

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

COLOMBIA

**PROGRAMA DE APOYO AL DESARROLLO PRODUCTIVO Y LA ECONOMÍA
CREATIVA**

(CO-L1254)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Geovana Acosta (IFD/CTI), Jefe de Equipo; Fernando Vargas (CTI/CCO), Jefe de Equipo Alterno; Juan Carlos Navarro (IFD/CTI); Matteo Grazzi (IFD/CTI); Jose Miguel Benavente (CTI/CCH); Alejandra Villota (INT/TIN); Julian Zuluaga (INT/TIN); Claudia Hernandez (CSD/CCS); Kevin McTigue (LEG/SGO); Monica Centeno Lappas; Cesar Andrés Negret (LEG/SGO); Steven Collins (VPS/ESG); Yohana Gonzalez (IFD/CTI); y Maria Paola Bustos (CAN/CCO).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

ÍNDICE

RESUMEN DEL PROYECTO	1
I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS.....	2
A. Antecedentes, problemática y justificación.....	2
B. Objetivos, componentes y costo	17
C. Indicadores claves de resultados.....	20
II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS	21
A. Instrumento de financiamiento	21
B. Riesgos ambientales y sociales	22
C. Riesgos fiduciarios.....	22
D. Otros riesgos y temas claves	22
III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN.....	24
A. Resumen de los arreglos de implementación	24
B. Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados	24
IV. CARTA DE POLÍTICA	25

ANEXOS	
Anexo I	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) - Resumen
Anexo II	Matriz de Políticas
Anexo III	Matriz de Resultados

ENLACES ELECTRÓNICOS REQUERIDOS (EER)	
EER#1	Carta de Política
EER#2	Matriz de Medios de Verificación
EER#3	Plan de Monitoreo y Evaluación

ENLACES ELECTRÓNICOS OPCIONALES (EEO)	
EEO#1	Referencias Bibliográficas
EEO#2	Marco Institucional y de Políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación en Colombia
EEO#3	Colombia. Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022
EEO#4	Innovación Verde, Economía Circular y Bioeconomía

ABREVIATURAS	
ADCI	Agendas Departamentales de Competitividad e Innovación
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CNEN	Consejo Nacional de la Economía Naranja
COLCIENCIAS	Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación
COVID-19	Enfermedad del Coronavirus 2019
CPC	Consejo Privado de Competitividad
CRC	Comisiones Regionales de Competitividad
CT	Cooperación Técnica
CTI	Ciencia, Tecnología e Innovación
CTI&E	Ciencia, Tecnología, Innovación y el Emprendimiento
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
FMI	Fondo Monetario Internacional
ICC	Industrias Creativas y Culturales
I+D	Investigación y Desarrollo
IED	Inversión Extranjera Directa
INM	Instituto Nacional de Metrología
MinCIT	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
MinCTI	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación
MHyCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OE	Organismo Ejecutor
PBP	Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Políticas
PDP	Política Nacional de Desarrollo Productivo
PIB	Producto Interno Bruto
PME	Plan de Monitoreo y Evaluación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PTF	Productividad Total de los Factores
PYMES	Pequeña y Mediana Empresa
SECO	Cooperación Económica de Suiza
SICAL	Sistema Nacional de la Calidad
SINA	Sistema Nacional Ambiental
SNCI	Sistema Nacional de Competitividad e Innovación
UniAndes	Universidad de los Andes
VUE	Ventanilla Única Empresarial
WEF	Foro Económico Mundial (siglas en inglés)

RESUMEN DEL PROYECTO
COLOMBIA
PROGRAMA DE APOYO AL DESARROLLO PRODUCTIVO Y LA ECONOMÍA CREATIVA
(CO-L1254)

Términos y Condiciones Financieras						
Prestatario			Facilidad de Financiamiento Flexible ^(a)			
República de Colombia			Plazo de amortización:	12,57 años		
Organismo Ejecutor			Período de desembolso:	12 meses		
Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHyCP)			Período de gracia:	12,57 años ^(b)		
Fuente	Monto (US\$)	%	Tasa de interés:	Basada en LIBOR		
BID (Capital Ordinario):	850.000.000	100	Comisión de crédito:	^(c)		
			Comisión de inspección y vigilancia:	^(c)		
			Vida Promedio Ponderada (VPP):	12,57 años		
Total:	850.000.000	100	Moneda de aprobación:	Dólares de los Estados Unidos de América		
Esquema del Proyecto						
<p>Objetivo/descripción del proyecto: El objetivo general de esta serie programática y su primera operación es contribuir a mejorar la productividad de la economía colombiana a través de medidas que promueven el desarrollo del sector productivo y su diversificación. Los objetivos específicos son: (i) mantener un entorno macroeconómico estable; (ii) fortalecer el marco institucional y de políticas públicas que impulsan la innovación, la productividad a nivel empresarial y el emprendimiento; y (iii) proveer un marco institucional y regulatorio favorable al desarrollo de la economía creativa.</p> <p>La presente operación es la primera de dos operaciones consecutivas, vinculadas técnicamente entre sí, pero financiadas de forma independiente bajo la modalidad de Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política (PBP).</p>						
<p>Condiciones contractuales especiales previas al primer y único desembolso del financiamiento: El desembolso de los recursos del financiamiento del Banco estará sujeto al cumplimiento por parte del Prestatario, a satisfacción del Banco, de las condiciones de reforma de política, previstas en la Matriz de Políticas (Anexo II), en adición al cumplimiento de las demás condiciones establecidas en el contrato de préstamo (¶3.3).</p>						
<p>Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna.</p>						
Alineación Estratégica						
Desafíos^(d):	SI	<input type="checkbox"/>	PI	<input checked="" type="checkbox"/>	EI	<input checked="" type="checkbox"/>
Temas Transversales^(e):	GD	<input type="checkbox"/>	CC	<input checked="" type="checkbox"/>	IC	<input checked="" type="checkbox"/>

- ^(a) Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (documento FN-655-1) el Prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda, de tasa de interés y de productos básicos. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.
- ^(b) Bajo las opciones de reembolso flexible de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF), cambios en el periodo de gracia son posibles siempre que la Vida Promedio Ponderada (VPP) Original del préstamo y la última fecha de pago, documentadas en el contrato de préstamo, no sean excedidas.
- ^(c) La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes.
- ^(d) SI (Inclusión Social e Igualdad); PI (Productividad e Innovación); y EI (Integración Económica).
- ^(e) GD (Igualdad de Género y Diversidad); CC (Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental); y IC (Capacidad Institucional y Estado de Derecho).

I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS

A. Antecedentes, problemática y justificación

- 1.1 **Situación macroeconómica.** Colombia se ha beneficiado de un crecimiento estable en las últimas décadas. Los esfuerzos por superar el conflicto armado, mantener una adecuada gestión macroeconómica y una mayor apertura a la economía global se tradujeron en un mejor desempeño económico y en importantes mejoras en las condiciones de vida de su población. Entre 2002 y 2018 la tasa de pobreza disminuyó del 50% al 27%, mientras que la pobreza extrema se redujo de 17,7% a 7,2% (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, 2019a). La desigualdad en la distribución del ingreso, medida por el coeficiente de Gini, pasó de 0,57 en 2002 a 0,52 en 2018 (DANE, 2019a). En educación se registraron avances en cobertura en todos los niveles educativos, y en salud, la mortalidad y desnutrición infantil disminuyeron¹. En el ámbito laboral, la tasa de desempleo se mantiene alrededor de 10% (DANE, 2019c).
- 1.2 Entre 2000 y 2019 Colombia alcanzó un crecimiento económico promedio anual de 3,8% del Producto Interno Bruto (PIB) (Fondo Monetario Internacional, FMI, 2019), reflejando una reacomodación en años recientes tras la caída en los precios de las materias primas, derivando en mayores déficits de cuenta corriente, aumento de la inflación y presiones a las finanzas públicas, afectando los resultados del déficit fiscal y los niveles de gasto e inversión. El impacto causado por la pandemia del COVID-19 a nivel global y doméstico es aún incierto, para 2020 las proyecciones de crecimiento varían en un rango de 2,3% a -2,6% dependiendo de los escenarios y estimaciones². Por otra parte, los niveles de endeudamiento del sector público como porcentaje del PIB registran una tendencia creciente en los últimos años³ y se espera que el choque macroeconómico implique un aumento de la misma para 2020. Así, las perspectivas de crecimiento económico y el ajuste de los desequilibrios macroeconómicos en 2020 serán afectados por el desempeño de factores externos influenciados por la pandemia del COVID-19. Para que Colombia pueda recuperarse del impacto generado por el COVID-19 en el período post pandemia y continuar fortaleciendo su capacidad para acelerar su crecimiento económico y desarrollo social resulta esencial impulsar ganancias significativas en productividad (BID, 2019a).
- 1.3 **La productividad como motor de crecimiento económico.** El crecimiento económico proviene de la acumulación de factores productivos (capital y trabajo) y la eficiencia con la que se relacionan estos factores (productividad). Si bien aumentar el acervo de capital físico y humano es necesario para el crecimiento, el efecto de mejorar la productividad genera beneficios al crecimiento de manera más acelerada (BID, 2010). En las últimas décadas la productividad colombiana ha contribuido de manera limitada al crecimiento económico (Consejo Privado de Competitividad, CPC, Universidad de los Andes, UniAndes, 2017 y BID, 2019c). Entre 1970 y 2015, la productividad laboral promedio de la economía (PIB por

¹ La cobertura en salud, que venía en ascenso, ha mostrado un deterioro en los años recientes (DANE, 2019b).

² Fedesarrollo y agencias calificadoras de riesgo.

³ En 2019, la deuda bruta del Gobierno Central ascendió a 51,2% del PIB (MHYCP, 2020).

trabajador empleado) creció a tasas inferiores al 1%, mientras que la Productividad Total de los Factores (PTF) tuvo un crecimiento casi nulo (BID, 2018). Así, en 2015, la productividad laboral colombiana era equivalente a casi un quinto de la estadounidense y con respecto a la región, entre trece países latinoamericanos, Colombia apenas supera a Perú, Guatemala y Bolivia (CPC y UniAndes, 2017). Estos resultados limitan su capacidad de reducir las brechas que lo separan de economías avanzadas y afecta su capacidad competitiva⁴.

- 1.4 **La baja productividad suele ser el resultado de fallas de mercado y de Estado que distorsionan los incentivos para innovar, impiden la expansión de compañías eficientes y promueven la supervivencia y el crecimiento de empresas ineficientes.** Dichas fallas y distorsiones están presentes en múltiples ámbitos y responden a diversos factores, incluyendo altos índices de informalidad empresarial, desplazamiento de trabajadores hacia actividades de baja productividad, altos costos del transporte, energía y servicios logísticos, acceso limitado al crédito, volatilidad macroeconómica, regímenes tributarios, entre otros (BID, 2010). Esto deriva en la necesidad de contar con políticas macro transversales que ayuden a generar las condiciones para su mejora, pero también con políticas que atiendan aspectos microeconómicos dirigidos a impulsar la productividad de las unidades empresariales, ya que estas últimas tienen el potencial de generar incrementos de productividad sostenidos en el tiempo, y cuyo impacto agregado puede ser mayor (BID, 2016). Mediciones recientes estiman que 65% del crecimiento de la productividad agregada se explica por decisiones tomadas al interior de las firmas que conllevan a un mejor posicionamiento de mercado y eficiencias en procesos productivos (Eslava y Haltiwanger, 2016).
- 1.5 **El principal detonante del crecimiento de la productividad empresarial es la innovación.** En general las empresas innovadoras tienen mayor productividad que las firmas que no innovan dada su mayor capacidad para mejorar productos y procesos. Los mecanismos que conducen a innovar, así como los impactos de esta en el desempeño de las empresas varían significativamente según capacidades y características de las unidades empresariales incluyendo su tamaño, diversificación de productos, niveles de inversión fija, calidad del capital humano, y capacidad de adopción de nuevas tecnologías (BID, 2016). En Colombia, aun cuando las empresas que innovan incrementan su productividad laboral en 25% en comparación a las no innovadoras (Ramírez, Gallego y Tamayo, 2019), se registran bajos niveles de innovación. Solo un tercio de las empresas manufactureras han introducido innovaciones, y solamente 30% de la inversión en Investigación y Desarrollo (I+D) es llevada a cabo por el sector empresarial, en comparación con 65-75% en los principales países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y China, y cerca de 50% en Brasil (OCDE, 2014). Por tanto, se requiere generar condiciones que incentiven la innovación, la adopción tecnológica y la atracción de capital humano avanzado en las empresas.

⁴ Colombia se encuentra en la posición número 57 entre 141 economías del Índice de Competitividad Global (Foro Económico Mundial, WEF, 2019), evidenciando mejoras con respecto a años anteriores, pero también rezagos en términos de capacidades institucionales, adopción de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI), debilidades entorno al clima de negocios, y capacidad de innovación.

- 1.6 **Los resultados en materia de productividad se benefician también de una mayor diversificación e internacionalización de la economía.** Los países que logran diversificar su economía, trasladando recursos productivos de sectores tradicionales a actividades económicas más modernas, obtienen aumentos en productividad y nivel de ingresos de su población (McMillan et al, 2014)⁵. No obstante, el aparato productivo colombiano y su canasta exportadora están concentrados en muy pocos productos, principalmente bienes primarios de baja sofisticación con énfasis en petróleo, ferróníquel, carbón y oro, dejando a un lado esfuerzos industriales y de innovación tecnológica. De hecho, la economía colombiana está altamente concentrada en la exportación de recursos naturales y, a pesar de contar con una industria manufacturera establecida, esta actividad es cada vez menos relevante y competitiva. La baja diversificación exportadora y la limitada participación en el comercio internacional afecta el crecimiento de la productividad de las empresas al incidir en el bajo acceso a tecnologías y prácticas de gestión avanzadas, limitando a su vez su potencial de desarrollar economías de escala. Así mismo afecta el grado de competencia de mercado y dificulta la participación de las empresas en cadenas globales de valor. Adicionalmente, desalienta el flujo de Inversión Extranjera Directa (IED) (BID, 2018).
- 1.7 **La economía creativa⁶ ha sido progresivamente reconocida como un importante generador de valor agregado, exportaciones, empleo, inversiones y crecimiento de la productividad.** Las industrias incluidas en este sector se caracterizan por una alta tasa de innovación y productividad⁷ y por su capacidad de atraer inversión⁸, constituyendo un potencial motor para el desarrollo económico, por su contribución directa y las externalidades positivas que genera en forma de derrames de conocimiento, producto y red, en otros sectores de la economía⁹.
- 1.8 **Colombia definió en 2016 la Política Nacional de Desarrollo Productivo (PDP)¹⁰ como la hoja de ruta para alcanzar progresos en productividad y diversificación de su aparato productivo.** En ella se sustentan como causas del bajo crecimiento de la productividad: la baja capacidad institucional y de coordinación entre instancias y sectores que promueven la agenda de desarrollo productivo, y los bajos niveles de especialización entre los roles de diseño, ejecución y seguimiento de instrumentos de política de desarrollo productivo. La PDP también considera la baja eficiencia del gasto público y las grandes diferencias en capacidades productivas regionales como factores que afectan el desempeño de la productividad agregada. Para dar respuesta a estos desafíos, se propuso un conjunto de instrumentos sectoriales y transversales dirigidos a resolver fallas de mercado y de gobierno que aumenten la productividad y

⁵ La velocidad de esta transformación incide en los resultados que se alcancen (McMillan, Rodrik y Verduzco-Gallo, 2014).

⁶ Definida como el grupo de actividades a través de las cuales las ideas se transforman en bienes y servicios culturales y creativos, cuyo valor está o podría estar protegido por derechos de propiedad intelectual. Incluye: (i) actividades tradicionales y artísticas; (ii) industria creativa; y (iii) actividades que brindan apoyo creativo a industrias tradicionales (Benavente y Grazzi, 2017).

⁷ Ver: Gemser y Leenders, 2001; Haskel et al., 2005; Sentencia y Clarke, 1997.

⁸ Un tercio de la inversión en servicios a nivel mundial (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, UNCTAD, 2018).

⁹ Ver Benavente y Grazzi, 2017; Cunningham y Potts, 2015; Backhshi y McVittie, 2009; y Innocenti y Lazzeretti, 2019.

¹⁰ [CONPES 3866 de 2016](#).

diversificación del aparato productivo. La reciente revisión de esta política plantea la necesidad de complementar dicha agenda con mejoras en las capacidades de planificación pública, extensión de la actividad económica a todos los territorios y activación de mecanismos para potenciar el comercio y la inversión extranjera. Esta revisión reconoció también la importancia de atender los desafíos de la industria 4.0 y las nuevas tecnologías (OCDE/ Naciones Unidas, UN/ Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo industrial, UNIDO, 2019).

- 1.9 Con esta operación, y a partir del enfoque del Banco en la provisión de Políticas de Desarrollo Productivo (BID, 2014), se busca contribuir a mejorar la productividad mediante el fortalecimiento del marco institucional y las políticas públicas que generan incentivos a la innovación y adopción tecnológica, e impulsan el crecimiento y la productividad del sector productivo. Para ello se promoverá, en línea con la PDP, y las recomendaciones de su evaluación, el fortalecimiento del arreglo institucional en el que se desarrolla la política pública de fomento a la Ciencia, Tecnología, Innovación y el Emprendimiento (CTI&E), el desarrollo de intervenciones de mercado y bienes públicos que promueven el desarrollo productivo, la innovación y el emprendimiento, y el desarrollo de un marco institucional y de políticas favorables al desarrollo de la economía creativa¹¹.

1. Instituciones para el Desarrollo Productivo y la Innovación

- 1.10 La implementación de políticas de CTI&E se fundamenta en la existencia de fallas de mercado, sistémicas, y de gobierno, que dificultan el alcance de niveles deseables de crecimiento productivo (BID, 2014). Resolver de manera efectiva dichas fallas requiere de un ordenamiento institucional complejo y de capacidades organizacionales cuya existencia no puede darse por sentada, por el contrario, deben ser instaladas y/o fortalecidas (Edler y Fagerberg, 2017).
- 1.11 **En Colombia, la gestión de la política pública en materia de competitividad, innovación y emprendimiento opera bajo un marco institucional amplio y complejo**¹². El Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI) se estableció para coordinar los actores que desarrollan políticas de desarrollo productivo, competitividad e innovación, con participación del sector privado. Este sistema se expresa territorialmente en las Comisiones Regionales de Competitividad (CRC), las cuales coordinan y articulan estas políticas a nivel departamental.
- 1.12 El país ha venido trabajando en fortalecer este arreglo institucional, pero persisten dificultades para asegurar una gestión eficiente, efectiva y coordinada. Por una parte, su operación se dificulta ante la falta de formalización del marco de articulación entre instancias nacionales y regionales. Por otro lado, a nivel nacional persiste un gran número de actores e intervenciones, con duplicidad de roles, e instrumentos, sin clara priorización y con limitada capacidad de

¹¹ No se abordarán desafíos para aumentar productividad asociados a la transformación digital de la economía (conectividad, digitalización, capital humano) dado que estos se abordan en la serie programática "Programa para la Mejora de la Conectividad y Digitalización de la Economía" (4701/OC-CO, 4702/KI-CO), cuya primera operación programática se aprobó en 2018.

¹² [EEO#2](#) presenta en detalle el Marco Institucional y de Políticas de CTI en Colombia.

intervención, haciéndose necesaria una revisión y optimización de instrumentos e instancias de gestión.

- 1.13 Si bien el SNCI actualmente está conformado por varios comités, que cubren diversos temas sectoriales, aún hay temas intersectoriales prioritarios que requieren mayor liderazgo y coordinación como es el caso de la agenda de cambio climático y sostenibilidad ambiental. En 2018 Colombia definió su Política de Crecimiento Verde¹³ con la cual busca impulsar el crecimiento de la productividad y la competitividad económica del país, asegurando el uso sostenible del capital natural y la inclusión social, de manera compatible con el cambio climático. Esta política fomenta la producción de bienes y servicios basados en el uso sostenible del capital natural; el fortalecimiento de las capacidades de la población para enfrentar los retos que conlleva la instauración de un modelo más sostenible, competitivo e inclusivo; y propone acciones estratégicas en materia de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) necesarias para que los sectores productivos sean medioambientalmente más sustentables y generen mayor valor agregado a la economía nacional. Una implementación coordinada de esta agenda será fundamental para sacar mayor provecho al diseño y adopción de instrumentos de política relevantes a la promoción de un desarrollo productivo sostenible, como es el caso de las estrategias de Economía Circular¹⁴, Bioeconomía¹⁵ y Economía Forestal. Acciones que contribuyen además al cumplimiento de metas de crecimiento nacional y compromisos internacionales (Objetivos de Desarrollo Sostenible y Acuerdo de París).
- 1.14 Dentro del SNCI, opera el Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCCTI) como instancia articuladora de normativas e instituciones involucradas en actividades de CTI&E. La creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MinCTI)¹⁶ como organismo rector de la gestión pública en CTI y del SNCTI, es un paso para el fortalecimiento de la institucionalidad del sector. Adicionalmente, el fortalecimiento y especialización de los roles de diseño, coordinación y ejecución de la política serán fundamentales para mejorar sus resultados.
- 1.15 A nivel regional también hay multiplicidad de instancias y la mayoría de las CRC carecen de condiciones institucionales y financieras para coordinar sus actividades tanto en los territorios, como con el Gobierno Nacional (DNP, 2019). Por ello, esfuerzos por establecer y estandarizar lineamientos para su operación y sostenibilidad, respetando la autonomía a nivel regional son pasos importantes de fortalecimiento. En esta línea, se están definiendo Agendas Departamentales de Competitividad e Innovación (ADCI), que buscan a nivel departamental establecer una priorización proyectos estratégicos que apunten a remoción de fallas de mercado, de gobierno o de articulación. Siguiendo el mandato de la PDP, el Gobierno Nacional, a través de la Alta Consejería para la Competitividad, apoyará la formulación e implementación de las ADCI, para ello, diseñará e implementará un instrumento que incentive el desarrollo de proyectos priorizados,

¹³ [CONPES 3934 de 2018.](#)

¹⁴ [Ver EEO#4.](#)

¹⁵ [ibid.](#)

¹⁶ El MinCTI sustituyó a Colciencias a partir del 01 de enero de 2020 (Ley 1951 de 2019).

que a su vez contribuyan a los objetivos de la Agenda Nacional de Competitividad e Innovación.

- 1.16 Por otra parte, en reconocimiento de la multiplicación de instrumentos de política de desarrollo productivo, innovación y emprendimiento en varias instituciones públicas, la oficina de la Alta Consejería para la Competitividad avanzó en la elaboración de un inventario de instrumentos. Este diagnóstico identificó 256 instrumentos de política en funcionamiento, sumando las áreas de emprendimiento, innovación, *clusters* y otras áreas de desarrollo productivo, distribuidos entre 23 agencias. Como pasos siguientes, se requiere avanzar en la racionalización de estos instrumentos evitando duplicaciones y procurando sinergias y eficiencias entre las diversas actividades y entidades. Para ello se deberá definir e implementar lineamientos que guíen la revisión de actuales y futuros instrumentos orientados hacia los usuarios y reflejando criterios de calidad, eficiencia y eficacia.

2. Políticas Públicas Favorables al Desarrollo Productivo, la Innovación y el Emprendimiento

- 1.17 Para continuar mejorando la oferta de bienes públicos e instrumentos que resuelven fallas de mercado que afectan la productividad de las empresas, el Gobierno ha identificado acciones de política prioritarias que, en línea con la PDP, buscan mejorar la capacidad del país para fortalecer el desarrollo empresarial y el emprendimiento¹⁷, mejorar las capacidades de adopción de nuevas tecnologías e innovación y potenciar las oportunidades de crecimiento del sector productivo asociadas al comercio y mayor inversión extranjera:

- a. **Desarrollo empresarial.** La cantidad de trámites para comenzar un negocio, así como el costo de registro actúan como factores disuasivos a la entrada de nuevas empresas a la economía. Estas barreras aumentan los costos de transacción para nuevas empresas, impactando los retornos esperados y afectando la entrada de nuevos competidores a la industria. También aumenta los incentivos a operar en informalidad, distorsionando el funcionamiento del mercado. En Colombia, el 73% de las microempresas en 2015 no se encontraban registradas¹⁸. Si bien han sido varios los esfuerzos de política pública por promover el desarrollo empresarial y el emprendimiento, se requiere impulsar una visión integral que busque mejorar la relación beneficio-costos de la formalidad¹⁹, que promueva la generación de información para la toma de decisiones de política pública en materia de desarrollo empresarial e impulse el emprendimiento dinámico como un componente central del crecimiento económico. También resultan necesarios esfuerzos por reducir la

¹⁷ En este documento, emprendimiento considera la actividad de nuevas empresas creadas a partir de innovación.

¹⁸ En relación a los costos para comenzar un negocio, Colombia se ubica en la posición 92 entre 141 economías (WEF, 2019).

¹⁹ Un mayor nivel de formalidad de las empresas contribuye a aumentar su productividad promedio, facilitando la actividad económica en general, y contribuyendo a la formalización del empleo. Esto deriva en mayores beneficios económicos y sociales de la actividad productiva. Existe además una relación positiva entre la formalidad empresarial y la agenda de crecimiento sostenible considerando que las empresas formales tienden a tener un mejor desempeño en aspectos ambientales (Fernandez y Gomez, 2017).

carga regulatoria y hacer más eficientes los procesos de creación, formalización y gestión de la actividad empresarial.

- b. **Mejora de las capacidades de adopción tecnológica.** La implementación de programas de extensionismo tecnológico²⁰ se concentra principalmente en Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES)²¹. En Colombia, su desarrollo se ha limitado a experiencias piloto en expansión²². Se requiere contar con lineamientos que establezcan bases técnicas para su escalamiento a fin de asegurar intervenciones enfocadas, eficientes y efectivas. Aunque mediciones de impacto y resultados sobre este tipo de programas evidencian beneficios en ventas, ganancias, productividad e inversión en I+D, también hay cuestionamientos sobre su cobertura y esquemas de prestación de servicios (BID, 2014). En tal sentido, una evaluación de la experiencia desarrollada a través del programa Fábricas de Productividad será fundamental para fortalecer y asegurar la efectividad de este tipo de medidas.
- c. **Desarrollo de un marco de política para la gestión de CTI.** Si bien el país ha hecho esfuerzos por incorporar la CTI en su política de desarrollo y crecimiento, la dificultad para consolidar orientaciones estratégicas sobre estas actividades, la baja claridad en las prioridades para el uso de recursos y las limitadas mediciones sobre su impacto hacen necesario establecer una política de Estado para la gestión de CTI con una visión de largo plazo que focalice los esfuerzos en resolver problemas del país, reconozca las necesidades y oportunidades del nivel nacional y regional, y promueva sostenibilidad y crecimiento en la financiación de estas actividades. Las recomendaciones de la Misión Internacional de Sabios convocada por el Presidente de la República constituyen un esfuerzo relevante para la definición de dicha visión y prioridades de política²³.
- d. **Modificación del incentivo tributario a I+D para mejorar su utilidad e impacto.** La I+D constituye una de las actividades más sofisticadas de CTI y, al mismo tiempo, es uno de los principales factores de crecimiento de largo plazo. El principal instrumento de apoyo a I+D en Colombia es un incentivo tributario de carácter horizontal. Este, uno de los más generosos entre los países de la OCDE, presenta oportunidades de mejora en su diseño. Al actuar sobre la renta imponible empresarial, su ámbito de acción excluye a empresas

²⁰ Diseñados para facilitar la adopción por parte de las empresas de buenas prácticas productivas y tecnologías existentes mejorando así su eficiencia y productividad.

²¹ Estas tienen menos posibilidades de implementar nuevas tecnologías, adoptar procesos modernos de fabricación, invertir en capacitación de los trabajadores, adoptar nuevas formas de organización del trabajo y desplegar mejores prácticas comerciales.

²² Incluyendo un programa para mejorar la calidad del capital humano asociado a servicios de extensionismo tecnológico, el programa Colombia Productiva y recientemente, una evolución de este último al programa Fábricas de Productividad. Este último busca aumentar la productividad interna de las empresas mediante servicios de asesoría de alto valor, formación de expertos y capacidades y apoyo complementario para mejorar acceso a financiamiento y otros servicios especializados.

²³ La Misión Internacional de Sabios reunió a 47 expertos nacionales e internacionales en diferentes áreas del conocimiento para aportar a la construcción e implementación de la política pública en educación y CTI como motor de desarrollo y competitividad. Se estructuraron ocho grupos de análisis: (i) tecnologías convergentes e Industrias 4.0; (ii) industrias culturales y creativas; (iii) energía sostenible; (iv) biotecnología, medio ambiente y bioeconomía; (v) océanos y recursos hidrobiológicos; (vi) ciencias sociales y desarrollo humano con equidad; (vii) ciencias de la vida y de la salud; y (viii) ciencias básicas y del espacio. En cada una de estas áreas se establecieron recomendaciones para definir la hoja de ruta que guíe el accionar del país.

de base tecnológica, en fase de inversión en I+D, que aún no generan ganancias, dificultando su crecimiento. Sobre esta base, tomando en consideración buenas prácticas internacionales (Straathof et al., 2014), es necesario modificar el instrumento para que empresas que no generan retornos sean elegibles. La evaluación de esta reformulación contribuirá a potenciar el impacto de este instrumento.

- e. **Fortalecimiento de los sistemas de calidad y metrología.** Fortalecer las capacidades de cumplimiento de estándares para la calidad es fundamental para ampliar la oferta de bienes de mayor valor agregado, acceder a nuevos mercados y mejorar las capacidades de innovación e investigación de aplicación industrial. Durante las últimas décadas Colombia ha hecho esfuerzos por mejorar sus capacidades de medición para la calidad, incluyendo la emisión de normas regulatorias y la consolidación de un marco institucional de soporte para su desarrollo²⁴. No obstante estos avances, persisten debilidades en las capacidades técnicas de los laboratorios, un bajo nivel de desarrollo de este mercado en el país y desafíos normativos para su acreditación internacional y articulación con el Sistema Nacional de la Calidad (SICAL) y el SNCTI. Con la aprobación reciente de la Política Nacional de Laboratorios: Prioridades para mejorar el cumplimiento de estándares de calidad, se busca dar respuesta a estos desafíos. Su efectiva implementación, así como los esfuerzos por fortalecer el Instituto Nacional de Metrología (INM), resultan fundamentales para atender la demanda de servicios metrológicos que requiere el sector productivo.
- f. **Internacionalización para la productividad.** A pesar de que Colombia ha implementado una fuerte estrategia de liberalización comercial²⁵, la participación del comercio internacional en el PIB (34%) está por debajo de países de tamaño y niveles de desarrollo similares²⁶. Adicionalmente, los flujos de IED que recibe el país han estado focalizados en actividades extractivas, limitando sus beneficios²⁷. Se requiere impulsar la internacionalización y diversificación de la economía, promoviendo nuevos sectores exportadores de alto valor agregado y facilitando la llegada de IED, especialmente en sectores no extractivos. Para ello, disponer de una estrategia de mediano y largo plazo que oriente y priorice las intervenciones, articule los esfuerzos de múltiples actores y simplifique los costos de transacción de la economía, será fundamental para que cada vez más empresas consigan insertarse en nuevos mercados, con una gama diversificada de productos y servicios intensivos en

²⁴ Conformado por el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia y el Instituto Nacional de Metrología (INM). Adicionalmente se estableció el SICAL y la Comisión Intersectorial de la Calidad como instancias de articulación interinstitucional entre agentes públicos y privados.

²⁵ 16 acuerdos comerciales vigentes (acceso a 62 mercados y 1.500 millones de consumidores).

²⁶ Dos tercios de las exportaciones de bienes del país se concentran en petróleo, carbón, café y oro, mientras que las exportaciones de servicios representan sólo el 17% de las exportaciones totales y se concentran en transporte y turismo, sectores de bajo contenido tecnológico (Banco de la República, 2018).

²⁷ Son múltiples los factores que subyacen al bajo desarrollo exportador, incluyendo bajas capacidades del sector productivo para adaptar estándares internacionales, tecnologías de punta y acceder a mercados externos; altos costos logísticos, de información y de transacción asociados a las operaciones de comercio exterior y a procesos de inversión, multiplicidad de barreras regulatorias, y deficientes instrumentos de apoyo empresarial para promover nuevos sectores exportadores (BID, 2018).

tecnología, y con mayor capacidad para atraer inversión que potencie su crecimiento y productividad²⁸.

3. Marco Institucional y de Políticas Públicas Favorables al Desarrollo de la Economía Creativa

- 1.18 Las actividades pertenecientes a la Economía Creativa tienen un conjunto de características que impiden que los mercados generen resultados eficientes, justificando la intervención pública en el sector (Benavente y Grazzi, 2017). Por un lado, muchas de estas actividades enfrentan niveles de incertidumbre comercial mayores a los enfrentados en mercados tradicionales. Por el otro, su carácter intangible profundiza las fallas de mercado, restringiendo su acceso a financiación y limitando la apropiación del valor generado. Adicionalmente la implementación de instrumentos de política en el área brinda desafíos adicionales. De hecho, varias instituciones, en ocasiones con prioridades, enfoques y responsabilidades diferentes, son responsables de aspectos relevantes del sector, lo que dificulta el diseño y la implementación de instrumentos efectivos en ausencia de un mecanismo formal de articulación. Además, desde el lado privado, la alta heterogeneidad de actores y la elevada informalidad dificultan la constitución de asociaciones sectoriales y mecanismos de diálogo público-privado efectivos, afectando la identificación clara de necesidades sectoriales.
- 1.19 **En Colombia el sector es particularmente relevante y en fuerte expansión.** La economía creativa ha sido identificada por el Gobierno como un renglón importante en la política de diversificación económica (DNP, 2019). Según estimaciones del DANE (2019), la participación del valor agregado de la Economía Naranja en el valor agregado nacional se ubicó en 2018 en 1,9%, generando alrededor de 300.000 empleos directos²⁹. De acuerdo con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), las ventas externas de bienes y servicios culturales alcanzaron US\$34 millones en 2016, representando un crecimiento significativo con relación al 2007 (cuando registró US\$2,8 millones).
- 1.20 Si bien el país ha estructurado un marco institucional para su fomento, persisten desafíos para potenciar su desarrollo en áreas como: (a) gestión y coordinación interinstitucional; (b) generación y difusión de información estadística; (c) mecanismos de financiación; (d) protección de derechos de propiedad intelectual; y (e) desarrollo de sectores intensivos en tecnologías digitales de vanguardia³⁰:
- a. **Gestión y coordinación interinstitucional.** La Ley 1834 de 2017 ([Ley Naranja](#)) establece el marco legal para la constitución de varios mecanismos institucionales e instrumentos para fomentar la economía creativa. Este marco

²⁸ El documento de política “Colombia Exporta”, aprobado en Octubre de 2018, busca atender estos desafíos reflejando los lineamientos de gobierno para 2018-2022 en el sector comercio. El documento establece una agenda transversal impulsando proyectos y herramientas en cuatro ejes: habilitar y promover un entorno competitivo; mejorar la productividad e innovación; promover el emprendimiento y la formalización, y atraer inversión extranjera de eficiencia.

²⁹ No incluye industrias donde la actividad creativa es considerada de alcance parcial.

³⁰ Esta operación no abordará acciones de política para atender desafíos en generación de demanda de bienes y servicios culturales y creativos (público final y otras industrias) y en capital humano.

incluye la constitución del Consejo Nacional de la Economía Naranja (CNEN)³¹ con funciones de formular lineamientos de Política Integral de la economía creativa, y de coordinar acciones interinstitucionales necesarias para su promoción, divulgación y desarrollo. El CNEN se operacionaliza a través de un Comité Operativo³² y cuya secretaria técnica la ejerce el Ministerio de Cultura, a través del Viceministerio de la Creatividad y la Economía Naranja. Este último es responsable de articular, liderar y viabilizar las acciones interinstitucionales del CNEN y de otros agentes para capitalizar las oportunidades de la economía creativa. Este nuevo arreglo institucional da respuesta a las necesidades de coordinación público-público para fomentar la economía creativa. No obstante, su consolidación requiere mejorar las capacidades de coordinación en la implementación de políticas y programas. Además, los mecanismos de diálogo estratégico público-privado, necesarios para garantizar la sostenibilidad de las políticas, aparecen todavía insuficientes para una efectiva coordinación.

- b. **Generación y difusión de información estadística.** Para el diseño de políticas basadas en evidencia es clave la disponibilidad de análisis y datos estadísticos confiables. Colombia ha sido pionera en la producción de datos en el área de cultura, siendo el primer país en el mundo en desarrollar una Cuenta Satélite de Cultura en 2012, un instrumento útil para dimensionar la contribución de las actividades culturales a la economía. Sin embargo, la información se encuentra fragmentada en diferentes instituciones, haciendo difícil su articulación. Además, para caracterizar el nuevo concepto de economía creativa, es necesario diseñar nuevos instrumentos estadísticos y/o reconsiderar metodológicamente los actuales.
- c. **Mecanismos de financiación.** Las empresas que operan en las Industrias Creativas y Culturales (ICC) enfrentan retos de financiamiento a causa del carácter prevalentemente intangible de su actividad. Para aliviar estas restricciones, Bancoldex emitió en noviembre de 2018, el primer bono naranja por US\$135,2 millones ([Bancoldex, 2018](#)). Este novedoso instrumento financiero busca capturar recursos del mercado de capitales para dirigirlos a créditos que financien ICC. Sin embargo, las necesidades de financiación del sector son altas³³ y permanecen desafíos en el diseño de instrumentos y metodologías que permitan facilitar la valoración de intangibles.
- d. **Protección de derechos de propiedad intelectual.** La propiedad intelectual es un elemento fundamental en la generación de valor en la economía creativa. En Colombia persisten desafíos en este ámbito. En 2018, el país se ubicó en el puesto 62 (entre 125 países) del Índice Global de Derechos de Propiedad (IPRI) y solo octavo en la región. Esto se debe en particular a su bajo puntaje en el subíndice de protección de derechos de propiedad intelectual (4,8 de 10). De hecho, aunque recientemente se aprobó la Ley de

³¹ Conformado por 7 ministerios (Hacienda, Trabajo, Comercio, Industria y Turismo, Educación, Tecnologías de la Información y Comunicaciones, e Interior) y 5 entidades de gobierno (DNP, DANE, Sistema Nacional de Aprendizaje, SENA, Dirección Nacional de Derechos de Autor y Financiera de Desarrollo Territorial, además del Ministerio de Cultura, quien lo lidera.

³² Articulado en siete mesas temáticas: (1) instituciones; (2) información; (3) industria; (4) infraestructura; (5) integración; (6) inclusión; e (7) inspiración.

³³ Estimaciones preliminares cuantifican esta necesidad en US\$616 millones por año (BID, 2019b).

Derechos de Autor³⁴, todavía queda pendiente la regulación de mecanismos de gestión que promuevan el acceso al sistema y una protección efectiva. Además, es todavía casi nulo el uso de otros tipos de propiedad intelectual (marcas, signos o diseños industriales).

- e. **Impulso a sectores creativos intensivos en tecnologías digitales.** La puesta en marcha de medidas que fomenten el desarrollo de industrias creativas de alto uso de tecnologías digitales de vanguardia crean oportunidades para detonar saltos de productividad en estos sectores. Colombia ha venido apoyando el desarrollo de algunas de estas industrias, como la audiovisual, en particular la cinematográfica, a través de una serie de instrumentos de fomento e incentivos fiscales incluidos en la “Ley de Cine”³⁵ y la Ley de Fomento al Rodaje de Obras Cinematográficas³⁶, que estableció el Fondo Fílmico de Colombia (FFC) como una cuenta especial del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT). Este apoyo ha resultado clave para el crecimiento de esta industria (US\$192 millones en producción, posproducción y distribución en 2017), con un crecimiento promedio anual de exportaciones de servicios audiovisuales y conexos del 25% entre 2013 y 2018 (DANE). Otra industria con alto componente creativo e intensivo en tecnologías digitales de vanguardia es la industria del *software*, que representa alrededor del 1,7% del PIB, con un crecimiento anual de ventas entre 16% y 17% desde 2013. Cerca del 45% de las empresas de *software* se han creado en los últimos cinco años. Consolidar este crecimiento requiere continuar fortaleciendo el marco regulatorio vigente de fomento y mejorando incentivos y estímulos para ampliar la oferta y exportación de productos y servicios vinculados.

1.21 **Plan de gobierno.** El Gobierno de Colombia, en su PND 2019-2022, reconoce el estancamiento de la productividad como un factor que restringe la capacidad del país para alcanzar los objetivos de desarrollo económico y social propuestos³⁷. Por ello, entre otras acciones, considera prioritario la sofisticación y diversificación de su aparato productivo, impulsando el emprendimiento y la actividad empresarial, fortaleciendo la capacidad técnica de las empresas para buscar, transferir y absorber nuevas tecnologías, generando y adoptando innovación, e impulsando sectores de potencial dinamismo, como es el caso de la economía creativa.

1.22 **Justificación.** En este contexto, el Gobierno de Colombia ha solicitado al Banco una operación bajo la modalidad de Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política (PBP), que contribuya a mejorar la productividad mediante el fortalecimiento del marco institucional y las políticas públicas que promueven la innovación e impulsan el crecimiento, productividad y diversificación del sector productivo. Este instrumento busca mantener continuidad del diálogo en la agenda de reformas y otorgar flexibilidad para alcanzar los objetivos propuestos considerando la complejidad de las medidas abordadas, el tiempo para su desarrollo y la importancia de monitorear su implementación, especialmente considerando el carácter innovador en el área de economía creativa, con

³⁴ [Ley 1915 de 2018.](#)

³⁵ [Ley 814 de 2003.](#)

³⁶ [Ley 1556 de 2012.](#)

³⁷ [EEO#3.](#)

potenciales beneficios para el desarrollo productivo, la diversificación económica, el desarrollo subregional y la inclusión social.

- 1.23 **Síntesis de las reformas.** Las acciones de política de la primera operación priorizan el fortalecimiento de la arquitectura institucional que norma y ejecuta la política pública en materia de desarrollo productivo, innovación y emprendimiento, incluyendo el establecimiento de actores relevantes, el fortalecimiento de instancias de coordinación, la búsqueda de eficiencia y efectividad en la gestión, y el diseño técnico, aprobación y mejora de marcos e instrumentos de política. Adicionalmente, la primera operación contempla la estructuración institucional de base, la definición de marcos normativos y de política pública, así como mejoras regulatorias para impulsar el desarrollo de la economía creativa. Las acciones de la segunda operación promueven continuidad y profundización de las reformas abordadas en la primera, mediante: (i) la mejora de la eficiencia en la gestión institucional; (ii) la gestión de agendas relevantes en nuevas instancias de coordinación; (iii) la generación de capacidades de definición y ejecución de políticas en nuevas instancias; (iv) la implementación de marcos normativos; (v) el desarrollo, evaluación y/o reformulación de instrumentos de política; y (vi) el impulso al desarrollo de industrias creativas específicas (Ver párrafos ¶1.34 a ¶1.36).
- 1.24 En su conjunto, las dos operaciones contribuirán a abordar las siguientes brechas y desafíos: (i) debilidad en el esquema de coordinación para la definición y ejecución de la política; (ii) baja claridad y/o duplicidad en los roles de diseño y ejecución; (iii) ineficiencia en la gestión; (iv) debilidad institucional de actores relevantes; (v) ausencia de lineamientos de largo plazo para el desarrollo del sector; (vi) debilidades y cuellos de botella en el diseño y ejecución de instrumentos de política; y (vii) limitada disponibilidad de información para el diseño y reformulación de políticas. A futuro, para seguir avanzando en la agenda de política pública en materia de desarrollo productivo e innovación se requerirá aumentar los niveles de inversión tanto pública como privada, fortalecer las capacidades de ejecución de estos recursos, profundizar el desarrollo de ecosistemas innovadores, e impulsar medidas que refuercen la oferta de capital humano calificado. El desarrollo de la economía creativa implicará un mayor impulso a la oferta y demanda de estos servicios y productos, continuar fortaleciendo el diálogo público-privado y las capacidades institucionales para su gestión, avanzar en la generación de habilidades necesarias y el fortalecimiento en el diseño y ejecución de las agendas e inversiones a nivel subregional.
- 1.25 **Experiencia del Banco en el país/región y sector.** El Banco ha apoyado de manera consistente las políticas de desarrollo productivo, competitividad e innovación en Colombia, incluyendo una primera generación de reformas para mejorar el entorno de negocios y el marco institucional, promoviendo mayor coordinación y articulación con el sector privado³⁸, y el fortalecimiento del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación

³⁸ Los Programas de Mejoramiento de la Competitividad I y II (1758/OC-CO y 1930/OC-CO, respectivamente) contribuyeron a consolidar y fortalecer las capacidades del SNC con participación del sector privado.

(COLCIENCIAS)³⁹. Adicionalmente, el Banco ha apoyado sistemáticamente el análisis del sector, la formación de políticas públicas y el diálogo de políticas sobre desarrollo productivo, mediante una serie de operaciones de asistencia técnica que en su momento contribuyeron a la realización del *Review of Innovation Policy* (OCDE, 2014), apoyaron el diálogo para la reestructuración de COLCIENCIAS, y la estructuración de planes departamentales, que dieron origen a las ADCI, entre otros. Productos de conocimiento del Banco también han influenciado el desarrollo de la política pública del sector, como es el caso de la publicación “Cómo Repensar el Desarrollo Productivo” (BID, 2014), la cual sirvió como insumo relevante al diseño de la PDP. El Banco también viene apoyando el fortalecimiento del marco regulatorio para aumentar la digitalización de la economía colombiana a través de una serie de operaciones programáticas, la primera de las cuales (4701/OC-CO, 4702/KI-CO) se aprobó en 2018. En la actualidad el Banco apoya con fondos de cooperación técnica (CT) el desarrollo del ciclo de financiamiento para emprendimientos en colaboración con Bancoldex (ATN/OC-16425-CO). Adicionalmente, durante 2019, en el marco de la preparación de este programa, y como soporte al desarrollo de las medidas incluidas en esta operación se llevaron a cabo talleres de discusión sobre políticas públicas centrales en materia de emprendimiento, estructura organizacional y funcional de ministerios de ciencia y tecnología, marcos conceptuales para la política de innovación y buenas prácticas en la organización de Ministerios de CTI. Estos talleres brindaron un espacio no solamente para vincular expertos y discutir sobre buenas prácticas internacionales en estos ámbitos, sino además para identificar desafíos y oportunidades de mejoras en etapas de desarrollo de estas reformas, así como articular múltiples actores involucrados en estos procesos. Finalmente, se brindó apoyo técnico en el análisis del portafolio de instrumentos públicos de apoyo a CTI, fortaleciendo el alcance técnico de la medida de política incluida en el programa.

- 1.26 A nivel regional, el Banco cuenta con amplia experiencia en el diseño e implementación de programas de reforma de política en competitividad, productividad e innovación⁴⁰. Un análisis reciente (Howell, et al., 2017) encontró que programas de reforma de política en estas áreas han contribuido a mejorar el clima de negocios y el entorno en el que se desarrollan las políticas de desarrollo productivo. En la mayoría de los casos, estos esfuerzos se han sostenido más allá de la participación del Banco extendiendo beneficios en la actividad del sector privado y en la competitividad general de los países. Si bien estos programas también han contribuido a fortalecer la agenda de innovación como parte de la

³⁹ [La publicación](#) (Salazar, M. (ed), 2013) en su capítulo 10 presenta cómo el Banco, a través de tres operaciones de crédito influenció, entre 1983 y 2003, el desarrollo institucional de COLCIENCIAS, la política científica, tecnológica y de innovación, y el aumento de las capacidades de innovación en el país. A ese esfuerzo se le sumó el Programa de Fortalecimiento del Sistema Nacional de CTI-I (2335/OC-CO) aprobada en 2009 que buscó continuar modernizando los sistemas de información y gestión de COLCIENCIAS, su capacidad de gestión y el fortalecimiento del SNCTI.

⁴⁰ Incluyendo en los últimos 15 años programas de reformas de política en apoyo a la competitividad y/o productividad en Bolivia (Préstamo Sectorial de Competitividad, 1519/SF-BO); Colombia (Programa de Mejoramiento de la Competitividad I y II 1758/OC-CO y 1930/OC-CO, respectivamente); República Dominicana (Programa de Apoyo a Políticas de Fomento de la Productividad y la Competitividad I y II, 2126/OC-DR y 2432/OC-DR, respectivamente); El Salvador (Programa Sectorial de Reformas para Competitividad, 1492/OC-ES); Guyana (Programa de Apoyo a la Competitividad, 1750/SF-GY); Jamaica (Programa de Mejoramiento de la Competitividad I, II y III, 1972/OC-JA, 2297/OC-JA y 3147/OC-JA, respectivamente); Perú (Programa para la Mejora de la Competitividad I, II y III, 2325/OC-PE, 2849/OC-PE y 3299/OC-PE, respectivamente); y Uruguay (Préstamo programático de Competitividad I, 1840/OC-UR).

política de desarrollo productivo, dicho análisis señala que hay espacios para que estos instrumentos impulsen de manera más directa el desarrollo y fortalecimiento de la política de CTI, lo cual es parte del énfasis de esta operación y de una nueva generación de programas de reforma de política para la promoción de la innovación y la transformación tecnológica como vía para la mejora de la productividad y el desarrollo económico y social.

- 1.27 Con respecto a Economía Creativa, el Grupo BID se ha posicionado como un referente regional en la producción de conocimiento en esta área⁴¹. Por una parte, el Banco viene trabajando en la generación y difusión de conocimiento sobre estas actividades y en la socialización entre actores públicos, privados, medios de comunicación y ciudadanos en general de su potencial valor económico. Este conocimiento ha servido de base en la conceptualización de varias de las reformas del programa impulsadas en esta área. Así mismo, el Banco está contribuyendo al desarrollo de mecanismos de organización y coordinación dentro del ecosistema creativo, a la generación de bienes públicos de calidad para su fomento, y a la promoción de sinergias con otras áreas como la transformación digital y la innovación. Entre las cooperaciones técnicas actualmente en ejecución se pueden mencionar: “Impulsando la Creatividad y la Innovación de América Latina y el Caribe” (ATN/OC-16258-RG); “*Vouchers* de Innovación en Industrias Creativas en Uruguay” (ATN/ME-15756-UR); “Promoción de la Economía Creativa en Paraguay” (ATN/ME-16081-PR); y “Desarrollo de Emprendedores Creativos en Mendoza” (ATN/ME-16655-AR). Adicionalmente, en el marco del recientemente aprobado “Programa de Promoción de la Competitividad y la Diversificación Económica en Panamá” (4899/OC-PN) se impulsa el desarrollo de sectores emergentes promoviendo el ecosistema cultural y creativo. Esto permite al Banco brindar a Colombia apoyo y valor agregado en el diseño e implementación de los programas de reforma propuestos.
- 1.28 **Lecciones aprendidas.** Howell, et al. (2017) muestran que: (i) el Banco puede tener un papel catalizador en la introducción de reformas novedosas en áreas estratégicas; (ii) las operaciones de reforma de política tienden a tener un mayor impacto cuando se ejecutan en conjunto con otros instrumentos del Banco; (iii) la relevancia de la capacidad de los organismos ejecutores para liderar y continuar el proceso de reforma es fundamental, por lo que es imperativo construir capacidades que viabilicen cumplimiento y sostenibilidad de las reformas; (iv) el sector privado desempeña un papel activo en la formulación, implementación y sostenibilidad de reformas; (v) los beneficios de este tipo de intervención se hacen más evidentes a mediano y largo plazo; y (vi) en la mayoría de los casos, los resultados finales no agotan la agenda de reforma de la política, indicando necesidad de acompañamiento y profundización de reformas. Estas lecciones fueron consideradas en el diseño de este programa; en primer lugar, se apoya la creación de capacidades institucionales, en algunos casos sentando las bases para su operación y en otros fortaleciendo capacidades existentes, favoreciendo una mejor coordinación y promoción de eficiencias de gestión y en segundo lugar, se promueven reformas que profundizan avances en la política de CTI&E, abordando ámbitos tradicionales e innovativos de la agenda de productividad e innovación; también se acompaña el desarrollo de programas con otros instrumentos del Banco (CT no reembolsable, productos de conocimiento, y

⁴¹ Entre las publicaciones más relevantes ver Buitrago y Duque (2013) y Benavente y Grazzi (2017).

sinergias con operaciones de inversión) potencializando el impacto y valor agregado de la contribución del BID. Adicionalmente, en el desarrollo de esta operación se mantuvo diálogo con el sector privado como insumo en la definición del alcance, visión y prioridades abordadas.

- 1.29 **Complementariedad con otras operaciones del Grupo BID.** Las medidas abordadas en esta operación se complementa con las consideradas en el marco de la serie programática: “Mejora de la Conectividad y Digitalización de la Economía Colombiana” (4701/OC-CO) en los ámbitos de digitalización del sector productivo en general y las industrias creativas en particular; y con dos iniciativas recientemente aprobadas: (i) “Primer Programa para el Financiamiento Empresarial Productivo” (4939/OC-CO), que busca mejorar el acceso a créditos para la modernización de la producción del sector privado en general y para el crecimiento de las empresas de la economía naranja en particular; y (ii) “Programa de Apoyo a la Diversificación e Internacionalización de la Economía” (4929/OC-CO) que busca, entre otros objetivos, fortalecer las capacidades para la exportación de empresas de servicios de la economía naranja. También se complementan con el programa de BID-Lab “Disruptores Medellín: el futuro del Talento extraordinario” (ATN/ME-17396-CO) con el que se busca impulsar el emprendimiento juvenil en áreas de economía creativa y nuevas tecnologías. Adicionalmente, el desarrollo de este programa se acompañará de una CT no reembolsable enfocada en apoyar el avance del país hacia el logro de los objetivos previstos en la segunda serie programática y actividades de mitigación de riesgos identificadas bajo esta operación.
- 1.30 **Coordinación con otros donantes.** Esta operación es complementaria a las acciones de asistencia técnica del Banco Mundial, la OCDE, y la Cooperación Económica de Suiza (SECO). De manera específica, las recomendaciones desarrolladas por el Banco Mundial en el ejercicio de Eficiencia del Gasto incluyeron la optimización de instrumentos e instancias que intervienen en la gestión de la política pública en desarrollo productivo, emprendimiento e innovación. La implementación de estas recomendaciones se impulsa bajo este programa y vienen siendo apoyadas con financiamiento de SECO y apoyo técnico del BID. Adicionalmente SECO viene apoyando el trabajo técnico que sustenta las medidas de propiedad intelectual y el desarrollo de capacidades institucionales del SNCI.
- 1.31 **Alineación Estratégica.** El programa es consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional (AB-3190-2) y se alinea con: el desafío de desarrollo de Productividad e Innovación, al promover un marco institucional e instrumentos de política que estimulan la innovación; el desafío de Integración Económica al impulsar un mejor aprovechamiento de mercados internacionales y mejorar capacidades para atraer inversiones productivas; el tema transversal de Capacidad Institucional y Estado de Derecho, al fortalecer la institucionalidad para la competitividad, y el tema transversal de Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental, al promover la transición hacia un desarrollo productivo sostenible. El 11,76% de los recursos de la operación se invierten en actividades de mitigación y adaptación al cambio climático, según la [metodología conjunta de los Bancos Multilaterales de Desarrollo](#). Estos recursos contribuyen a la meta del Grupo BID de aumentar el financiamiento de proyectos relacionados con el cambio climático a un 30% de todas las aprobaciones de operaciones a fin del año 2020.

Adicionalmente, se alinea con los indicadores del Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2020-2023 (GN-2727-12), incluyendo: (i) agencias gubernamentales beneficiadas por proyectos que fortalecen los instrumentos tecnológicos y de gestión para mejorar la provisión de servicios públicos; (ii) apoyo no financiero a Pequeña y Mediana Empresa (MIPYME); (iii) formación en integración económica; (iv) mejoras al clima de negocios; (v) apoyo ecosistemas de innovación; (vi) promoción del comercio internacional; (vii) empresas apoyadas en actividades de innovación; (viii) promoción de IED y (ix) mejora de la gestión y sostenibilidad del capital cultural. Por otra parte, está alineada con el área prioritaria de la Estrategia Sectorial sobre Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2) referida al fortalecimiento de las capacidades institucionales para políticas de innovación, y la Estrategia Integrada del BID de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático, de Energía Sostenible y Renovable (GN-2609-1). Esta operación es consistente además con los lineamientos del Documento de Marco Sectorial de Innovación, Ciencia y Tecnología (GN-2791-8); el Documento de Marco Sectorial de Integración y Comercio (GN-2715-11); y el Documento de Marco Sectorial de Cambio Climático (GN-2835-8). También se encuentra alineada con la Estrategia del Grupo BID en Colombia 2019-2022 (GN-2972) bajo el área estratégica de aumentar la productividad de la economía y el objetivo estratégico de estimular la innovación y el desarrollo empresarial; y los objetivos transversales de: (i) preservar y expandir el capital natural, con acciones tendientes a fortalecer la articulación entre la agenda de desarrollo productivo, ciencia e innovación y las prioridades de crecimiento verde; y (ii) promover la internacionalización de la economía colombiana mediante la mejora de las capacidades exportadoras y de atracción de inversión extranjera. Finalmente, la operación se encuentra incluida como parte del programa 2020 con Colombia en el Informe sobre el Programa de Operaciones de 2020 (GN-2991-1).

B. Objetivos, componentes y costo

- 1.32 **Objetivos.** El objetivo general de esta serie programática y su primera operación es contribuir a mejorar la productividad de la economía colombiana a través de medidas que promueven el desarrollo del sector productivo y su diversificación. Los objetivos específicos son: (i) mantener un entorno macroeconómico estable; (ii) fortalecer el marco institucional y de políticas públicas que impulsan la innovación, la productividad a nivel empresarial y el emprendimiento; y (iii) proveer un marco institucional y regulatorio favorable al desarrollo de la economía creativa.
- 1.33 **Componente 1. Estabilidad Macroeconómica.** El objetivo de este componente es mantener un entorno macroeconómico consistente con los objetivos del programa y con los lineamientos de la [Carta de Política](#).
- 1.34 **Componente 2. Instituciones para el Desarrollo Productivo y la Innovación.** Busca fortalecer el marco institucional que norma, diseña, coordina y ejecuta la política nacional en materia de competitividad, desarrollo productivo y CTI&E, para asegurar una gestión coordinada y eficiente de la política pública. Para ello se incluyen las siguientes medidas:
- a. Aprobación de Ley y Decreto reglamentario que crea y pone en funcionamiento el SNCI como instancia de coordinación de los sistemas, órganos y

organizaciones relacionadas con competitividad, productividad e innovación. Para la segunda operación se promoverá la eficiencia en la gestión del sistema con la aprobación de un plan de acción para la simplificación y optimización de instancias del Gobierno Nacional relacionadas con competitividad e innovación.

- b. Creación del Comité Técnico de Sostenibilidad para fortalecer la articulación del SNCI y el Sistema Nacional Ambiental (SINA) en temas relacionados con productividad y competitividad de la Política de Crecimiento Verde. La segunda operación evidenciará la gestión articulada del nuevo comité con la aprobación de estrategias que aborden desafíos transversales a la agenda de desarrollo productivo y sostenibilidad como es el caso de economía circular y bioeconomía.
 - c. Aprobación y reglamentación de la actualización de la normativa relacionada al funcionamiento y coordinación de los consejos nacionales y regionales de CTI para promover una operación conjunta y articulada entre el nivel nacional y regional. La segunda operación busca diseñar y aplicar medidas que incentiven y fortalezcan este alineamiento.
 - d. Creación y reglamentación del MinCTI como organismo rector de la gestión pública en CTI y del SNCTI. La segunda operación buscará la puesta en funcionamiento de un organismo adscrito al MinCTI que sea responsable de la implementación de programas de CTI.
 - e. Desarrollo de un ejercicio de optimización de instrumentos de política del Gobierno Central que incluya: (i) presentación al SNCI de los resultados del ejercicio de recopilación y análisis de instrumentos de políticas del Gobierno Central en las áreas de competitividad e innovación; (ii) aprobación de una metodología para mejorar la calidad y eficiencia del portafolio de estos instrumentos; y (iii) una prueba piloto de la metodología (ArCo) en al menos una institución que ejecute programas en competitividad e innovación. La segunda operación profundizará este esfuerzo a través de la identificación de oportunidades accionables de optimización y la aplicación de la metodología que refuerza la calidad y eficiencia de los instrumentos en una amplia mayoría de ellos.
- 1.35 **Componente 3. Políticas Públicas Favorables al Desarrollo Productivo, la Innovación y el Emprendimiento.** Busca mejorar la oferta de instrumentos de política que mejoren la productividad empresarial y la capacidad de innovación y emprendimiento del país. Para ello, este componente impulsa el desarrollo y puesta en marcha de marcos de política de largo plazo para la gestión y promoción de la CTI&E, incluyendo reformas a los sistemas de calidad y metrología, la promoción de la formalización empresarial y el desarrollo de incentivos para promover la innovación, el crecimiento y la productividad de las empresas. Para esto se contemplan las siguientes medidas:
- a. Aprobación de la política nacional que promueva la formalización empresarial y mejore la relación beneficio-costos de la formalidad para las empresas. La segunda operación considerará avances en la implementación de esta política como es el caso del fortalecimiento de la Ventanilla Única Empresarial (VUE)

y la realización del censo económico. También se contempla la aprobación de la política nacional de fomento al emprendimiento dinámico y de base tecnológica.

- b. Publicación de los lineamientos y recomendaciones para el escalamiento de los servicios de extensión tecnológica. En la segunda operación, tomando en cuenta estos lineamientos, se evaluará la experiencia bajo el programa Fábricas de Productividad.
- c. Publicación del Informe de la Misión Internacional de Sabios 2019 convocada por el Presidente de la República para el impulso de CTI en las siguientes áreas de énfasis: tecnologías convergentes e industrias 4.0, energía sostenible, biotecnología, bioeconomía, océanos y medio ambiente. Sobre esta base, la segunda operación considerará la aprobación de la política nacional para fomento de CTI.
- d. (a) Aprobación de la modificación del incentivo tributario a la I+D empresarial para mejorar su utilidad e impacto; y (b) inicio del proceso de consulta pública para la expedición de la reglamentación de dicha modificación. En la segunda operación se contempla la evaluación de esta medida y su propuesta de fortalecimiento.
- e. Aprobación de una política nacional de laboratorios que mejore las capacidades de cumplimiento de estándares para la calidad. La segunda operación contempla la implementación de acciones estratégicas definidas en esta política, incluyendo el fortalecimiento del INM.
- f. Presentación de la política comercial “Colombia Exporta” que promueva un mejor aprovechamiento de mercados internacionales y atracción de inversiones productivas. La segunda operación contempla el desarrollo de acciones vinculadas al fortalecimiento de las capacidades de exportación del sector productivo y de atracción de inversión extranjera.

1.36 **Componente 4. Marco Institucional y de Políticas Públicas Favorables al Desarrollo de la Economía Creativa.** Busca apoyar esfuerzos de diversificación de la economía colombiana, mediante el impulso al desarrollo de la economía creativa. Para ello, las medidas incorporadas buscan: (i) desarrollar un marco institucional que promueva el desarrollo de una visión estratégica y una gestión coordinada de los esfuerzos públicos en el área; y (ii) apoyar el diseño y la puesta en marcha de un marco regulatorio y de instrumentos de política favorables al crecimiento e internacionalización de las ICC. Específicamente, se contemplan las siguientes medidas:

- a. Creación del Viceministerio de la Creatividad y la Economía Naranja en el Ministerio de Cultura como entidad responsable de articular, liderar y coordinar la política de economía creativa y el inicio de operación de las siete mesas temáticas para la gestión y coordinación pública contempladas en la Ley Naranja. La segunda operación considerará el fortalecimiento de las capacidades de planificación estratégica y coordinación del Viceministerio para mejorar sus capacidades de diseño e implementación de políticas y

programas en el área e impulsará una mejor articulación, planeación estratégica y difusión de avances de las siete mesas temáticas de gestión.

- b. Establecimiento de un esquema de generación y divulgación de información sobre actividades de la economía creativa y cultural (Reporte Naranja) incluyendo la producción de información estadística sobre la contribución de las actividades pertenecientes a dicha economía en los indicadores nacionales de empleo y valor agregado. La segunda operación incluirá la sistematización de la generación y difusión de la información a través del diseño e implementación del Sistema de Información para las actividades de la Economía Naranja (SIENA).
 - c. Emisión por parte de Bancoldex de Bonos Ordinarios dirigidos a financiar el desarrollo de proyectos de economía creativa (Bonos Naranja). La segunda operación contempla el desarrollo de instrumentos y metodologías para facilitar el acceso al financiamiento de empresas de la economía creativa a través de la valoración de activos intangibles.
 - d. Elaboración de un diagnóstico sobre la situación actual y desafíos de política pública de propiedad intelectual, incluyendo derecho de autor, derechos conexos y propiedad industrial, entre otros. La segunda operación abordará la aprobación de la política pública de propiedad intelectual.
 - e. Impulsar sectores creativos intensivos en tecnologías digitales como es el caso de la ampliación de medidas de estímulo a la producción de obras audiovisuales y la adhesión al “Convenio sobre Importación Temporal”, de Estambul (Carnet ATA) para la exportación y reimportación temporal de equipos como medio de facilitación del comercio y de negocios para los sectores relacionados con las producciones audiovisuales y la organización de ferias, espectáculos y eventos. La segunda operación impulsará sectores creativos intensivos en tecnologías digitales como *software* y/o audiovisuales, de acuerdo a las disposiciones de la Política Integral de Economía Naranja.
- 1.37 **Beneficiarios.** El programa beneficiará en general las capacidades del Estado, en particular SNCI, SINA, CRC, MinCTI, MinCIT, y el Ministerio de Cultura, MinCultura, para diseñar e implementar políticas públicas en materia de desarrollo productivo, innovación y emprendimiento, y al sector productivo, tradicional⁴² y emergente, incluyendo MIPYMES, en la medida en que mejora la oferta de bienes públicos e instrumentos de mercado favorables a su desarrollo y al crecimiento de su productividad.

C. Indicadores Claves de Resultados

- 1.38 El impacto de las reformas reconocidas en esta operación se medirá utilizando como indicador la contribución de la PTF al crecimiento anual del PIB. El impacto de los objetivos específicos se medirá para el caso del objetivo específico (ii) con:
- (a) el promedio del gasto en actividades de CTI ejecutado por el sector privado; y
 - (b) el índice *Starting a Business* del reporte *Doing Business*; y para el caso del

⁴² A agosto de 2017, 1.602.105 empresas estaban registradas en el Registro Único Empresarial y Social en Colombia. 96% de dichos registros corresponden a microempresas. Según DANE, alrededor del 70% de las microempresas en el país no cuentan con registro mercantil (CONPES 3959).

objetivo específico (iii) con: (c) el índice *Creative Outputs* del *Global Innovation Index*; y (d) el valor agregado bruto de las actividades incluidas totalmente en la economía naranja como porcentaje de PIB no minero-energético. Los indicadores de resultados permitirán medir avances de corto plazo en la consecución de los objetivos del programa. En el caso del objetivo específico (ii) se utiliza: (a) el porcentaje de instrumentos públicos de desarrollo productivo, CTI&E con presupuesto inferior a mil millones de pesos colombianos; (b) el porcentaje de empresas con menos de 10 años de operación que postulan al incentivo tributario a la I+D; (c) el costo del registro mercantil como porcentaje del PIB per cápita; (d) el porcentaje de empresas beneficiarias del programa nacional de extensión tecnológica establecidas en Bogotá y Cundinamarca (como % del total de empresas beneficiarias); y (e) el tiempo para cumplir requerimientos fronterizos (en importación). Para el objetivo específico (iii) se utilizan los siguientes indicadores de resultado: (a) promedio del crecimiento anual de la producción del sector audiovisual; y (b) total de largometrajes producidos en el país.

- 1.39 **Análisis Económico.** Con base en recomendaciones de la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) en su revisión sobre Evaluabilidad de los Proyectos del Banco de 2011⁴³ y en los resultados de la revisión de las prácticas y estándares de evaluación para los préstamos de apoyo a reformas de política llevada a cabo por el Grupo de Cooperación de Evaluación (ECG, por sus siglas en inglés, compuesto por las Oficinas de Evaluación Independiente de los Bancos Multilaterales de Desarrollo)⁴⁴, previsto en el párrafo 1.3 del documento GN-2489-5 (Revisión de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) para Operaciones con y sin Garantía Soberana) que, entre otros, señalan que no resultaría necesario incluir un análisis de eficiencia en el uso de los recursos financieros⁴⁵, se determinó que no se realizará un análisis económico para este tipo de préstamo como fue informado al Directorio del Banco. Por lo tanto, la presente operación de préstamo no incluye un análisis económico y, por consiguiente, no se considera el análisis económico para efectos de medir el puntaje de evaluabilidad en la DEM del presente programa.

II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

A. Instrumentos de Financiamiento

- 2.1 **Instrumento financiero.** La presente operación es la primera de dos operaciones consecutivas vinculadas técnicamente entre sí, pero financiadas de forma independiente bajo la modalidad de PBP: La modalidad PBP, en consistencia con el documento “Préstamos en Apoyo de Reformas de Política: Directrices sobre Preparación y Aplicación” (CS-3633-2), constituye el instrumento más apropiado

⁴³ RE-397-1: Actualmente, el puntaje de la sección de análisis económico se calcula utilizando el valor máximo del análisis de costos y beneficios y del análisis de la eficacia en función de los costos. Sin embargo, estos análisis no pueden aplicarse a los préstamos en apoyo de reforma de política.

⁴⁴ *Good Practice Standards for the Evaluation of Public Sector Operations. Evaluation Cooperation Group, Working Group on Public Sector Evaluation, 2012 Revised Edition.* Febrero de 2012.

⁴⁵ Según el ECG, los Préstamos Basados en Políticas (PBL) deben ser evaluados de acuerdo con la relevancia, efectividad y sostenibilidad. La eficiencia no se incluyó como criterio, dado que el dimensionamiento de los PBL está vinculado a la brecha de financiamiento de un país, siendo independiente de los beneficios del proyecto.

ya que: (i) facilita un diálogo continuo de política entre el país y el Banco; (ii) permite un monitoreo del avance del proceso de reforma; (iii) brinda flexibilidad al Banco y al país, para adaptarse a nuevos conocimientos y/o sucesos que ocurran; y (iv) da oportunidad para evaluar los avances logrados en la primera operación. La segunda operación de este programa profundizará los aspectos iniciados bajo la primera.

- 2.2 **Dimensionamiento.** El monto de esta primera operación es de US\$850 millones con cargo al Capital Ordinario del Banco. Esta cantidad contribuye a atender las necesidades de recursos fiscales del país si bien no guardan relación directa con los costos de las reformas siguiendo lo dispuesto en el literal (b) del párrafo 3.27 del documento CS-3633-2. La operación representa aproximadamente el 5,2% de los requerimientos de financiamiento del Gobierno Nacional Central para 2020 y 17,7% del financiamiento estimado con multilaterales para dicho año⁴⁶. Las medidas contempladas en la segunda operación fueron conceptualizadas para cumplimiento en un horizonte de dos años. La incorporación de la segunda operación en el programa de préstamos con el país está sujeta a las definiciones del ejercicio de programación entre el Banco y el país.

B. Riesgos Ambientales y Sociales

- 2.3 En atención a la Directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703), este Programa no requiere clasificación de impactos ex-ante. La operación apoya la definición de políticas, normas, instrumentos de gestión y otras acciones de fortalecimiento institucional por lo cual no se prevén efectos significativos directos en el medio ambiente y los recursos naturales.

C. Riesgos Fiduciarios

- 2.4 No se identifican riesgos fiduciarios. El instrumento financiero propuesto provee fondos de libre disponibilidad para apoyo presupuestario sobre la base de la existencia de un marco de política fiscal responsable. El prestatario, y receptor de los recursos, cuenta con sistemas nacionales de gestión financiera adecuados.

D. Otros Riesgos y temas claves

- 2.5 **Gestión pública y gobernabilidad.** La evaluación de riesgos identificó los siguientes riesgos de nivel medio en cuanto a la gestión pública y gobernabilidad para el logro de los objetivos del programa:
- a. La multiplicidad de actores públicos en materia de políticas para la promoción del desarrollo productivo, la innovación, el emprendimiento y la economía creativa podría retrasar el cumplimiento de las condiciones de política de la segunda fase de este programa (ver ¶3.2 sobre mecanismo de coordinación interinstitucional). Se ha propuesto mitigar su impacto apoyando instancias de coordinación del SNCI y entes responsables de la implementación de la política pública en estas áreas. Este apoyo tomará la forma de talleres y seminarios especializados dirigidos a promover el diálogo entre dichos entes

⁴⁶ A la fecha de elaboración de este documento se estaba revisando el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020, lo que puede derivar en reestimaciones de las necesidades totales de financiamiento, así como de sus distintas fuentes.

en espacios abiertos que promuevan el aprendizaje compartido de buenas prácticas institucionales de coordinación a la luz de experiencias internacionales.

- b. Las reformas propuestas afectarán intereses creados que pueden generar resistencia y afectar la oportuna implementación de la segunda fase del programa. Para su mitigación se ha propuesto apoyar la creación de consensos sobre las medidas impulsadas por el programa mediante talleres donde participen los principales *stakeholders* de las áreas en las que actúa el programa, con el objetivo de hacer explícitos los intereses afectados por las reformas y áreas de intereses compartidos y, eventualmente, proponer acciones compensatorias.
 - c. Debilidades en la voluntad y en el proceso de medición, monitoreo y evaluación de las reformas de este programa, especialmente las destinadas a sectores específicos, pueden afectar el logro de los objetivos del programa. Para su mitigación se brindará apoyo a las entidades responsables de la implementación de la política pública en desarrollo productivo, innovación, emprendimiento y economía creativa para favorecer su visión de largo plazo sobre las políticas y su capacidad de internalización de los procesos de aprendizaje. Para esto se desarrollarán estudios, definidos en coordinación con los entes involucrados, que apoyen la generación de capacidades técnicas que fortalezcan los procesos de seguimiento y evaluación del estado del arte en el tema.
 - d. Algunas de las reformas que acompaña este programa podrían no ser sostenidas en el tiempo por falta de recursos y capacidades propias del gobierno. Para su mitigación se brindará apoyo a MinCTI en sus esfuerzos por fortalecer su capacidad de gestión, diseño e implementación de la política pública en CTI. Para ello se prestará asistencia técnica a la consolidación de la estructura del nuevo Ministerio y su alineación con las políticas nacionales y el DNP en particular (§1.29). Este apoyo estará en línea con el trabajo previo acumulado durante la preparación de este programa.
- 2.6 **Sostenibilidad del programa.** Al tratarse de la primera operación en la serie programática, se subraya la importancia que tienen las reformas emprendidas en estas dos operaciones como parte de un esfuerzo sostenible de mediano y largo plazo para fortalecer el marco institucional y las políticas públicas que generan incentivos a la innovación y adopción tecnológica, e impulsan el crecimiento, la productividad y diversificación del sector productivo. La consistencia de las medidas aquí impulsadas por el gobierno con las prioridades del PND y las recomendaciones de la evaluación de la PDP de la OCDE, brinda un entorno de continuidad natural en la agenda de reformas en el largo plazo. Adicionalmente es de reiterarse que el Banco ha venido contribuyendo al desarrollo de la agenda de desarrollo productivo e innovación en el país mediante otras operaciones de crédito que complementan esta operación, actividades de CT no reembolsable y productos de conocimiento que soportan su desarrollo y la generación de capacidades (§1.25 al §1.27).

III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

A. Resumen de los Arreglos de Implementación

- 3.1 **Prestatario y Organismo Ejecutor.** El Prestatario será la República de Colombia. El Organismo Ejecutor (OE) será el MHyCP, que llevará a cabo el programa en coordinación con el DNP, que actuará como coordinador técnico y otras entidades involucradas en la ejecución. El OE en coordinación con el DNP: (i) monitoreará el avance en el cumplimiento de las condiciones del programa a través de reuniones de seguimiento semestral con los representantes de las entidades involucradas y el envío de un informe semestral al BID; (ii) impulsará acciones para el logro de los objetivos de política definidos; y (iii) proveerá la información necesaria sobre el cumplimiento de las condiciones de políticas acordadas.
- 3.2 **Mecanismo de coordinación interinstitucional.** La coordinación técnica del programa estará a cargo del DNP, quien coordinará con los demás organismos públicos y privados involucrados en el avance y oportuno cumplimiento de las diferentes medidas de políticas del programa y sus medios de verificación correspondientes. Para ello, el DNP realizará reuniones con las distintas entidades del gobierno que tengan a su cargo la adopción de medidas o ejecución técnica de actividades; dará seguimiento al cumplimiento de dichas actividades para asegurar su exitosa ejecución; reunirá toda la información necesaria para el seguimiento y evaluación del programa; y gestionará los riesgos y problemas estratégicos, técnicos y de coordinación asociados a la ejecución del programa.
- 3.3 **Condiciones contractuales especiales previas al primer y único desembolso del financiamiento. El desembolso de los recursos del financiamiento del Banco estará sujeto al cumplimiento por parte del Prestatario, a satisfacción del Banco, de las condiciones de reforma de política, previstas en la Matriz de Políticas (Anexo II), en adición al cumplimiento de las demás condiciones establecidas en el contrato de préstamo.** Se confirmará el cumplimiento de las condiciones de política mediante la [Matriz de Medios de Verificación](#). El Banco podrá solicitar auditoría externa del programa en caso de considerarlo pertinente.

B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados

- 3.4 **Monitoreo.** Se elaboró un [Plan de Monitoreo y Evaluación](#) (PME) para monitorear los resultados del programa. Los instrumentos que conforman este plan son: (i) la Matriz de Políticas (Anexo II); (ii) la [Matriz de Medios de Verificación](#); y (iii) la Matriz de Resultados (Anexo III). Estos configuran los parámetros clave para la supervisión y evaluación de los resultados del programa. La implementación del programa será monitoreada por el MHyCP en coordinación con el DNP. El prestatario y el Banco mantendrán reuniones semestrales para revisar el cumplimiento de las condiciones requeridas por el programa. En particular, el DNP será la entidad encargada de la recopilación de la información requerida para la supervisión del programa.
- 3.5 **Evaluación.** Se dará cuenta de la evaluación del programa en el Informe de Terminación de Proyecto según las guías OP-1242-5 a desarrollarse al final de la serie programática. El logro de los objetivos del programa será corroborado a

través de los indicadores de impacto y de resultado incluidos en la Matriz de Resultados del programa. La metodología de evaluación, para cada uno de los indicadores incluidos, será una evaluación reflexiva (antes y después). Para la construcción de los indicadores se utilizan datos de las Cuentas Nacionales y la Cuenta Satélite de Economía Naranja del DANE, del Observatorio Colombia de Ciencia y Tecnología, datos de registro del DNP, MinCTI, y Colombia Productiva, e indicadores de fuente internacional de *Penn World Table*, Banco Mundial, Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Ver [PME](#)).

IV. CARTA DE POLÍTICA

- 4.1 La Matriz de Políticas para el programa (Anexo II) está alineada con la [Carta de Política](#), emitida por la República de Colombia, en la que se reafirma el compromiso del gobierno de implementar las actividades acordadas con el Banco.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo		
Resumen		CO-L1254
I. Prioridades corporativas y del país		
1. Objetivos de desarrollo del BID		Sí
Retos Regionales y Temas Transversales	-Productividad e Innovación -Integración Económica -Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental -Capacidad Institucional y Estado de Derecho	
Indicadores de desarrollo de países	-Micro / pequeñas / medianas empresas a las que se les proporciona apoyo no financiero (#)* -Profesionales de los sectores públicos y privado capacitados o asesorados en integración económica (#)* -Agencias gubernamentales beneficiadas por proyectos que fortalecen los instrumentos tecnológicos y de gestión para mejorar la provisión de servicios públicos (#)* -Reformas al ambiente de negocio promulgadas (#)* -Proyectos que apoyan los ecosistemas de innovación (#)* -Monto del comercio internacional promovido (US\$)* -Empresas apoyadas en actividades de innovación (#)* -Monto de la IED promovida (US\$)* -Beneficiarios de una mejor gestión y uso sostenible del capital cultural (#)*	
2. Objetivos de desarrollo del país		Sí
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2972	Estimular la innovación y el desarrollo empresarial y agrícola.
Matriz de resultados del programa de país	GN-2991-1	La intervención está incluida en el Programa de Operaciones de 2020.
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)		
II. Development Outcomes - Evaluability		Evaluable
3. Evaluación basada en pruebas y solución		7.7
3.1 Diagnóstico del Programa		3.0
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas		1.7
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados		3.0
4. Análisis económico ex ante		NA
5. Evaluación y seguimiento		7.0
5.1 Mecanismos de Monitoreo		2.5
5.2 Plan de Evaluación		4.5
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación		
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad		Medio
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad		Sí
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales		Sí
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación		
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales		B.13
IV. Función del BID - Adicionalidad		
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales		
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)		
No-Fiduciarios	Sí	Sistema Nacional de Planeación Estratégica, Sistema Nacional de Estadística.
La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:		
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto		

Nota: (*) Indica contribución al Indicador de Desarrollo de Países correspondiente.

Entre 1970 y 2015, la productividad laboral en Colombia creció a tasas menores al 1%, mientras que la productividad total de los factores tuvo un crecimiento casi nulo. Cifras del 2015 indican que 5 trabajadores colombianos son necesarios para producir el mismo valor agregado que un trabajador estadounidense. La baja productividad suele desprenderse ya sea de fallas de mercado o de fallas de estado. Referente lo segundo, se necesita contar con políticas horizontales que generen condiciones e incentivos aptos para impulsar la productividad en las empresas, cuyas decisiones se estima explican 65% del crecimiento de la productividad. La innovación empresarial es fundamental para la productividad y solo un tercio de las empresas manufactureras colombianas han introducido innovaciones. Además, en Colombia, solamente 30% de la inversión en investigación y desarrollo (I+D) se lleva a cabo por las empresas, frente a 65% en los países OECD. El gobierno colombiano ha lanzado el Plan Nacional de Desarrollo, que impulsa la provisión de bienes públicos de carácter horizontal para la productividad, con un enfoque especial en la economía creativa. Entre las fallas de estado en el ámbito de productividad en Colombia se identifican entre otras: (i) un gran número de actores e intervenciones, poco articuladas entre sí y con duplicidad de roles; (ii) falta de priorización de programas y limitada capacidad; (iii) la ausencia de un organismo líder; (iv) falta de operatividad de agenda transversal (como crecimiento verde); y (v) la ausencia de lineamientos de largo plazo. En respuesta el objetivo general de la serie programática (PBP) y esta primera operación es contribuir a mejorar la productividad de la economía colombiana a través de medidas que promuevan el desarrollo del sector productivo y su diversificación. Los objetivos específicos son: (i) mantener un entorno macroeconómico estable; (ii) fortalecer el marco institucional y de políticas públicas que impulsan la innovación, la productividad a nivel empresarial y de emprendimiento; y (iii) proveer un marco institucional y regulatorio favorable al desarrollo de la economía creativa. Las reformas propuestas incluyen la creación del MinCTI como organismo rector del sistema nacional de competitividad e innovación; la actualización de las normativas que regulan los temas de ciencia, tecnología, en innovación (CTI); el análisis de instrumentos existentes para su racionalización y mejora; y la reforma de sistemas de metrología (que son un vehículo para mostrar calidad); así como también el apoyo a la economía creativa incluyendo un diagnóstico a los desafíos del país en cuanto a los derechos de propiedad intelectual y el apoyo a sectores creativos. Algunos resultados a largo plazo incluyen: (i) una mejora en el promedio del gasto en actividades de CTI ejecutada por el sector privado como porcentaje del PIB; (ii) una mejora en el puntaje del país en el índice de Productos Creativos del Índice de Innovación Global; entre otros. En el término medio, algunos resultados son: (i) que un mayor porcentaje de las empresas que postulan al incentivo tributario de I+D sean empresas jóvenes de menos de 10 años de operación; (ii) una disminución en el porcentaje de instrumentos públicos de desarrollo productivo con un bajo presupuesto (menor a COP1.000 MM) – para mostrar su racionalización; y (iii) una disminución en el costo de registro mercantil de una nueva empresa (como % del PIB per cápita); entre otros. Al cierre, se va a utilizar una evaluación reflexiva de los resultados.

MATRIZ DE POLÍTICA

Objetivo: El objetivo general de esta serie programática y su primera operación es contribuir a mejorar la productividad de la economía colombiana a través de medidas que promueven el desarrollo del sector productivo y su diversificación. Los objetivos específicos son: (i) mantener un entorno macroeconómico estable; (ii) fortalecer el marco institucional y de políticas públicas que impulsan la innovación, la productividad a nivel empresarial y el emprendimiento; y (iii) proveer un marco institucional y regulatorio favorable al desarrollo de la economía creativa.

Objetivos de Política	Acciones de Política de la Primera Operación	Estado de Cumplimiento de las Acciones de Política de la Primera Operación¹	Activadores de Política de la Segunda Operación
Componente 1. Estabilidad Macroeconómica			
1. Promover estabilidad macroeconómica.	1.1 Mantener un entorno macroeconómico consistente con los objetivos del programa y los lineamientos de la Carta de Política y la Matriz de Política.	Cumplida	1.1 Mantener un entorno macroeconómico consistente con los objetivos del programa y los lineamientos de la Carta de Política y la Matriz de Política.
Componente 2. Instituciones para el Desarrollo Productivo y la Innovación			
2. Fortalecer el marco institucional que norma, diseña, coordina y ejecuta la política nacional en materia de competitividad, desarrollo productivo y CTI&E, para asegurar una	2.1 Aprobación de (a) Ley y (b) Decreto reglamentario que crea y pone en funcionamiento el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI) como instancia articuladora de todos los sistemas, órganos e instancias del Estado relacionadas con competitividad, productividad e innovación.	(a) Cumplida (II trimestre, 2019) (b) Cumplida (III trimestre, 2019)	2.1 Aprobación del plan de acción para la simplificación y optimización de las instancias del Gobierno Nacional relacionadas con competitividad e innovación.

¹ De conformidad con lo establecido en el documento GN-3633-2 (Préstamos en Apoyo de Reformas de Política: Directrices sobre Preparación y Aplicación), el cumplimiento de todas las condiciones especificadas para el desembolso, incluido el mantenimiento de un marco apropiado de política macroeconómica, será verificado por el Banco al momento de la solicitud del correspondiente desembolso por el Prestatario y reflejado oportunamente en el memorando de elegibilidad para desembolso.

Objetivos de Política	Acciones de Política de la Primera Operación	Estado de Cumplimiento de las Acciones de Política de la Primera Operación ¹	Activadores de Política de la Segunda Operación
gestión coordinada y eficiente de la política pública.	2.2 Creación del Comité Técnico de Sostenibilidad para fortalecer la articulación del SNCI y el Sistema Nacional Ambiental (SINA) en los temas relacionados con productividad y competitividad de la Política de Crecimiento Verde.	Cumplida (IV trimestre, 2019)	2.2 Aprobación en el Comité Técnico de Sostenibilidad de las Estrategias de (a) Economía Circular y (b) Bio Economía.
	2.3 Aprobación (a) y reglamentación (b) de la actualización de la normativa relacionada al funcionamiento y la coordinación de los consejos nacionales y regionales de competitividad y ciencia, tecnología e innovación para promover una operación conjunta y articulada entre el nivel nacional y regional.	(a) Cumplida (II trimestre, 2019) (b) Cumplida (VIII trimestre, 2019)	2.3 Diseño y aplicación de una metodología que incentive la alineación de las prioridades identificadas en las Agendas Departamentales de Competitividad e Innovación (ADCI), promoviendo una mejor coordinación entre el Gobierno Nacional y los territorios.
	2.4 Creación (a) y reglamentación (b) del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MinCTI) como organismo rector de la gestión pública en CTI y del SNCTI.	(a) Cumplida (I trimestre, 2019) (b) Cumplida (IV trimestre, 2019)	2.4 Entrada en funcionamiento del organismo adscrito al MinCTI responsable de la implementación de programas en Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI).
	2.5 Desarrollo de un ejercicio de optimización de instrumentos de política del Gobierno Central que incluya: (a) Presentación al SNCI de los resultados del ejercicio de recopilación y análisis de instrumentos de políticas del Gobierno Central en las áreas de competitividad e innovación; (b) Aprobación de una metodología	(a) Cumplida (III trimestre, 2019) (b) Cumplida (IV trimestre, 2019) (c) Cumplida (III trimestre, 2019)	2.5 (a) Informe de recomendaciones del DNP y Dirección de Innovación y Desarrollo Empresarial (DIDE) sobre las oportunidades de optimización identificadas después del análisis del portafolio de instrumentos en al menos dos entidades ejecutoras, y (b) Aplicación de los <i>Test</i> de Funcionalidad, definidos en ArCo, en al menos 80% de los programas en competitividad e innovación

Objetivos de Política	Acciones de Política de la Primera Operación	Estado de Cumplimiento de las Acciones de Política de la Primera Operación ¹	Activadores de Política de la Segunda Operación
	que mejore la calidad y eficiencia del portfolio de instrumentos en las áreas de competitividad e innovación del Gobierno Nacional, y (c) Prueba piloto de la metodología (ArCo) en al menos una institución que ejecute programas en competitividad e innovación.		identificados en el ejercicio de recopilación y análisis de instrumentos.
Componente 3. Políticas Públicas Favorables al Desarrollo Productivo, la Innovación y el Emprendimiento			
3. Desarrollar e implementar políticas públicas que promueven el desarrollo productivo, la innovación y el emprendimiento.	3.1 Aprobación de la Política Nacional que promueva la formalización empresarial y mejore la relación beneficio-costos de la formalidad para las empresas.	Cumplida (I trimestre, 2019)	3.1 (a) Fortalecer la VUE como el canal de registro, operación y cierre de las empresas; (b) Realizar un nuevo censo económico; y (c) Aprobación de una política nacional para el fomento del emprendimiento dinámico y de base tecnológica.
	3.2 Publicación de los lineamientos y recomendaciones para el escalamiento de los servicios de extensión tecnológica en Colombia.	Cumplida (III trimestre, 2019)	3.2 Evaluación de impacto del programa Fábricas de Productividad.
	3.3 Publicación del Informe de la Misión Internacional de Sabios 2019 convocada por el Presidente de la República para el impulso de la ciencia, la tecnología y la innovación en las siguientes áreas de énfasis: tecnologías convergentes e industrias 4.0, energía sostenible, biotecnología, bioeconomía, océanos y medio ambiente.	Cumplida (IV trimestre, 2019)	3.3 Aprobación del documento CONPES que presente la política nacional de fomento a la CTI.

Objetivos de Política	Acciones de Política de la Primera Operación	Estado de Cumplimiento de las Acciones de Política de la Primera Operación ¹	Activadores de Política de la Segunda Operación
	3.4 (a) Aprobación de la modificación del incentivo tributario a la I+D empresarial para mejorar su utilidad e impacto y (b) inicio del proceso de consulta pública para la expedición de la reglamentación de dicha modificación.	(a) Cumplida (II trimestre, 2019) (b) Cumplida (II trimestre, 2020)	3.4 (a) Realización de una evaluación de impacto del incentivo tributario a la I+D empresarial; y (b) Propuesta de reforma al incentivo tributario, con base a los resultados de la evaluación.
	3.5 Aprobación de una política nacional de laboratorios que mejore las capacidades de cumplimiento de estándares para la calidad.	Cumplida (I trimestre, 2019)	3.5 Como parte de la implementación de la política nacional sobre laboratorios de calidad: (a) desarrollar una propuesta de fortalecimiento al Instituto Nacional de Metrología (INM); (b) elaborar e implementar una metodología para priorizar el desarrollo de Materiales de Referencia y Ensayos de Aptitud; y (c) identificar las brechas de capital humano para los laboratorios del país.
	3.6 Presentación de la política comercial “Colombia Exporta” que promueve un mejor aprovechamiento de mercados internacionales y atracción de inversiones productivas.	Cumplida (IV trimestre, 2018)	3.6 (a) Desarrollar al menos dos programas vinculados a la estrategia de fábricas de internacionalización; (b) Formular el modelo de gobernanza de la Ventanilla Única del Inversionista (VUI); y (c) desarrollar un mapeo y la propuesta de simplificación de los principales trámites de inversión.
Componente 4. Marco Institucional y de Políticas Públicas Favorables al Desarrollo de la Economía Creativa			
4. Generar un marco institucional y regulatorio favorable al desarrollo de la economía creativa.	4.1 (a) Creación del Viceministerio de la Creatividad y la Economía Naranja en el Ministerio de Cultura como entidad responsable de articular, liderar y coordinar la política de economía creativa; y (b) Inicio de operación de las siete mesas temáticas para la gestión y	(a) Cumplida (IV trimestre, 2018) (b) Cumplida (I y II trimestre, 2019)	4.1 (a) Fortalecimiento de las capacidades de planificación estratégica y coordinación del Viceministerio de la Creatividad y la Economía Naranja para mejorar sus capacidades de diseño, coordinación y ejecución de la políticas y programas para el desarrollo de la economía creativa; y (b) Aprobación e inicio de operación de

Objetivos de Política	Acciones de Política de la Primera Operación	Estado de Cumplimiento de las Acciones de Política de la Primera Operación ¹	Activadores de Política de la Segunda Operación
	coordinación pública contempladas en la Ley Naranja.		estrategia que promueva la articulación de planes de trabajo y difusión de avances entre las siete mesas temáticas para la gestión y coordinación pública contempladas en la Ley Naranja.
	4.2 Establecimiento de un esquema de generación y divulgación de información sobre actividades de la economía creativa y cultural (Reporte Naranja) incluyendo la producción de información estadística sobre la contribución de las actividades pertenecientes a dicha economía en los indicadores nacionales de empleo y valor agregado.	Cumplida (II trimestre, 2019)	4.2 Diseño e implementación del Sistema de Información para las actividades de la Economía Naranja (SIENA).
	4.3 Emisión por parte de Bancoldex de Bonos Ordinarios dirigidos a financiar el desarrollo de proyectos de economía creativa (Bonos Naranja).	Cumplida (IV trimestre, 2018)	4.3 Desarrollar instrumentos y metodologías para facilitar el acceso al financiamiento a través de la valoración de activos intangibles.
	4.4 Elaboración de un diagnóstico sobre la situación actual y desafíos de política pública en Derecho de Autor, Derechos Conexos y Propiedad Industrial, entre otros elementos relevantes a la Política de Propiedad Intelectual.	Cumplida (IV trimestre, 2019)	4.4 Aprobación de documento CONPES de Política de Propiedad Intelectual, que incluye temas en materia de Propiedad Industrial, Derecho de Autor y Derechos Conexos, entre otros.
	4.5 Impulsar sectores creativos intensivos en tecnologías digitales:	(a) Cumplida (II trimestre, 2019)	4.5 Impulsar sectores creativos intensivos en tecnologías digitales como <i>software</i> y/o

Objetivos de Política	Acciones de Política de la Primera Operación	Estado de Cumplimiento de las Acciones de Política de la Primera Operación¹	Activadores de Política de la Segunda Operación
	(a) Ampliación de los estímulos a la producción de obras audiovisuales; y (b) Adhesión al “Convenio sobre Importación Temporal”, de Estambul (Carnet ATA) para la exportación y reimportación temporal de equipos como medio de facilitación del comercio y de negocios para los sectores relacionados con las producciones audiovisuales y la organización de ferias, espectáculos y eventos.	(b) Cumplida (III trimestre, 2019)	audiovisuales, en consistencia con las disposiciones de la Política Integral de Economía Naranja.

MATRIZ DE RESULTADOS

Objetivo del Proyecto:	El objetivo general de esta serie programática y su primera operación es contribuir a mejorar la productividad de la economía colombiana a través de medidas que promueven el desarrollo del sector productivo y su diversificación. Los objetivos específicos son: (i) mantener un entorno macroeconómico estable; (ii) fortalecer el marco institucional y de políticas públicas que impulsan la innovación, la productividad a nivel empresarial y el emprendimiento; y (iii) proveer un marco institucional y regulatorio favorable al desarrollo de la economía creativa.
-------------------------------	--

IMPACTOS ESPERADOS

Indicadores	Unidad de medida	Línea de Base	Año de Línea de Base	Meta (2024)	Medio de verificación	Observaciones
Impacto esperado 1 (relacionado al objetivo general): contribuir al crecimiento de la economía						
Contribución de la productividad total de factores al crecimiento (% crecimiento del PIB)	%	20%	2017	23%	<i>Penn World Table 9.1</i>	<u>Línea de base:</u> promedio anual 2011-2017 del porcentaje crecimiento anual del PIB atribuible a la PTF. <u>Meta:</u> anual en 2024; corresponde al nivel que permitiría igualar la contribución promedio de la PTF al crecimiento 2001-2011. <u>Evaluación:</u> reflexiva por comparación antes y después.
Impacto esperado 2 (relacionado al objetivo específico 2): fortalecimiento del marco institucional y de políticas públicas que impulsan el desarrollo productivo, la innovación, el emprendimiento						
Promedio del Gasto en Actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación ejecutado por el sector privado (% del PIB)	%	0,35	2017	0,55	Informe Anual de Indicadores de Ciencia y Tecnología, del Observatorio Colombiano en Ciencia y Tecnología	<u>Línea de base:</u> promedio anual 2015-2017. <u>Meta:</u> promedio anual 2021-2023, indicador aumenta 5% anualmente. <u>Evaluación:</u> reflexiva por comparación antes y después.
<i>Índice Starting a Business - Doing Business Report</i>	Índice	85,31	2018	85,94	<i>Doing Business Report – Banco Mundial</i>	Mide el número de procesos, tiempo, costo y capital mínimo pagado por una empresa pequeña o mediana para comenzar a operar formalmente. Toma valores entre 0 y 100. Valor alto indica mejor desempeño. La escala se normaliza año a año: 0 representa al país con peor desempeño y 100 al de mejor desempeño. <u>Línea de base:</u> valor del índice para Colombia calculado en reporte 2019. <u>Meta:</u> alcanzar posición de México en Reporte 2019 (94). <u>Evaluación:</u> reflexiva por comparación antes y después.

Indicadores	Unidad de medida	Línea de Base	Año de Línea de Base	Meta (2024)	Medio de verificación	Observaciones
Impacto esperado 3 (relacionado al objetivo específico 3): proveer un marco institucional y regulatorio favorable al desarrollo de la economía creativa.						
Índice “Creative Outputs” del <i>Global Innovation Index</i>	Índice	22,3	2018	24,0	<i>Global Innovation Index</i> - OMPI	Mide el desempeño de una economía en la producción de activos intangibles, bienes y servicios creativos, y creatividad digital. Toma valores entre 0 y 100. Valor alto indica mejor desempeño. La escala se normaliza año a año: 0 representa al país con peor desempeño y 100 al mejor desempeño. <u>Línea de base:</u> valor reportado en Informe de 2019. <u>Meta:</u> equivale a subir de la posición 85 a 77 en el ranking 2019, alcanzando actual posición de Argentina. <u>Evaluación:</u> reflexiva por comparación antes y después.
Valor agregado bruto de las actividades de la economía naranja (como % del PIB no minero-energético)	%	1,69	2018	1,79	Actualización anual de la Cuenta Satélite de Cultura y Economía Naranja – DANE	<u>Línea de base:</u> promedio anual 2016-2018, del valor agregado de 32 actividades (CIU rev.4, a 4 dígitos) de inclusión total en cuenta satélite de economía naranja ¹ , como porcentaje del PIB sin considerar actividades minero-energéticas (sector B, D y E). <u>Meta:</u> resultado anual para 2024. <u>Evaluación:</u> reflexiva por comparación antes y después.

¹ Existen otras 69 actividades de “inclusión parcial” en la cuenta satélite de economía naranja que no serán incluidas en la estimación de este indicador, debido a que no se cuenta con datos adecuados para estimar con precisión el peso de las actividades creativas y culturales en dichos sectores.

RESULTADOS ESPERADOS

Indicadores	Unidad de medida	Línea de Base	Año de Línea de Base	Meta (2022)	Medio de verificación	Observaciones
Resultado Esperado 1 (relacionado al objetivo específico 2): fortalecimiento del marco institucional y de políticas públicas que impulsan el desarrollo.						
Instrumentos públicos de desarrollo productivo, emprendimiento, y ciencia, tecnología e innovación con presupuesto inferior a COP1.000 millones (como % del total de instrumentos públicos de apoyo a CTI y desarrollo productivo)	%	18	2018	16	Datos recolectados por la Dirección de Innovación y de Desarrollo Empresarial del DNP (DNP-DIDE), en el marco de ArCo.	La dispersión del gasto público en CTI&E entre diferentes instrumentos afecta su efectividad. Un síntoma de esta dispersión es la existencia de instrumentos de bajo presupuesto sin escala suficiente para ser efectivos. Este indicador de resultados mide la proporción de instrumentos con bajo presupuesto. Una disminución en su valor es una señal de mejora institucional en la provisión de instrumentos de apoyo a CTI&E. En el marco de ArCo se recopila y analiza esta información anualmente. Evaluación: reflexiva por comparación antes y después.
Empresas de menos de 10 años de operación que postulan al incentivo tributario a I+D (como % del total de empresas que postulan)	%	$y = TBD^2$	2018	[y × 1,05]	Datos de registro del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MinCTI)	<u>Línea de base:</u> Equivale al promedio anual 2016-2018, del porcentaje de empresas con menos de 10 años que postulan proyectos al instrumento de incentivos tributarios a I+D. Como referencia, el valor de este indicador para el año 2018 fue de 22%. El valor para el promedio 2016-2018 estará disponible antes de la firma del programa. Meta: crecimiento anual, establecida en 2022. Evaluación: reflexiva por comparación antes y después.
Costo de registro mercantil de una nueva empresa (% del PIB per cápita)	%	14	2018	11	<i>Doing Business Report</i> – Banco Mundial	Si bien una mejora en el procedimiento de registro de una nueva empresa puede medirse a través de la cantidad de procesos que deben llevarse a cabo, el tiempo que toman estos, o el costo del procedimiento, se escoge este último pues tiene una conexión directa, y de corto plazo, con la política nacional que aborda este tema (Conpes 3956).

² Por determinar.

Indicadores	Unidad de medida	Línea de Base	Año de Línea de Base	Meta (2022)	Medio de verificación	Observaciones
						<p><u>Línea de base:</u> corresponde a lo reportado en <i>Doing Business</i> 2019. <u>Meta:</u> alcanzar el valor de Bahamas en Reporte 2019. <u>Evaluación:</u> reflexiva por comparación antes y después.</p>
<p>Porcentaje de empresas beneficiarias del programa nacional de extensión tecnológica establecidas en Bogotá y Cundinamarca (como % del total de empresas beneficiarias)</p>	<p>%</p>	<p>51</p>	<p>2018</p>	<p>46</p>	<p>Datos de registro de Colombia Productiva (entidad a cargo del programa)</p>	<p>Una disminución en este indicador sugiere menor concentración de beneficiarios en el área capital, mejorando la distribución regional, en línea con recomendaciones técnicas para estos programas. <u>Línea de base:</u> Empresas participantes en el programa piloto de extensión tecnológica, en 2012 (DNP, SENA y Banco Mundial). <u>Meta:</u> disminuir en 25% la concentración de beneficiarios en el área capital. Evaluación será reflexiva por comparación antes y después.</p>
<p>Tiempo para cumplir requerimientos fronterizos (en importación)</p>	<p>horas</p>	<p>112</p>	<p>2018</p>	<p>110</p>	<p><i>Doing Business Report</i> – Banco Mundial</p>	<p>Este indicador mide el tiempo necesario para que una carga cumpla con trámites aduaneros e inspecciones requeridas por la reglamentación del país, y la gestión de la carga en el puerto. Una disminución en este indicador indica mejoras en la gestión y tramitación en los puertos de entrada. <u>Meta:</u> subir dos posiciones en este indicador. <u>Evaluación:</u> reflexiva por comparación antes y después.</p>
<p>Resultado Esperado 2 (relacionado al objetivo específico 3): proveer un marco institucional y regulatorio favorable al desarrollo de la economía creativa.</p>						
<p>Promedio del crecimiento anual de la producción del sector audiovisual</p>	<p>%</p>	<p>1,37%</p>	<p>2017</p>	<p>1,50%</p>	<p>Actualización anual de la Cuenta Satélite de Cultura y Economía Naranja – DANE</p>	<p>La producción del sector audiovisual corresponde a la producción agregada de los sectores 5911, 5912, y 9004 (CIIU Rev.4). <u>Línea de base:</u> tasa de crecimiento (log) anual 2014-2017. <u>Meta:</u> crecimiento promedio anual de 10% 2019-2022 con respecto a la línea de base. Evaluación será reflexiva por comparación antes y después.</p>
<p>Total de largometrajes producidos en el país</p>	<p>Número</p>	<p>50,7</p>	<p>2017</p>	<p>52</p>	<p>Estadísticas Culturales del Instituto de Estadística de la Unesco</p>	<p><u>Línea de base:</u> promedio anual de largometrajes producidos en el país entre 2015-2017. <u>Meta:</u> equivale a elevar la producción anual en 2,5% para 2022. Se desconoce la frecuencia con la que se actualiza la fuente citada, por lo que se utilizará como referencia el valor del año más cercano a</p>

Indicadores	Unidad de medida	Línea de Base	Año de Línea de Base	Meta (2022)	Medio de verificación	Observaciones
						2022. <u>Evaluación</u> : reflexiva por comparación antes y después.

PRODUCTOS

Productos	Unidad de medida	Línea de Base Año	Línea de Base Valor	Meta 2020	Medio de verificación	Entidad Responsable
Componente 2. Instituciones para el Desarrollo Productivo y la Innovación						
Nuevo Sistema de coordinación público-público y público-privado para la innovación y la competitividad (SNCI) creado.	Sistema creado	2018	0	1	(a) Artículo 172 - Ley 1955 de 2019 y (b) Decreto 1651 de 2019.	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPR)
Propuesta de coordinación institucional entre SNCI y el Sistema Nacional Ambiental (SINA) aprobada.	Propuesta aprobada	2018	0	1	Acta No. 10 del SNCI del 9 de octubre de 2019.	
Nueva normativa para el funcionamiento de consejos nacionales y regionales de competitividad, y de ciencia, tecnología e innovación aprobada.	Normativa aprobada	2018	0	1	(a) Artículo 172 - Ley 1955 de 2019 y (b) Decreto 1651 de 2019.	
Nuevo MinCTI creado.	Ministerio creado	2018	0	1	(a) Ley 1951 de 2019 y (b) Decreto 2226 de 2019.	COLCIENCIAS
Análisis de instrumentos de apoyo público a la competitividad e innovación presentado.	Reporte presentado	2018	0	1	Acta No. 6 del SNCI del 10 de abril de 2019.	DAPR
Metodología para mejorar la calidad y eficiencia del portafolio de instrumentos de apoyo público a la competitividad e innovación aprobada.	Metodología aprobada	2018	0	1	Directiva Presidencial No. 12 del 18 de diciembre de 2019.	
Resultados de aplicación de metodología para mejorar la calidad y eficiencia del portafolio de instrumentos de apoyo público a la competitividad e innovación en una institución presentados.	Reporte presentado	2018	0	1	Acta No. 9 de la reunión del SNCI del 9 de noviembre de 2019.	
Componente 3. Políticas Públicas Favorables al Desarrollo Productivo, la Innovación y el Emprendimiento						
Nueva Política Nacional de Formalización Empresarial aprobada.	Política aprobada	2018	0	1	CONPES 3956 (Enero 8, 2019).	DNP-DIDE
Documento proponiendo lineamientos y recomendaciones para el escalamiento de los servicios de extensión tecnológica publicado.	Documento publicado	2018	0	1	Documento Archivos de Economía #494 (Julio 10, 2019).	DNP-DIDE

Productos	Unidad de medida	Línea de Base Año	Línea de Base Valor	Meta 2020	Medio de verificación	Entidad Responsable
Informe de recomendaciones para la política nacional de ciencia, tecnología e innovación publicado.	Informe publicado	2018	0	1	Informe de la Misión Internacional de Sabios 2019 para el impulso de la ciencia, tecnología e innovación publicado (Diciembre 7, 2019).	MinCTI y DNP-DIDE
Modificación del incentivo tributario a la I+D empresarial para mejorar su utilidad e impacto aprobada.	Modificación aprobada	2018	0	1	a) Artículo 168 Ley 1955 de 2019; y (b) Publicación a consulta pública de propuesta de Decreto Reglamentario.	MinCTI
Proceso de consulta pública para la expedición de la reglamentación de la modificación del incentivo tributario I+D iniciado / publicado	Consulta pública desarrollada	2018	0	1	Borrador de decreto que reglamenta la modificación del incentivo tributario I+D presentado a consulta pública.	MinCTI
Nueva política nacional de laboratorios para la calidad aprobada.	Política aprobada	2018	0	1	CONPES 3957 (Enero 8, 2019).	INM y DNP Dirección de Innovación y Desarrollo Empresarial
Nueva política comercial “Colombia Exporta” presentada.	Política presentada	2017	0	1	Acta de presentación al Consejo Superior de Comercio Exterior (Octubre 9, 2018).	MinCIT
Componente 4. Marco Institucional y de Políticas Públicas Favorables al Desarrollo de la Economía Creativa						
Nuevo Viceministerio de la Creatividad y la Economía Naranja creado	Viceministerio creado	2017	0	1	Decreto 2120 de 2018.	Ministerio de Cultura
Mesas temáticas para la gestión y coordinación pública contempladas en la Ley Naranja en operación.	Mesa temática en operación	2018	0	7	Acta de al menos una reunión de cada una de las siete mesas temáticas donde se constata su operación.	Ministerio de Cultura

Productos	Unidad de medida	Línea de Base Año	Línea de Base Valor	Meta 2020	Medio de verificación	Entidad Responsable
Estimación de tamaño y evolución de la economía naranja publicado.	Información publicada	2018	0	1	Publicación en la página web del DANE del primer Reporte Naranja (Mayo 2019).	DANE
Oferta de Bonos Ordinarios para el financiamiento de proyectos de economía creativa publicada.	Oferta publicada	2017	0	1	Publicación de aviso de oferta pública de Bonos Naranja (Noviembre 28, 2018).	Bancoldex
Diagnóstico y desafíos de política pública en Derechos de Propiedad Intelectual presentado.	Diagnóstico presentado	2018	0	1	Acta de la presentación del diagnóstico ante la Comisión Intersectorial de Propiedad Intelectual.	DNP-DIDE
Modificación de ley que crea el Fondo Fílmico de Colombia para extender sus beneficios a otras producciones audiovisuales aprobada.	Extensión de beneficios aprobada	2018	0	1	Artículo 178 Ley 1955 de mayo de 2019.	Ministerio de Cultura
Proyecto de Ley remitido al Congreso que aprueba la adhesión al “Convenio sobre Importación Temporal” de Estambul (ATA).	Proyecto de ley remitido	2018	0	1	Gaceta 801 del Congreso de la República del 27 de agosto de 2019.	MinCIT

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-___/20

Colombia. Préstamo ____/OC-CO a la República de Colombia
Programa de Apoyo al Desarrollo Productivo
y la Economía Creativa

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República de Colombia, como prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución del Programa de Apoyo al Desarrollo Productivo y la Economía Creativa. Dicho financiamiento será hasta por la suma de US\$850.000.000, que formen parte de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen del Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el ____ de _____ de 2020)