

Documentos CEDE

ISSN 1657-7191 Edición electrónica.

Notas sobre Política de Desarrollo Productivo
en Colombia

Marcela Eslava
Marcela Meléndez
Guillermo Perry

44

DICIEMBRE DE 2014

Serie Documentos Cede, 2014-44
ISSN 1657-7191 Edición electrónica.

Diciembre de 2014

© 2012, Universidad de los Andes–Facultad de Economía–CEDE
Calle 19A No. 1 – 37 Este, Bloque W.
Bogotá, D. C., Colombia
Teléfonos: 3394949- 3394999, extensiones 2400, 2049, 3233
infocede@uniandes.edu.co
http://economia.uniandes.edu.co

Ediciones Uniandes
Carrera 1ª Este No. 19 – 27, edificio Aulas 6, A. A. 4976
Bogotá, D. C., Colombia
Teléfonos: 3394949- 3394999, extensión 2133, Fax: extensión 2158
infeduni@uniandes.edu.co

Edición y prensa digital:
Cadena S.A. • Bogotá
Calle 17 A N° 68 - 92
Tel: 57(4) 405 02 00 Ext. 307
Bogotá, D. C., Colombia
www.cadena.com.co

Impreso en Colombia – *Printed in Colombia*

El contenido de la presente publicación se encuentra protegido por las normas internacionales y nacionales vigentes sobre propiedad intelectual, por tanto su utilización, reproducción, comunicación pública, transformación, distribución, alquiler, préstamo público e importación, total o parcial, en todo o en parte, en formato impreso, digital o en cualquier formato conocido o por conocer, se encuentran prohibidos, y sólo serán lícitos en la medida en que se cuente con la autorización previa y expresa por escrito del autor o titular. Las limitaciones y excepciones al Derecho de Autor, sólo serán aplicables en la medida en que se den dentro de los denominados Usos Honrados (Fair use), estén previa y expresamente establecidas, no causen un grave e injustificado perjuicio a los intereses legítimos del autor o titular, y no atenten contra la normal explotación de la obra.

Notas sobre Política de Desarrollo Productivo en Colombia

Marcela Eslava¹

Marcela Meléndez²

Guillermo Perry³

Resumen

Este documento contiene una serie de reflexiones sobre políticas de desarrollo del sector productivo en Colombia, que surgen de investigaciones de los autores, algunas de ellas en compañía de otros coautores. El documento, estructurado a manera de “postre de notas”, plantea reflexiones puntuales sobre diferentes temas relacionados con la política de desarrollo productivo en Colombia, centrales al debate actual.

Palabras clave: Política Industrial, Políticas de Desarrollo Productivo, Colombia

JEL: L52, L66, L67, L86

¹ Profesora Asociada, Facultad de Economía de la Universidad de los Andes, meslava@uniandes.edu.co

² Socio Director, ECON ESTUDIO, y Profesora de Cátedra, Facultad de Economía de la Universidad de los Andes, mmelendez@econestudio.com

³ Profesor Visitante, Facultad de Economía de la Universidad de los Andes, gperry@uniandes.edu.co

Notes on Productive Development Policies in Colombia

Marcela Eslava⁴

Marcela Meléndez⁵

Guillermo Perry⁶

Summary

This note contains a series of ideas about productive development policies in Colombia, based on previous research from the authors. It addresses a set of issues currently in the center of the discussion about productive development policies in Colombia.

Keywords: Industrial policy, Productive development policy, Colombia

JEL Classifications: L52, L66, L67, L86

⁴ Associate Professor, School of Economics, Universidad de los Andes, meslava@uniandes.edu.co

⁵ Managing Partner at ECON ESTUDIO and Adjunct Professor at Department of Economics, Universidad de los Andes, mmelendez@econestudio.com

⁶ Visiting Professor, School of Economics, Universidad de los Andes, gperry@uniandes.edu.co

Este documento contiene una serie de reflexiones sobre políticas de desarrollo del sector productivo en Colombia, que surgen de investigaciones de los autores, algunas de ellas en compañía de otros coautores.⁷ El documento, estructurado a manera de “postre de notas”, plantea reflexiones puntuales sobre diferentes temas relacionados con la política de desarrollo productivo en Colombia. Dado que pretende reunir reflexiones surgidas de nuestros trabajos, son éstos los que se referencian. Obviamente, sin embargo, nos hemos nutrido de la literatura pertinente a cada tema. Las referencias que aplican a cada caso se pueden encontrar suficientemente documentadas en nuestros documentos originales, a los que referimos al lector.

1. La institucionalidad: Colaboración público-privada en el marco del Sistema Nacional de Competitividad.⁸

El diseño de la política de desarrollo productivo en Colombia tiene una característica peculiar, comparada con la de otros países: existe una institucionalidad formal para el diseño de estrategias marco de la política de competitividad, en la que la colaboración público-privada tiene un papel central. En la práctica, esa colaboración se da de manera más efectiva y clara a través de la representación del sector privado en el Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Competitividad, que elabora los borradores que luego se llevan a la discusión de la que sale la política marco de competitividad. Está conformado por representantes de DNP, el Ministerio de Industria y Comercio, Colciencias, el Consejo de Competitividad, y dos representantes del sector privado: Confecámaras y el Consejo Privado de Competitividad. El Comité es el órgano que efectivamente fija las metas de la agenda del Sistema de competitividad, incluyendo el diseño de acciones concretas para llegar a esas metas y la asignación de responsabilidades a través de agencias del estado.⁹

⁷ En particular, algunas de las reflexiones contenidas en este documento surgen de trabajos conjuntos con John Haltiwanger y Alessandro Maffioli. Las discusiones con ambos, así como aquellas con funcionarios y exfuncionarios del Departamento Nacional de Planeación, la Consejería para la Competitividad, el BID, la CAF, Bancóldex, el Consejo Privado de Competitividad, y otros colegas, han sido insumos fundamentales para las reflexiones que aquí presentamos. Agradecemos esas contribuciones. Por supuesto, las recomendaciones aquí contenidas no comprometen a ninguno de esos interlocutores.

⁸ Mayores detalles en Eslava, Meléndez y Perry (2013).

⁹ La representación privada estuvo en cabeza exclusiva del Consejo Privado de Competitividad hasta 2012. Confecaramas ingresó para coordinar la representación privada en las Comisiones Regionales de competitividad

La permanente y fluida colaboración público-privada en el marco del Comité Ejecutivo, y la preponderancia que se le otorgue como efectivo diseñador de iniciativas de competitividad, son activos de gran importancia para avanzar en el diseño óptimo de estas iniciativas y en su implementación efectiva. El Comité combina una membresía muy limitada y de alto nivel, con la representación de los sectores más relevantes de gobierno, y presencia de representantes privados con capacidad técnica. El primer elemento lo hace eficaz como escenario de discusión, el segundo le permite articular sectores del gobierno cuya coparticipación es condición necesaria para el avance de muchas iniciativas, y el tercero le otorga capacidad de identificar los principales obstáculos a la actividad privada y le da continuidad.

La efectividad de ese Comité como diseñador y articulador de políticas depende, sin embargo, de cada gobierno. Tanto la presidencia como las agencias gubernamentales que tienen roles importantes en la implementación de la política de competitividad, pueden decidir mover una agenda de competitividad al margen de las instituciones previstas en el Sistema Nacional de Competitividad y del Comité Ejecutivo en particular. En la más reciente transición entre las dos administraciones del presidente Santos, por ejemplo, parecen irse dejando de lado los compromisos de la agenda de competitividad de su primer mandato, para pasar a una nueva agenda pensada en el marco de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, sin conexión alguna con el Sistema Nacional de Competitividad. La primera recomendación de este documento, por tanto, es que el gobierno no deje de aprovechar el activo que tiene en el Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Competitividad, y más bien lo fortalezca.¹⁰

Ese activo le permitirá darle continuidad a la agenda que trae de su periodo previo, potenciando sus logros, y también a la agenda de este periodo hacia el futuro. Y le brindará una ventana desde la cual identificar con mayor efectividad los campos de acción prioritarios para su actividad en pro de la competitividad, pues es el sector privado,

¹⁰ Tal vez el elemento más importante de esa agenda de fortalecimiento del Sistema es su unión definitiva con el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. La competitividad y la innovación no pueden concebirse de manera separada. El sistema, de hecho, fue concebido como uno solo, pero al vaivén de las discusiones políticas terminó segmentado .

representado en ese Comité, el que se enfrenta a las barreras que frenan su desarrollo.. (se repite a continuación)

En la práctica se ha revelado al menos otra contribución que la voz privada puede hacer al diseño de estas políticas: la presencia del Consejo Privado de Competitividad en este Comité (al que ahora se suma Confecámaras) ha sido fundamental para darle, por primera vez en décadas, alguna continuidad a la política marco de competitividad. Esto es particularmente importante en coyunturas de cambio de gobierno, e incluso en las de cambio de los más altos funcionarios de las agencias públicas del ramo. Cada nuevo alto funcionario trae una agenda propia, que con frecuencia reemplaza en lugar de complementar la previa.

En Colombia, la presencia de un “accionista” que no está sometido a los ciclos políticos ha sido fundamental para llevar a buen término algunas discusiones que parecieron languidecer con cambios de gobierno. Por ejemplo, en la transición del gobierno Uribe a la primera administración Santos, varias de las iniciativas que venían avanzando dentro de la agenda de competitividad de la anterior administración perdieron impulso. Fue el caso, por ejemplo, de la política de logística de transporte y en general la agenda para transformar ese sector. La activa intervención del Consejo Privado de Competitividad, tanto en el debate público como en las instancias formales de diseño de políticas a las que le daba acceso su papel de representante privado en los órganos directivos del Sistema Nacional de Competitividad, fue primordial no sólo para retornar el tema de competitividad al centro de la agenda económica del gobierno, en particular en la forma de una nueva agenda competitividad lanzada en 2012, sino para que esta agenda retomara varios de los temas que venían con pendientes de la agenda previa.

Por supuesto, tener representación privada en el diseño de las políticas de competitividad también entraña el peligro de que esa representación se use para diseñar políticas que faciliten la captura de rentas, bien sea por parte del sector productivo y en detrimento de la eficiencia de la economía y por tanto de los consumidores, o por parte de sectores específicos en detrimento de otros. Hasta el momento ese peligro se ha conjurado,

en gran medida, por una mezcla de características del representante privado y afortunada escogencia de temas.¹¹

El Consejo Privado de Competitividad surgió como iniciativa de un grupo de empresarios innovadores que vieron la oportunidad de incidir en la agenda de competitividad. Los temas más prominentes de la agenda eran en ese momento de índole transversal a los diferentes sectores de la economía—infraestructura, educación, innovación, y eficiencia financiera—y tanto por esa razón, como por las ideas de quienes lideraron la creación de éste organismo, fue en torno a esos intereses generales que se moldeó el Consejo Privado. La naturaleza de la membresía del Consejo reflejó ese énfasis en temas de interés general al sector productivo. La agenda en la que se enfocó el Consejo, por tanto, se concentró en esos temas.

Esas características benevolentes de la representación privada en el órgano activo del Sistema Nacional de Competitividad han venido perdurando en el tiempo. Los miembros del Consejo Privado de Competitividad parecen haber percibido que la legitimidad del Consejo, que a su vez hace sostenible su designación como representante privado en el Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Competitividad, descansa sobre abstenerse de liderar temas que representan intereses particulares. El Consejo también ha traído capacidad técnica complementaria al análisis del tema de competitividad, en al menos dos sentidos: 1) Al no tener sobre sus hombros la constelación de funciones y obligaciones que recaen sobre las agencias públicas, ni estar sometido a los mismos formalismos y requisitos, puede concentrar sus esfuerzos en el reducido grupo de temas que considere realmente prioritarios. Así, aún con una muy pequeña planta de personal ha podido avanzar análisis profundos. 2) Tiene gran flexibilidad para asesorarse de expertos externos, y así lo ha venido haciendo a través de reconocidos consultores internacionales y nacionales.

Pero no hay talanqueras formales que impidan una eventual transformación de ese carácter “benevolente” de la representación privada, que acabaría bien en una captura del Sistema por parte de intereses particulares o, tal vez más probablemente, en un

¹¹ Nos referimos aquí sólo al Consejo Privado de Competitividad, sin incluir Confecámaras, pues su participación en el Comité Ejecutivo del Sistema es aún muy reciente para ser susceptible de análisis.

marchitamiento de ese Sistema como escenario de colaboración público-privada efectiva. Por tanto, es importante crear condiciones que hagan el actual equilibrio sostenible. Una de ellas puede ser la de limitar la participación de esos representantes privados a la discusión de temas de carácter principalmente transversal, y/o en lo que toca a iniciativas que requieren una implementación focalizada, limitar su participación al diseño genérico de la iniciativa, sin extenderla a la implementación de la focalización.

2. Política “Moderna” de Desarrollo Productivo

“Política industrial moderna” es la expresión en boga para hablar de políticas de desarrollo productivo. Su característica fundamental es enfocarse en solucionar fallas que impiden el desarrollo dinámico del sector productivo, cuya remoción requiere del concurso del gobierno porque el sector privado no podría solucionarlas de manera independiente. Fallas de mercado –competencia imperfecta, externalidades, bienes públicos, asimetrías de información-, fallas de coordinación -como insuficiente investigación para desarrollar una semilla que beneficiaría a múltiples productores pero a ninguno tanto como para que financie esa investigación-, fallas de gobierno -como excesivos trámites, insuficiente o excesiva regulación, o subprovisión de bienes públicos-, son las grandes categorías.

Nuestra segunda recomendación es que toda iniciativa de política de desarrollo productivo esté guiada a solucionar fallas de mercado, de coordinación o de gobierno. Ésta está lejos de ser una recomendación innovadora, pero no es redundante en un contexto en que múltiples sectores demandan protección rentista.

La pregunta más difícil, sin embargo, es cómo focalizar estas políticas modernas. Excepto por un puñado de iniciativas verdaderamente transversales a los intereses del sector productivo—como la política macro de logística de transporte—las políticas industriales modernas, como era el caso de la “vieja” política industrial basada en protección, subsidios y exenciones tributarias, requieren focalización. Si el gobierno provee recursos para innovación, irán a unos sectores y proyectos específicos; si aumenta cupos en educación tecnológica, serán en un grupo específico de tecnologías; si remueve

regulaciones, serán las pertinentes a algunas actividades particulares; si construye infraestructura, estará ubicada en alguna región particular.

Varias voces muy reconocidas, entre las que se cuenta la del mismo Consejo Privado de Competitividad, han venido abogando porque la focalización combine un carácter sectorial y regional, y que su principio rector sea la búsqueda de la sofisticación y diversificación del aparato productivo. Por ejemplo, los cupos en educación tecnológica y los recursos para investigación se destinarían prioritariamente a los sectores que más necesite la economía para diversificarse y sofisticarse, y serán estos sectores los que tengan prioridad en términos de la remoción de los trámites innecesarios que los afectan o de la provisión de bienes públicos específicos.

La focalización sectorial, sin embargo, enfrenta el riesgo de potencialmente terminar desvirtuando el discurso mismo de la política industrial moderna: no es infrecuente que tanto el discurso como la práctica de focalizar con criterios de diversificación y sofisticación terminen en recetas que abandonan todo intento por asegurarse de que las acciones del gobierno se enfocan sobre estas fallas.

La tercera recomendación de este documento, por tanto, es que el principio rector para la focalización de las políticas desarrollo productivo sea también la identificación y priorización de las fallas de mercado, coordinación o gobierno que cada una de esas iniciativas pretende solucionar. La terminología puede sonar técnica, pero en últimas se trata de la idea simple de asegurarse de que, en el uso de la limitada capacidad de ejecución de programas por parte del gobierno, se da prioridad a las iniciativas que sin su concurso serían imposibles. Y puede sonar abstracta--¿qué quiere decir identificar una falla de gobierno, de manera lo suficientemente aterrizada como para priorizar entre ellas?—pero puesta en la práctica tiene dimensiones tangibles.

Reconocemos el dilema que se enfrenta en la ejecución de la política. Dado que no es posible estudiar a fondo y atender simultáneamente todos los sectores o clusters, para identificar las fallas de mercado, coordinación o gobierno que los afectan, el Gobierno necesita adoptar criterios adicionales para decidir qué estudia y atiende primero. Pero esos

criterios deben ser eso: adicionales a la identificación de fallas de mercado, coordinación o gobierno.

Un ejemplo concreto de los problemas de la focalización sectorial que ignora la identificación de fallas que justifiquen la intervención estatal sale de nuestro análisis del actual Programa de Transformación Productiva. El programa actual es la mutación del que surgió bajo el nombre de programa de Sectores de Talla Mundial. Éste estaba diseñado para identificar una serie de sectores con potencial de convertirse en motores de diversificación y sofisticación y, a partir de un plan de negocios elaborado por consultores externos y cofinanciado por el sector y el gobierno, identificar dificultades que tuvieran para su crecimiento.

Nuestro análisis de los éxitos y fallas de ese programa revela que sus mayores éxitos se dieron en sectores que enfrentaban obstáculos surgidos de una combinación de fallas de coordinación privadas, fallas de articulación en el lado del gobierno, y fallas de información del gobierno con respecto al sector privado. Por ejemplo, casos en que la actividad privada estaba severamente restringida por falta de una cierta regulación (como la regulación de uso de datos privados, indispensable para el desarrollo del sector de Centros de Contacto) o por la ineficiencia de ciertos trámites (como la expedición de certificaciones fitosanitarias indispensables para la exportación de ciertos productos cosméticos).

Sin embargo, la focalización del programa exclusivamente alrededor del potencial “sofisticador” del respectivo sector limita su posibilidad de maximizar el número y alcance de estos triunfos. En algunos de los sectores atendidos por el programa la discusión se ha centrado alrededor de temas ajenos a la identificación de fallas que requieran el accionar del gobierno; no sólo se ha alejado así del marco de la “política industrial moderna” sino que de hecho esta característica ha dificultado lograr avances concretos. En particular han sido difíciles los casos en los que el sector elegido combina varios eslabones de la cadena productiva con intereses distintos, donde esos intereses conflictivos han desviado la discusión a una negociación de las diferentes demandas y deseos de los diferentes eslabones, sin lazo alguno con la definición de los espacios naturales de acción del estado. De otra parte, la discusión política connatural a la escogencia de sectores que se benefician

de un programa de gobierno implicó la ampliación de los criterios de selección hacia unos que ni siquiera son enteramente consistentes con el objetivo de mayor sofisticación y diversificación del aparato productivo. Así, la ampliación del programa por presión de sectores tradicionales representó, adicionalmente, la inclusión de algunos sectores maduros sin externalidades importantes sobre otras actividades.

No es difícil imaginar un diseño alternativo del programa que se enfocaría en identificar y solucionar fallas de gobierno o coordinación como las mencionadas arriba. No sería muy distinto del proceso que efectivamente se hace en el programa hoy en día en lo que respecta a esas fallas, pero le quitaría el ruido generado por otros elementos ajenos a esa discusión. Tendría un proceso de selección que requeriría los planes de negocio como insumo primordial, y se enfocaría en analizar las acciones concretas que, según esos planes, se requieren por parte del gobierno (la identificación de tales acciones ya era un componente de los planes de negocio del programa original). El trabajo del programa sería juzgar si esas acciones están efectivamente justificadas en fallas de gobierno o coordinación y si el potencial impacto de las mismas comparado con el costo de llevarlas a cabo justifica y permite desarrollarlas.

En otras palabras, una cuarta recomendación, es que el gobierno cree una “ventanilla” a la cual cualquier sector o firma pueda acercarse cuando una falla de gobierno represente una barrera para su crecimiento, y que se dedique una unidad dentro del PTP a reaccionar en respuesta a estas peticiones, que en muchos casos requieren acciones con un impacto potencial muy importante sobre la dinámica del sector productivo, que no representan grandes erogaciones de recursos.

Cabe enfatizar, como ya se mencionó, que con frecuencia es necesario adoptar criterios de focalización adicionales a la identificación de la falla de mercado o coordinación más prominente, por ejemplo porque los recursos a invertir en un determinado programa son escasos. Pero esos criterios deben ser subsidiarios al principio rector de identificar fallas de mercado, gobierno o coordinación y priorizar a través de ellas. La quinta recomendación es que para la provisión de bienes públicos específicos, las decisiones de

intervención se basen en análisis de costo-beneficio rigurosos que permitan priorizar las peticiones que presente el sector privado a través del PTP o de otros canales.

3. Criterios de focalización: Mipymes vs. emprendimientos jóvenes

Un prominente criterio de focalización de políticas de desarrollo productivo es el tamaño de las empresas. En el mundo hay cientos, si no miles, de programas enfocados en prestar apoyo a las microempresas y a las Pymes, muchos de ellos gubernamentales. Este tipo de focalización puede ser perfectamente consistente con la filosofía de concentrar los esfuerzos del gobierno en la solución de “fallas”: las empresas pequeñas probablemente tienen más dificultades para acceder a crédito que las grandes, y la subóptima provisión de crédito (falta de crédito para proyectos que tendrían rentabilidad social positiva) es una de las fallas de mercado que de manera más prominente afecta el desarrollo productivo. Una menor escala seguramente también dificulta que una empresa pueda lidiar con fallas de gobierno, e incluso hace las empresas más proclives a fallas de coordinación.

Sin embargo, varios estudios recientes, incluyendo uno para Colombia,¹² sugieren que la focalización en Mipymes puede no ser la mejor manera de lidiar con ésta y otras fallas de mercado y gobierno que probablemente afectan a las empresas menos establecidas más que a las demás. Contrario a la concepción popular según la cual las Mipymes son en general “pichones” de grandes empresas que aún no llegan a su potencial, la vasta mayoría de las Mipymes lleva muchos años operando en el mercado (Tabla 1 para el caso de la industria manufacturera, sin microestablecimientos), y muchas no tienen mayor vocación de crecimiento y generación de empleo futuro. Para aquellas de las Mipymes que responden a esta caracterización, potencial dificultad para acceder a crédito puede no ser una falla de mercado sino más bien la manifestación de que el mercado ha evaluado apropiadamente la baja rentabilidad tanto privada como social de ese proyecto. Y eso implicaría que, desde el punto de vista de uso de los recursos que el gobierno destina a potenciar el crecimiento del aparato productivo, la Mipyme promedio puede no ser el objeto óptimo de focalización. Y desde el punto de vista de generación de ingresos para esos empresarios y sus empleados,

¹² Eslava y Haltiwanger (2012)

posiblemente la ubicación de sus recursos y energía en otros emprendimientos más dinámicos es más prometedor.

Esos mismos estudios, sin embargo, sugieren la edad como un criterio de focalización alternativo o complementario al del tamaño. Las empresas jóvenes comparten con las pequeñas la característica de verse frecuentemente excluidas de crédito, y las dificultades para enfrentar otras fallas de mercado, gobierno o coordinación. Además, en su caso esta exclusión suele efectivamente responder a la falla de mercado que termina en provisión subóptima de crédito: información imperfecta del intermediario financiero sobre el potencial de crecimiento del proyecto. A esto se suma que, a diferencia de las empresas pequeñas comparadas con las más grandes, las empresas jóvenes comparadas con las más viejas exhiben mayores tasas de crecimiento (Figura 1), tanto en empleo como en producción. Su importancia en términos de crecimiento se ve en los datos en términos de crecimiento interanual, y de crecimiento agregado en el mediano plazo (Tabla 2). Y aunque también hay gran heterogeneidad en el desempeño de las empresas jóvenes y por tanto algunos emprendimientos poco prometedores pueden resultar beneficiarios de recursos públicos, focalizar a través de la edad de las empresas en lugar de su tamaño tiene la ventaja de ponerle un límite natural a la duración de apoyos gubernamentales. La recomendación que surge de estos estudios es que, en el tema de cómo focalizar los recursos públicos que se usen para impulsar el desarrollo productivo de empresas poco establecidas, se privilegien empresas jóvenes en lugar de empresas pequeñas, o una combinación de ambos criterios.

Tabla 1: Distribución por categorías de edad y tamaño del número de establecimientos y el empleo. Establecimientos manufactureros no micro: 1988-2009

Panel A: Número de Establecimientos					
Edad (años desde el inicio de operaciones del establecimiento)					
Tamaño	0 a 4	5 a 9	10 a 14	15 o más	Total
Pequeñas (10 a 50 empleados)	10,589	20,516	21,464	58,274	110,843
Medianas (50 a 200 empleados)	1,749	4,361	5,767	25,953	37,830
Grandes (más de 200)	299	760	1,067	11,737	13,863
Total	12,637	25,637	28,298	95,964	162,536

Panel B: Empleados					
Edad (años desde el inicio de operaciones del establecimiento)					
Tamaño	0 a 4	5 a 9	10 a 14	15 o más	Total
Pequeñas (10 a 50 empleados)	195,544	398,538	425,489	1,195,108	2,214,679
Medianas (50 a 200 empleados)	156,403	387,753	525,447	2,610,649	3,680,252
Grandes (más de 200)	121,692	322,557	456,521	5,809,416	6,710,186
Total	473,639	1,108,848	1,407,457	9,615,173	12,605,117

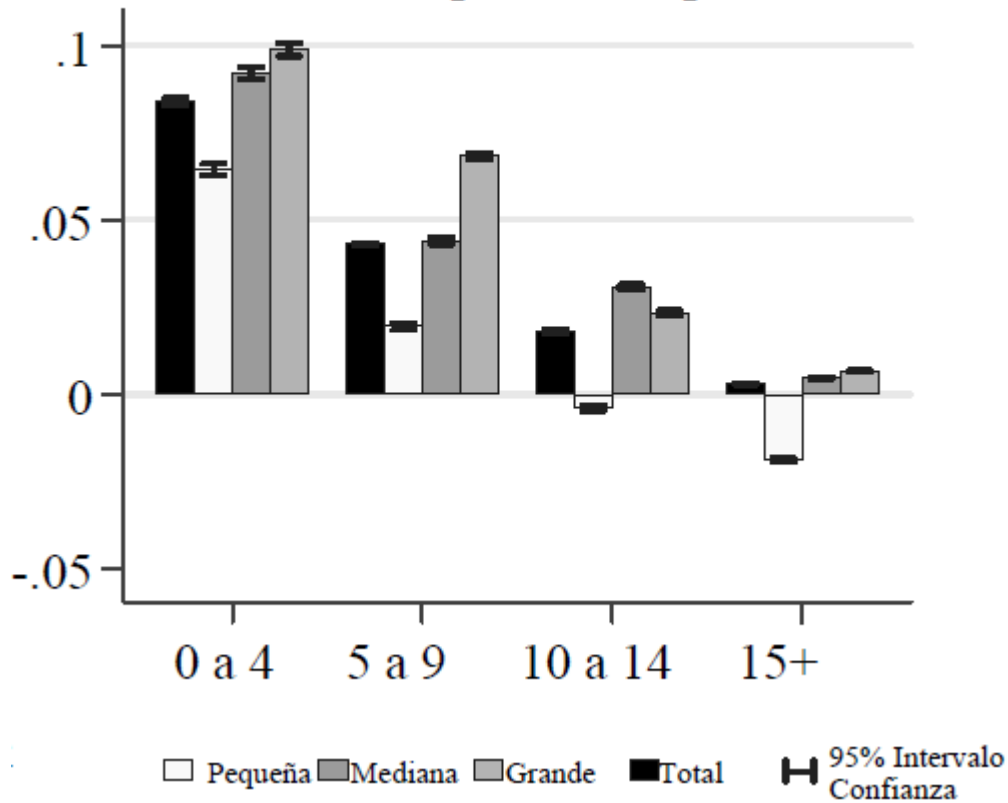
Tabla 2: Crecimiento del empleo total, 1994-2009, por cohortes de año de inicio de operaciones. Establecimientos manufactureros no micro.

<i>Cohorte: año inicial de operaciones del establecimiento</i>											
Año	<i>Pre-1970</i>	<i>1970 a 1979</i>	<i>1980 a 1984</i>	<i>1985 a 1989</i>	<i>1990 a 1994</i>	<i>1995 a 1997</i>	<i>1998 a 2000</i>	<i>2001 a 2003</i>	<i>2004 a 2006</i>	<i>2007 a 2009</i>	<i>Total</i>
1994	316,612	139,428	80,396	73,248	26,377	0	0	0	0	0	636,061
2009	203,989	98,969	67,484	73,960	72,750	39,525	33,305	23,703	17,268	12,545	643,498
2009-1994	-112,623	-40,459	-12,912	712	46,373	39,525	33,305	23,703	17,268	12,545	7,437

Fuente: Eslava y Haltiwanger (2014)

Tasa de crecimiento del empleo

Interanual, promedio ponderado



Fuente: Eslava y Haltiwanger (2014)

4. Aliviando una falla de mercado: provisión pública de crédito a través de Bancóldex

La provisión pública de crédito es una receta usual para lidiar con las imperfecciones a las que está sujeto el acceso a crédito para proyectos productivos. Pero enfrenta un enorme reto en la decisión de cómo asegurar que los recursos efectivamente terminen aliviando esa falla de mercado, en lugar de generar distorsiones. Por ejemplo, el crédito público puede acabar simplemente reemplazando crédito de mercado por crédito subsidiado sin impactar el desempeño productivo, o financiando actividades cuya rentabilidad social no justifica entregarles crédito. O, peor aún, puede ser distribuido con un criterio político.

En Colombia, buena parte de la provisión pública de crédito está en manos de Bancóldex, que entrega créditos bajo el modelo de segundo piso: Bancóldex otorga crédito a una institución financiera, que a su vez usa los recursos para fondear créditos al sector productivo. Las líneas de crédito de Bancóldex no son subsidiadas, y muchas no están dirigidas a sectores específicos de actividad, o a tipos específicos de firma. Paradójicamente, esa falta de estrategia explícita para generar valor diferencial al del crédito de mercado parece haber sido un ingrediente de éxito del crédito de Bancóldex, en términos de su capacidad para impactar positivamente el desempeño del sector productivo. En Eslava, Meléndez y Maffioli (2014) encontramos que los créditos de Bancóldex han significado para sus beneficiarios aumentos en su producción de cerca de 5 puntos porcentuales en un año, al parecer atribuibles a un marcado incremento en la inversión de cerca de 20 puntos porcentuales. Estos efectos sugieren que el modelo de segundo piso termina, en efecto, asignando crédito a actividades rentables (inversión con efectos positivos en la producción y el empleo) que no se habrían desarrollado en ausencia de los recursos Bancóldex.¹³ El resultado puede parecer sorprendente, pero en realidad resulta natural: en la medida en que la institución financiera está decidiendo utilizar los recursos que Bancóldex le ofrece y asumiendo el riesgo de su potencial pérdida, se garantiza simultáneamente que los recursos suplan necesidades que la institución privada no suple de otra manera, y que la rentabilidad potencial del proyecto se evalúe de manera juiciosa.

También resulta bien evaluada la intervención del gobierno a través del Fondo Nacional de Garantías, mediante la cual se entregan garantías parciales de crédito que facilitan la entrega de créditos bancarios (con origen en líneas de Bancóldex y otros) a firmas que no cuentan con colateral suficiente para respaldar sus créditos y que en ausencia de ellas se verían racionadas (Arraiz, Meléndez y Stuchi, 2013).

La recomendación que surge de este análisis tiene múltiples aristas: 1. Se debe mantener el modelo de segundo piso para todas las actividades en las que las instituciones financieras están dispuestas a financiar pero no con sus propias fuentes de captación. Este segmento probablemente tienda a contraerse, pero mientras siga teniendo alguna demanda,

¹³ De la Torre y Schmukler (2007) reportan otros logros de las actividades de segundo piso de Bancos de Desarrollo en México, Perú y Chile.

ésta es señal de la existencia de un espacio claro y apropiado de intervención gubernamental. 2. Si la actividad crediticia de Bancóldex se expande hacia líneas focalizadas, éstas deben dirigirse a segmentos en los cuales el bajo acceso a crédito sea con mayor probabilidad expresión de una falla de mercado, que de un bajo potencial de crecimiento, como el segmento de las empresas jóvenes, que son rara vez sujetos de crédito en Colombia. Lo mismo podría ocurrir con el crédito para exportación, para empresas que inician la penetración de mercados externos. 3. Bancóldex debe evitar moverse masivamente hacia líneas de crédito de primer piso; no sólo el modelo de segundo piso tiene ventajas teóricas y buenos resultados en la práctica en Colombia, sino que la literatura ha identificado que en otros países el modelo de primer piso ha conducido con frecuencia a una asignación politizada del crédito y, en contraste, ha identificado éxitos importantes en bancos de desarrollo que se convirtieron en bancos de segundo piso. 4. El Gobierno debe mantener y escalar la actividad que viene realizando a través del Fondo Nacional de Garantías.

Principales Resultados

- La activa colaboración público-privada en el Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Competitividad ha dado algún grado de continuidad a unas agendas públicas de competitividad que solían sucumbir a cambios de gobierno o incluso a relevos ministeriales.
- Los mayores éxitos del Programa de Transformación Productiva se han dado en la remoción de fallas de gobierno (carencia de regulaciones, complejidad de trámites, falta de articulación entre agencias del gobierno) identificadas a través de la interacción entre el Programa y el sector privado.
- Los préstamos de segundo piso de Bancóldex han generado importantes ganancias en empleo, producción, productividad y actividad exportadora para sus beneficiarios.
- Las firmas manufactureras jóvenes crecen a mayores tasas que las establecidas, mientras que las pequeñas crecen menos que las grandes.
-

Acerca de los Autores

Marcela Eslava es Profesora de Economía en la Universidad de Los Andes. Guillermo Perry es Profesor de Economía en la Universidad de Los Andes, fue Economista Jefe para América Latina del Banco Mundial y Ministro de Hacienda. Marcela Meléndez es socia de ECON ESTUDIO y profesora de cátedra de Economía de la Universidad de los Andes. Comparten su interés por temas relacionados con la dinámica del sector productivo y han investigado al respecto durante años.

Recomendaciones de Política

1. El gobierno debe aprovechar y fortalecer el activo que tiene en el Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Competitividad.
2. El principio rector de la focalización de estas políticas debe ser la priorización de la superación de las fallas de mercado, gobierno y coordinación más protuberantes, incluida la provisión de bienes públicos específicos. El Programa de Transformación Productiva debe evolucionar con los criterios indicados arriba.
3. La focalización de recursos públicos para impulsar el desarrollo productivo de empresas poco establecidas debe privilegiar empresas jóvenes en lugar de empresas pequeñas.
4. Bancóldex debe mantener el modelo de segundo piso para todas las actividades en las que las instituciones financieras están dispuestas a financiar pero no con sus propias fuentes de captación.
5. Si la actividad crediticia de Bancóldex se expande hacia líneas focalizadas, éstas deben dirigirse a segmentos en los cuales el bajo acceso a crédito sea con mayor probabilidad expresión de una falla de mercado, como las empresas jóvenes.
6. Bancóldex debe evitar moverse masivamente hacia líneas de crédito de primer piso.
7. La actividad del Fondo Nacional de Garantías debe mantenerse y escalarse.

Acerca de los estudios

Estas reflexiones surgen de los estudios:

Arraiz I., M. Meléndez y R. Stucchi (2014). Partial Credit Guarantees and Firm Performance: Evidence from the Colombian National Guarantee Fund, *Small Business Economics*, Vol. 42, No. 3.

Eslava, M., Meléndez, M., Perry, G. (2013) Public-Private Collaboration for Productive Development Policies in Colombia. D. CEDE 44-2013.

Eslava, M., Maffioli, A., Meléndez, M. (2014) Credit constraints and business performance: evidence from public lending in Colombia. D. CEDE 37-2014.

Eslava, M. y J. Haltiwanger (2013) “Young businesses, entrepreneurship, and the dynamics of employment and output in Colombia’s manufacturing industry”. Documento de Trabajo CAF.

M. Melendez y G. Perry. (2009). “La política industrial en Colombia”. Capítulo en *Desafíos del crecimiento en Colombia: ¿Políticas deficientes o insuficientes?*, Ed. Fidel Jaramillo, Banco Interamericano de Desarrollo y Fedesarrollo.