

Análisis del contexto de productividad en Colombia y la medición y aplicación de las recomendaciones para la incorporación de políticas públicas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE para mejorar la productividad



Julia Andrea Hurtado Triviño

Código: 4402026

Universidad Militar Nueva Granada

Facultad de Ciencias Económicas

Dirección de Posgrados

Especialización en Finanzas y Administración Pública

Bogotá D.C

2020

**Tabla de contenido**

Resumen .....	iv
Abstract .....	v
1. Introducción .....	1
2. Planteamiento de la pregunta problema .....	3
3. Objetivo general .....	3
3.1 Objetivos específicos .....	3
4. Marco teórico .....	4
5. Conclusiones .....	33
Bibliografía .....	36

### **Lista de tablas**

Tabla 1 Resumen de las principales medidas de productividad .....	13
Tabla 2 Planes de acción que aportan a productividad y son objeto de medición.....	21

### **Lista de ilustraciones**

Ilustración 1. Pilares de la política de competitividad y competitividad. ....	21
Ilustración 2. Crecimiento de la economía. ....	29
Ilustración 3. El crecimiento potencial está descendiendo. ....	29
Ilustración 4. La desigualdad es elevada.....	30
Ilustración 5. Productividad laboral. ....	30
Ilustración 6. Los resultados académicos han mejorado, pero la equidad y las disparidades regionales siguen siendo un reto. ....	31
Ilustración 7. La productividad es escasa en todos los sectores. ....	31

## Resumen

Este trabajo tiene por objetivo identificar tanto las necesidades del país en términos de productividad y competitividad desde el año 2004, como su avance para conseguir satisfacerlas en alguna proporción. Con los esfuerzos que emprenda para este fin, no solo espera satisfacer necesidades básicas del país a 2019, sino que a 2032 espera lograr posesionar la economía nacional dentro de las tres más importantes de la región.

Lo anteriormente mencionado, no solo demanda de un arduo trabajo sino que también requiere de una transformación paulatina a la que el país espera hacerle frente con la incorporación de políticas públicas que le brinden la herramienta ideal para hacerlo, es por esto, que este trabajo también busca identificar cómo la adhesión a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE le puede permitir o no lograr estos objetivos a través de políticas públicas solidas e integrales, en las que confluyan la participación del sector público y privado en términos de generar en el mediano y largo plazo un crecimiento económico sostenido a partir de acciones encaminadas a convertir a Colombia en un país más productivo y por tanto más competitivo a nivel internacional.

**Palabras clave:** Productividad, competitividad, políticas públicas, OCDE, indicadores, crecimiento económico.

## **Abstract**

The purpose of this document is to identify both the country's needs in terms of productivity and competitiveness since 2004, and its progress on achieving those in some facts. As much as the effort it will take to this goal, so not only does it hope to satisfy the country's basic needs by 2019, but by 2032 it hopes to position the national economy among the three most important in the region.

It is meant, not just demanding a harldy work but also a progressive transformation due to the new public politics incorporating rules to handle tools do to such a success, this work is also meant to identify how easily will be gather to OCDE, and will allow or not achieve the goals in public politics, in which private and public fields will agree in terms of economic increases starting from actions to become a better and productive country, competitive in towards international leves.

**Keywords:** Productivity, competitiveness, public policies, OECD, indicators, economic growth.

## 1. Introducción

Colombia es consciente de su necesidad de trabajar en términos de mejorar su competitividad y productividad solo hasta el año 2004, pese a que en el año 1999 con la elaboración de una Política Productividad y Competitividad que si bien identificaba algunos aspectos importantes en este ámbito, no era en estricto sentido el mejor esfuerzo por comenzar a crecer de manera competitiva, de tal manera que el planteamiento que hace el país en el año 2004 sí representa un trabajo más acucioso de cómo se debe trabajar de manera articulada y con proyección y pensamiento a 15 años y por tanto, se convierte en el derrotero de sus esfuerzos y resultados a largo plazo con una serie de acciones de corto, mediano y largo aliento, en aras de convertir al país en una de las tres economías más fuertes de la región. Esto conlleva compromisos entre el sector público y privado, en donde el primero se encarga de proveer los bienes y servicios para que el segundo los transforme y de esta manera se consiga dinamizar la economía de la manera esperada para conseguir este objetivo, ya que las mediciones internacionales son cada vez importantes y lograr un posicionamiento con una economía estable y sostenible es la mejor herramienta para conseguirlo.

Pero este resultado no será posible lograrlo con esfuerzos aislados, políticas públicas débiles y falta de compromiso, adicionalmente que tiene la imperiosa obligación de hacerlo al tiempo que lo hacen los países más fuertes, esto en el entendido que, la satisfacción de necesidades es un tema que no da espera y que debe saberlo combinar con su intención de ser más competitivo, y es ahí donde tiene que conseguir aliados estratégicos que le ayuden a llegar a ese punto rápidamente y con el más bajo margen de error posible. Así es que, en términos de incorporación de buenas prácticas para desarrollar políticas solidas que atiendan lo anteriormente expuesto, se encuentra que Colombia puede demostrar que cuenta con la capacidad para hacer parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y desde su concepción ideológica este será el

organismo que pueda permitirle incorporar esas políticas públicas que requiere en términos de productividad y competitividad.

En este sentido, el presente análisis incorpora la identificación de necesidades en temas de productividad y competitividad planteados por el Gobierno Nacional en el año 2004, su avance desde entonces, el proceso de adhesión a la OCDE y su beneficio en términos de incorporación de políticas públicas que cómo se verá tienen o no en cuenta la situación del país para su elaboración e implementación.

## **2. Planteamiento de la pregunta problema**

¿Cómo se puede determinar si las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE, en términos de productividad, se acoplan a la realidad de Colombia y si este, ha avanzado en términos de productividad desde el año 2004?

## **3. Objetivo general**

Analizar si a partir de la adhesión de Colombia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la incorporación de sus medidas de productividad, le permitirán a Colombia mejorar de manera significativa sus indicadores relacionados, a partir de los desafíos que el país identificó desde el año 2004.

### **3.1 Objetivos específicos**

- Identificar el surgimiento de la necesidad de trabajar en temas de productividad y competitividad en Colombia.
- Determinar cuáles son las medidas de productividad de la OCDE y sus factores asociados.
- Describir cómo las medidas de productividad de la OCDE se adaptan a las condiciones de Colombia.
- Analizar el avance y esfuerzos asociados en términos de productividad del país, desde el panorama establecido en el año 2004, en contraste con el año 2020.



#### 4. Marco teórico

En el año 2004 desde el Gobierno Nacional, se propuso una bien intencionada discusión sobre cómo debería estar el país en el año 2019, al cumplir 200 años de una vida política independiente. Esta discusión se daría con el fin de generar finalmente una propuesta de Estado y no de Gobierno, que se fijará como objetivo servir de punto de base para pensar el país que los colombianos desearan tener al llegar esta fecha. Desde el momento en el que el Gobierno de turno se fija esta meta, el Departamento Nacional de Planeación – DNP, como ente nacional encargado de la planeación, asume el reto de presentar una propuesta a largo plazo que integrará la agenda interna para la productividad y la competitividad y la misión contra la pobreza, que eran ejercicios que se encontraban en curso, con un conjunto de políticas públicas sectoriales, tales como crecimiento económico, capital humano, infraestructura física y, desarrollo social y territorial, como las más importantes, a través de 17 estrategias soportadas en dos principios rectores: i) Consolidar un modelo político profundamente democrático, sustentado en los principios de libertad, tolerancia y fraternidad y, ii) Afianzar un modelo socioeconómico sin exclusiones, basado en la igualdad de oportunidades y con un Estado garante de la equidad social, que serán desarrollados a través de cuatro grandes objetivos: a) Una economía que garantice mayor nivel de bienestar, b) Una sociedad más igualitaria y solidaria, c) Una sociedad de ciudadanos libres y responsables y, d) Un Estado al servicio de los ciudadanos. (DNP, 2004).

La visión planeada para el segundo centenario debía orientarse en principios que se enmarquen en un Estado social de derecho<sup>1</sup>, tal y como lo contempla la Constitución Política de Colombia de 1991.

---

<sup>1</sup> De acuerdo con Luis Villar Borda, el Estado que acepta e incorpora al orden jurídico, a partir de su propia Constitución, derechos sociales fundamentales junto a los clásicos derechos políticos y civiles, es conocido como Estado social.

Ahora bien, las 17 estrategias son propuestas con el fin de lograr estos cuatro objetivos, las cuales contemplan diagnóstico, metas y acciones con la línea base en cada variable. En este ejercicio se examinaron las condiciones de los sectores relacionados, unas proyecciones de crecimiento poblacional, acompañadas de una proyección de recursos y sus respectivas limitantes, con el fin de dimensionar todo el panorama que le daría vida o no al proyecto que esperaba consolidarse en este esfuerzo de largo aliento. Si bien el proyecto era considerado como realizable desde su concepción, también era un hecho que estaba matizado por tintes de importancia en términos de sostenibilidad presupuestal y esperanza de paz. Este primero, basados en un escenario de un crecimiento económico bastante ambicioso, ya que se esperaba que fuera del 6 % anual, porcentaje que per se es complicado de lograr en una economía que depende de los ingresos por exploración y explotación de hidrocarburos, minerales, de productos no metálicos y, de ingresos de carácter tributarios, y el segundo, con variables asociadas a la reducción de la inequidad social, la obtención de la paz antes de llegar al año 2019, reducción de las tasas de inseguridad y homicidios, entre otras, que juntas le brindarían juntas al país la seguridad y economía dinámica que requiere para consolidar en una realidad este valioso proyecto (DNP, 2004).

Específicamente el Gobierno Nacional se fijó las siguientes metas:

- Reducción drástica de la pobreza: La pobreza, medida con subsidios, que en ese momento se situaba en 45%, debía caer a 15.
- La ampliación de la igualdad de oportunidades y la eliminación de la indigencia.
- Mejor cobertura de educación.

Pese a determinar estos tres grandes aspectos a trabajar, el país tenía una realidad que debía tener en cuenta para crear sus nuevas políticas a partir de esta propuesta y alcanzar sus nuevas metas asociadas. Es por esto que también identifica una serie de subtemas que pueden convertirse en factores claves para generar políticas integrales, porque le apuestan a temas transversales tales

como: i) desigualdades en los servicios sociales (diferencias educativas existentes entre el campo y la ciudad y los niveles más altos de desigualdad de ingresos entre los países en desarrollo), ii) acceso a servicios públicos y, iii) desarrollo de la infraestructura de las zonas urbanas y rurales (DNP, 2004).

Entendiendo lo anterior, la generación de esa política pública debe incluir condiciones que pueden determinar su oportunidad de desarrollo:

- a. Un mundo en transformación económica, que tiene en 2004 a Estados Unidos como potencia económica mundial y a China, India y Rusia entrando en ese mismo plano de importancia, en donde China puede convertirse fácilmente en el año 2019 en la primera. Esta tesis partiendo de la base que el ingreso per cápita de China es una octava parte del de los Estados Unidos, lo que podría convertirla en la nueva potencia mundial si mantiene el mismo ritmo de crecimiento que ha demostrado en los últimos años (DNP, 2004).
- b. Un territorio privilegiado, también es otro importante factor que tiene que fusionar con esa transformación económica que se está presentando, ya que debe provechar plenamente las condiciones, variedad y situación geográfica del territorio y tener en cuenta lo que esto conlleva que por lo general son gastos asociados como son brindar seguridad a todos sus conciudadanos y mantener la gobernabilidad en todo el territorio (DNP, 2004). En este entendido, se deberían fijar pautas no solo en esa limitación económica de gastos, sino que tiene dar el salto a una economía que reconozca e incluya todos los recursos naturales con los que cuenta, como por ejemplo, su inmensa biodiversidad, su riqueza en minerales, su localización, sus tierras, y el talento humano, que es precisamente el que puede ayudar en la transformación de la economía al proponer los cambios que esta requiere e

incorporando nuevas formas de aprovechar esos recursos y transformarlos de maneras más eficientes, en aras de no extinguirlos ni en el corto, mediano o largo plazo, sino al contrario, convertirlos en una herramienta que represente una mayor competitividad para el país y lograr consolidar un modelo económico en el que converjan de la manera más adecuada si agotarlos y sí, maximizando su potencial. En este aspecto es válido resaltar que la productividad<sup>2</sup> empieza a tomar su lugar en esta discusión, teniendo en cuenta lo importante que resultará consolidar el mercado internacional con los recursos en los que somos fuertes, es decir, potenciar las actividades relacionadas con el agro, empezar fortaleciendo este aspecto le brindará al país una ventaja competitiva<sup>3</sup> si entiende que el agro, el desarrollo tecnológico asociado y la innovación pueden confluír para generarle valor agregado a los productos que se exportan y generar de esta manera una cadena de valor alrededor de los productos y servicios que se exportan.

- c. Desarrollo de sectores con gran potencial. El sector agropecuario lo privilegia entre otros países de la región y esta es una ventaja comparativa de la que puede sacar bastante provecho, ya que la puede enlazar en una cadena de valor de doble sentido, con la que le puede generar valor a estos productos derivados del agro incorporando procesos de innovación tecnológica (DNP, 2004).
- d. Una población en transición, teniendo en cuenta que se calcula que para el año 2019 se cruce por una profundización de las tasas de envejecimiento de la población, lo que va de la mano con una desaceleración de la tasa de fecundidad y, el aumento en

---

<sup>2</sup> De acuerdo con la OCDE, la productividad se trata de "trabajar de manera más inteligente" en lugar de "trabajar más duro". Refleja nuestra capacidad de producir más resultados combinando mejor los insumos, debido a nuevas ideas, innovaciones tecnológicas y modelos de negocio. Por lo tanto, el crecimiento de la productividad es esencial para que una economía aumente sus niveles de vida y ofrezca una vida mejor a las generaciones futuras.

<sup>3</sup> Según Muller la competitividad es la capacidad de un país, un sector o una empresa particular, de participar en los mercados externos".

la esperanza de vida. De acuerdo con los datos disponibles en 2004, sobre los cuales se realizan proyecciones que indican que el país en el año 2020 contará con más de 55,4 millones de habitantes y una tasa de crecimiento anual del 2,4%, si mantiene el acelerado incremento de su población tal y como ha sucedido en los últimos años, en los cuales a manera de ejemplo pasó de 23.941.264 en 1974 a 42.438.152 (Naciones Unidas, s.f.) en 2004. Este crecimiento se proyecta que se distribuya de la siguiente manera: el 77% estará ubicado en zonas urbanas y con una edad promedio de 32 años, mientras que en las zonas rurales será del 23 % y con edades superiores a la edad promedio de las zonas urbanas (DNP, 2004).

Ahora bien, una vez identificados los aspectos más relevantes para la creación de los cuatro objetivos claves y temas transversales que fueron tenidos en cuenta en el desarrollo de la propuesta que contempló el panorama del país que se esperaba al cumplir los 200 años de independencia, serán abordadas las 17 estrategias creadas por el DNP en 2004, en cada uno de estos cuatro objetivos, a fin de conocer su alcance y materialización a medida que avanzarán en su desarrollo. Esto, ajustado con las realidades del país y las necesidades a satisfacer en el mediano y largo plazo, que ya fueron dimensionadas anteriormente, y que serán la forma adecuada de desarrollar la propuesta y lograr cada meta trazada:

1. El primer objetivo que debe desarrollarse es el que permita fortalecer una economía que garantice un mayor nivel de bienestar, ya que si fortalece la fuente de ingresos, tendrá la herramienta base que le proporcione al Estado el recurso que este requiere para desarrollar las políticas, planes y programas y estas permitirán el desarrollo de todas las metas y propósitos que trae consigo esta propuesta y que per se trae inmerso el propósito de lograr el incremento del ingreso de cada habitante con el fin de reducir la brecha de desigualdad.

De acuerdo con lo indicado por el (DNP, 2004) esto se logrará a través de estas estrategias:

a) consolidar una estrategia de crecimiento; b) afianzar la consistencia macroeconómica; c) desarrollar un modelo empresarial competitivo; d) aprovechar las potencialidades del campo; e) aprovechar los recursos marítimos; f) generar una infraestructura adecuada para el desarrollo; g) asegurar una estrategia de desarrollo sostenible; y h) fundamentar el crecimiento en el desarrollo científico y tecnológico.

2. La mejor manera de lograr el segundo objetivo “una sociedad más igualitaria y solidaria” es trabajando de manera armónica entre una distribución más igualitaria de los ingresos junto con la retribución que se logra a partir de un trabajo realizado, así como, los bienes y servicios públicos que usa la población para el goce total de sus derechos, tal y como lo demanda la Constitución Política de 1991. Este objetivo mencionó en 2004 el DNP que se lograrán a través de estas tres estrategias: a) cerrar las brechas sociales y regionales; b) construir ciudades amables; y c) forjar una cultura para la convivencia.
3. En tercer lugar, se encuentra el objetivo de lograr una sociedad de ciudadanos libres y responsables en el cual se espera que el anhelado proceso de paz se concrete y que sea una realidad para todos los ciudadanos contar con una justicia a la mano de las necesidades de cada uno y de un país que respete la libertad de cada persona y que el permita desarrollarse según sea su convicción. Para la población colombiana esta ha sido una meta pendiente desde el surgimiento de las FARC en la década de los sesenta y que no ha dado descanso pese a que ha pasado por varias treguas, acuerdos de cese al fuego y acercamientos fallidos realizados desde comienzos de la década de los ochenta y que al pasar los años no ha sido posible concretar, lo que en términos concretos le resta posibilidades tanto al país en términos de desarrollo y gobernanza, como a la población, en términos del pleno goce de derechos en un país tranquilo y libre, que no tema por alteraciones del orden público por

enfrentamientos entre grupos al margen de la Ley y por desplazamientos a partir del conflicto, evitando así su acceso a todo el territorio del país y que como ya se vio en uno de los diagnósticos es clave para articular una estrategia de explotación adecuada de recursos y tierras que pueden convertir a Colombia en un país más competitivo. Conforme lo planeado por el (DNP, 2004) este objetivo está compuesto por las siguientes cuatro estrategias: a) lograr un país en paz; b) profundizar el modelo democrático; c) garantizar una justicia eficiente; y d) forjar una cultura ciudadana.

4. Por último, el objetivo “un Estado eficiente al servicio de los ciudadanos” busca desarrollar de manera adecuada la definición del Estado social de derecho que fue contemplado en la Constitución Política de Colombia de 1991 en su artículo 1, en el cual los fines del Estado deben llevar a sus instituciones a través de sus acciones, a favorecer la igualdad social real y esto trae consigo la defensa de los derechos de cada ciudadano en materia social, es decir, aquellos como el derecho a una adecuada calidad de vida, a la educación, al trabajo y demás que le permiten al ser humano desarrollar plenamente la idea de igualdad y un acceso en igualdad de condiciones a los bienes, servicios y oportunidades que el Estado debe satisfacerle.

Este objetivo será posible cristalizarlo a través de las últimas cinco estrategias que el DNP (2004) identificó, así: a) consolidar un Estado eficiente y transparente y un modelo de intervención económica óptimo; b) fortalecer la descentralización y adecuar el ordenamiento territorial; c) diseñar una política exterior acorde con un mundo en transformación; y d) avanzar hacia una sociedad informada.

Después de la identificación de necesidades a satisfacer y los objetivos a través de los cuales serán creados los instrumentos para lograrlos, es necesario incluir una serie de mejoras y reformas que van desde la creación de políticas públicas hasta la creación o reforma de los

instrumentos que le permitirán al aparato productivo del país ser más eficiente y preciso para satisfacer esas necesidades, al tiempo que atiende el rápido crecimiento que puedan registrar las economías emergentes en el mundo, para que de esta manera se cree un crecimiento dinámico de la economía y poco a poco se posea como un referente, inicialmente regional, pero con proyección mundial al contar con importantes elementos de desarrollo como los expuestos anteriormente.

Pero esto no se logrará solo con mejoras de índole económico, sino que se debe convertir todo en un sistema que incorpore conectividad regional, eleve el potencial de las empresas, introduzca mejoras tecnológicas y proporcione un marco sólido para la educación y el desarrollo de las competencias.

Por esto, una vez identificado el antecedente que en Colombia le da paso a la incorporación de mejoras a futuro en su política de productividad y su repercusión en el sector productivo, se hace necesario identificar cuáles son las medidas de productividad de la OCDE y cómo estas son aprovechadas por sus países miembro, con el fin de crear una panorámica que permita conocer cómo trabajan los países catalogados como desarrollados en este aspecto y por tanto, cómo tendría que hacerlo Colombia una vez sea uno de los países miembro de esta organización.

Pero antes de conocer las medidas de productividad en estricto sentido, es importante reconocer qué factores se tienen en cuenta en cada objetivo para realizar la medida y el porqué de su importancia, así:

Sin tener un orden de determinado al momento de medir cómo crece la productividad, pero siendo todos estos importantes, uno de los factores a tener en cuenta es la tecnología (OCDE, 2001), ya que con este se puede explorar cómo se va dando con el paso del tiempo el cambio técnico de determinado proceso, procedimiento o técnica y cómo a partir de esto, se da solución a una necesidad identificada o se transforma y facilita la forma cómo una persona se desenvuelve en



su entorno y crea mejores formas de hacer las cosas en menos tiempo y con destacadas herramientas, de tal manera que no se encuentra supeditado a la creación solamente de nuevos productos, sino que también su versión intangible presta importantes resultados a esta mejorada forma de hacer las cosas.

Otro factor importante es el de eficiencia (OCDE, 2001), ya que este se encarga de identificar cómo la mejora técnica permite implementar una mejor práctica o eliminar una ineficiencia técnica en el proceso o en la organización, lo que se traduce en reducción de costos o incremento en las ganancias. Por otra parte, el benchmarking<sup>4</sup> busca incorporar medidas relevantes a la producción realizada por la industria, de tal manera que pueda ser comparada y así se puede determinar que el nivel de producción puede competir de manera activa en el mercado y de esta manera contribuir a la medición de competitividad del país y, por último el siguiente factor que entra a complementar este ciclo, es el ahorro real de costos que busca conocer cuáles son esos costos reales que la industria se economiza en el proceso de producción, de tal manera que estos factores son una lógica línea del proceso que la industria debe incorporar para lograr efectivamente aportar a la productividad de un país.

Para concluir el mapeo de factores que la OCDE ha identificado para realizar un proceso de medición de productividad está el nivel de vida. Este permite medir el ingreso per cápita y que en una economía varía directamente por una medida de productividad laboral y un valor agregado por hora trabajada. Otra unidad de medida es la capacidad productiva subyacente de una economía o su potencial producción que evidenciaría sus posibilidades de crecimiento a largo plazo.

---

<sup>4</sup> Según Pérez y Merino el benchmarking es un proceso que se desarrolla de manera sistemática para la evaluación de mecanismos de trabajo, servicios y productos a través de comparaciones. Su finalidad es aportar datos de interés para la toma de decisiones, permitiendo que las empresas identifiquen cuáles son los casos de éxito y de este modo estén en condiciones de perfeccionar sus estrategias.

Tabla 1  
Resumen de las principales medidas de entrada de productividad

<b>Tipo de salida medida</b>	<b>Labor</b>	<b>Capital</b>	<b>Capital y trabajo</b>	<b>Capital, trabajo y entradas intermedias (energía, materiales, servicios)</b>
<b>Producción bruta</b>	Productividad laboral (basado en bruto salida)	Productividad de capital (basado en bruto salida)	Capital-trabajo MFP (basado en bruto salida)	KLEMS multifactor productividad
<b>Valor añadido</b>	Productividad laboral (basado en el valor adicional)	Productividad de capital (basado en el valor adicional)	Capital-trabajo MFP (basado en el valor adicional)	-
	<b>Medidas de productividad de un solo factor</b>		<b>Medidas de productividad multifactorial (MFP)</b>	

Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE, Measuring Productivity OECD Manual, 2001

A continuación, se indican detalladamente cuáles son las medidas de productividad para la economía total y sus factores asociados para realizar la medida:

La medida más usada para calcular la productividad en un país está dada por su productividad laboral. La productividad laboral medida como Producto Interno Bruto (PIB) por hora trabajada, es una de las medidas de productividad más utilizadas a nivel de país. Lo anterior, teniendo en cuenta que si la productividad se mide sobre las horas trabajadas se captura de la mejor manera el uso del insumo laboral para la medición, que si se basa sobre el número de personas empleadas (recuento de personal). Si bien este es un muy buen indicador de productividad, a nivel mundial ha sido complejo realizar esta medición de manera exacta, ya que el levantamiento de información a través de estadísticas ajustadas en términos de las horas trabajadas como un punto de referencia para un comparativo completo ha resultado complejo para algunos países, de hecho, algunos países no cuentan con esta medición, de ahí que no se cuente con un comparativo completo. Este dato se puede extractar de la Estadística de Cuentas Nacionales de la OCDE y en los casos en los cuales no se cuenta con esta fuente de información se acude a estadísticas de la OCDE sobre empleo y mercado laboral.

La entrada de capital es la siguiente medida para determinar la productividad de un país. De acuerdo con la OCDE, en el proceso de producción, la medida preferida es el flujo de servicios productivos que pueden extraerse de la reserva acumulada de inversiones pasadas, como maquinaria, construcción y equipos. Estos servicios proporcionados por bienes de capital para el proceso de producción, se conocen como servicios de capital.

El tercer indicador es lo que se conoce como la productividad multifactorial, este se traduce como la eficiencia del uso combinado de capital y trabajo en el proceso de producción. Esta medida permite identificar las contribuciones directas de crecimiento de trabajo, capital, insumos y tecnología, con las que se pueden identificar patrones de crecimiento pasados y con el fin de evaluar el potencial de crecimiento económico futuro. Cuando se presentan cambios en la productividad multifactorial se evidencian los efectos de incluir cambios en aspectos tales como nuevas o mejoradas prácticas de gestión, procesos de protección de intangibles, mejoras en los procesos de producción, cambios de tipo organizacional, incorporación de tecnología que reduce tiempos o costos, incorporación de conocimiento especializado, participación en proceso de economía de escala, entre otros que no necesariamente atiendan la incorporación de tecnología como por ejemplo, la reducción de costos y efectos cíclicos de algún proceso.

Por último, se encuentra que otro indicador que influye en la productividad de un país son los costos laborales unitarios. Estos miden el costo promedio de la mano de obra por unidad de producción producida y son calculados entre los costos laborales totales y la producción real (OCDE, 2019).

Una vez establecidos cuáles son los factores y los indicadores que se tienen en cuenta desde la OCDE para realizar las mediciones internacionales de productividad, es necesario conocer cuáles de estas medidas se adaptan a las condiciones de Colombia y cómo estas han sido o no

incorporadas a las políticas generadas en torno a este tema de gran importancia para la economía del país.

En 2004, año en el cual el país se propone avanzar efectivamente en sus indicadores de crecimiento económico, productividad, igualdad y educación entre los más importantes, comienza su proceso para realizar la incorporación de estos a través de políticas públicas que le permitan lograrlo, es de esta manera que en ese mismo año se elabora y aprueba el (Conpes 3297, 2004) que contiene la metodología para la productividad y la competitividad que fue llamada Agenda Interna. En este Conpes, se estableció la forma en la que se definen, preparan y ejecutan las medidas que se requieran para explotar de manera efectiva las oportunidades que brindan los acuerdos comerciales y cómo las Entidades se preparan para afrontar los compromisos que contraen, al tiempo que acompañan al sector productivo y a las regiones que desarrollan el proceso de incorporación de las medidas que fueron debidamente identificadas para ir en cada caso mitigando los riesgos que genere incursionar en nuevos mercados internacionales. Realizar este proceso le permite al sector productivo aprovechar la oportunidad que brinda incursionar en mercados internacionales, ya que lo prepara y fortalece para que asuma el reto de mejorar los indicadores de competitividad nacionales y, mapea la posibilidad de reducir o eliminar obstáculos que encuentra al operar en ese tipo de mercados mejorando sus condiciones de desempeño.

El desarrollo de la agenda de acuerdo con el (Conpes 3297, 2004) fue determinada en cuatro dimensiones: i) la sectorial que tiene en cuenta las diferentes actividades productivas, ii) la transversal, que se encuentra relacionada con el desarrollo de proyectos o iniciativas que involucren y fortalezcan la totalidad de la actividad productiva, comenzando desde el desarrollo institucional, la ciencia y la tecnología, el medio ambiente, la formación del capital humano y la infraestructura, entre los más importantes; iii) la regional, que tiene que ver con la incorporación de propuestas de desarrollo de las regiones y su capacidad de adaptarse rápidamente a las mejoras que requieren para

asumir los nuevos retos de los acuerdos comerciales que suscribe el país y de esta manera mejorar su productividad, y iv) la temporal, que identifica que la incorporación de cambios en términos de productividad y competitividad requieren mejoras continuas y acciones que deben elaborarse, incorporarse, evaluarse y mejorarse en el corto, mediano y largo plazo, es decir, que mejoren su capacidad de adaptación de manera constante.

Lo anterior como segundo esfuerzo, ya que en el año 1999 lo que era el Ministerio de Comercio Exterior quien tenía a cargo insipientemente los temas de competitividad, adquiridos a través de la Ley 7 de 1991 y el Decreto 2553 de 1999, creó Política Nacional de Productividad y Competitividad, en la cual se incluyeron dos acciones que permitían desarrollar gestiones de avance en temas de productividad que estaban relacionadas con la medición nacional de competitividad, en donde la primera era transversal y agrupaba una serie de actividades con diez redes especializadas articuladas con la Red Colombia Compite (RCC) en las cuales participará el sector público y privado, y las cuales coincidían con los factores de competitividad sobre los cuales realizaba seguimiento y análisis el definidos en ese entonces por el Foro Económico Mundial – FEM y la segunda, era la sectorial que tenía a cargo adelantar gestiones encaminadas a la suscripción de convenios de competitividad con las cadenas a nivel nacional encargadas de proveer bienes y servicios, con el fin de desarrollar estrategias que integran los eslabones de cadenas productivas, cuyo fin último era incrementar la competitividad como factor global de medición mundial, lo que representaba el fortalecimiento de uno de sus indicadores que está relacionado con la productividad.

El principal desafío identificado en esta primera política Nacional de Productividad y Competitividad fue la falta de creación de metas de gestión institucional que fueran medibles y sobre las cuales se pudiese determinar su impacto. El realizar esta última actividad permitirá al tiempo enriquecer las estrategias y acciones a cargo de la administración, mientras que atendía los

indicadores objeto de medición, en aras de optimizar resultados en el mediano y largo plazo que mejoren el avance que ha tenido el país ha tenido en términos de productividad.

El proceso continúa fortaleciéndose en el año 2006, cuando se le imprime nuevamente energía a este proceso para consolidar el esfuerzo en materia de la mejora de la competitividad del país, que es la que le atañe a este análisis, con la elaboración y aprobación del (Conpes 3439, 2006) que da línea sobre la institucionalidad y principios rectores de política para la competitividad y productividad que se ajusta a los desafíos identificados y con el cual abordará principalmente i) la agresiva estrategia de integración comercial que adelanta el país; ii) las acciones surgidas como resultado de la Agenda Interna para la productividad y la competitividad; y iii) la formulación de metas estratégicas de mediano y largo plazo expuestas en el ejercicio Visión Colombia II Centenario: 2019 (Conpes 3439, 2006), al tiempo que crea el Sistema Administrativo Nacional de Competitividad y a la Comisión Nacional de Competitividad, como su ente coordinador porque entiende que el (Conpes 3297, 2004) carece esa definición de principios rectores y de compromiso institucional para encaminar acciones y asignar responsables de su impulso.

Lo anterior, ya que para el año 2006 en términos de productividad, Colombia ocupaba el puesto 54 en el Anuario Mundial de Competitividad del Instituto Internacional para el Desarrollo Gerencial, con mejores resultados en mediciones como eficiencia bajo estándares internacionales de las grandes corporaciones y crecimiento real de la productividad, según lo indica el (Conpes 3439, 2006) y esto le resulta relevante para imprimirle esa urgencia de avance que requiere este proceso.

Es por esto, que concretamente el (Conpes 3439, 2006) tiene como prioridad establecer cuáles son los principios rectores de ese relacionamiento entre el sector público y privado ya mencionado, para dar paso a la mejora de la productividad en el país y acto seguido, establece siete

áreas de trabajo que brindan la oportunidad de superar los desafíos establecidos, tanto en esta política, como en la agenda interna y en la Visión Colombia II Centenario: 2019.

Conforme lo anterior, sobre los siguientes principios se conducirá la elaboración de políticas de productividad y competitividad, de acuerdo con lo establecido en este (Conpes 3439, 2006): i) Focalización de los recursos públicos ante su limitada existencia, lo que impulsa la necesidad de trabajar en un proceso de priorización del gasto público, en el cual se dará una preferencia a las micro, pequeñas y medianas empresas con el fin de que estas aporten al indicador; ii) Evaluación y rendición de cuentas de los programas públicos, a los cuales se le dará trato de información pública con el fin de conocer los resultados y conocer cómo avanzan, lo que permitirá o no continuar con el programa y tomar las decisiones a las que haya lugar en términos de implementación de políticas públicas al respecto; iii) Participación activa del sector privado en términos de una comunicación fluida con el Gobierno Nacional, al tiempo que apoya el seguimiento y evaluación de los programas públicos creados; iv) Regionalización a fin de garantizar que todas las regiones tengan acceso a los programas en materia de competitividad y productividad, atendiendo sus necesidades y particularidades. El complemento será la creación de capacidades institucionales, especialmente en las de menor desarrollo; v) La corresponsabilidad se distribuye entre el Estado cuando garantiza la provisión a toda la población de los bienes públicos que requiere, mientras que el sector privado se convierte en el eje de generación de riqueza, respetando los límites de la sana competencia, logrando de esta manera los niveles adecuados de competitividad y, vi) La promoción de la responsabilidad social empresarial que busca que las sean responsables por el impacto que generan en la sociedad y el Estado se encargará de la generación de las políticas públicas que permitan generar estrategias de este tipo.

Y por último, las siete áreas de trabajo en las que se enfocará la política para determinar un crecimiento real de la competitividad en el país, conforme lo establecido en el (Conpes 3439, 2006)

serán: productividad, desarrollo del capital humano, infraestructura física, desarrollo institucional, desarrollo científico y tecnológico, ambiente macroeconómico y acceso a crédito.

Lo anterior, había sido el resultado de avances en términos de consolidar el escenario propicio para que la productividad tomara el espacio en la agenda pública y, por tanto, enfocara sus esfuerzos en continuar enrutando sus acciones hacia este fin y una importante muestra de esto era la alineación de los ejercicios ilustrados anteriormente, sin embargo, ahí no desfalleció el esfuerzo en convertir este tema en una herramienta de crecimiento económico y posicionamiento de la economía nacional en el radar internacional y es por esto, que en el año 2008 en el marco de la estrategia de Agenda Interna de 2004 se diseñan 15 planes de acción para desarrollar la Política Nacional de Competitividad propuesta por el Sistema Nacional de Competitividad, a través del (Conpes 3527, 2008).

Este nuevo Conpes atiende los lineamientos establecidos por la Comisión Nacional de Competitividad (CNC) que fue creada en el año 2006 por la Alta Consejería Presidencial para la Competitividad y la Productividad, en los cuales es clara la definición de estos cinco pilares, el desarrollo de sectores o clústeres de clase mundial, el salto en la productividad y el empleo, la formalización empresarial y laboral, el fomento a la ciencia, la tecnología y la innovación, y las estrategias transversales de promoción de la competencia y la inversión (Conpes 3527, 2008).

Lo anterior, arroja como resultado la generación de un documento que se espera contenga la capacidad de integrar diversas políticas enmarcadas en el aumento de la competitividad, es decir, que se espera que este sea el documento articulador para la generación de diversos tipos de políticas públicas que sean diseñadas sobre criterios de competitividad que a su vez, aglomeran los indicadores de productividad, convirtiéndose en el catalizador de esfuerzos en este aspecto, por tanto, se puede determinar que la política nacional de competitividad se considera como la herramienta que permitirá un crecimiento sostenido a largo plazo y por ende, irá poco a poco



reduciendo la brecha con los países de ingreso medio alto, para ubicar a Colombia entre los tres países más competitivos de América Latina en 2032. Y es que es en este Conpes es donde se comienza más claramente a delimitar la ruta que el país debe seguir para que la competitividad y productividad del país lleguen primero, a la agenda de cada Entidad que le aporta al desarrollo del país y segundo, a la satisfacción de necesidades que claramente deben estar previstas en cada política que el país elabore y ponga en marcha. Para conseguir esto, la política contiene específicamente cómo el Estado debe articularse con el sector privado, ya que es aquel el encargo de al menos tres aspectos claves para que la productividad que genera el privado sean la materialización de esa mejora en términos de productividad. Siendo esto así, el Estado tendrá a cargo primero la provisión de bienes y servicios que son el insumo de producción de la industria, segundo, también tendrá la responsabilidad de propiciar espacios para la generación de alianzas público-privadas y tercero, será el encargo de llevar a las regiones esos factores de competitividad necesarios para impulsar desde la base los indicadores de productividad.

Esta política entiende que son tres los frentes para lograr ese crecimiento competitivo y que en esencia se convierten en centro de este análisis, ya que son los tres ejes sobre los cuales debe girar la productividad de un país como Colombia. El primero, producir más, lo que se traduce el aumento efectivo de la competitividad, el segundo, producir mejores bienes y servicios, es decir, mejor calidad en toda la cadena de producción y tercero, concentrar esfuerzos en producir nuevos productos, ya que esa la transformación productiva a la que el país debe escalar porque esta última es la fuente más fuerte de productividad que se puede explotar. Si todo lo anterior se logra, el país tendrá la posibilidad de materializar el 6 % de crecimiento sostenido de la economía que planeó en 2004, en su ejercicio prospectivo a 2019, mientras en el camino mitiga factores tales como la reducción de la pobreza y desigualdad y, fortalece la generación de oportunidades de empleo formal.

Los pilares sobre los cuales la política de competitividad y productividad enmarcará sus acciones con una visión de largo plazo son:



*Ilustración 1.* Pilares de la política de competitividad y productividad.

Fuente: Conpes 3527 Política Nacional de Competitividad y Productividad, 2008.

Básicamente esta ilustración representa cómo el país logrará sus metas en competitividad, las cuales serán compromiso del sector público y privado convertirlas en resultados medidos en productividad. Siendo esto así, es válido indicar cómo lo llevará a cabo en términos de sus aportes más directos a la productividad:

Tabla 2

*Planes de acción que aportan a productividad y son objeto de medición.*

Plan de acción	Ejes estratégicos	Producto	Actividad	Entidad responsable
<b>Promoción de sectores de clase mundial</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Atracción de inversión.</li> <li>2. Regulación que propicie la inversión (especialmente extranjera).</li> <li>3. Diálogo público-privado.</li> <li>4. Acuerdos comerciales/inversión.</li> <li>5. Simplificación de la regulación de comercio exterior.</li> <li>6. Colombia, destino turístico de clase mundial.</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo e implementación planes de negocio sectores clase mundial.</li> <li>- Zonas francas y contratos de estabilidad jurídica.</li> <li>- Cambios regulatorios para mejorar clima de inversión/negocios en el país.</li> <li>- Negociar e implementar acuerdos comerciales/inversión.</li> <li>- Construcción/mejoramiento de infraestructura turística - desarrollo regional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Implementación de planes de negocios de sectores de clase mundial.</li> <li>- Propuesta para zonas francas permanentes y contratos de estabilidad jurídica.</li> <li>- Actualización del Régimen de Competencia.</li> <li>- Acciones para realizar y fortalecer acuerdos comerciales internacionales.</li> <li>- Construcción/mejoramiento de infraestructura turística.</li> </ul>	MCIT
<b>Salto en la productividad y empleo</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Emprendimiento.</li> <li>2. Productividad y crecimiento.</li> <li>3. Infraestructura de la calidad.</li> <li>4. Capacitación y divulgación.</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Creación/puesta en marcha de fondos de fomento al emprendimiento.</li> <li>- Promover creación de fondos de capital público/privados.</li> <li>- Financiación para incrementar productividad y crecimiento de MiPymes.</li> <li>- Gobierno corporativo para fomentar transparencia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bases de Política de emprendimiento.</li> <li>- Impulsar creación de fondos de capital privado.</li> <li>- Diseñar política de asociatividad y clústeres.</li> <li>- Modelo de prácticas de buen gobierno corporativo – RSE.</li> <li>- Elaboración de planes regionales de competitividad.</li> </ul>	MCIT. MHCP. Colciencias. DNP. Sena.

Plan de acción	Ejes estratégicos	Producto	Actividad	Entidad responsable
<b>Competitividad en el sector agropecuario</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Mejorar productividad y eficiencia en sistemas de producción agropecuaria.</li> <li>Mejorar acceso de producción agropecuaria a mercados internacionales.</li> <li>Propender por estabilidad del ingreso de productores e incremento de inversiones en el campo.</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejorar la innovación tecnológica en sistemas de producción agro.</li> <li>- Abrir mercados para producción agropecuaria y asegurar permanencia.</li> <li>- Estabilidad en los ingresos de los productores / Incrementar el financiamiento.</li> </ul> Sectores de clase mundial en sector agropecuario.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaborar agendas de innovación tecnológica con actores de la cadena productiva.</li> <li>- Acuerdos regionales de competitividad para cadenas productivas.</li> <li>- Incentivos al desarrollo comercial de biotecnología.</li> </ul>	MCIT. MADR. ICA. DANE. DNP. Finagro.
<b>Formalización empresarial</b>	Formalización de las empresas	Creación de un régimen de transición de la informalidad a la formalidad.	Creación de regímenes de simplificación tributaria para MiPymes.	MCIT. MHCP. DIAN. SENA. Cámaras/Cio.
<b>Formalización laboral</b>	Promover la formalización laboral teniendo como base los principios del trabajo decente.	Acuerdos de gestión entre gremios, empresas y trabajadores para disminuir evasión y elusión del pago de Seguridad Social y avance en cumplimiento legislación laboral	Inventario y evaluación de experiencias existentes, para reducir informalidad laboral	Ministerio de Protección Social
<b>Ciencia, tecnología e innovación</b>	Transformación productiva	Programas y acciones para apoyar el proceso de transformación productiva con base en el desarrollo científico y tecnológico y la innovación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cofinanciamiento de proyectos de I+D+i y formación de alto nivel que contribuyan al surgimiento y desarrollo de sectores de "clase mundial", basadas en conocimiento.</li> <li>- Política Nacional de Fomento a Investigación e Innovación.</li> </ul>	Colciencias. MDN. MADR. DNP. SENA.
<b>Educación y competencia laborales</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Competencias laborales.</li> <li>Articulación del sistema educativo y formación a lo largo de la vida.</li> <li>Fortalecer el vínculo entre las instituciones de educación superior los gobiernos locales y el sector productivo en torno a temas estratégicos para el desarrollo de las regiones.</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Impulsar nuevo modelo de formación profesional, que atienda transformación/modernización del aparato productivo y retos de sociedad del conocimiento.</li> <li>- Estrategia articulación de educación media con SENA, educación superior y formación para el trabajo y desarrollo humano con transferencia de conocimiento.</li> <li>- Creación de alianzas universidad/gobiernos/sector productivo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificar competencias que el desarrollo productivo del país y las empresas requieren de sus recursos humanos.</li> <li>- Ejecución de programas de formación en articulación / integración con la educación media.</li> <li>- Fomento a la creación de OTRI y elaboración de portafolios de servicios de oferta-demanda de tecnología e innovación.</li> </ul>	Ministerio de Educación Nacional. SENA.
<b>Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC)</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Investigación, desarrollo e innovación.</li> <li>Gobierno en línea.</li> <li>Educación.</li> <li>Productividad empresarial.</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dinamizar capacidad de I+D+i en TIC, como base para conformación de TH calificado y desarrollo de nuevas tecnologías que promuevan la competitividad.</li> <li>- Construcción de un Estado eficiente, transparente con mejores servicios y aprovechamiento TIC.</li> <li>- Consolidar las TIC como plataforma tecnológica para mejorar cobertura, calidad y pertinencia de procesos educativos, fortalecer la fuerza laboral en su uso.</li> <li>- Fomentar el uso/aprovechamiento de TIC en sector empresarial, para mejorar productividad y que sean más competitivas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Articular trabajo colaborativo de grupos interinstitucionales de investigación y potenciar la consolidación de la capacidad nacional en ETI para incrementar la competitividad.</li> <li>- Sistemas de información que mejoren la interacción de los ciudadanos/empresarios/Estado.</li> <li>- Implementar modelos sostenibles de innovación educativa basados en TIC.</li> <li>- Incrementar las actividades de comercio electrónico / Labores de vigilancia tecnológica e inteligencia competitiva.</li> </ul>	Ministerio de Comunicaciones

Fuente: Conpes 3527 Política Nacional de Competitividad y Productividad, 2008.

En la tabla 2 preliminarmente comienza a vislumbrar cómo se traza la articulación entre la provisión a cargo del Estado y la forma en la que el sector privado tendrá la posibilidad de acceder a las herramientas dispuestas por aquel, para transfórmalas en indicadores favorables, las cuales serán creadas sin dejar de lado las condiciones del país y ubicándolas en el plano de importancia que merecen para así crear estrategias que atiendan la realidad de un país con deficiencias en varios ámbitos, que si son identificadas y atendidas a tiempo será posible superarlas y su impacto finalmente sí será el esperado.

Sin embargo, pese a que se contemplan quince planes de acción, solamente ocho son objeto de medición de acuerdo con lo que se ha identificado a lo largo de este documento, dos no fueron desarrollados de manera adecuada en este Conpes y uno más no fue articulado correctamente ya que las actividades atendiendo su misionalidad le pertenecen a una Entidad que no fue tomada en cuenta y le fueron asignadas dichas funciones a otra Entidad, lo que se traduce en la duplicidad de esfuerzos que ha sido duramente criticado al interior de las Entidades del orden nacional, además que le resta coherencia al proceso que se quiere desarrollar a través de esta política y hasta puede desviar esfuerzos por su falta de claridad en el enfoque. Viendo esto es posible deducir en primera instancia que esas dos importantes actividades que no fueron desarrolladas como el fortalecimiento institucional y la sostenibilidad ambiental como variable de competitividad limita desde ese momento el desarrollo de estrategias encaminadas a mejoras que aportan positivamente a la medición de productividad, tal y como fue identificado en el Conpes 3527 y que a su vez fueron mapeadas en la Visión Colombia II (DNP, 2004) como un elemento susceptible de optimización.

Entre esos se encuentran esfuerzos en privilegiar el territorio, es decir, aprovechar sus condiciones, variedad y situación geográfica del mismo, junto con el impulso de la biodiversidad como factor de crecimiento económico al estar asociados a procesos de desarrollo tecnológico e

innovación, en lo que ahora se conoce como crecimiento verde y que es mundialmente explotado por economías que cuentan con este potencial, como Colombia.

Ahora bien, de esta política surge la Ley 1253 de 2008 que tiene por objeto “Regular la productividad y competitividad”, en la cual, entre otras disposiciones, impone que al Conpes la responsabilidad al inicio y final de cada administración de presentar un informe sobre cómo se desenvuelve Colombia en términos de competitividad sobre factores transversales, regionales y sectoriales. Y es de ahí que surge el Conpes 3668 el cual entrega el primer informe de seguimiento a la política nacional de competitividad y productividad, el cual solamente dos años después deja en evidencia que efectivamente Colombia sigue rezagado en aspectos claves de la medición tales como, fortalecimiento de la infraestructura que si bien fue desarrollado en la política, no fue creado sobre unas bases de compromisos fuertes de cara a la mejora de la medición, ni la satisfacción de esta necesidad para los conciudadanos.

Por otra parte, también se considera débil la ejecución de acciones frente a la consolidación eficiente de canales de comunicación, una actuación institucional eficaz, el establecimiento de un concepto claro competitividad, y medios efectivos y eficientes de seguimiento y evaluación de los indicadores y las metas establecidas.

Por último, se encontró que si bien es una necesidad para el país cada esfuerzo que se pueda hacer en términos de aumentar la productividad, el Gobierno no es quien brinda un lineamiento claro para continuar trabajando en este aspecto, lo que en poco tiempo pierde la importancia que merece y pasa a ser responsabilidad del siguiente nivel en la línea del Gobierno Nacional, restando liderazgo a este ejercicio y por tanto, desviando la atención de trabajar en este aspecto, hasta conseguir que Colombia descienda en índices de medición internacionales, tal y como se evidenció en los informes generados entre 2006 y 2009 en los cuales bajo 6 posiciones en el Índice Global de Competitividad en esta medición de indicadores más robustos. Sin embargo, es válido también

resaltar que no todos los resultados son de este tipo y se revela que las acciones emprendidas presentan resultados satisfactorios, ya que en el reporte anual del Doing Business que desarrolla el Banco Mundial, demuestra que dichas acciones en temas de sofisticación y facilitación de negocios arroja resultados satisfactorios que le permiten ahora ubicarse en la posición 37 en una medición de 183 economías.

Por lo anterior, es posible identificar mejoras en el proceso de incorporar de acciones y directrices claras en políticas públicas para incrementar la productividad y competitividad, pero el periodo de medición es muy corto para determinar el desarrollo integral de las necesidades en este aspecto y también que estas sean la mejor forma de hacerlo, sin dejar de lado que es imperioso que este tema sigan ocupando la agenda pública del país ya que como se vio preliminarmente los esfuerzos se desvanecen ante la falta de atención de los líderes del Gobierno Nacional.

Esto último, toma fuerza a partir de esas falencias detectadas y se consolida en el año 2012 con la expedición del Decreto 1500, el cual tiene por objeto redefinir, organizar, articular y poner en adecuado funcionamiento el Sistema Administrativo Nacional de Competitividad e Innovación, el cual es presidido por el Presidente de la República e integrado por consejeros presidenciales, ministros y directores de departamentos administrativos, gremios y federaciones, concentrando de esta manera un trabajo mancomunado que integre la palabra de quienes conocen las necesidades, saben cómo desarrollar política pública, tienen la capacidad de asignar roles, funciones y presupuesto a una apuesta nacional para consolidar resultados sólidos para incrementar la productividad y competitividad del país y por ende, no se quede en esfuerzos asilados carentes de articulación y coherencia. Esto le impone nuevamente ese título de urgencia que el tema requiere y que es indispensable que así se mantenga a lo largo del tiempo intentando proponer actividades con proyección de más largo alcance e impacto y no, por esfuerzos de corto plazo cada cuatro años.

Después de esto, cronológicamente organizado el panorama de competitividad y productividad del país, se encuentra que Colombia inicia su proceso de adhesión a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE en el año 2013, después de recibir el visto bueno que esperaba desde el año 2011, cuando Colombia manifestó su deseo de hacer parte, para su incorporación en el marco de la reunión anual del Consejo Ministerial de esta entidad de ese mismo año, en la cual se aprueba la hoja de ruta con la que el país desarrollará su proceso de adhesión bajo las pautas dispuestas por la organización y sobre las cuales deberá reafirmar su compromiso de continuar fortaleciendo sus políticas públicas y, mejorar su desempeño económico, entrará a cumplir con un riguroso proceso de adhesión para entrar a hacer parte de la organización de las “buenas prácticas” a nivel mundial, con lo que se espera un tránsito exitoso de un país de ingreso medio bajo en los años 2000 a uno de ingreso medio alto al finalizar la segunda década del siglo XXI.

Esta hoja de ruta establece en principio que Colombia debe pasar satisfactoriamente la evaluación que realicen los 23 comités técnicos de la OCDE las cuales generarán un dictamen al Consejo sobre el resultado del proceso adelantado y sobre estos se someterá a consideración la incorporación o no del país a la organización. En el proceso se realizará una evaluación de la voluntad y de la capacidad del país para implementar los instrumentos legales y recomendaciones de la OCDE en cada comité y, una adelantará una evaluación de las políticas, legislación y prácticas de Colombia comparadas con las buenas prácticas y mejores políticas de esta organización y sobre la cual emitirá una opinión formal, lo que permitirá determinar de manera anticipada si Colombia puede o no incorporar esa políticas en materia de productividad y competitividad que requiere, pero que al tiempo no puede olvidar que es un país con condiciones distintas a la media que maneja este exclusivo grupo de países que confirman dicho organismo.

Este proceso prácticamente ha concluido, toda vez que después de superar el proceso adelantado con cada uno de los 23 comités de evaluación, los países miembro de la OCDE decidieron invitar a Colombia a ser el miembro N° 37 de la organización, lo cual fue publicado el 25 de mayo de 2018 y suscrito por el Presidente de la República el 30 de mayo en el marco del Consejo de la OCDE a nivel ministerial, que años atrás había aceptado iniciar el proceso de adhesión y ahora, era una realidad su ingreso al organismo.

Paso seguido, fue el trámite de proyecto de Ley ante el Congreso de la República del cual resulta la Ley 1950, sancionada el 8 de enero de 2019 y con la cual el país aprueba el Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, sin embargo, el proceso no concluye ahí en el entendido que se requiere adelantar el proceso de revisión de constitucionalidad del Acuerdo por parte de la Corte Constitucional desde su Sala Plena, a fin de primero determinar que se haya adelantado de manera correcta el proceso de aprobación de la Ley 1950 de 2019, y segundo, que se garantice el principio de supremacía de la Constitución y tercero, que se dé el cumplimiento de los compromisos del Estado de cara a la comunidad internacional. Esto último, se desarrolla de manera integral en octubre de 2019, en la sentencia C-492 de la Corte Constitucional, en la cual la Corte hace un riguroso estudio ajustado a derecho de los parámetros establecidos para adelantar este proceso de adhesión, los beneficios de hacer parte de la organización, la declaración del Gobierno sobre la aceptación de las obligaciones de membresía y entre otros aspectos de forma, las normas que deben tenerse en cuenta para este fin y sus procedimientos asociados, en aras de velar por el cumplimiento de un riguroso proceso normativo y de respeto por los derechos humanos que resultó en la declaración de exequibilidad del Acuerdo, y por tanto, se cumple con este el último requisito en el proceso nacional de adhesión y solo se encuentra pendiente su trámite formal ante la OCDE que seguramente quedará totalmente protocolizado en la siguiente reunión del



Consejo a nivel ministerial del año 2020 y con lo cual Colombia pasará a hacer parte de la lista de miembros.

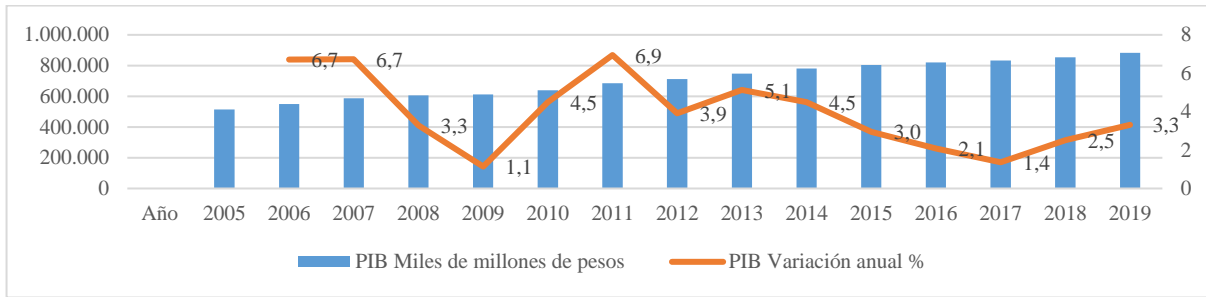
Todo este esfuerzo anterior, se traduce una vez más en un Conpes, el número 3866 de 2016, y el cual representa el primer esfuerzo en materia de competitividad y productividad con la OCDE al contar con su apoyo de para su formulación incorporando desde ese momento sus propias recomendaciones, gracias a que fue elaborado durante el proceso de adhesión que se adelantó desde el año 2013 y que por tanto, en su elaboración condensó esas recomendaciones, las acciones que se venían desarrollando y las nuevas metas de Gobierno Nacional, generando de esta manera una política pública que aunque advierte algunos cambios en ciertos enfoques y de estructuración, continúa persiguiendo el mismo fin, aunque ya más consciente de cuáles son las mejores maneras de lograrlo, ya que ese aumento efectivo de la productividad<sup>5</sup> del país debe darse desde la base adecuada, es decir, no debería continuar creciendo a partir de la acumulación de capital, sino que debe aunar esfuerzos para impulsar la diversificación del sector productivo encaminando sus acciones hacia la generación de bienes y servicios más sofisticados y basados en conocimiento, buscando un desarrollo económico satisfactorio, pero que al tiempo esté al nivel de las economías más sólidas del mundo y continúe trabajando en satisfacer las necesidades de la población.

Pese a lo anterior, es precisamente aquí en donde se desdibuja el proceso que se esperaba alcanzar para el año 2019, y que no era otro que el de conseguir las metas indicadas en el documento de Visión Colombia II Centenario: 2019 (DNP, 2004), ya que a esa fecha se esperaba proporcionarle al país una economía más estable e internacionalmente proyectada y con necesidades satisfechas al interior, pero esto en varios de los casos no fue posible lograr, entre los

---

<sup>5</sup> Para Carro y González, la productividad implica la mejora del proceso productivo. La mejora significa una comparación favorable entre la cantidad de recursos utilizados y la cantidad de bienes y servicios producidos.

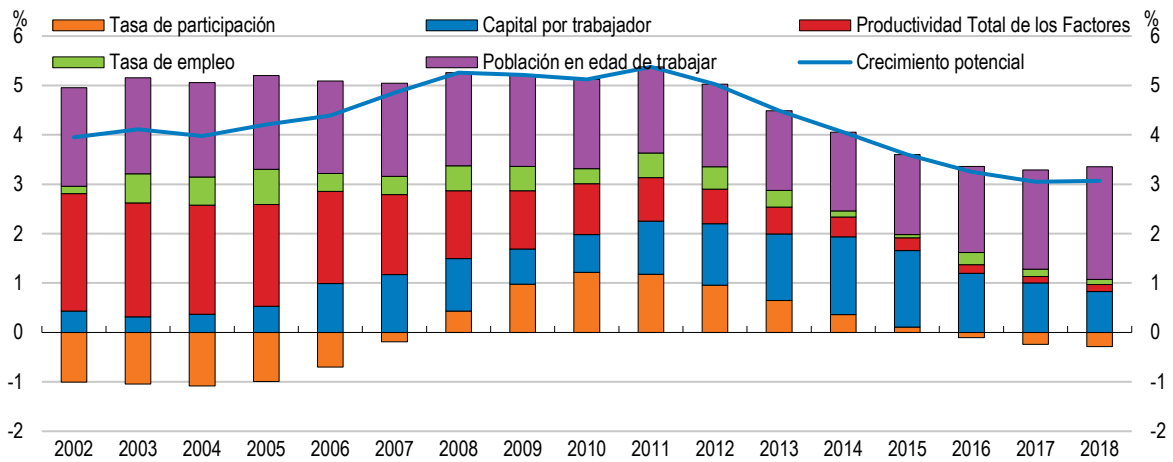
aspectos más relevantes que se pueden traer al presente para estudiar este avance positivo o no, son:



*Ilustración 2. Crecimiento de la economía.*

Fuente: Boletín de indicadores económicos y cuentas nacionales del Banco de la República, Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), 2020.

En términos de crecimiento de la economía se esperaba que tuviera un crecimiento sostenible hasta alcanzar el 6 % en el año 2019, lo que definitivamente no se logró de acuerdo con la anterior ilustración en donde se puede apreciar que los últimos cinco años ha tenido un considerable descenso, después de mantener un sostenido desempeño hasta el año 2014, esto puede estar determinado porque la inversión no fue creciendo gradualmente como se esperaba.



*Ilustración 3. El crecimiento potencial está descendiendo.*

Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE, Estudios Económicos de la OCDE COLOMBIA / base de datos de Perspectivas Económicas 105, 2019.

Ahora en la ilustración 3 es posible identificar que Colombia desciende en la perspectiva de crecimiento estimada, en donde a través de los diversos criterios de medición baja ostensiblemente su desempeño año a año.

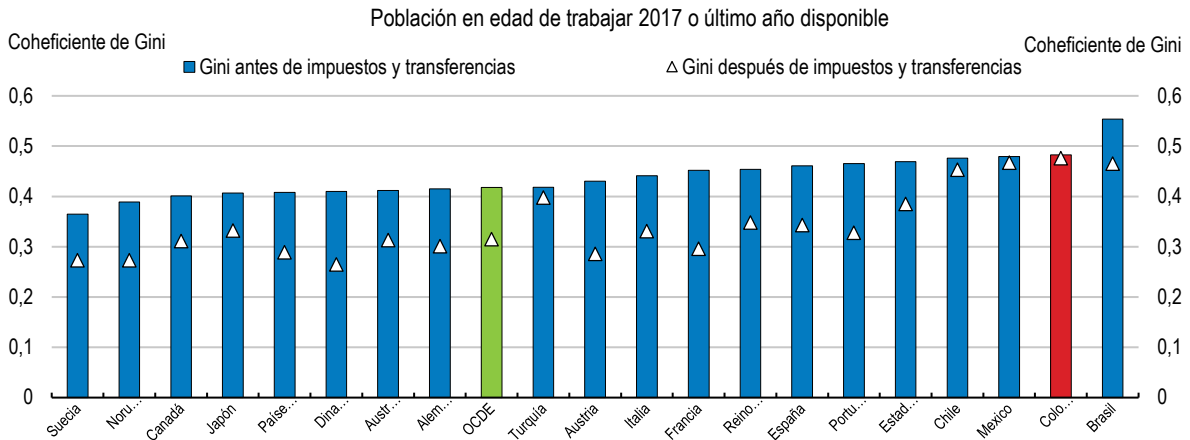


Ilustración 4. La desigualdad es elevada.

Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE, Estudios Económicos de la OCDE COLOMBIA / base de datos de Perspectivas Económicas 105, 2019.

En la ilustración 4 se puede realizar un interesante comparativo en de Colombia con respecto a los países de la OCDE en términos de la desigualdad, que era otro importante ítem en que el Colombia enfocaría importantes esfuerzos con el fin de reducir la pobreza. En este se puede apreciar que Colombia es el país más rezagado en términos de igualdad en comparación con el promedio de la OCDE. Aunque el Gobierno continúa potenciando sus acciones para crear más programas sociales no ha sido posible mejorar en este aspecto y es por esto que en el año 2019 Colombia ocupó el puesto en el 79, lo que demuestra que hay mucho por hacer en este aspecto.

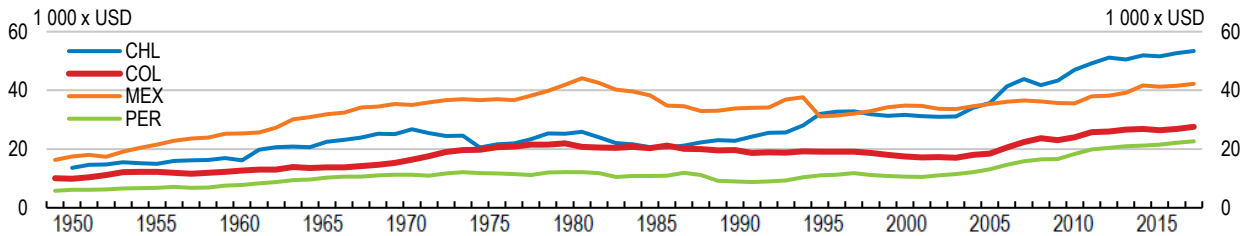
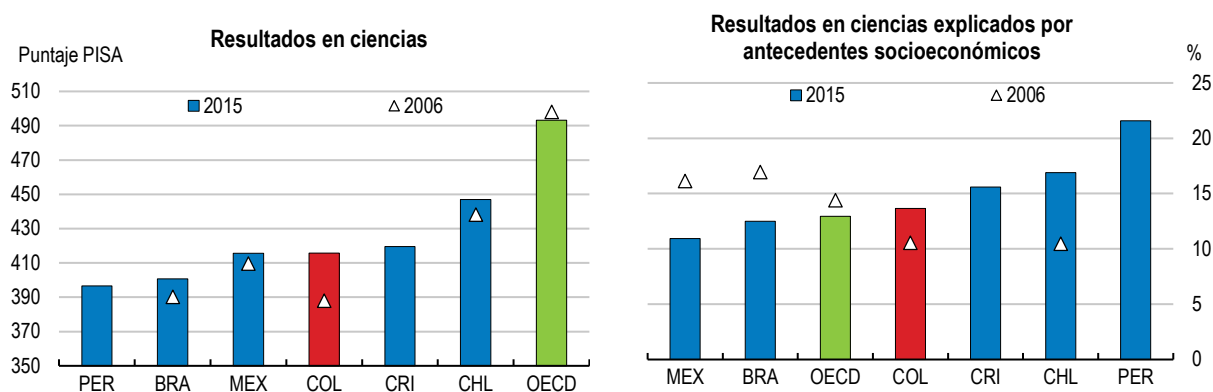


Ilustración 5. Productividad laboral.

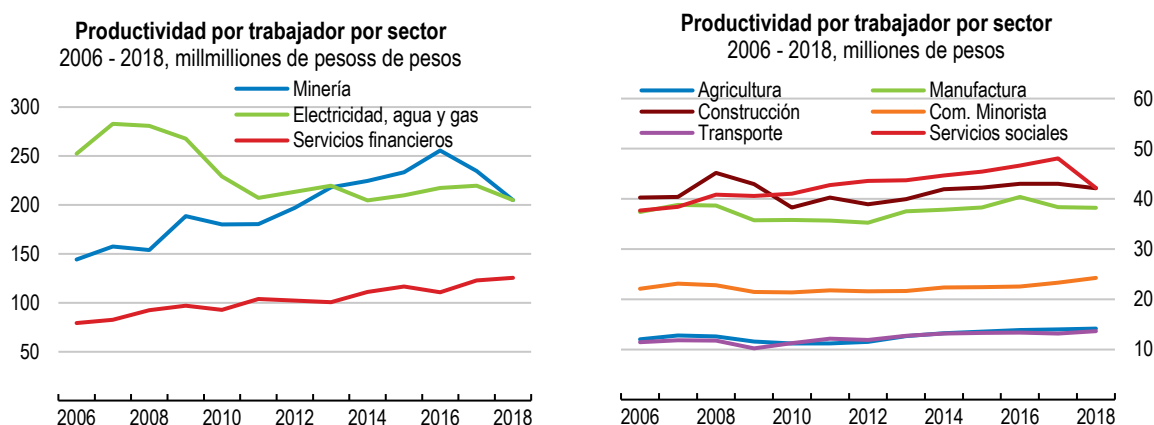
Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE, Estudios Económicos de la OCDE COLOMBIA / base de datos de Perspectivas Económicas 105, 2019.



*Ilustración 6.* Los resultados académicos han mejorado, pero la equidad y las disparidades regionales siguen siendo un reto.

Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE, Estudios Económicos de la OCDE COLOMBIA / base de datos de Perspectivas Económicas 105, 2019.

Esta última medición presenta los resultados académicos, que era otro importante ítem que se esperaba fortalecer con el paso del tiempo -mejoría de estándares de educación y cobertura- y en el que según se evidencia que, si bien se ve que Colombia demuestra un desempeño muy parecido al de sus homólogos Chile y México, el desempeño del país con respecto a la medida de la OCDE es por mucho, deficiente. En este aspecto, aunque se hayan desarrollado programas como de cero a siempre y todos a aprender, es imperativo ampliar su cobertura en el corto plazo y fortalecerlo entre la población vulnerable al tiempo que se trabaja con esto en la reducción de la desigualdad.



*Ilustración 7.* La productividad es escasa en todos los sectores.

Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE, Estudios Económicos de la OCDE COLOMBIA / base de datos de Perspectivas Económicas 105, 2019.

Por último, ya haciendo una revisión puntual del desempeño del país en términos de competitividad, antes de analizar esta ilustración es importante tener presente que en Colombia el mayor número de empresas son pequeñas y en otra pequeña porción son medianas, en donde las dos, de acuerdo con el último estudio económico de la OCDE, revela que concentran poco más del 90 % del total de empresas del país (OCDE, 2019). Ahora bien, estas generan una importante tasa de empleabilidad, sin embargo, estas pequeñas empresas acuden a una tasa de empleo informal que al interior de las empresas representa una menor productividad de sus empleados ante la falta de motivación y capacitación, lo que conlleva a implementar menos procesos de innovación y bajo desempeño de sus empleados, lo que se traduce en poca productividad. En este aspecto la OCDE ha indicado que es clave que incrementar la inversión pública y trabajar en el corto plazo en el incremento de asociaciones público privadas, que impulsan la inversión de otras fuentes al tiempo que generan empleo y mejoran la infraestructura.

Por último, también es válido señalar que la OCDE ha recomendado tácitamente la importancia de incrementar la inversión en investigación, desarrollo e innovación esto no ha sido tenido en cuenta del todo ya que de acuerdo con los datos que este mismo organismo emite el gasto en investigación y desarrollo es de apenas 0.25 % mientras que el promedio de la OCDE del 2.4 %, lo cual de plano es una desventaja en este indicador. El organismo recalca que la innovación es una importante herramienta de impulso de la productividad entre las empresas del país ya que a través de esto pueden acceder a mercados externos sin ser grandes exportadores, pero si a través de la generación de tecnologías que puedan ser comercializadas en dichos mercados o a través de la venta de bienes o servicios basados en conocimiento, entonces se encuentra aquí una desconexión entre la recomendación de la OCDE y lo que el país efectivamente incorpora.

## 5. Conclusiones

En general y a partir del levantamiento de cada dato a lo largo de este análisis, se puede indicar que si bien se encuentran algunas mejoras asociadas a los procesos productivos que el país ha incorporado conforme avanza el tiempo, también está presente la necesidad de imponer una responsabilidad mucho más elevada a fortalecer factores transversales tales como, una mayor destinación de recursos a inversión, una distribución más equitativa de recursos a nivel regional, estrategias más fuertes encaminadas a reducir la desigualdad y mejorar la educación, potencialización de las exportaciones como herramienta de crecimiento económico y generación de empleo y por último, la importancia de reducir los niveles de corrupción, que es lo que impide en principio un despliegue eficaz de programas integrales enfocados en fortalecer la industria, la educación, generación de empleo digno y disminuir la desigualdad.

Por otra parte, el sistema de productividad y competitividad debe imprimirle un mayor nivel de compromiso a la creación e implementación de planes y programas de larga ejecución con el fin de materializar resultados contundentes que permitan que los indicadores de productividad y competitividad se mantengan en el tiempo y no como ha sucedido en los últimos años, en donde su posición en el Índice Global de Competitividad medido por el FEM ha fluctuado entre la 69 y la 60 y solamente en el 2019 logró salir de esa decena y ubicarse en la posición 57 a nivel mundial, evidenciando así impulsos de corto plazo que si bien resultan útiles no le brindan al sistema esa solidez para estar al nivel de sus homólogos de las OCDE. Esta importante mejora, es la respuesta perfecta ante las dudas que posiblemente aún existan por parte del Gobierno Nacional para continuar articulando un trabajo enfocado en la incorporación de las recomendaciones de la OCDE en la generación de políticas públicas integrales que como se vio en el documento, que deberían estar pensadas en imponer una serie de actividades transversales que tengan cada una de las necesidades, metas y acciones que fueron mapeadas en este trabajo, para de esta manera enrute de

manera inteligente y coherente el camino que le permitirá lograr su objetivo de posesionar la economía entre las tres más competitivas de la región a 2032, ya que actualmente a partir de esa última medición efectivamente logró ubicarse como la 4, sin embargo, todas esas mejoras mencionadas anteriormente serán las que le brinden ese resultado.

Esto de plano está comprobado al revisar el análisis realizado a esta última medición del FEM en el cual se pueden resaltar mejoras en aspectos como estabilidad macroeconómica, mejoras relacionadas con salud y educación, robustecimiento del sistema financiero, el tamaño del mercado que actualmente maneja el país, mercado laboral e infraestructura, pero mejora en menor proporción en temas como institucionalidad, capacidad de innovación y dinamismo empresarial, que son aspectos claves para impulsar la competitividad del país, tal y como lo han hecho las economías que encabezan esta medición como Singapur, Estados Unidos y China, en orden respectivamente, en los cuales la destinación enfocan importantes esfuerzos en producción de ingeniería avanzada, en ciencias biomédicas, investigación y desarrollo para fortalecer su economía desde la generación de nuevo conocimiento y economía digital.

Adicionalmente la mejora al incorporar indicadores y metas en las políticas públicas le brinda al Estado un mejor margen de maniobra ya que puede ir midiendo en la marcha la eficacia de sus instrumentos y le ofrece transparencia a los procesos, permitiendo recuperar la confianza en las Entidades que se ha visto afectada por problemas de corrupción y falta de gobernabilidad.

Identificados los resultados de la medición que realiza la OCDE en términos de productividad y competitividad es preciso determinar que las mediciones per se no siempre abarcan todos los indicadores, acciones y metas que se dibujaron a lo largo del presente trabajo, ya que en algunos casos las acciones emprendidas apuntan a resultados accesorios o necesarios pero que no cuentan con una medida específica, pero que vista en perspectiva sí brinda una visión periférica de cómo el haberla adelantado refleja resultados positivos en la muestra. De tal manera que es posible

determinar que las acciones que Colombia ha emprendido en materia de productividad y competitividad han sido importantes para impulsar paulatinamente su objetivo de ser más competitivo con el paso de estos 15 años y el resultado de la última medición demuestra que la incorporación de las recomendaciones de la OCDE que fueron incorporadas en la Política Nacional de Productividad y Competitividad de 2016 evidencian resultados en 2019 con esa mejora de tres posiciones a nivel mundial.

Pese a lo anterior, en algunos aspectos se encuentra un resultado ineficiente al comparar cuáles eran sus expectativas y metas y cuáles fueron los resultados obtenidos al final del análisis. Por tanto, si bien se entiende que la adhesión de Colombia a la OCDE resulta provechosa en términos de recibir de primera mano las mejores recomendaciones para la creación de políticas públicas eficientes y eficaces, el Gobierno se queda corto en el momento de materializar algunas propuestas, porque las condiciones específicas de este país no le han permitido avanzar hacia un estadio ideal con mecanismos anticorrupción sólidos que mitiguen el riesgo asociado a la falta de presupuesto por desviaciones indolentes y ejercicios políticos incompetentes, que enfoquen todos sus esfuerzos en atender en primera instancia la necesidad básica insatisfecha, sino que en cambio atiende cuatrienio a cuatrienio necesidades de Gobierno y no de Estado como lo había prometido en 2004 al crear su Visión de Colombia 2019 de manera transparente, enfocada y sin pretensiones políticas de por medio y esto último es en lo que le falta trabajar para conseguir un resultado integral.



## Bibliografía

- Constitución política de Colombia. [Const.] (1991) 25ma Ed. Leyer.
- Carro, R., & González, D. (2012). Productividad y Competitividad. *Administración de las Operaciones*, 1 - 18.
- Congreso de la República de Colombia. (16 de Enero de 1991). *Creación del Ministerio de Comercio Exterior*. [Ley 7 de 1991]. DO: 39.631. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=67199>
- Congreso de la República de Colombia. (28 de Noviembre de 2008). *Ley de Productividad y Competitividad*. [Ley 1253 de 2008]. DO: 47.186. Recuperado de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1253\\_2008.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1253_2008.html)
- Congreso de la República de Colombia. (8 de Enero de 2019). *Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos*. [Ley 1950 de 2019]. DO: 50.830. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30036085>
- Congreso de la República de Colombia. (8 de Enero de 2019). *Anexo Considerando* [Ley 1950 de 2019]. DO: 50.830. Recuperado de [http://www.suin-juriscol.gov.co/imagenes//18/01/2019/1547824415867\\_Anexo%20Considerando%20ley%201950.pdf](http://www.suin-juriscol.gov.co/imagenes//18/01/2019/1547824415867_Anexo%20Considerando%20ley%201950.pdf)
- Conpes, C. N. (2004). Conpes 3297 Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad: Metodología; Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3297.pdf>
- Conpes, C. N. (2006). Conpes 3439 Institucionalidad y Principios Rectores de Política para la Competitividad y Productividad; Alta Consejería Presidencial para la Competitividad y la Productividad y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3439.pdf>
- Conpes, C. N. (2008). Conpes 3527 Política Nacional de Competitividad y Productividad; Alta Consejería Presidencial Para la Competitividad y la Productividad, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Consejo Privado de Competitividad, Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3527.pdf>
- Conpes, C. N. (2010). Conpes 3668 Informe de Seguimiento a la Política Nacional de Competitividad y Productividad Ley 1253 de 2008, Ministerio de Comercio Industria y

- Turismo. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3668.pdf>
- Corte Constitucional, Sala Plena. (22 de Octubre de 2019) Sentencia C-492. [MP José Fernando Reyes Cuartas]. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-492-19.htm>
- DNP, D. N. (2004). *Visión Colombia II Centenario: 2019*. Bogotá D.C.
- Luis, V. B. (2007). Estado de derecho y Estado social de derecho. *Revista Derecho del Estado*, 11-23.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (13 de Junio de 2012). *Sistema Administrativo Nacional de Competitividad e Innovación*. Decreto 1500. DO: 48.494. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1298829>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (23 de Diciembre de 1999). *Modificación de la estructura del Ministerio de Comercio Exterior*. Decreto 2553. DO: 43.827. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1464553>
- Muller, G. (1995). El caleidoscopio de la competitividad. *Revista de la CEPAL*, 137 - 147.
- Naciones Unidas. (s.f.). Countrymeters. Recuperado de <https://countrymeters.info/es/Colombia>
- OCDE. (2001). *Measuring Productivity - OECD Manual: Measurement of Aggregate and Industry-Productivity Growth*. Recuperado de: <http://www.oecd.org/sdd/productivity-stats/2352458.pdf>
- OCDE. (2013). *Roadmap for the Accession of Colombia to the OECD Convention*. Recuperado de [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=c\(2013\)110/final&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=c(2013)110/final&doclanguage=en)
- OCDE. (2018). *Foro Global de la OCDE sobre Productividad (GFP)*. Recuperado de <https://www.oecd.org/global-forum-productivity/about/>
- OCDE. (2019). *Estudios Económicos de la OCDE: Colombia 2019*. Recuperado: [https://www.oecd-ilibrary.org/economics/estudios-economicos-de-la-oecd-colombia-2019\\_805f2a79-es](https://www.oecd-ilibrary.org/economics/estudios-economicos-de-la-oecd-colombia-2019_805f2a79-es)
- OCDE. (2019). *OECD Compendium of Productivity Indicators 2019*. Recuperado de: [https://www.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/oecd-compendium-of-productivity-indicators-2019\\_b2774f97-en](https://www.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/oecd-compendium-of-productivity-indicators-2019_b2774f97-en)
- Pérez, J., & Merino, M. (2018). *Definicion.de*. [Entrada de blog] Recuperado de <https://definicion.de/benchmarking/>