



**ESTUDIO SECTORIAL POLÍTICA PARA LA REACTIVACIÓN, LA
REPOTENCIACIÓN Y EL CRECIMIENTO SOSTENIBLE E INCLUYENTE.
[CONPES 4023 DE 2021]**

ESTUDIO SECTORIAL

Elaboró:

Germán Vargas Alvarado

Profesional

Contraloría Delegada para el Sector Comercio y Desarrollo Regional

Dirección de Estudios Sectoriales

MARTHA CECILIA PIZA LOZADA

Directora de Estudios Sectoriales

Febrero de 2023

ESTUDIO SECTORIAL

POLÍTICA PARA LA REACTIVACIÓN, LA REPOTENCIACIÓN Y EL CRECIMIENTO SOSTENIBLE E INCLUYENTE. [CONPES 4023 DE 2021]

Fecha elaboración: [31/08/2022]

Revisión: Felix David Lozano Monroy – Asesor de Despacho Grado 01

Fecha de la revisión: [20/11/2022]

Revisión: Martha Cecilia Piza Lozada – Directora de Estudios Sectoriales

Fecha de la revisión: [20/11/2022]

Revisión: Sigifredo López Tobón – Contralor Delegado Sectorial

Fecha de la revisión: [15/11/2022]

Ajustes Equipo de Trabajo: [27/02/2023]

Tabla de Contenido

Marco y enfoque del estudio sectorial	1
Capítulo I.....	5
1. Contextos de la política de reactivación.....	5
1.1 Contexto de la formulación de la política de reactivación.....	5
1.2 Contexto del objetivo específico 3 de la política de reactivación.	6
2. Líneas de acción de la política de reactivación en el sector productivo	8
3. Políticas de desarrollo productivo en ejecución.....	11
3.1 Política industrial y de desarrollo productivo.....	11
3.2 Políticas de comercio (internacionalización de la economía).....	13
3.3 Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022.	14
3.4 Objetivos de desarrollo sostenible-ODS.	16
3.5 Conpes 3527. Política nacional de competitividad y productividad.	16
Capítulo IV.....	19
4. Respuestas del MinCIT, sobre avances en las estrategias productivas del Conpes 4023.....	19
4.1 Acceso de las empresas a las compras públicas.	19
4.2 Internacionalización de la economía.	21
4.3 Implementación de estándares de calidad y bioseguridad.	23
4.4 Adopción, uso y financiación de actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI).	25
4.5 Desarrollo de la bioeconomía y los negocios verdes.....	28
4.6 Impulso a la economía circular.	29
Capítulo V.....	31
5. Conclusiones generales.....	31
Capítulo VI.....	33
6. Conclusiones específicas	33
6.1 Acceso de las empresas a las compras públicas.	33
6.2 Internacionalización de la economía.	35

6.3A Adopción, uso y financiación de actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI).....	39
6.3B Adopción, uso y financiación de actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI). Estrategia de encadenamientos productivos.....	44
6.4 Desarrollo de la bioeconomía y promoción de la inversión extranjera-IED .	47
Referencias estadísticas y documentales	49

Marco y enfoque del estudio sectorial

Objetivo del estudio

Este es un estudio desarrollado en ejercicio del control fiscal macrosectorial. Por tanto, está orientado a evaluar los resultados de la gestión estatal, en desarrollo de sus políticas sectoriales, con visión de conjunto y de largo plazo, y con la finalidad de identificar los aspectos que pueden ser objeto de mejoramiento, para optimizar los logros de la administración pública y para contribuir al cumplimiento de las finalidades esenciales del Estado.

En este marco, el estudio está orientado a identificar los avances y resultados en las estrategias formuladas en el Conpes 4023 (Política para la reactivación, repotenciación y el crecimiento sostenible e incluyente), relacionadas con el objetivo 3: Reactivar el sector productivo hacia un crecimiento mayor y más sostenible. Una vez reconocidos los resultados reportados por el Gobierno, el estudio genera conclusiones generales y específicas, relacionando acciones que permitan concretar los logros de la reactivación productiva buscada.

Hipótesis y marco conceptual

La política de reactivación del Conpes 4023, según su formulación, debe resolver, principalmente, aspectos estructurales del sector productivo, hasta 2026. En Colombia, las políticas de desarrollo productivo y reactivación no han generado los resultados esperados, en temas estratégicos para la competitividad de la economía, como los encadenamientos productivos y la conglomeración empresarial, la internacionalización de la economía y la transformación regional.

Para que las políticas de reactivación sean exitosas, deben contar con una participación protagónica del Estado, dirigida a promover decididamente la conformación de encadenamientos empresariales, para aprovechar las economías de conglomeración; a fomentar acciones de coordinación regional de los procesos de producción, como fuente de costos y competitividad óptimos; y a evolucionar el sistema productivo nacional hacia los avances tecnológicos y de la virtualidad. En este marco conceptual se evaluarán los resultados de la política de reactivación.

Metodología y técnica de investigación

Como el objetivo del estudio es el de identificar los avances y los resultados de la política de reactivación, se empleará una técnica de investigación que concilie los componentes cuantitativo y cualitativo de la evaluación de resultados. Se consultará la información documental y estadística recaudada y se contrastará con las metas y los objetivos previstos y los resultados obtenidos, con la finalidad de generar un pronunciamiento de control fiscal macrosectorial que incluya conclusiones orientadas a cualificar la gestión pública y a la obtención de resultados de reactivación y transformación productiva estructural.

Introducción

La pandemia cóvid-19 impactó negativamente al sector productivo en todos los aspectos de su actividad. En el contexto de la crisis el Gobierno construyó la política para la reactivación y el crecimiento sostenible e incluyente, contenida en el Conpes 4023 de 2021, a la que se le asignó la responsabilidad de desarrollar capacidades en los hogares y en el sector productivo para que el sistema de producción retome la ruta de desarrollo, y para que avance hacia un crecimiento sostenible. Además, para que el país pueda responder a nuevas contingencias de gran impacto.

Dada la finalidad estratégica de una política de reactivación, es muy importante establecer, con un enfoque de control fiscal macrosectorial, los avances y resultados relativos a la reactivación productiva, orientada hacia un crecimiento mayor y perdurable. Este documento contiene una evaluación sobre los avances y los resultados de la política, en lo relativo a las estrategias relacionadas con el objetivo 3, asociado a la reactivación del sector productivo.

El estudio desarrolla la tesis de que Colombia requiere una política de recuperación económica con marcada y activa participación estatal, orientada al avance estratégico en los sectores modernos, y encauzada hacia el logro de un verdadero desarrollo, en cuanto a la sofisticación y diversificación de su actividad productiva. La implementación de una política de reactivación, con participación protagónica del Estado, puede generar, entre otros, los siguientes resultados sectoriales:

1. Cualificación de la producción nacional hasta la conformación de una canasta diversificada, en cuya composición participen en mayor medida los bienes industriales y de clase mundial;
2. Promoción de una política de conformación y afianzamiento de encadenamientos productivos, y de

Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!

vinculación a las cadenas globales de valor, para aprovechar las economías de conglomeración empresarial a escala nacional e internacional; 3. Evolución del sistema productivo nacional hacia los avances de la cuarta revolución industrial.

Las observaciones del estudio tendrán por objeto contribuir al mejoramiento de las políticas sectoriales destinadas a atender la coyuntura asociada a la emergencia sanitaria, pero también a la cualificación sostenible de la productividad y competitividad sectorial.

Capítulo I

1. Contextos de la política de reactivación

1.1 Contexto de la formulación de la política de reactivación.

Frente a los efectos de la crisis sanitaria ocasionada por la pandemia cóvid-19, la respuesta inicial del Gobierno consistió en implementar un conjunto de medidas que incluyeron restricciones y controles migratorios y fronterizos y aislamiento generalizado para atenuar la propagación del virus, así como la adopción de medidas de alistamiento del sistema de salud para la atención de los nuevos requerimientos hospitalarios.

El Gobierno declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, con el objeto de conjurar la crisis derivada de la citada pandemia, y para mitigar los impactos negativos sobre la actividad productiva, los hogares y la salud pública.

El documento Conpes 3999, del 05 de agosto de 2020, contiene la estrategia gubernamental inicial frente a los efectos de la pandemia. Focalizó medidas para la protección de la salud pública, el ingreso y bienestar de los hogares, la liquidez de las empresas y del aparato productivo y la sostenibilidad de las finanzas públicas. Dicho documento Conpes es la línea de base de política para la reactivación de la economía y del crecimiento sostenible e incluyente.

En este contexto se formula la Política para la Reactivación y el Crecimiento Sostenible e Incluyente (Conpes 4023 de 2021), que tiene la finalidad de desarrollar capacidades en los hogares y en el sector productivo, y de fijar el marco institucional y de los habilitadores digitales buscando que, en el corto plazo, el sistema de producción pueda retomar la ruta de desarrollo

que estaba recorriendo en el período prepandémico y para que, en el largo plazo, avance hacia un crecimiento más sostenible. Además, para lograr que el país pueda contar con las potencialidades para responder adecuadamente a contingencias futuras de gran impacto.

La combinación del objetivo general de la política, el plan de inversiones y las perspectivas de corto y largo plazo, se materializan en cuatro ejes clave para el desarrollo del país: gobierno, hogares, sector productivo y desarrollo digital. La política de reactivación, en su conjunto, está compuesta por 33 líneas de trabajo con 141 acciones específicas que atienden a las diferentes problemáticas que enfrenta Colombia para su reactivación. Las acciones se proyectan en un horizonte de seis años (entre 2021 y 2026), en los que se implementarán acciones transversales que integran sectores diversos.

1.2 Contexto del objetivo específico 3 de la política de reactivación.

Como se ha dicho, la evaluación de la política se centrará en el tercer objetivo específico, dirigido a la reactivación del sector productivo, implementando estrategias de sofisticación de la producción orientadas a la internacionalización y hacia un crecimiento mayor y más sostenible.

Las empresas reportaron una disminución de la demanda del 69,1% (Dane, 2020), situación que generó dificultades de abastecimiento de insumos para siete de cada diez empresarios y restricciones de acceso al financiamiento en el 28,3% de las empresas (Confecámaras, 2020).

La tasa de desempleo pasó de 12,2% en febrero de 2020 a 15,9% en diciembre, con un pico de 21,4% en mayo de 2020. 2,18 millones personas perdieron su empleo a causa de la crisis (Dane, 2020). En 2020, la tasa de

ocupación disminuyó en 6,8 puntos porcentuales con respecto a 2019. En términos de población ocupada, hubo una variación negativa de 11% entre 2019 y 2020, a la que la industria manufacturera y el sector de comercio contribuyeron en 3,5 puntos porcentuales (Dane, 2020).

Según la Superintendencia de Sociedades, citado por DNP en Conpes 4023, entre enero y junio de 2020 se admitieron 448 solicitudes de insolvencia, reorganización y liquidación de empresas, lo que representó un incremento del 45% con respecto al mismo período en 2019 (310 solicitudes).

De acuerdo con el diagnóstico oficial para la formulación de la política, En este contexto, Colombia muestra bajas capacidades innovadoras, sumadas a una desconexión entre las actividades en ciencia, tecnología e innovación y el sector privado.

Capítulo II

2. Líneas de acción de la política de reactivación en el sector productivo

A continuación, se detallan las acciones mediante las cuales, a partir de la formulación del Conpes 4023, se espera lograr la senda de la recuperación sostenible e incluyente de la economía colombiana, en el componente productivo.

Línea de acción 3.3. Aumentar el acceso de empresas a compras públicas: El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo implementará una estrategia integral con el Departamento Nacional de Planeación-DNP y las cámaras de comercio para facilitar el acceso de micro y pequeñas empresas a compras públicas. “Esta acción iniciará en 2021”.

Línea de acción 3.5. Promover la internacionalización de la economía: Para promover la internacionalización de la economía en 2021 el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo revisará e implementará una agenda de trabajo para la implementación de las recomendaciones de la Misión de Internacionalización en materia de: atracción, promoción y retención de inversión de eficiencia; exportación de servicios modernos; inserción en cadenas globales de valor de bienes y servicios; mejor ambiente de competencia, competitividad y desarrollo productivo; logística y facilitación del comercio; revisión y ajuste de los instrumentos de regulación del comercio de bienes; revisión y ajuste de barreras no arancelarias; implementación de estándares de calidad; aprovechamiento del potencial de la diáspora colombiana en el exterior; y coordinación institucional respecto a estas áreas de política.

Línea de acción 3.6. Aumentar la implementación de estándares de calidad y bioseguridad: El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo diseñará e implementará desde 2021 un programa de asistencia técnica a las mipyme para el cumplimiento de estándares de calidad en mercados destino (nacional e internacional) a partir de las necesidades de apuestas productivas. Además, se aumentarán las capacidades técnicas de los laboratorios a través del diseño e implementación de una estrategia de financiamiento para apoyar proyectos de innovación que permitan la introducción de nuevos servicios de laboratorios de ensayo, calibración, productores de materiales de referencia y proveedores de ensayos de aptitud, incluyendo la adopción y desarrollo de la transformación digital y la implementación de nuevas tecnologías. Esta acción se llevará a cabo a partir de 2021 y será liderada por el Instituto Nacional de Metrología (INM) con el apoyo del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Línea de acción 3.11. Aumentar la adopción, uso y financiación de actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI): Con el propósito de promover la innovación y adopción tecnológica para incrementar la productividad del sector empresarial, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo llevará a cabo las siguientes acciones: 1. Con el apoyo del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, en 2021 generará una red de colaboración conformada por centros de desarrollo tecnológico; centros de innovación y productividad; centros de excelencia; parques de CTI; laboratorios abiertos y universidades, que brinden infraestructura y servicios al sector productivo, para la realización de proyectos I+D+i (investigación + desarrollo + innovación) que dinamicen los procesos de mejoramiento de la productividad, transferencia de conocimiento y tecnología al sector empresarial. 2.

A partir de 2021 ampliará el alcance de Fábricas de Productividad con base en el diseño del escalamiento del programa de modo que llegue a más

empresas beneficiarias. 3. Desde 2021 ampliará el alcance de “Compra lo Nuestro” y su servicio SoftWhere para impulsar la transformación digital de micronegocios a través de *vouchers* digitales para la optimización de sus procesos. Finalmente, con el propósito de fortalecer los encadenamientos productivos de las empresas colombianas, en 2021, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través de Colombia Productiva, escalará el alcance de la estrategia actual en varios sectores.

Línea de acción 3.13. Desarrollar la bioeconomía y los negocios verdes: ProColombia diseñará y ejecutará un programa de apoyo empresarial orientado a la promoción y desarrollo de productos, procesos y servicios a partir de la biodiversidad y la biomasa. Esta acción iniciará en 2021 y finalizará en 2026. Adicionalmente, entre 2021 y 2022, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo desarrollará e implementará una estrategia de promoción de la inversión extranjera directa sostenible y de impacto, incluyendo, entre otros temas, la economía circular.

Línea de acción 3.14 Oportunidad para impulsar la economía circular: Para impulsar la transición a la economía circular se diseñará e implementará, entre 2021 y 2026, una estrategia que articule mecanismos para el desarrollo de proyectos regionales, además de la promoción de modelos de asesoría y escalonamiento productivo y comercial en torno a la economía circular. La estrategia estará a cargo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Capítulo III

3. Políticas de desarrollo productivo en ejecución

Para el desarrollo de la evaluación se tendrán en cuenta las políticas sectoriales vigentes sobre los temas concernientes al desarrollo productivo, así:

3.1 Política industrial y de desarrollo productivo.

El Gobierno nacional estructuró, en 2019, el Pacto por el Desarrollo Productivo–Política Industrial Nacional, el cual se basa en el emprendimiento y la formalización para favorecer la transformación del aparato productivo colombiano y el crecimiento empresarial, por medio de la competitividad e innovación, fortaleciendo el tejido empresarial para asegurar su sostenibilidad en el largo plazo y facilitar su inserción en los mercados internacionales y en las cadenas globales de valor.

La política industrial y de desarrollo productivo se sustenta en cinco ejes estratégicos transversales que enmarcan la visión del Gobierno nacional para transformar el aparato productivo colombiano:

1. Entorno competitivo, que incluye la acción de fortalecer las comisiones regionales de competitividad;
2. Productividad, que comprende el desarrollo de las estrategias nacionales relativas a las fábricas de productividad y a la economía circular;
3. Innovación, que abarca la promoción y consolidación de las iniciativas clúster y el impulso a la cuarta revolución industrial;

4. Formalización y emprendimiento, que engloba la política nacional de emprendimiento, la estrategia de desarrollo productivo incluyente, la estrategia de fomento de las mipyme y los centros de desarrollo empresarial;

5. Inversión, que incluye las acciones clave de apoyo a las zonas francas y a las regiones estratégicas de internacionalización prioritaria.

Los retos de la política industrial son:

1. Generación y captura de valor agregado: Se promoverá la creación y captura de valor en la industria nacional, por medio de una producción más diversificada y sofisticada, en un entorno propicio de competencia;

2. Empleo en un contexto de cambio tecnológico: Se trabajará para convertir los retos que impone el cambio tecnológico, en oportunidades para generar empleos de calidad;

3. Inserción en la economía global: Se obtendrá provecho de los mercados internacionales y de las inversiones productivas, buscando una inserción efectiva de la producción colombiana en cadenas globales de valor;

4. Innovación e Industrias 4.0: Se impulsará la innovación y la transformación empresarial, a partir de la adopción de tecnologías propias de la cuarta revolución industrial;

5. Sostenibilidad ambiental: Se adoptarán modelos de negocio que permitan avanzar hacia sistemas productivos sostenibles y bajos en carbono.

Adicionalmente, la política industrial contempla un eje estratégico vertical orientado a acelerar la dinámica productiva de actividades económicas que puedan potenciar los resultados del país en materia de empleo, exportaciones, inversión y/o crecimiento económico.

3.2 Políticas de comercio (internacionalización de la economía).

El Gobierno formuló Colombia Exporta como política estratégica en materia de comercio internacional. El objetivo de dicha política es el de aumentar los niveles de globalización de la economía colombiana para fundamentar el crecimiento de largo plazo en el comercio de bienes y servicios y en la atracción de la inversión extranjera eficiente, para transformar y sofisticar el sector productivo e incentivar la competitividad local y en los mercados externos.

Los retos de la política comercial son:

1. Diversificación de mercados, productos y valor agregado;
2. Diversificación de empresas y regiones exportadoras;
3. Facilitación de las operaciones de despacho de comercio exterior;
4. Atracción de inversión extranjera de eficiencia, que permita la creación de encadenamientos productivos y la transferencia de tecnología y conocimiento.

El propósito de la política de comercio es el de lograr que el proceso de internacionalización se convierta en eje fundamental del plan para la reactivación económica. Para afrontar los retos comerciales, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en conjunto con las entidades del sector, desarrollará una agenda transversal y una agenda vertical.

La agenda transversal abarca las herramientas y proyectos que el sector comercio adelanta en los siguientes ejes, para una correcta inserción en la economía global: 1. Entorno competitivo, productividad e innovación; 2. Emprendimiento y formalización; 3. Inversión.

La agenda vertical contiene el trabajo regional y sectorial que se desarrolla para enfocar y coordinar los esfuerzos sectoriales en la oferta exportable con mayor potencial, y la coordinación y trabajo conjunto que se debe realizar para que las regiones prioricen la política de internacionalización en sus agendas de desarrollo local.

3.3 Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022.

El Pacto II del Plan Nacional de Desarrollo-PND (por el emprendimiento, la formalización y la productividad), buscó construir una economía dinámica, incluyente y sostenible, para lograr una reactivación que asegure la viabilidad de las políticas modernas de productividad y competitividad.

La estrategia de reactivación económica del PND se fundamentó en el emprendimiento, la formalización y en el aumento de la productividad. El crecimiento económico se proyectó mediante la activación de un entorno favorable para la creación y consolidación de un tejido empresarial formal, sólido y competitivo. Este entorno estaría sustentado en pilares de apoyo al emprendimiento, mejoramiento y ampliación de fuentes de financiación, fomento a la adopción tecnológica, aprovechamiento de mercados internacionales y atracción de inversiones productivas, y una mayor competencia.

El mejoramiento del ambiente de negocios y la reducción de los costos de la formalización de las empresas permitiría ampliar la formalidad, incrementar la demanda laboral calificada y fortalecer a las micro, pequeñas y medianas empresas. El financiamiento de las etapas tempranas del emprendimiento facultaría que las nuevas empresas puedan realizar sus inversiones e innovar en productos y procesos, de forma que el tejido empresarial produzca bienes y servicios de mayor valor agregado y cualifique

la estructura productiva del país. Esto se complementa con programas de adopción de conocimiento y tecnología e innovación empresarial, con especial énfasis en la digitalización y las industrias 4.0 y con estímulos a la investigación y desarrollo privado en tecnologías y sectores de alto impacto.

El Pacto estableció acciones para fortalecer la infraestructura de la calidad como soporte para la sofisticación de las empresas. También propuso programas para mejorar la conexión entre la oferta de productos de empresas proveedoras con potenciales compradores y la facilitación de encadenamientos productivos mediante la vinculación de empresas ancla que apoyen la integración de empresarios nacionales a sus cadenas de producción.

Colombia tiene el potencial de conquistar mercados internacionales en los que ha venido abriendo oportunidades de acceso. Por eso, se buscó implementar estrategias para aprovechar los acuerdos de integración comercial existentes, con aumentos en la oferta exportable, reducción de los tiempos y costos logísticos. En este contexto, desde el PND, el Gobierno saliente le apostó a la inversión extranjera directa en sectores no minero energéticos, como estrategia para incentivar la inversión dirigida a lograr mayor eficiencia productiva en las empresas y el desarrollo de megaproyectos de inversión de alto impacto, que permitieran crear encadenamientos con cadenas globales de valor.

Además de las políticas industrial, comercial y del PND, es pertinente observar otras políticas y programas sectoriales que anteceden la formulación de la reactivación del sector productivo. Éstas son los objetivos de desarrollo sostenible y la formulación de la política pública de productividad y competitividad, mediante el documento Conpes 3527 de 2008.

3.4 Objetivos de desarrollo sostenible-ODS.

En 2015, la Organización de Naciones Unidas-ONU aprobó la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible. La programación cuenta con 17 objetivos, de los cuales el octavo se enfoca en el crecimiento económico, y cuyas metas principales son:

1. Lograr niveles más elevados de productividad económica mediante la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación, centrándose en los sectores con gran valor añadido y un uso intensivo de la mano de obra.

2. Promover políticas orientadas al desarrollo, tales que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos decentes de trabajo, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y que fomenten la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros.

3.5 Conpes 3527. Política nacional de competitividad y productividad.

Siendo un importante antecedente de las políticas de desarrollo productivo, con metas proyectadas a 2010, el Conpes 3527, de 2008, desarrolla los lineamientos de la política nacional de competitividad. Para ello establece cinco fundamentos: 1. Desarrollo de sectores o clústeres de clase mundial; 2. Salto en la productividad y el empleo; 3. Formalización empresarial y laboral; 4. Fomento a la ciencia, la tecnología y la innovación; 5. Definición de estrategias transversales de promoción de la competencia y la inversión.

También formula los planes de acción para desarrollar la política competitiva, en el marco del Sistema Nacional de Competitividad. Los planes abordan, entre otros, los siguientes componentes: 1. Sectores de clase mundial; 2. Salto en la productividad y el empleo; 3. Competitividad en el sector agropecuario; 4. Formalización empresarial; 5. Formalización laboral; 6. Ciencia, tecnología e innovación; 7. Infraestructura de logística y transporte; 8. Sostenibilidad ambiental; 9. Fortalecimiento institucional de la competitividad.

El cumplimiento de la estrategia de promoción de sectores y clústeres de clase mundial se le asignó, desde entonces, al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Además de la concreción de programas de negocio para los sectores a su cargo, a este plan de acción le correspondía promover la competencia y la estabilidad jurídica; atraer más inversión nacional y extranjera; ampliar y profundizar los tratados de libre comercio; y consolidar los espacios de diálogo público-privado.

El documento Conpes de productividad y competitividad en referencia, definió los ejes estratégicos y objetivos específicos de la política en estas materias, así: atracción de inversión; diálogo público-privado; acuerdos comerciales y de inversión; simplificación de la regulación de comercio exterior; Colombia como destino turístico de clase mundial. También se incluyeron acciones para apoyar el trabajo de las comisiones regionales de competitividad. En este campo los ejes estratégicos y objetivos específicos enunciados son: emprendimiento; productividad y crecimiento; infraestructura de la calidad; y capacitación y divulgación.

El Conpes en reseña, de 2008, reconoce que el país no ha concretado una transformación productiva que le permita beneficiarse plenamente de los procesos de liberación comercial. Son detectables, para entonces, varias fallas

de las políticas públicas de competitividad, dentro de los componentes que afectan la productividad del país, tales como:

- Los programas productivos del Gobierno central no incentivan los polos de desarrollo industrial;
- Los sectores exportadores no cuentan con políticas financieras audaces y de fondos externos para modernizarse, crecer y avanzar;
- Las políticas públicas no han logrado los propósitos de modernización, competitividad, alza en la calidad y acceso a mercados internos y externos, debido a la nula coordinación institucional e interinstitucional entre los niveles nacional y subnacional;
- Baja efectividad de los programas de apoyo a las microempresas en la promoción de proyectos colectivos;
- Ausencia de seguimiento a los programas que articulan los esfuerzos público-privados para consolidar procesos asociativos;
- Acceso limitado de las mipyme a los servicios no financieros;
- Ausencia de estímulos para promover la innovación y para apoyar a las mipyme en la investigación y en la transferencia de tecnología entre ellas;
- Insuficiente capacidad del sistema productivo nacional para vincularse con empresas y cadenas productivas extranjeras;
- Baja inversión en ciencia y tecnología,
- Condiciones científicas y tecnológicas por debajo de los estándares internacionales;
- Baja utilización del conocimiento en la actividad productiva destinada a los mercados globalizados.

Capítulo IV

4. Respuestas del MinCIT, sobre avances en las estrategias productivas del Conpes 4023

A continuación, se incluye el procesamiento de la respuesta enviada por Ministerio de Comercio, Industria y Turismo-MinCIT, mediante radicado 2-2022-010009, frente a los requerimientos de información presentados por la contraloría General de la República-CGR, agrupados según las líneas de acción del Conpes de reactivación.

4.1 Acceso de las empresas a las compras públicas.

Avance con corte al 31 de diciembre de 2021: 15%, frente al 30% programado para el primer hito, el cual consiste en la elaboración de un documento que contenga el diseño de la estrategia para facilitar el acceso de micro y pequeñas empresas a compras públicas. Las metas de la línea de acción deben cumplirse 30% en 2021 y 100% al finalizar 2022.

De acuerdo con la programación de la acción, ésta inició su ejecución en el segundo semestre de 2021, período durante el cual se realizaron varias mesas de trabajo con el Departamento Nacional de Planeación, Colombia Compra Eficiente, Confecámaras, Presidencia de la República y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, para identificar posibilidades de mejora en el Registro Único de Proponentes-RUP, con el fin de facilitar el acceso de las micro y pequeñas empresas a las compras públicas. Como resultado se recibieron varias propuestas de las entidades participantes, que se socializarán para la construcción de la estrategia final y la elaboración del documento respectivo, así como de su plan de acción.

A continuación, se relacionan algunas de las acciones por ejecutar:

1. Avanzar en la interoperabilidad entre el Registro Único Empresarial y Social-RUES, la Ventanilla Única Empresarial-VUE y el Sistema Electrónico para la Contratación Pública-SECOP, con el fin de articular las diversas plataformas. Esta interoperabilidad se encuentra activa desde diciembre de 2021.
2. Realizar un estudio para determinar otras opciones de mejora. Esta acción está en avance. Dicho estudio representará un insumo clave para el mejoramiento del plan de trabajo, en línea con la estrategia de incrementar el acceso de las empresas a las compras públicas.
3. Revisar la viabilidad de reducir la documentación solicitada en los procesos de inscripción o renovación del Registro Único de Proponentes-RUP. Esta acción está pendiente de revisión con las entidades participantes en la estrategia.
4. Promover procesos de inscripción, renovación, actualización, modificación y cancelación del RUP a través de canales virtuales, en aquellas regiones donde el servicio no se encuentre disponible. Esta acción está pendiente de revisión con las entidades participantes en la estrategia.
5. Actualizar el clasificador del formulario de inscripción del RUP, buscando que pueda alinearse con los códigos de la clasificación industrial internacional uniforme-CIIU, de modo que el empresario pueda identificar fácilmente el número de actividad que le corresponde en los documentos con los que cuenta. Esta acción está pendiente de revisión con las entidades participantes en la estrategia.
6. Poner en operación un micrositio de compras públicas en la plataforma Compra lo Nuestro, con el fin de aumentar los espacios de disponibilidad de información respecto a las compras públicas, el acceso a las mismas y los procesos de contratación disponibles. Esta acción está en avance y se espera que esté en operación el segundo semestre de 2022.

7. Articular el Registro Único de Proponentes-RUP y los procesos contractuales de las entidades estatales, a partir de espacios de sensibilización, en los que las entidades estatales aprovechen dicho registro y la información que contiene, especialmente la validación que realizan las cámaras de comercio. Esta acción está pendiente de revisión con las entidades participantes en la estrategia.
8. Realizar ruedas y ferias de negocio para la conexión entre la demanda estatal y la oferta de las empresas. Esta acción está en avance. A través de Colombia Productiva se avanza en la definición del operador a través del cual se realizarán las ruedas de negocio en la vigencia 2022.

4.2 Internacionalización de la economía.

La concreción de la línea orientada a la promoción de la internacionalización de la economía se compone de los siguiente tres hitos:

1. Elaboración de una agenda de trabajo para revisar las recomendaciones realizadas en la Misión de Internacionalización y su factibilidad de implementación;
2. Socialización de la agenda de trabajo construida con el DNP y los actores público-privados involucrados en las recomendaciones de la Misión de Internacionalización;
3. Implementación y seguimiento de las acciones planteadas a través de cuatro informes.

Según lo reportado por MinCIT, las metas de la línea de acción deben cumplirse en 80% en 2021 y en 100% en julio de 2022.

El Gobierno, en procura de que las recomendaciones de la Misión de Internacionalización se lleven a la práctica, está trabajando en tres frentes para lograr su implementación:

1. Elaboración de un plan de implementación de corto plazo que incluye 166 hitos dirigidos a materializar las recomendaciones que hace la Misión, en consonancia con la línea de acción 3.5 del Conpes de Reactivación. Mediante este plan, el Gobierno avanzará en la implementación de las 69 recomendaciones de la Misión de Internacionalización. En el primer avance, con corte al 31 de diciembre de 2021, se debía reportar el cumplimiento de 76 hitos, de los cuales 65 alcanzaron una observancia cabal, para un 86% de avance. Otro 8% estaba en ejecución y el 7% reportó atrasos.

2. Formulación de un Documento Conpes de Internacionalización. El DNP lidera el trabajo al interior del gobierno para la construcción del documento de política de internacionalización, que apunta a incorporar las recomendaciones de mediano y largo plazo que planteó la Misión, al tiempo que se asegure la continuidad de esta agenda, de manera que ésta termine convirtiéndose en una política de Estado. La versión final estará lista en abril de 2022 (finalmente se promulgó en mayo de 2022). Incluye, entre otros temas, acciones para promover el ecosistema de innovación como facilitador de la adopción y adaptación de tecnología global; promoción del cierre tecnológico de las empresas, mediante extensionismo tecnológico; atracción de IED estratégica; mejoramiento del desempeño del comercio exterior; fortalecimiento del diálogo Nación-región.

3. Definición de una estrategia de regionalización, dirigida a llevar las recomendaciones a los departamentos, bajo el criterio de que las regiones deben ser protagonistas y corresponsables de la internacionalización del país. Se está desarrollando un trabajo articulado nación-región, a partir de planes

de internacionalización departamentales en el marco de las comisiones regionales de competitividad.

4.3 Implementación de estándares de calidad y bioseguridad.

Los objetivos de la línea de acción 3.6 se miden mediante los avances en la ejecución de las dos acciones: 1. Diseño e implementación del programa de asistencia técnica para mipymes; 2. Diseño e implementación de la estrategia para apoyar proyectos de innovación.

1. Diseño e implementación del programa de asistencia técnica para mipymes. Avance con corte a 31 de diciembre de 2021: 40%, del cual 20% corresponde al primer hito, 10% al segundo hito y 10% al tercer hito.

Hito 1: Un primer borrador con documento de diseño del programa de asistencia técnica para mipymes. Al corte del primer semestre de 2021 se cumplió este hito en su totalidad.

Hito 2: Socialización del programa de asistencia técnica para mipymes, a través de una mesa de trabajo con actores relevantes, para recibir retroalimentación. Al corte del segundo semestre de 2021, se cumplió este hito en su totalidad.

Hito 3: Un documento final del diseño del programa de asistencia técnica para mipymes, en el que se atiendan los comentarios recibidos de los actores relevantes. Al corte del segundo semestre de 2021 se cumplió este hito en su totalidad. El documento final, con el diseño del programa de asistencia técnica para mipymes, contiene los detalles puntuales de su operación e implementación, y recoge los resultados de la retroalimentación recibida en las mesas de socialización realizadas con los actores más importantes, representados en el patrimonio autónomo Colombia Productiva, los consultores de Icontec, como operador técnico, y algunas mipymes

beneficiadas del componente de formación y acompañamiento técnico, así mismo mejoras y ajustes para implementar en la actual vigencia.

Conforme a lo reportado por MinCIT, las metas de esta acción deben cumplirse en 40% en 2021; 60% en 2022; 80% en 2023; y en 100% 2024.

2. Diseño e implementación de la estrategia para apoyar proyectos de innovación. Avance con corte al 31 de diciembre de 2021: 30% correspondiente al primer hito. En el corte del segundo semestre de 2021 se realizaron jornadas de ideación con los equipos internos de trabajo para diseñar la estrategia de financiamiento.

Hito 1: Un documento con el diseño de la estrategia y el plan de acción de apoyo a proyectos de innovación que permitan la introducción de nuevos servicios de laboratorios de ensayo, calibración, productores de materiales de referencia y proveedores de ensayos de aptitud

Hito 2: Un primer informe de seguimiento a la implementación de la estrategia de apoyo a proyectos de innovación que permitan la introducción de nuevos servicios de laboratorios de ensayo, calibración, productores de materiales de referencia y proveedores de ensayos de aptitud.

Hito 3: Un segundo informe de seguimiento a la implementación de la estrategia de apoyo a proyectos de innovación que permitan la introducción de nuevos servicios de laboratorios de ensayo, calibración, productores de materiales de referencia y proveedores de ensayos de aptitud.

Hito 4: Un informe final sobre la implementación de la estrategia para apoyar proyectos de innovación.

4.4 Adopción, uso y financiación de actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI).

Los objetivos de la línea de acción 3.11 se miden a través de los avances en la ejecución de cuatro acciones: 1. Soluciones tecnológicas (*vauchers* digitales); 2. Ampliación del alcance de Fábricas de Productividad; 3. Generación de la red entre los actores interesados; 4. Estrategia de encadenamientos productivos.

1. Soluciones tecnológicas entregadas (*vauchers* digitales): Avance con corte al 31 de diciembre de 2021. 996 *vauchers* entregados, de los mil programados hasta junio de 2022.

El Gobierno Nacional, bajo la coordinación del MinCIT y del Departamento de Prosperidad Social, viene implementando la estrategia Economía para la Gente, cuyo objetivo es impulsar el crecimiento y apoyar la reactivación de micronegocios formales e informales, en contextos urbanos y rurales, mediante asistencia técnica, capacitación, capitalización, acceso al financiamiento y/o gestión comercial.

En el marco de esta estrategia, se cuenta con un módulo especializado en micronegocios dentro de la plataforma Compra lo Nuestro (para promover la conexión entre vendedores y compradores). Este módulo es un instrumento para que los microempresarios cuenten con oferta pertinente, de acuerdo con sus necesidades, incluyendo servicios que apoyen su transformación digital y tecnológica, asistencia en educación e inclusión financiera, y acompañamiento para el acceso a mercados.

Además, se cuenta con el programa de asistencia en transformación digital y tecnológica para micronegocios denominado Tu Negocio+Digital, a

través del cual se brinda capacitación sobre el uso de plataformas electrónicas y se otorgan soluciones tecnológicas a los negocios (*vauchers* digitales), de acuerdo con las necesidades identificadas a través de un diagnóstico especializado. Lo anterior, en alianza entre Colombia Productiva y la Fundación Cenisoft (centro de investigación de software y servicios relacionados).

El programa consta de cuatro fases: 1. Diseño e implementación del módulo especializado de micronegocios dentro de la plataforma Compra lo Nuestro; 2. Sensibilización de al menos 50.000 micronegocios en el uso de plataformas electrónicas; 3. Diseño e implementación de la herramienta Diagnóstica tu Negocio, exclusiva para micronegocios, mediante la cual reciben recomendaciones de mejora para el negocio; 4. Implementación de soluciones tecnológicas (página web, software contable o de inventarios o de facturación, y pasarelas de pago) a 1.000 micronegocios seleccionados a través de *vauchers*.

Con corte a diciembre de 2021, se implementaron 996 soluciones tecnológicas (*vauchers* entregados), en las siguientes líneas: páginas web, 597; softwares, 182; pasarelas de pago, 217.

2. Ampliación del alcance de Fábricas de Productividad, con base en el diseño del escalamiento del programa para que llegue a más empresas beneficiarias. Avance con corte al 31 de diciembre de 2021: 35%, del cual 30% corresponde al primer hito y 5% al segundo hito.

Hito 1: En el corte de segundo semestre de 2021 se diseñó el escalamiento del programa Fábricas de Productividad, con base en los resultados de la evaluación de operaciones y avances en las intervenciones. Así, se incluyó la atención a las microempresas (Rango 0), para las cuales se definieron los requisitos que deben cumplir para participar en el programa.

Actualmente se están tramitando los otrosíes a los convenios con las cámaras de comercio y Confecámaras, para dar inicio al plan de escalamiento y arranque del ciclo 4.

Hito 2: Con corte al primer semestre de 2021 se realizaron 799 intervenciones a empresas, en el marco del programa Fábricas de Productividad. En el segundo semestre de 2021 se realizaron 1.032 intervenciones, en dicho marco.

Las metas de esta acción deben cumplirse en 34,5% en 2021; 41,3% en 2022; 50,3% en 2023; 61,6% en 2024; 77,4% en 2025; y en 100% 2026.

3. Generación de la red entre centros de desarrollo tecnológico, centros de innovación y productividad, centros de excelencia, parques de CTeI, laboratorios abiertos y universidades. Avance con corte al 31 de diciembre de 2021: 85%, del cual 25% corresponde al primer hito, 25% al segundo hito, 30% al tercer hito y 5% al cuarto hito.

Hito 1: Al corte del primer semestre de 2021 se elaboró el mapeo de la oferta de servicios de I+D+I y/o de transferencia de conocimiento y tecnología prestados por un grupo base de 25 instituciones de soporte al ecosistema de innovación (ESEI), con lo cual se dio por cumplido este hito.

Hito 2: En el corte del primer semestre de 2021 se consolidó una oferta de 55 servicios de I+D+I, que fueron objeto de rediseño por parte de las 25 ESEI participantes en Innpulstatec, como mecanismo para atender de manera más específica las necesidades del sector productivo, con lo cual se cumple el segundo hito.

Hito 3: Al corte del primer semestre de 2021 se consolidó una red de entidades oferentes, en la que se destaca el aporte realizado por las 25 ESEI, las cuales, en conjunto, consolidaron una oferta total de 284 servicios, 44 tecnologías, y 768 servicios asociados a pruebas de laboratorio, en una red que cuenta con más de 160 oferentes y 950 usuarios registrados, que pueden

corresponder a empresas y emprendedores, cumpliendo de esta forma con el hito tercero.

Hito 4: En el corte del segundo semestre de 2021 se recopilaron resultados del programa Innpulstatec, los cuales serán evaluados para ser empleados como insumo en el diseño de la estrategia de sostenibilidad de la red.

Las metas de esta acción deben cumplirse en 80% en 2021; y 100% en 2022.

4. Empresas atendidas con la estrategia de encadenamientos productivos. Las metas por cumplir son: 100, 450 y 500 empresas atendidas con la estrategia de encadenamientos productivos, en 2021, 2022 y 2023, respectivamente. Avance con corte al 31 de diciembre de 2021: Cero.

4.5 Desarrollo de la bioeconomía y los negocios verdes.

Los objetivos de la línea de acción 3.13 se miden a través de los avances en la ejecución de las dos acciones: 1. Estructuración e implementación de un programa de apoyo a empresas de la bioeconomía; 2. Estrategia de promoción de inversión de extranjera directa sostenible y de impacto.

1. Estructuración e implementación de un programa de apoyo a empresas de la bioeconomía. Avance con corte al 31 de diciembre de 2021: 50%, del cual 35% corresponde al primer hito, 5% al segundo hito y 10% al tercer hito.

Hito 1: Documento con el diseño de la convocatoria del instrumento de apoyo.

Hito 2: Publicación del instrumento, para postulantes.

Hito 3: Selección de los beneficiarios del instrumento y el impulso de proyectos.

Hito 4: Documento con estudio de resultados de los proyectos beneficiados.

El grado de avance en el cumplimiento del programa se estableció así: 35% en 2021; 50% en 2022; 60% en 2023; 70% en 2024; 80% en 2025; 100% en 2026.

2. Estrategia de promoción de inversión extranjera directa sostenible y de impacto (incluye entre otros temas, economía circular). Avance con corte al 31 de diciembre de 2021: 30%, que corresponde al primer hito.

Hito 1: Documento con la identificación y consolidación de oferta de valor de Colombia, como destino de atracción de inversión sostenible y de impacto. 30% a diciembre de 2021.

Hito 2: Documento con el mapeo de proyectos en busca de inversión extranjera directa con un componente de sostenibilidad. 30% a diciembre de 2022.

Hito 3: Informe de actividades de promoción de Colombia como destino de inversión extranjera directa sostenible. 40% en 2022.

4.6 Impulso a la economía circular.

El objetivo de la línea de acción 3.14 se mide a través de los avances en la ejecución de la acción de diseño e implementación de la estrategia de apoyo a las iniciativas en economía circular, para el sector comercio, industria y turismo.

Diseño e implementación de la estrategia de apoyo a las iniciativas en economía circular, para el sector comercio, industria y turismo. Avance con corte al 31 de diciembre de 2021: 50% corresponde al primer hito.

Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!

Hito 1: Documento con el diseño de la estrategia de apoyo a las iniciativas en economía circular, para el sector comercio, industria y turismo. 50% en 2021.

Hito 2: Informes de seguimiento de la implementación de la estrategia de apoyo a las iniciativas en economía circular, para el sector comercio, industria y turismo. 50%. A partir de 2021, 10% anual.

El grado de avance en el cumplimiento del programa se estableció así: 35% en 2021; 50% en 2022; 60% en 2023; 70% en 2024; 80% en 2025; 100% en 2026.

Capítulo V

5. Conclusiones generales

Las líneas de acción y las metas diseñadas para la política de reactivación productiva, contenidas en el Conpes 4023, no son cabalmente innovadoras. Replican estrategias formuladas en las políticas sectoriales en ejecución desde el inicio de etapa aperturista, en los planes nacionales de desarrollo y en las políticas de productividad, medidas destinadas, en su momento, a lograr la transformación del sector productivo, de cara a los procesos de internacionalización de la economía.

Sin embargo, estas políticas de modernización de la base productiva de la Nación no han concretado, a fondo, resultados previstos. En general, los logros se restringen a la elaboración de diagnósticos, como base para la formulación de estrategias que, a la postre, no materializan sus resultados debido a la insuficiente implicación estatal en su implementación. Por ejemplo, las falencias nacionales de competitividad detectadas por el Conpes 3527 de 2008, citadas antes (página 20), permanecen vigentes.

Además, las medidas gubernamentales destinadas a paliar los efectos de la actual crisis en el sector empresarial muestran escasa cobertura, en relación con los universos atender. El número de unidades productivas a ser consideradas por las diversas líneas de acción de la política de reactivación no alcanza a mil por vigencia, esto en relación con un conjunto empresarial que suma cerca del millón y medio de establecimientos.

Las políticas públicas de transformación y reactivación económica no deberían centrarse, principalmente, en el diseño de estrategias o en la formulación de postulados generales de carácter indicativo, o en el solo acompañamiento de los empresarios, sin considerar la participación directa del Estado en las ejecutorias tendientes a perfeccionar el aparato productivo nacional, en el marco de una gestión

pública involucrada en la práctica en la modernización de la economía nacional. Esta circunstancia llama a incidir sobre la cualificación estructural de la productividad interna, mediante políticas y metas estatales activas, no sólo de apoyo.

Las decisiones formales y de corto alcance han concentrado la atención de los gobiernos, impidiéndoles forjar un enfoque estratégico, en cuanto a políticas y programas de transformación del sistema productivo. Es necesario conciliar los objetivos de mediano y de largo aliento en esta materia. Para ello es importante garantizar la presencia del Estado en áreas críticas y retornarle gradualmente su función estratégica de promover el desarrollo, para transformar los recursos nacionales añadiéndoles valor, para impulsar el nivel científico y tecnológico de la Nación. El propósito de reactivar el sector productivo de manera perdurable es viable si el Estado se compromete a participar activamente en la ejecución de esta misión.

Es necesario fijar verdaderas estrategias integrales y coordinadas de mediano y largo plazo, enfocadas a la reactivación y a la transformación productiva del país. Para ello, se debe trabajar en la implementación de las reformas estructurales que se han aplazado a lo largo de toda la etapa aperturista, hasta corregir las debilidades que presenta la producción nacional, y que le impiden la cabal reactivación y el desarrollo pleno de la economía, en un contexto de internacionalización.

Las metas de una política de reactivación, como la comprendida en el Conpes 4023, pueden ser más sustantivas. Es preciso trabajar en la aplicación de reformas estructurales que se han aplazado a lo largo del tiempo, para corregir las debilidades que impiden el desarrollo cabal de la economía nacional. Se necesitan políticas industriales y de desarrollo productivo proactivas y no sólo políticas indicativas, que no garantizan la participación real y efectiva del Estado en la transformación productiva del país.

Capítulo VI

6. Conclusiones específicas

6.1 Acceso de las empresas a las compras públicas.

Avance de la acción 3.3 del Conpes 4023: Como se vio en detalle en el capítulo IV, el MinCIT informa que se trabaja en la elaboración de un documento que contenga el diseño de una estrategia para facilitar el acceso de las micro y pequeñas empresas a las compras públicas, identificando posibilidades de mejora en Registro Único de Proponentes-RUP.

Conclusiones CGR:

Según las estadísticas de la Confederación de Cámaras de Comercio-Confecámaras, en 2021 las micro y pequeñas empresas representaron la casi totalidad del universo empresarial colombiano (97%). Así, el reducido tamaño de las unidades empresariales, y su dispersión, han desfavorecido la concreción de una política de transformación productiva que faculte el acceso efectivo del segmento mipyme a las compras públicas y a los mercados financieros, tecnológicos y de información. Este hecho convoca al Estado a participar de manera eficaz en el grado de organización y asociatividad de las micro, pequeñas y medianas empresas, a fin de que las políticas de reactivación las beneficien positiva y realmente.

Un recurso para superar la circunstancia crítica y proyectarse en el largo plazo, consiste en integrarse a comunidades o conglomerados, como medio de apoyo e intercambio de información. Así, las medidas gubernamentales deben incorporar una visión enfocada a las políticas de conglomeración y encadenamientos productivos y de suministro, para el sector mipyme.

Las pequeñas y medianas empresas, dentro de una política de reactivación, además de su acceso a las compras públicas, deben ser atendidas, además, en aspectos como apoyo financiero, inversiones en teletrabajo, digitalización e innovación y diversificación y desconcentración de su actividad económica. Las políticas públicas sectoriales de apoyo mipyme, igualmente, deben estar orientadas hacia la creación de empleo de calidad, como aporte a la recuperación económica general.

Para atender los requerimientos estratégicos del segmento mipyme es indispensable invertir en productividad estructural, mediante diversificación, desconcentración y conglomeración, y disponer de fondos de magnitud apropiada para la recuperación empresarial, la modernización y la digitalización del sistema productivo.

Como la adaptación digital está cobrando una importancia significativa en la etapa de recuperación, un importante reto es el de la transformación acelerada de los empresarios de mipymes y micronegocios en los temas relativos a la virtualidad. Bajo las condiciones de la crisis, la conectividad tecnológica desempeñará un papel fundamental para que los esfuerzos empresariales puedan concretar sus resultados en la prestación de servicios y en la comercialización de productos.

La perspectiva de reactivación del segmento de las empresas pequeñas puede evolucionar con políticas de diversificación comercial, tanto de productos como de destinos, internos y externos. Es necesario desarrollar esfuerzos para abrir nuevos mercados y facilitar la comercialización de bienes y servicios adicionales. Ello es componente esencial de una política de promoción Mipyme. De la capacidad de los empresarios para diversificar su oferta, y del Gobierno para concretar la internacionalización de las mipyme,

dependerá la reactivación de este segmento empresarial en el corto y, principalmente, en el largo plazo.

También es benéfico cualificar el modelo de gestión de regalías. Se trata de pensar en proyectos más grandes, que vinculen a entes territoriales asociados, como las RAP, y no en multitud de pequeños proyectos dispersos y sin sentido de armonía, que llevan al desperdicio de recursos.

6.2 Internacionalización de la economía.

Avance de la acción 3.5 del Conpes 4023: Como se vio en detalle en el capítulo IV, el MinCIT reporta la formulación, en 2022, de un documento Conpes sobre internacionalización y desarrollo productivo regional. En dicho documento se considera que la internacionalización es un medio eficaz para lograr el desarrollo productivo de los departamentos y de las regiones, mediante la industrialización y la implementación de nuevas maneras de producir mejor. Es el punto de partida para el cumplimiento de la línea correspondiente en el Conpes de reactivación.

Conclusiones CGR:

Para lograr reactivación, progresos tecnológicos e incrementos en la productividad general de la economía, es preciso vincularse a los procesos de internacionalización y apertura comercial. Pero, la inserción internacional debe estar soportada en procesos de modernización, transformación y diversificación de la estructura productiva interna. La inserción internacional debe sustentarse en sólidos procesos de transformación y modernización de dicha estructura.

Frente a la internacionalización, el tema estratégico es la diversificación productiva y exportadora. Para ello es necesario implementar políticas más

activas para el sector industrial. Hay que esforzarse por desarrollar una visión de futuro, que oriente una estrategia estructural a mediano y largo plazo, con metas orientadas a lograr una inserción internacional dinámica, que propicie la transformación productiva y el crecimiento. La forma de participar con beneficios en el ámbito internacional es cualificando la producción local.

La inserción internacional y la nueva competitividad se basan en el desarrollo industrial y productivo, y en la conformación de eslabonamientos y cadenas de valor en cada sector y en la red de producción. Así, las ejecutorias residen en el fomento de procesos de modernización, que incrementen el valor agregado de la producción nacional.

De conformidad con lo informado por el DANE, las exportaciones del primer semestre de 2022 sumaron US\$28.638 millones, mientras que las importaciones alcanzaron US\$35.352 millones (en términos netos). Así el desbalance comercial asciende a US\$6.715 millones. Este es un déficit recurrente desde 2014. Entre 2014 y el primer semestre de 2022 la balanza comercial acumuló un déficit de US\$88.769 millones. Si el país no crea industrias competitivas que generen más producción, el mercado colombiano buscará más productos afuera, aumentando el déficit comercial, como viene ocurriendo. Pero la sola implementación de medidas orientadas al incremento de la oferta productiva no será suficiente para reactivar la economía. Para que las políticas de reactivación sean efectivas y cumplan su propósito, es necesario lograr la dinamización del empleo y de la demanda por producción nacional, para fortalecer el mercado interno.

Para profundizar la internacionalización y fomentar las exportaciones, es necesario desarrollar esfuerzos tendientes a construir capacidades tecnológicas locales, tales que les permitan a las empresas nacionales aprovechar los recursos transferidos a través de la internacionalización,

especialmente los conocimientos tecnológicos, para remontar hacia la formación y consolidación de industrias modernas y la ejecución de actividades de mayor complejidad tecnológica. Entre las acciones a promover en este contexto, se destacan la formación de capital humano y el impulso de actividades de investigación y desarrollo.

La insuficiencia estructural de las políticas sectoriales para generar transformaciones productivas basadas en la expansión industrial del sistema productivo, y que comporten una reconversión tecnológica segura e incidan en la generación de valor agregado, mantiene el aparato productivo colombiano en estado de rezago en relación con las exigencias de la internacionalización.

Colombia requiere contar con una política activa de desarrollo productivo estratégico en los sectores modernos, encauzada hacia el logro de avances de diversificación y mejoramiento de la canasta de producción. La diversificación de la oferta productiva de bienes y servicios permitirá captar nuevos mercados y aprovechar a cabalidad los acuerdos comerciales suscritos. La ampliación de la oferta productiva de bienes y servicios viabiliza el surgimiento de nuevas clientelas internas y globales, concretando positivamente los objetivos de la internacionalización.

Para potenciar los efectos de la diversificación productiva y exportadora dentro de la transformación de la producción nacional, ésta debería contemplar una ampliación simultánea de la canasta de productos y de la cantidad de mercados de destino. La diversificación de las exportaciones incide en el incremento de los destinos de venta y, por tanto, en el aprovechamiento de los diversos tratados comerciales. La capacidad de las economías para incrementar la oferta de sus productos también contribuye a profundizar la internacionalización.

En el contexto de las políticas de reactivación del sector productivo y la internacionalización, es vital lograr la desconcentración regional de la producción, la cual está focalizada en las ciudades de Bogotá, Medellín y Cali. El componente regional, aquí, confirma su importancia estratégica como fuente de competitividad y costos óptimos. En este campo, a las comisiones regionales de competitividad les corresponde una importante responsabilidad, en cuanto a la planeación económica territorial, dentro del cometido de lograr que el país descentralice su aparato productivo y lo extienda geográficamente. En este aspecto es importante asumir las recomendaciones 2021 de la Misión de internacionalización, en la dirección de que la globalización se logre a partir del desarrollo y la conformación de base económica regional.

En el plano de la internacionalización, la integración de los países de la región latina representaría un avance, teniendo en cuenta que el comercio entre ellos favorece la diversificación exportadora, generando más valor agregado. El marco regional también permitiría impulsar cadenas globales de producción en el área y potenciar el proceso de innovación. La inserción en la economía mundial se vería favorecida por la ampliación de los procesos de integración regionales. Una agenda de integración latinoamericana contribuiría a la diversificación productiva, vía complementariedad.

La actual crisis en las cadenas globales de suministro está presionando hacia una relocalización de empresas, que debe ser aprovechada por el país, mediante una política de industrialización y diversificación productiva, orientada hacia la internacionalización de la economía.

En síntesis, se debe industrializar y transformar la estructura productiva, sin descuidar la internacionalización. La industrialización debe ser para diversificar la producción, pero no sólo para atender las necesidades del

mercado interno, sino para el aprovechamiento de los tratados comerciales, mediante la transformación estructural del sistema productivo.

6.3A Adopción, uso y financiación de actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI).

Avance de la acción 3.11 del Conpes 4023: Como se vio en detalle en el capítulo IV, el MinCIT informa, en lo relativo a la implementación de soluciones tecnológicas, sobre el suministro de 996 soluciones a los micronegocios, de las mil programadas. También reporta 1.831 intervenciones en el marco del programa de fábricas de productividad. igualmente menciona la conformación de una red de entidades de oferentes de servicios i+D+i, de la cual forman parte 160 oferentes y 950 usuarios.

Conclusiones CGR:

El proceso de globalización se basa en el incremento sostenido de la productividad, sustentado en el surgimiento de nuevas tecnologías y en la mejora de las existentes. La reducción de costos, derivada de las innovaciones, ampliaría los mercados, extendiéndolos a la dimensión mundial.

Un medio para cualificar la estructura productiva, orientado a mejorar su impacto sobre el crecimiento y la reactivación, consiste en propiciar la incorporación del conocimiento como componente esencial de la competitividad, ya que esta no surge de la gestión individual de cada unidad productiva, sino de la interacción de todo el aparato de producción. La generación de conocimiento y su aplicación a la diversificación estructural de dicho aparato, es factor esencial para el fortalecimiento de la competitividad. El sector público, mediante políticas activas de ciencia, tecnología e

innovación, puede desempeñar un papel central en el escalamiento tecnológico de la actividad productiva.

El aprovechamiento efectivo de las oportunidades asociadas al proceso de globalización comporta un notable esfuerzo tecnológico interno para modificar progresivamente el modelo de la estructura productiva, en favor de actividades más afines a la generación y difusión de innovaciones. Se trata de aprovechar la expansión global para impulsar y consolidar procesos de transformación productiva que le permitan al país modificar y cualificar sus modalidades tradicionales de inserción en la economía mundial, agregando valor y conocimiento a la actividad productiva.

El empleo de métodos tecnológicos avanzados es esencial para concretar la finalidad de alcanzar una producción diversa y calificada. Para cristalizar este propósito modernizador, deben participar, conjuntamente, el Gobierno, los productores y los socios comerciales, hasta materializar el objetivo de que la economía interna pueda alejarse de su condición de receptora pasiva de ciencia y tecnología, asumiendo una condición activa en esta materia.

Una economía en reactivación se caracteriza por el dinamismo tecnológico y la complejidad de los bienes producidos. Los procesos de desarrollo de la economía productiva comportan la diversificación de actividades, de productos y procesos, en cuanto a la ampliación del conjunto de bienes que la economía produce y al logro de un mayor contenido de habilidades técnicas y conocimientos incorporados en ellos.

Para alcanzar una verdadera reactivación, es preciso concretar innovaciones aptas para alcanzar incrementos generalizados de la productividad, mediante la ubicación en los mercados globales de una

progresiva diversidad de bienes con valor agregado, cualificando las oportunidades de producción.

Así, el desarrollo y la reactivación económica son procesos en los que la actividad productiva, mediante el impulso a la innovación tecnológica, alcanzan niveles crecientes de variedad y mejora del conjunto de bienes producidos, intermedios o finales, y la mano de obra se emplea, cada vez en mayor medida, en ramas modernas, en donde la productividad es mayor.

Contrariamente, el país se ha caracterizado por contar con un sector externo dependiente de productos con escasa complejidad tecnológica incorporada, por el atraso tecnológico frente a los países más desarrollados. La producción y exportación de bienes de mayor intensidad tecnológica dinamizan la estructura productiva interna. La fabricación y el comercio de bienes de tecnología media y alta generan mejores tasas de crecimiento y reactivación económica.

Los precios de los factores productivos tradicionales no son los únicos componentes que inciden en la competitividad. En esta materia han ganado participación elementos asociados al conocimiento y a la tecnología. Su aplicación a nuevos productos y procesos disipa el enfoque de las ventajas comparativas, frente al de las ventajas competitivas. Para las empresas es difícil competir sólo a partir de ventajas de costo. Para crecer, deben preservar las ventajas competitivas que logren construir. Es importante que la agenda tecnológica contribuya a que las empresas en general y las mipyme en particular encuentren condiciones de sostenibilidad en la formalidad.

Una vía para lograr un eficiente desarrollo productivo es la de promover los avances científicos y tecnológicos que dispongan nuevos productos para atender un mayor conjunto de mercados. Para ello el requerimiento es el de

construir una política de desarrollo productivo e industrialización que permita ascender en la escala tecnológica. Para ello, debe tenerse en cuenta que actualmente la economía global experimenta un profundo proceso de transformación: la cuarta revolución industrial (4RI o industria 4.0).

La Industria 4.0 consiste en la concurrencia de los avances informáticos, orientados hacia mejoramiento de la eficiencia productiva. La economía global viene evolucionando en un marco de nuevos modelos tecnológicos, que convergen para la generación de nuevas formas de producir, como la nanotecnología, la robótica, la impresión 3-4D, la inteligencia artificial, el bigdata, la realidad virtual, la plataforma Blockchain, etc. La implementación de estos nuevos ecosistemas digitales es indispensable, como base de un nuevo enfoque para el desarrollo y la reactivación productiva.

Las políticas públicas de ciencia, tecnología e investigación deben crear las bases para que la ciencia se conecte con las actividades productivas. Los laboratorios de investigación y desarrollo de las empresas deben dirigirse hacia las actividades innovadoras que generan ventajas competitivas.

La innovación es uno de los determinantes de la reactivación y de la diversificación productiva. Cubre los cambios sustanciales y las mejoras en el diseño de productos y en su calidad, en el proceso productivo y en su organización, y en sus formas de comercialización. Este progreso se basa en las capacidades para crear conocimientos y técnicas para la esfera productiva y comercial, y en la generación de mayor valor agregado como obra del desarrollo innovador. Así, la innovación cumple una función primordial en el proceso de reactivación y desarrollo del sector productivo.

A la innovación también le corresponde atender los requerimientos de la de internacionalización, con sustento en políticas públicas orientadas a

impulsar la inversión en actividades de investigación y desarrollo, la mejora de los procesos y una inserción mundial más profunda de las empresas tecnológicas locales. Le atañe al país estimular la creación de nuevas capacidades industriales y productivas destinadas a la investigación y al aprendizaje tecnológico.

En general, en Colombia, las políticas de ciencia y tecnología no han presentado vínculos fuertes con la política de transformación productiva y de promoción exportadora. De esto se deriva la ausencia de programas completos que apoyen al sistema productivo de manera eficiente, lo que cohibe la implementación de procesos sostenidos de aprendizaje, evaluación y corrección. Es importante que las entidades apoyen, más que en la esfera teórica, la investigación aplicada y el desarrollo de las cadenas completas de innovación productivo-industrial y sus vínculos con conglomerados nacionales e internacionales.

Es benéfico incentivar a las organizaciones o conglomerados empresariales para que involucren centros o grupos de investigación en la solución de los problemas científicos tecnológicos y de investigación que afectan su competitividad. Así, se impulsaría la inversión en ciencia y tecnología de tal forma que se recauden recursos para realizar investigaciones tanto en ciencias básicas como aplicadas, con un direccionamiento preciso sobre las áreas a investigar, suministrado por centros de desarrollo tecnológico y/o agremiaciones sectoriales. El objetivo es el de promover la competitividad empresarial y la eficiencia colectiva, mediante la acción conjunta de las empresas.

El reconocimiento de la ciencia y la tecnología se constituye en un importante reto para impulsar la recuperación económica. Se puede hacer integrando dichas materias con la estrategia de desarrollo productivo,

alineando los planes de desarrollo, a todo nivel, con las agendas de las universidades y los centros de investigación. También fomentando el emprendimiento y la innovación en el segmento mipyme, mediante la aplicación estatal de una programación de asistencia financiera, científica, tecnológica e investigativa. Sin participación estatal activa, las perspectivas de transitar a una transformación digital exitosa son poco prometedoras para la gran mayoría de las mipyme.

Se debe impulsar masivamente la digitalización y la adopción de nuevas tecnologías, mediante inversiones públicas en infraestructura digital y estímulos orientados a que las empresas se digitalicen, para impedir que el país se rezague en estas materias. Esto sería garantía para que la estructura nacional de producción puede soportar crisis de gran impacto.

6.3B Adopción, uso y financiación de actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI). Estrategia de encadenamientos productivos.

Avance de la acción 3.11 del Conpes 4023: Como se vio en detalle en el capítulo IV, el MinCIT comunica que la meta a cumplir en materia de encadenamientos productivos es la de atender 1.050 empresas entre 2021 y 2023. Reporta que el avance con corte a 2021 es cero.

Observaciones CGR:

Para concretar la aplicación exitosa de las políticas de reactivación del sector productivo es indispensable la aplicación de una estrategia que permita la transformación progresiva del sector productivo, mediante conglomerados integrados de manufactura y servicios complementarios, tal que incorpore

actividades de rediseño de los bienes generados, a partir del uso intensivo de ingeniería y métodos para la automatización de procesos.

La oferta de bienes, para ser competitiva en el marco de la internacionalización, debe conglomerarse masivamente, no fragmentariamente. La competitividad no se puede construir a través de unidades productivas aisladas. Es imprescindible impulsar la estructuración generalizada de conglomerados de producción que promuevan el encadenamiento de las diversas actividades del mercado interno, para generar valor añadido y economías de escala, como fuentes de la auténtica competitividad.

Dentro de este propósito, los encadenamientos de mayor contenido de conocimiento deben ser los componentes destacados de una política de conformación de clústeres empresariales de la producción. Las iniciativas clúster son herramienta clave para impulsar la competitividad, la diversificación y el trabajo colaborativo entre las entidades públicas, el sector privado y la academia.

Para obtener una efectiva reactivación del desarrollo nacional, es necesario crear y consolidar segmentos productivos que favorezcan la articulación de actividades al interior de la economía. Si el consumo intermedio para las actividades productivas y exportadoras se genera en el mercado interno, esto comporta demandas domésticas adicionales de bienes, servicios y mano de obra, permitiendo que las políticas de internacionalización y liberación comercial fortalezcan la economía y la industria.

Es necesario construir verdaderas redes de innovación, que respalden los procesos de reactivación y transformación productiva, en las que participen empresas ya globalizadas y las que se conformen a partir de la asociación de

empresas locales. Estas redes deben asociarse con las universidades y con las instituciones responsables de las políticas públicas. También pueden actuar como base para la cooperación científica y tecnológica con otros países de la región.

Es benéfico incentivar a las organizaciones o conglomerados empresariales para que involucren centros o grupos de investigación en la solución de los problemas de ciencia, tecnología e investigación que afectan su competitividad. Así, se impulsaría la inversión en estas materias, de tal forma que se recauden recursos para realizar investigaciones tanto en ciencias básicas como aplicadas, con un direccionamiento preciso sobre las áreas a investigar, suministrado por centros de desarrollo tecnológico y/o agremiaciones sectoriales. El objetivo es el de promover la competitividad empresarial y la eficiencia colectiva, mediante la acción conjunta de las empresas.

Dentro de una política de encadenamientos productivos, deben ser considerados los polos de desarrollo y competitividad como mecanismos de asociación de empresas, medios de formación e investigación, conformados por poderes públicos nacionales y regionales que se asocian en torno a temáticas comunes, en un territorio específico, para crear sinergias, planes colaborativos y de innovación, impulsar la competitividad y definir su financiamiento y evolución.

Integrarse a un clúster representa coordinación empresarial, trabajo asociado, acceso a información sectorial relevante, intercambio de conocimiento. Comporta innovación tecnológica y mejores posibilidades de internacionalización por las mejoras en la competitividad de las unidades productivas y académicas agrupadas. Un verdadero tejido industrial

moderno, para el aprovechamiento de las sinergias existentes y para la generación de ventajas competitivas.

6.4 Desarrollo de la bioeconomía y promoción de la inversión extranjera-IED

Avance de la acción 3.13 del Conpes 4023: Como se vio en detalle en el capítulo IV, el MinCIT notifica que, en lo relacionado con la promoción de IED, están en preparación tres documentos mediante los cuales se identifican las necesidades y los destinos en materia de inversión. En lo relacionado con el apoyo a las empresas de la bioeconomía, se elaboró un documento de apoyo, a partir del cual se seleccionarán los beneficiarios del instrumento.

Observaciones CGR:

En lo relativo a la inversión extranjera-IED, es importante avanzar hacia las actividades productivas, priorizando la promoción de inversiones con transferencia de conocimiento técnico, generación de empresa y empleo, y promoción de la diversificación exportadora.

Se debe fomentar la atracción de inversiones que permitan acceder a capital de conocimiento y a desarrollo del capital humano. Las nuevas inversiones deben incluir creación de empresas, transferencia de tecnología, y todo lo que contribuya al verdadero desarrollo productivo de la Nación. Esto sí le permite al país insertarse en la globalización de una forma competitiva e inteligente.

Según el informe 2021 de la Misión de Internacionalización, en Colombia la IED no ha desempeñado un papel importante en la introducción de conocimiento y de nuevas tecnologías. Se ha concentrado en la inversión de

acceso a materias primas y al mercado doméstico, no en IED de eficiencia. Señala que el objetivo es el aumentar la presencia de empresas extranjeras para traer tecnología y apuntalar la sofisticación, diversificación y agregación de valor al aparato productivo nacional, y para generar empleo.

Dentro del cometido recomendado por la Misión de Internacionalización, es necesario: Avanzar en simplificación y racionalización de todos los procedimientos relacionados con la IED; Evaluación permanente de los incentivos a la IED, para asegurar que fortalezcan la eficiencia y la productividad; Implementación de mecanismos sistémicos de respuesta para retener la inversión, mitigar los riesgos y mejorar el clima de inversión; Crear programas de vínculos económicos que conecten la IED con las empresas locales, fomentando oportunidades y mejorando la capacidad de oferta local.

En cuanto a bioeconomía, es importante establecer un sistema de gestión para las sustancias químicas industriales. Desarrollar un marco institucional y jurídico fundamental para gestionar los riesgos medioambientales y sanitarios en relación con las sustancias químicas industriales.

Referencias estadísticas y documentales

Asociación de Instituciones Financieras-ANIF. Boletín de comercio exterior. Mayo de 2022.

Asociación de Instituciones Financieras-ANIF. Coyuntura Pyme. Mayo de 2022.

Banco Interamericano de Desarrollo-BID. De la recuperación a la renovación. 2022.

Banco Interamericano de Desarrollo-BID. Políticas de apoyo al sector empresarial. 2022.

Banco Interamericano de Desarrollo-BID. Políticas empresariales para el siglo XXI. 2022.

Confederación de Cámaras de Comercio-Confecámaras. Encuestas sobre el impacto cóvid en las empresas: octubre 2020 y febrero de 2021.

Confederación de Cámaras de Comercio-Confecámaras. Dinámica de creación de empresas en Colombia. 2022.

Contraloría General de la República. Revista Economía Colombiana # 364. Junio 2022.

Departamento Nacional de Estadística-Dane. Página web. Estadísticas de balanza comercial y mercado laboral. 2020 a 2022.

Departamento Nacional de Estadística-Dane. Página web. Encuesta Pulso empresarial. 2020.

Departamento Nacional de Planeación-DNP. Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

Departamento Nacional de Planeación-DNP. Conpes 3527. 2008.

Departamento Nacional de Planeación-DNP. Conpes 3999. 2020

Departamento Nacional de Planeación-DNP. Conpes 4023. 2021.

Departamento Nacional de Planeación-DNP. Conpes 4085. 2022.

Departamento Nacional de Planeación-DNP. Encadenamientos productivos. 2021.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo-MinCIT. Radicado 2-2022-010009 del 04-04-2022. Respuesta a requerimientos de información de la CGR.

Misión de Internacionalización. Informe Colombia. 2021.

Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico-OCDE. Políticas para el desarrollo inclusivo en Colombia. 2015.

Organización de Naciones Unidas-ONU. Objetivos de Desarrollo Sostenible. 2015.