <http://redcomovamos.org/wp-content/uploads/2014/09/Manual-Replicas-Como-Vamos.pdf>
- Consejo Privado de Competitividad [CPC] y Universidad del Rosario. (2018). Índice de competitividad de ciudades 2018. Recuperado de <https://www.urosario.edu.co/competitividad/Documentos/Indice-de-Competitividad-de-Ciudades-2018.pdf>
- Consejo Privado de Competitividad [CPC]. (2015). Informe nacional de competitividad 2015-2016. Recuperado de https://compite.com.co/wp-content/uploads/2016/05/CPC_-Resumen-2015-2016.pdf
- Cooperación Económica y Técnica del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA). (2015). Políticas Públicas de apoyo a las MIPYMES en América Latina y el Caribe. Recuperado de http://www.sela.org/media/263287/politicas_publicas_de_apoyo_a_las_mipymes_en_alc.pdf

- Corporación de Fomento de la Producción [Corfo]. (2017). Libro Explicativo. El Viaje del Emprendedor. Santiago de Chile: Corfo.
- Correa, P. (2014). Public expenditure reviews in science, technology, and innovation. Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en/561851468165876446/Public-expenditure-reviews-in-science-technology-and-innovation-a-guidence-note>
- Delfín, F. y Acosta, M. (2016). Importancia y análisis del desarrollo empresarial. Pensamiento y gestión, 40. Universidad del Norte, pp. 184-202. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.14482/pege.40.8810>
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2006). Documento Conpes 3439 de 2006. Institucionalidad y principios rectores de política para la competitividad y productividad. Recuperado de <http://www.colombiacompetitiva.gov.co/sncei/Documents/Conpes-3439-de-2006.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2016). Documento Conpes 3866 de 2016. Política Nacional de Desarrollo Productivo. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3866.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2019). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la equidad. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación [DNP] y Presidencia de la República. (2019). Mapeo y articulación de oferta de instrumentos en CTI y PDP. Recuperado de la presentación realizada al Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación, marzo de 2019.
- Dini, M. y Stumpo, G. (2018). Mipymes en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento. Santiago de Chile: CEPAL.
- Dini, M., Ferraro, C. y Gasaly, C. (2007). Pymes y articulación productiva. Resultados y lecciones a partir de experiencias en América Latina. Santiago de Chile: CEPAL y Unidad de Desarrollo Institucional y Tecnológico.
- Eslava, M., Méendez, M. y Perry, G. (2014). Public-Private Collaboration on Productive Development Policies in Colombia. IDB Working Paper Series No. IDB-WP-479.
- Ferraro, C. y Rojo, S. (2018). Políticas de desarrollo productivo en el Estado de Jalisco, México. Lima: Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la OIT.
- Garay, L. J. (2004). Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996. Recuperado el 8 de julio de 2019 de la Biblioteca Virtual del Banco de la República Luis Ángel Arango. Disponible en: <http://www.lablaa.org/blaavirtual/economia/industrialatina/indice.htm>
- Global Taskforce de Gobiernos Locales y Regionales. (2016). Lo que los gobiernos locales aportan a la mesa global de negociaciones: Legitimidad, Experiencia, Organización. Recuperado de https://www.uclg.org/sites/default/files/lo_que_los_gobiernos_locales_aportan_a_la_mesa_global_de_negociaciones_legitimidad_experiencia_y_organizacion.pdf
- Gómez Restrepo, H. J. y Mitchell, D. (2016). Comisiones regionales de competitividad de Colombia: Lecciones para su fortalecimiento institucional. Nota Técnica del BID No. 959. Recuperado de <https://publications.iadb.org/es/publicacion/15564/comisiones-regionales-de-competitividad-de-colombia-lecciones-para-su>
- González, J. (2014). Aproximaciones conceptuales al desarrollo empresarial. Aglala, 5(1), pp. 86-106. Recuperado de <http://revistas.curnvirtual.edu.co/index.php/aglala/article/view/894/722>

- Gremler, D. y Gwinner, K. (2000). Customer-Employee Rapport in Service Relationships. *Journal of Service Research*, 3(1), pp. 82-84. Recuperado de http://www.gremler.net/personal/research/2000_Rapport_JSR.pdf
- Guarín, S., Tovar, P. y Amaya, A. (2018). Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial: cambiar el rumbo para evitar el naufragio. Balance bajo la metodología de observación y medición “El Siriri”. Fundación Ideas para la Paz, Serie Notas Estratégicas No. 05. Recuperado de http://ideaspaz.org/media/website/sirirPDET_Final.pdf
- Hall, R., Clark, J., Giordano, P. y Rockel, M. (1976). Pattern of Interorganizational Relationships. *Administrative Science Quarterly*, 22(3), pp. 457-74.
- Halligan, J. (2007). Horizontal Coordination in Australian Government. *Journal for Comparative Government and European Policy*, 5(2), pp. 203-217.
- Hayward, J. y Wright, V. (2002). *Governing from the Centre: Core Executive Coordination in France*. Oxford: Oxford University Press.
- Lindblom, C. (1965). *The Intelligence of Democracy. Decision Making through Mutual Adjustment*. New York: Free Press.
- Marley, A. y Louviere, J. (2005). Some probabilistic models of best, worst, and best-worst choices. *Journal of Mathematical Psychology*, 49(6), pp. 464-480.
- Morgan, G. (2006). *Images of Organization (Updated ed.)*. Thousand Oaks. California: SAGE Publications.
- Mowery, D. (2010). Military R&D and Innovation. En B. Hall y N. Rosenberg (eds.), *Handbook of the Economics of Innovation (v. 1)* (pp. 1219-1256). North Holland: Elsevier.
- Ordóñez, S. (2017). Sistemas de innovación y conocimiento: el caso de Jalisco. *Revista Problemas del Desarrollo*, 191(48), pp. 161-184. Recuperado de <http://www.revistas.unam.mx/index.php/pde/article/view/59311/54571>
- Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (2016). *SME Promotion Agencies: Is there a best set-up? A quest for good practices*. Switzerland: International Labour Office.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2016a). *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2017*. Paris: OECD Publishing.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2016b). *Compendio de Buenas Prácticas para el Desarrollo Local en América Latina. Recopilación de casos de la Summer School Internacional ‘Comunidad y Desarrollo’*. Recuperado de https://www.oecd.org/cfe/leed/2016_COMPENDIUM_SUMMER_SCHOOL_TRENTO.pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2014). *Driving Better Policies from the Centre of Government*. Vienna: OECD Publishing.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] y Banco de Desarrollo de América Latina [CAF]. (2019). *América Latina y el Caribe 2019: Políticas para PYMES competitivas en la Alianza del Pacífico y países participantes de América del Sur*. Recuperado de <https://doi.org/10.1787/60745031-es>
- Parra Beltrán, C. (2019). “Articular para la competitividad”. Artículo de prensa. Recuperado de <http://www.colombiacompetitiva.gov.co/opinion/Paginas/Articular-para-la-competitividad.aspx>
- Peters, B. (2018). The challenge of policy coordination. *Policy Design and Practice*, 1(1), pp. 1-11. Recuperado de <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/25741292.2018.1437946>

- Red Cómo Vamos. (2019). ¿Quiénes Somos? [Entrada web]. Recuperado de <http://redcomovamos.org/quienessomos/>
- Red de Cámaras de Comercio [Confecámaras] y Centro Nacional de Consultoría [CNC]. (2017). Determinantes de la productividad de las empresas de crecimiento acelerado. Recuperado de http://www.confecamaras.org.co/phocadownload/Cuadernos_de_analisis_economico/Cuaderno_de_An%20%20B0lisis_Economico_N_13.pdf
- Red de Cámaras de Comercio [Confecámaras] y Centro Nacional de Consultoría [CNC]. (2018). Determinantes de la productividad de las empresas de crecimiento acelerado. Recuperado de http://www.confecamaras.org.co/phocadownload/2018/Cuadernos_An%20%20A1lisis_Econ%20%20B3mico/Cuaderno_de_Determinantes_de_la_productividad/Cartilla%20Determinantes%20Agosto%2024-1%20OK.pdf
- Red de Cámaras de Comercio [Confecámaras]. (2017a). Determinantes del crecimiento acelerado de las empresas en Colombia. Recuperado de http://www.confecamaras.org.co/phocadownload/Cuadernos_de_analisis_economico/Cuaderno_de_An%20%20B0lisis_Economico_N_13.pdf
- Red de Cámaras de Comercio [Confecámaras]. (2017b). Determinantes de la supervivencia empresarial en Colombia. Recuperado de http://www.confecamaras.org.co/phocadownload/Cuadernos_de_analisis_economico/Cuaderno_de_An%20%20B0lisis_Economico_N_14.pdf
- Rodrik, D. (2008). Industrial Policy: Don't ask why, ask how. Harvard University. John F. Kennedy School of Government.
- Sistema Nacional de Competitividad, e Innovación [SNCI]. (2019). “Consejería Presidencial para la Competitividad y la Gestión Pública – Privada”. Recuperado de <http://www.colombiacompetitiva.gov.co/sncai/Paginas/Consejeria-Presidencial-del-Sistema-de-Competitividad-e-Innovacion.aspx>
- Tassey, G. (2007). Tax incentives for innovation: Time to restructure the R&E tax credit. *The Journal of Technology Transfer*, 32(6), pp. 605-615. Recuperado de <https://www.researchgate.net/publication/5152877>
- Vicepresidencia de Colombia. (2019). “Gobierno y gremios lanzan Pactos por el Crecimiento económico del país”. Artículo de prensa recuperado de: <http://mlr.vicepresidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/Gobierno-y-gremios-lanzan-Pactos-por-el-Crecimiento-economico-del-pais.aspx>

Legislación

Congreso de Colombia. (16 de enero de 1991). Ley 7 de 1991. Por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular el comercio exterior del país, se crea el Ministerio de Comercio Exterior, se determina la composición y funciones del Consejo Superior de Comercio Exterior, se crean el Banco de Comercio Exterior y el Fondo de Modernización Económica, se confieren unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones. DO: 39631

Congreso de Colombia. (10 de julio de 2000). Ley 590 de 2000. Por la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresa. DO: 44078

Congreso de Colombia. (2 de agosto de 2004). Ley 905 de 2004. Por medio de la cual se modifica la Ley 590 de 2000 sobre promoción del desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa colombiana y se dictan otras disposiciones. DO: 45628

Congreso de Colombia. (27 de noviembre de 2008). Ley 1253 de 2008. Por la cual se regula la productividad y competitividad y se dictan otras disposiciones. DO: 47186

Congreso de Colombia. (16 de junio de 2011). Ley 1450 de 2011. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. DO: 48102

Congreso de Colombia. (17 de octubre de 2012). Ley 1581 de 2012. Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales. DO: 48587

Congreso de Colombia. (9 de junio de 2015). Ley 1753 de 2015. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. DO: 49538

Congreso de Colombia. (25 de mayo de 2019). Ley 1955 de 2019. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2018-2022. DO: 50964

Presidencia de la República. (17 de octubre de 1991). Decreto 2350 de 1991. Por el cual se define la estructura orgánica del Ministerio de Comercio Exterior, se determinan sus funciones y se dictan otras disposiciones. DO: 40105

Presidencia de la República. (24 de agosto de 1994). Decreto 2010 de 1994. Por el cual se crea el Consejo Nacional de Competitividad. DO: 41509

Presidencia de la República. (30 de octubre de 1998). Decreto 2222 de 1998. Por el cual se asigna a la Comisión Mixta de Comercio Exterior las funciones del Consejo Nacional de Competitividad. DO: 43423

Presidencia de la República. (23 de mayo de 2005). Decreto 1616 de 2005. Por el cual se crea una Consejería en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. DO: 45918

Presidencia de la República. (23 de agosto de 2006). Decreto 2828 de 2006. Por el cual se organiza el Sistema Administrativo Nacional de Competitividad y se dictan otras disposiciones. DO: 46369

Presidencia de la República. (13 de julio de 2012). Decreto 1500 de 2012. Por medio del cual se dictan medidas para la organización, articulación y funcionamiento del Sistema Administrativo Nacional de Competitividad e Innovación. DO: 48494

Presidencia de la República. (8 de febrero de 2019). Decreto 179 de 2019. Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. DO: 50861

Presidencia de la República. (11 de septiembre de 2019). Decreto 1651 de 2019. Por el cual se adiciona el título 8 a la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República, para establecer la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación.

Anexos

Anexo 1. Metodología

Oferta: mapeo de instrumentos a nivel regional y nacional

Para mejorar la articulación de esfuerzos se requiere identificar la oferta que se tiene a nivel territorial para el desarrollo empresarial. En ese sentido, desde Confecámaras se lideró un ejercicio piloto para mapear las entidades e instrumentos que buscan fomentar el desarrollo empresarial en nueve departamentos del país: Antioquia, Atlántico, Caldas, Casanare, Huila, Nariño, Putumayo, Risaralda y Santander. La recolección de la información se realizó entre mayo y julio a través de las Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación (CRCI) y de los Consejos Departamentales de Ciencia, Tecnología e Innovación (Codecti), con el apoyo de Confecámaras, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT) y el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias).

El formulario de captura de la información se construyó a partir de referentes previos de mapeo de oferta de instrumentos para el desarrollo empresarial. Partiendo de la metodología de Análisis de Gasto Público (Correa, 2014) y del mapeo de la oferta nacional del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (DNP y Presidencia de la República, 2019) se adaptó un formulario para cada instrumento, el cual permitió capturar información sobre 54 variables de análisis distribuidas en seis módulos (tabla A1). Los instrumentos mapeados abarcaban aquellos servicios, proyectos específicos, programas de intervención, etc., que desarrollan las entidades a nivel territorial, tanto públicas como privadas, para fomentar el desarrollo empresarial.

Tabla A1. Lista de variables capturadas por instrumento, según módulo

I. IDENTIFICACIÓN	II. USUARIOS OBJETIVO	III. TIPO DE APOYO
<ul style="list-style-type: none"> Entidad Departamento Ciudad o municipio Nombre de la oferta Descripción de la oferta Página web 	<ul style="list-style-type: none"> Emprendedor Microempresas Pequeñas empresas Medianas empresas Grandes empresas Gobierno Academia Personas naturales ¿Otros? ¿Cuáles? 	<ul style="list-style-type: none"> Formación/Capacitación Plataformas/Bases de datos/ Estudios Asesoría/Consultoría Financiero Relacionamiento ¿Otros? ¿Cuáles?
IV. TIPO DE OFERTA	V. OBJETIVOS DE LA OFERTA	VI. EJECUCIÓN
<ul style="list-style-type: none"> Alcance ¿Cuáles sectores? Convocatoria Canal de acceso Temporalidad Fecha de apertura Fecha de cierre Cobertura territorial 	<ul style="list-style-type: none"> Innovación Emprendimiento Transferencia de conocimiento y tecnología Investigación Formación de capital humano Calidad Clústeres/Encadenamientos Financiación Comercialización Formalización ¿Otros? ¿Cuáles? 	<ul style="list-style-type: none"> Recursos en 2019 (valor en millones de pesos) Ejecutor Aliado 1 - Nombre Aliado 1 - Rol Aliado 1 - Tipo de entidad Aliado 2 - Nombre Aliado 2 - Rol Aliado 2 - Tipo de entidad Resultado 2018 Meta 2019 Información adicional

Fuente: Confecámaras, elaboración propia

Análisis de brechas

Para el primer informe del Observatorio de Articulación para el Desarrollo Empresarial (OADE), se recolectó información a partir de tres fuentes de información: 1) entrevistas estructuradas a profundidad con actores especializados; 2) encuestas a empresarios de los nueve departamentos analizados (ver tabla 1); y, 3) análisis de la oferta nacional y departamental de instrumentos para el desarrollo de las empresas. A través del compilado mencionado, el estudio desarrolló el diagnóstico de articulación entre la oferta de las entidades a cargo del desarrollo empresarial y su relación con las demandas empresariales por etapa de desarrollo económico o tipo de empresa.

La realización del diagnóstico partió de llevar a cabo entrevistas estructuradas a profundidad a varios actores estratégicos del ecosistema empresarial. En dichas entrevistas se investigó sobre las experiencias de las organizaciones en las instancias de articulación y

el estado actual de los programas de desarrollo empresarial en sus territorios. Los actores entrevistados fueron principalmente integrantes de distintas Cámaras de Comercio de Colombia, empresarios y funcionarios públicos de distinto nivel.

Las encuestas se aplicaron a más de 1.000 empresarios en los nueve departamentos analizados para esta medición: Antioquia, Atlántico, Caldas, Casanare, Huila, Nariño, Putumayo, Risaralda y Santander. Esta selección se realizó de forma que se incluyeran departamentos de distintos niveles de desarrollo económico (según la clasificación construida en el Índice Departamental de Competitividad [IDC], elaborado por el Consejo Privado de Competitividad [CPC] y la Universidad del Rosario, 2018) y con el fin de que el estudio fuera representativo al hacer un análisis desagregado por tamaño de empresa o etapa de desarrollo económico.

Tabla A2. Clasificación de los departamentos por etapa de desarrollo del IDC

Etapas 1 y 2 (Desarrollo económico bajo y dependencia Minero – Energética)	Etapa 3 (Desarrollo económico medio)	Etapa 4 (Desarrollo económico alto)
Casanare	Caldas	Antioquia
Nariño	Huila	Atlántico
Putumayo	Risaralda	Santander

Fuente: IDC (CPC y Universidad del Rosario, 2018)

La realización de la encuesta tuvo como fin obtener información acerca de las demandas de las empresas, el acceso a servicios de desarrollo empresarial, así como las interacciones o conexiones entre las firmas y las entidades que ofertan este tipo de programas. Para el análisis de los resultados se utilizaron dos metodologías: “Max-Diff” (Marley y Louviere, 2005) y “Preguntas enfocadas a la satisfacción de servicios” (Gremier y Gwinner, 2000).

Utilizando la primera de estas metodologías, se pidió a los 1.008 empresarios encuestados que eligieran, de una lista de 23 posibles necesidades que podían tener para aumentar la productividad, cuál consideraban que era la más importante y cuál la menos relevante¹³. El uso de esta metodología permitió generar una priorización u ordenamiento de las 23 necesidades para toda la muestra, o para cada una de las desagregaciones deseadas, al igual que un porcentaje que mediría la importancia de cada necesidad respecto a las demás. Las necesidades sobre las que se preguntó fueron agregadas luego a diez determinantes de la productividad, tal como se muestra en la tabla A3.

13 La pregunta exacta incluida en la encuesta fue: “¿Cuál de las siguientes necesidades que puede tener su empresa es la más importante para aumentar la productividad y cuál es la menos importante?”

Tabla A3. Categorías de desarrollo empresarial

Necesidades incluidas en la encuesta	Agrupación de necesidades
Asesoría para obtener certificaciones de calidad, licencias o registros sanitarios	Calidad
Conectarse con otras empresas para identificar potenciales clientes y proveedores	Clústeres/Encadenamientos
Asociarse o fortalecer su asociación con otras empresas mediante redes empresariales, gremios o iniciativas clúster	Clústeres/Encadenamientos
Análisis de mercados que permitan reconocer su dinámica e identificar las necesidades en los consumidores	Clústeres/Encadenamientos
Asesoría para fortalecer su estrategia comercial o de mercadeo, o mejorar el empaquetamiento de sus productos	Acceso a mercados internos
Promoción de su empresa o sus productos en ferias nacionales o internacionales, ruedas de negocios, misiones empresariales o eventos de networking	Acceso a mercados internos
Asesoría para evaluar sus posibilidades de exportación	Comercio exterior
Asesoría para sofisticar o diversificar la oferta de exportaciones de su empresa	Comercio exterior
Acompañamiento al proceso de desarrollo empresarial y estructuración de modelos de negocio por medio de procesos de mentoría	Emprendimiento
Asesoría en la etapa inicial de su empresa en relación con su idea o plan de negocio, estudios de mercado (clientes potenciales), estudios financieros, asesoría contable, entre otros	Emprendimiento
Financiamiento para capital de trabajo, como materias primas, insumos, inventarios y otros gastos operativos	Financiación
Financiamiento para adquirir o modernizar activos fijos como maquinaria, equipo, infraestructura y vehículos	Financiación
Financiamiento para cancelar o sustituir en mejores condiciones sus pasivos (créditos, préstamos)	Financiación
Desarrollo de liderazgo, habilidades gerenciales y directivas fundamentales que contribuyan al desarrollo de la empresa	Formación de capital humano
Capacitaciones para empleados mediante programas universitarios, educación en programas técnicos y tecnológicos, formación continua (diplomados, cursos de actualización y adopción de mejores prácticas)	Formación de capital humano
Generación de prototipos de productos y servicios con validación de mercado	Innovación
Empleados más o mejor capacitados para desarrollar capacidades de Investigación + Desarrollo + Innovación (I+D+I)	Innovación
Financiamiento para generar Investigación + Desarrollo + Innovación (I+D+I) dentro de su empresa, que le permita generar nuevos productos o aumentar el valor agregado de los que ya tiene	Innovación
Implementación de procesos de protección de marca y diseño, denominación de origen, patentes o propiedad intelectual	Innovación
Alianzas con universidades u otras organizaciones para generar nuevos productos o aumentar el valor agregado de los que ya produce	Investigación
Acceso a tecnologías o insumos que estén en la frontera de innovación de su sector (por ejemplo, semillas con distintas propiedades)	Transferencia de conocimiento y tecnología

Necesidades incluidas en la encuesta	Agrupación de necesidades
Apropiación de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en su empresa para mejorar su gestión administrativa, proceso productivo, logístico, entre otros	Transferencia de conocimiento y tecnología
Asistencia técnica personalizada para su empresa, que le permita mejorar su proceso productivo y aumentar su productividad	Transferencia de conocimiento y tecnología

La información del mapeo de la oferta nacional y local de instrumentos de desarrollo de las empresas se construyó a partir de la oferta nacional de Competitividad, Ciencia y Tecnología realizado por la Dirección de Innovación y Desarrollo Empresarial del DNP, así como de la recolección liderada por Confecámaras a través de las Cámaras de Comercio, las Comisiones Regionales de Competitividad, los Consejos Departamentales de Ciencia, Tecnología e Innovación y las cajas de compensación de los departamentos seleccionados.

El propósito de este proceso fue establecer las características de los programas de desarrollo empresarial, como usuarios objetivo, tipo de apoyo que brindaban, objetivos, forma de ejecución, canales de atención, temporalidad e identificación de aliados junto con los que se adelantaba el instrumento.

La información del mapeo de oferta y de la encuesta fue integrada con el objetivo de construir un Índice de Brecha entre la oferta de instrumentos y las demandas de los empresarios. La medida de importancia que tiene cada tipo de necesidad dentro de la demanda se obtuvo a través de la metodología Max-Diff (incluida en la encuesta), mientras que la medida de la importancia en la oferta se calculó a partir del número de instrumentos incluidos en el mapeo local que buscaban satisfacer cada una de las 23 necesidades mencionadas anteriormente.

Con estas dos medidas fue posible construir el Índice de Brecha para cada necesidad a partir de la siguiente fórmula:

$$\text{Índice de Brecha para la necesidad } i = 1 - \frac{\text{Min}(\text{Imp.en la demanda } i, \text{imp.en la oferta } i)}{\text{Max}(\text{Imp.en la demanda } i, \text{imp en la oferta } i)}$$

De la misma forma, se puede calcular el índice de brecha para los diez determinantes de la productividad, en los que fueron agregadas las 23 necesidades:

$$\text{Índice de Brecha para el determinante de la productividad } i = 1 - \frac{\text{Min}(\text{Imp.en la demanda } i, \text{imp.en la oferta } i)}{\text{Max}(\text{Imp.en la demanda } i, \text{imp en la oferta } i)}$$

La ventaja que tiene esta forma de calcular la brecha es que arroja una medida de fácil interpretación, que siempre toma valores entre 0 y 1. Los determinantes de la

productividad que tengan valores más cercanos a 0 se interpretan como aquellos en los que hay menor diferencia entre la importancia en la demanda y la importancia en la oferta, mientras que los valores más cercanos a 1 reflejan una mayor brecha entre oferta y demanda. Esta interpretación se ilustra en la gráfica A1.

Gráfica A1. Medición del índice de brecha



Tomando como ejemplo el ítem de ‘Financiación’, esta fórmula nos indica que, si la importancia en la oferta de esta necesidad es de 3,6%, y la relevancia en la demanda es de 16,8%, entonces el índice de brecha sería $\frac{3,6\%}{16,8\%}=0,78$. Entonces, entre más cercano a 1 sea el índice, mayor es la brecha entre la oferta y la demanda; mientras un valor esté más cercano a 0, representa una menor brecha.

Ficha técnica de la encuesta

Entidad contratante:	Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (Confecámaras)
Entidad financiadora	Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (Confecámaras)
Proveedor de la investigación:	Centro Nacional de Consultoría S. A.
Nombre o referencia del proyecto:	Observatorio de Articulación para el Desarrollo Empresarial y Regional (Oader)
Naturaleza y temática del estudio	Conocer las demandas que tienen los empresarios sobre programas de desarrollo empresarial
Población objetivo	Empresas de los departamentos de Antioquia, Atlántico, Santander, Huila, Caldas, Risaralda, Nariño, Putumayo, Casanare
Método de muestreo	Muestreo probabilístico
Tamaño de la muestra	Se realizaron 1.008 encuestas
Nivel de confianza y error muestral	Margen de error de 3,1%
Perfil del entrevistado	Gerentes o trabajadores de cargos directivos en las empresas
Técnica de recolección de datos	Encuesta virtual y telefónica
Fechas de trabajo de campo	Del 19 de julio de 2019 al 8 de agosto de 2019
Tipos de incentivos	No se emplearon incentivos
Número de encuestadores	No aplica

Métodos de supervisión de entrevistadores	Revisión de audios
Procedimientos de imputación	Ningún dato de la base de datos fue imputado: todos corresponden a los de las encuestas
Errores no-muestrales (indicador)	Durante la revisión de las etapas del estudio, no se identificó este tipo de error.
Cuestionario (con tarjetas y materiales empleados)	
Nota. El Centro Nacional de Consultoría (CNC) recolecta datos personales únicamente con fines estadísticos o de investigación, atendiendo su política de tratamiento y protección de datos personales y lo establecido en la Ley 1581 de 2012. Para garantizar lo anterior, la información que se entrega es anonimizada, con excepción de los casos en los cuales el entrevistado haya dado autorización.	

Anexo 2. Normas y directrices de política en materia de desarrollo empresarial y de competitividad en los diferentes períodos presidenciales

Tras la ‘apertura económica’ de 1991, durante el periodo presidencial de César Gaviria (1990-1994), se crearon instrumentos de planeación, programas y entidades destinadas a aumentar la productividad y competitividad de las cadenas productivas del país. Mediante la Ley 7 de 1991, se originaron los Comités Asesores Regionales de Comercio Exterior (Carce), que fueron reglamentados por el Decreto 2350 de 1991. Estos comités, aún vigentes, están conformados por actores de los sectores público y privado, entre ellos, universidades y centros de investigación.

Desde entonces, los Carce han constituido una instancia relevante de interlocución para la promoción de las exportaciones y la competitividad en el país (CAF, Universidad del Rosario y CPC, 2010, p. 27). Además, mediante esta misma ley, fueron creados el Consejo Superior de Comercio Exterior, integrado exclusivamente por algunos ministerios, y la Comisión Mixta de Comercio Exterior, compuesta por representantes de los sectores público y privado. Ambas entidades tienen como función principal asesorar al Gobierno nacional en lo relativo a las políticas de comercio exterior y el fomento de las exportaciones.

Más adelante, durante el periodo de Ernesto Samper (1994-1998), a partir del Decreto 2010 de 1994, se creó el Consejo Nacional de Competitividad, liderado por el Presidente y conformado por ministerios y representantes del sector privado. El propósito del Consejo era impulsar la coordinación y la comunicación efectiva entre el Estado, las instituciones públicas y los actores privados.

Paralelamente, surgieron los Acuerdos Sectoriales de Competitividad (ASC), cuyo propósito era reunir a los ministerios con sectores de cadenas productivas regionales para que conjuntamente elaboraran un diagnóstico de sus necesidades, y subsecuentemente, una ruta de acción que se denominó desde entonces el Plan Estratégico Integrado (CAF, Universidad del Rosario y CPC, 2010, p. 23). Sin embargo, según Garay (2004), la escasa

visión a largo plazo y los problemas de coordinación pública obstaculizaron entonces la efectividad de los ASC. En este sentido, los ASC hacen parte, como los Carce, de un conjunto de esfuerzos estatales que desde la década de 1990 han puesto de manifiesto que la articulación entre el Estado y los sectores privados requiere ante todo de la consolidación de la coordinación dentro del Estado mismo.

Posteriormente, en el periodo presidencial de Andrés Pastrana (1998-2002), mediante el Decreto 2222 de 1998, se asignó a la Comisión Mixta de Comercio Exterior las funciones del Consejo Nacional de Competitividad, ya que, como lo afirma la misma normativa, la existencia de múltiples instancias de concertación dificulta la formulación de las políticas en materia de competitividad.

De igual forma, en el marco de la Política Nacional de Productividad y Competitividad (1999), se creó la Red Colombia Compite (RCC), con el propósito de consolidar la comunicación entre las regiones y el Gobierno nacional, a partir de la coordinación de tres estrategias: los ASC, las Carce y los Encuentros Nacionales para la Productividad y la Competitividad (Camargo, 2016, p. 9). Adicionalmente, mediante la Ley 590 de 2000, se conforma el Consejo Superior de Pequeña y Mediana Empresa y el Consejo Superior de Microempresa, ambos integrados por actores privados y públicos.

Durante el periodo de Álvaro Uribe (2002-2010), por medio de la Ley 905 de 2004, se creó el Sistema Nacional de MiPymes, aún hoy vigente, y que reúne al Consejo Superior de Pequeña y Mediana Empresa, el Consejo Superior de Microempresa y los Consejos Regionales. Un año después, por medio del Decreto 1616 de 2005, se constituyó la Consejería para la Competitividad, cuyo propósito era recomendar al Gobierno mecanismos de concertación y coordinación entre las entidades públicas y privadas. Esta consejería, tras largos cambios, pasaría a llamarse finalmente la Consejería Presidencial para la Competitividad y la Gestión Pública-Privada, de acuerdo con el Decreto 179 de 2019.

En 2006, se publicó el Conpes 3439 y se expidió el Decreto 2828, que creó el Sistema Administrativo Nacional de Competitividad, el cual asume desde entonces las funciones de la Comisión Mixta de Comercio Exterior en relación con la competitividad. Dicho Sistema ha sido desde entonces un escenario de unificación de las estrategias de competitividad en el país y se ha desempeñado como el principal órgano asesor del Gobierno nacional y de concertación entre este, las entidades territoriales y la sociedad civil en temas relacionados con la productividad y competitividad del país y sus regiones.

Asimismo, el Decreto 2828 de 2006 estableció las Comisiones Regionales de Competitividad (CRC) como instancias de concertación y articulación a nivel departamental. En ese mismo año, apareció el Consejo Privado de Competitividad (CPC), que ha representado un importante avance en la participación de los sectores privados en espacios de interlocución con los hacedores de política pública.

En este periodo, a partir de la aparición no solo del Sistema Administrativo Nacional de Competitividad, las CRC y del CPC, sino también de los Planes Regionales de

Competitividad, se buscaba avanzar en la participación de los actores privados, que ya había comenzado a tener un lugar a través de los ASC y los Carce. Sin embargo, en contraste con dichas entidades, las CRC permitieron hacer un mejor seguimiento de los avances alcanzados localmente (Castro, 2013, p. 27).

Posteriormente, durante el periodo presidencial de Juan Manuel Santos (2010-2018), se estableció, a través del Decreto 1500 de 2012, que el Sistema Administrativo Nacional de Competitividad, la Comisión Nacional de Competitividad e Innovación y las CRC debían trabajar conjuntamente como órganos de coordinación y articulación de los sectores público y privado en los departamentos. Desde entonces, las CRC, que buscan reconocer las realidades socioeconómicas de cada departamento, constituyen la instancia principal de articulación con el Gobierno nacional para la interlocución con los sectores privados y la implementación de la Agenda Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación (Gómez Restrepo y Mitchell, 2016, p. 11).

Más adelante, a partir de la Ley 1753 de 2015, mediante la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ‘Todos por un nuevo país’, se propuso unificar el Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación con el Sistema Administrativo Nacional de Competitividad, y convertirlo en el Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación (Sctti).

En 2016 se aprobó la Política Nacional de Desarrollo Productivo (DNP, 2016), que estableció un enfoque territorial para identificar las fallas de gobierno y de coordinación que obstaculizan el desarrollo productivo. Esta política tiene un enfoque bottom-up (de abajo a arriba), que supone que deben ser las regiones, y no el nivel nacional, quienes definan dónde deben concentrarse los esfuerzos institucionales. En este contexto, aparecen las Agendas Integradas de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación, que son instrumentos previstos en el Conpes 3866 de 2016, que buscan, por un lado, hacer efectiva la integración de los sistemas antes mencionados, y por el otro, fortalecer el enfoque territorial de las CRC, pues en la elaboración de las Agendas se reúnen los sectores públicos y privados para construir una visión regional de desarrollo, que trate de integrarse a los Planes Departamentales de Desarrollo.

Así pues, es evidente el esfuerzo histórico que ha hecho el Estado y el sector privado desde la década de 1990 por consolidar no solo la coordinación pública, sino también los espacios de interlocución con el sector privado. Sin embargo, a pesar de los grandes avances institucionales, todavía son varios los estudios y diagnósticos que han expuesto la falta de articulación entre entidades públicas y actores privados como uno de los principales obstáculos de las estrategias de desarrollo empresarial emprendidas por el Estado.

Entre ellos, es necesario destacar el Informe Nacional de Competitividad (2018-2019), que llama a la articulación al interior del Gobierno, entre nación y regiones, y del sector público con empresas, trabajadores y centros de investigación académicos (pp. 8-9). A su vez, el diagnóstico de las Bases para el Plan Nacional de Desarrollo

2018-2022 del gobierno de Iván Duque, el cual señala el insuficiente apoyo financiero que tienen instancias clave de articulación territorial, tales como las CRC (Bases del PND, 2018. p. 4). En las Bases se identifican además otros problemas que generan la desarticulación institucional y territorial en la política de competitividad: la superposición de los programas del sector comercio, industria y turismo dirigidos a promover el mejoramiento de los negocios existentes; la existencia de multiplicidad de instancias en el nivel regional; y la falta de respaldo, de reconocimiento institucional y de apalancamiento financiero de las CRC (pp. 118-119).

En este panorama, en el actual periodo presidencial de Iván Duque (2019-2022), mediante la Ley 1955 de 2019, que expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 ‘Pacto por Colombia, pacto por la equidad’, se crea el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación, antes llamado Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación (Sctti). Además, en el marco de este Sistema, se estipula que los sistemas, los órganos y las instancias relacionadas con competitividad, productividad e innovación (Sncti, SNIA, CIPI, CNEN, SINA) deben articularse a través de la Comisión Nacional de Competitividad e Innovación. Asimismo, la Ley establece que la coordinación general y la secretaria técnica de dicha Comisión está a cargo del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (Parra, 2019). De esta forma, se espera que la Presidencia coordine la elaboración, implementación y seguimiento de la Agenda Nacional de Competitividad e Innovación (Sistema Nacional de Competitividad e Innovación, 2019).

Además del fortalecimiento de las Agendas Regionales de Competitividad e Innovación, el Gobierno ha querido progresar en la consolidación de espacios de interlocución entre los sectores privados y públicos a partir de los Pactos por el Crecimiento. Estos Pactos, lanzados el 19 de junio de 2019, y liderados por la Vicepresidencia de la República, buscan reunir periódicamente al Gobierno con sectores clave de la economía nacional con el fin de identificar áreas prioritarias a nivel territorial y establecer una hoja de ruta que permita avanzar en el desarrollo productivo del país (Vicepresidencia de Colombia, 2019).

