

# Estudio del Sistema Nacional de Apoyo Público a las Empresas en Colombia

Ana Paola Gómez A.

Consultora CEPAL

8 de abril de 2021

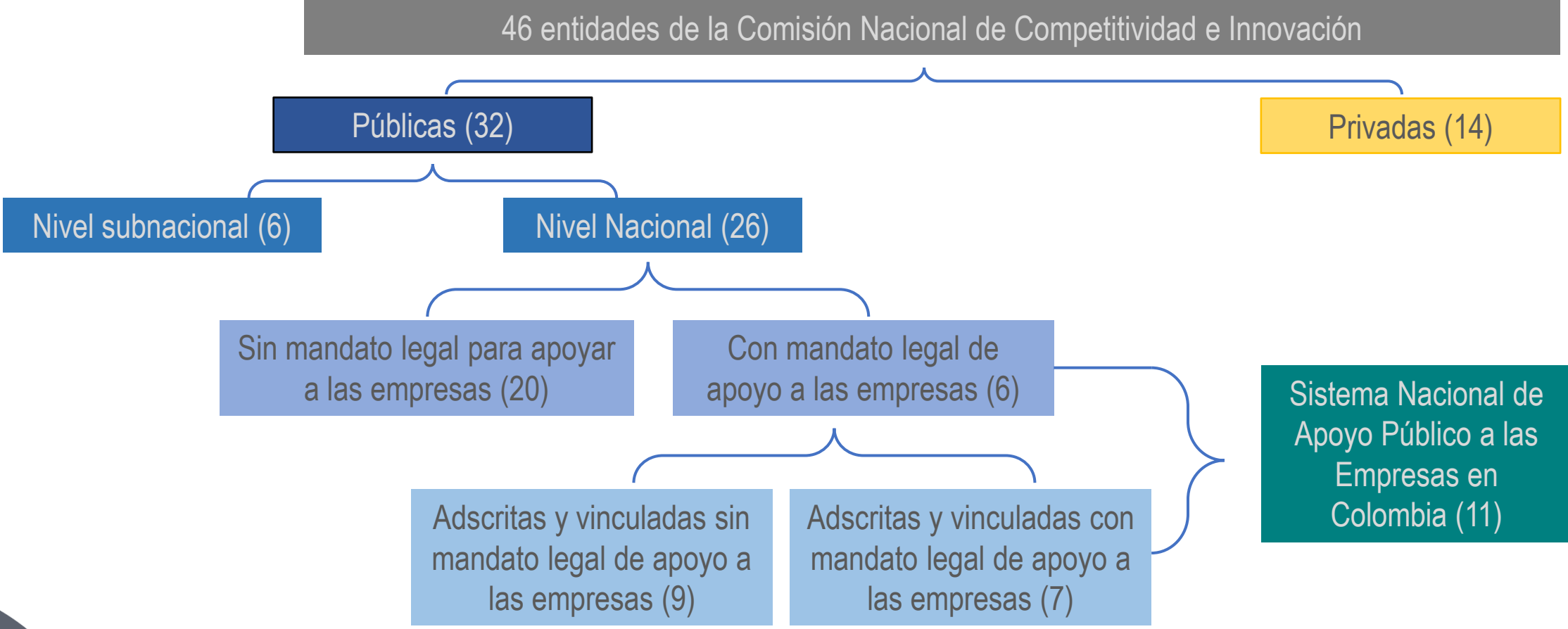
# Objetivos del estudio

- Identificar las principales instituciones públicas que conforman el Sistema Nacional de Apoyo Público a las Empresas en Colombia (SNAPEC), que operan desde el nivel nacional, así como sus aspectos presupuestales.
- Identificar el tamaño del SNAPEC en términos de los recursos asignados a los programas ofrecidos para apoyar el desarrollo productivo.
- Analizar, cuantitativamente, la evolución de los recursos ejecutados anualmente por el SNAPEC y su distribución por áreas/sectores y por departamento.
- Describir algunas prácticas y procesos aplicados por las entidades del SNAPEC para el diseño, ejecución y evaluación de los programas.
- Proponer recomendaciones.

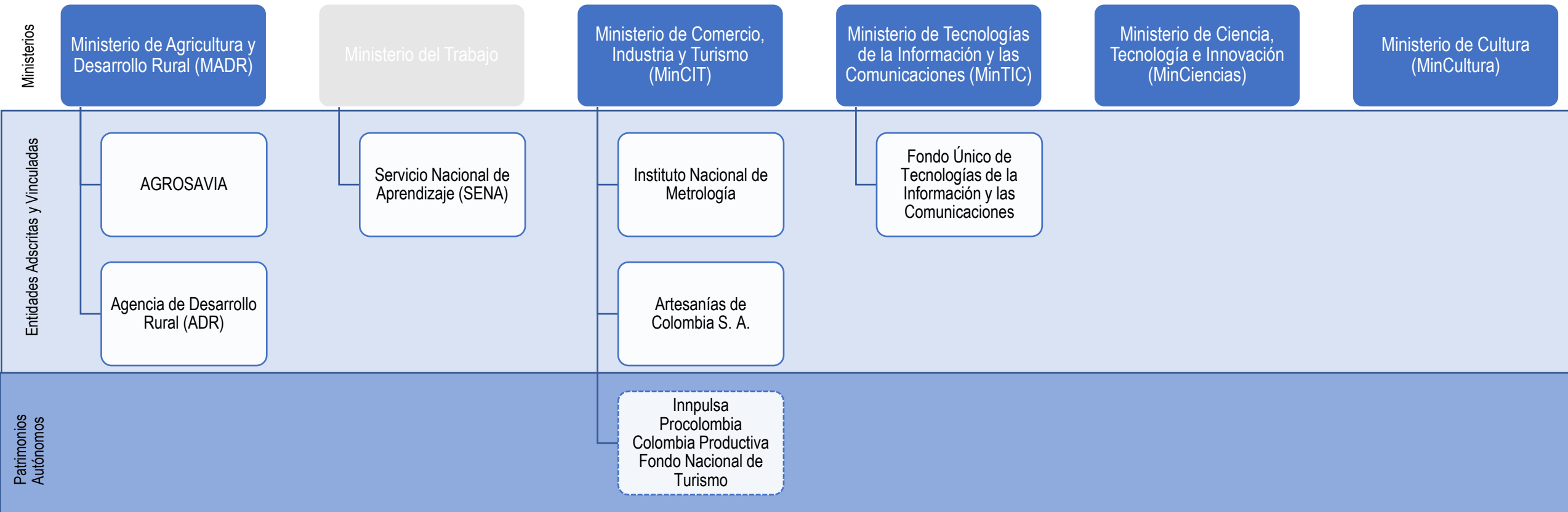
# La identificación de la oferta institucional del Gobierno nacional dirigida a apoyar el sector empresarial se enmarca en el SNCI

- La estrategia de impulso a la competitividad y desarrollo productivo ha sido parte del arreglo institucional del Gobierno nacional desde la década de los noventa del siglo pasado.
- Ha evolucionado hasta la configuración del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI)
  - Coordina y orienta las actividades que realizan las instancias públicas, privadas y académicas relacionadas con la formulación, implementación y seguimiento de las políticas que promuevan la competitividad e innovación del país.
  - Contempla nivel nacional y departamental
  - Define y guía su accionar con las agendas de competitividad e innovación nacional (ANCI) y departamentales (ADCI)
- Su carácter transversal e integral lo ubican como el marco institucional en el cual se desarrolla el SNAPEC.

# Se seleccionan entidades públicas, del nivel nacional, cabeza de sector o adscritas y vinculadas, con mandato de apoyo a las empresas



# El Sistema Nacional de Apoyo Público a las Empresas en Colombia está conformado por 11 entidades públicas del orden nacional



# Análisis cuantitativo

# Aspectos metodológicos

11 entidades del Sistema Nacional de Apoyo Público a las Empresas en Colombia

1

Presupuesto General

Funcionamiento

Inversión

Ley anual de presupuesto

# Entre 2017 y 2019 el presupuesto del SNAPEC equivalió en promedio a 0,76% del PIB

- Presupuestalmente las entidades incluidas en el SNAPEC hacen parte de seis sectores administrativos que entre 2019 y 2020 tuvieron recursos que ascendieron en promedio a \$10.327 millones de dólares que representan 13,1% del Presupuesto General de la Nación (PGN).
- El presupuesto general de las entidades que conforman el SNAPEC ascendió en promedio entre 2017-2020 a \$2.363 millones de dólares.
- Representó en total 22,1% y 20,8% del presupuesto de los sectores administrativos a los que pertenecen y 3,0% y 2,6% del PGN en 2019 y 2020.

## Presupuesto General de la Nación asignado al SNAPEC, 2017 – 2020 (miles de dólares)

Concepto	2017	2018	2019	2020
Presupuesto total SAPEC	2.564.595	2.465.967	2.272.261	2.151.998
Participación en el PGN total	3,3%	3,1%	3,0%	2,6%
Participación en el PIB	0,82%	0,74%	0,70%	0,79%

**Fuente:** Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Público Nacional - Capítulo II y Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. Cálculos propios.

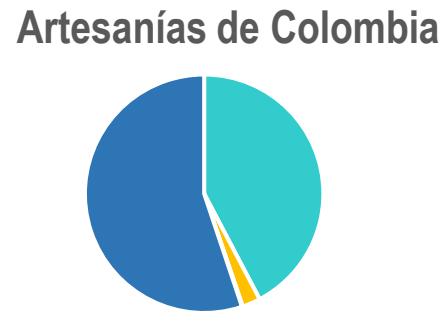
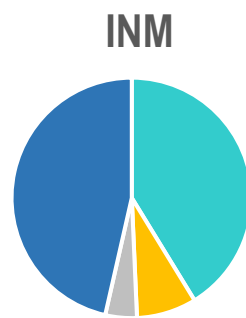
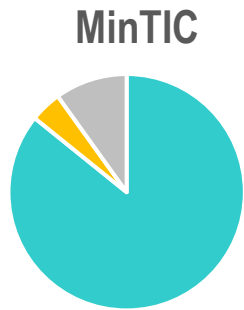




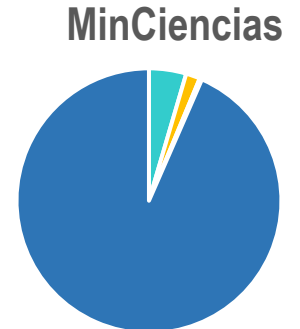
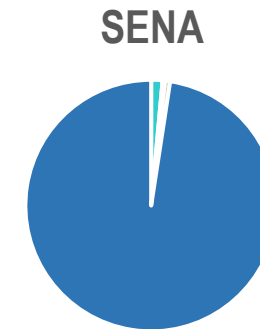
# La distribución del presupuesto entre funcionamiento, inversión y transferencias es muy disímil entre las entidades del SNAPEC

- Las entidades que dedican una proporción alta a los gastos de personal son:

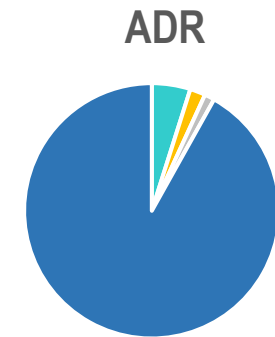
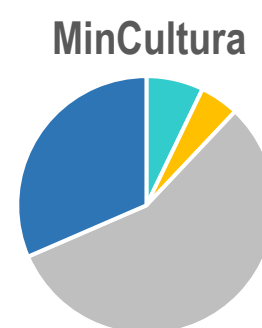
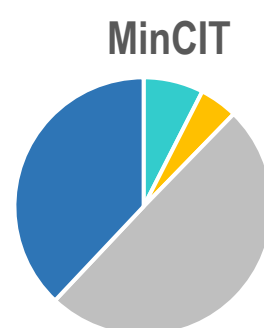
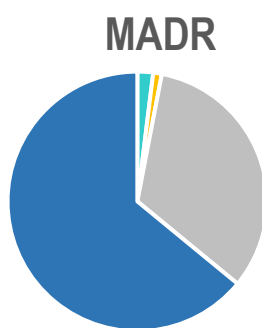
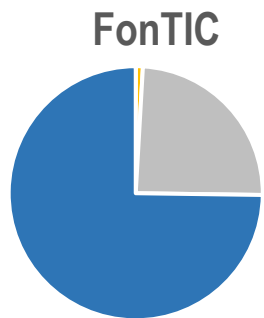
- Gastos de personal
- Gastos generales
- Transferencias
- Inversión



- SENA, MinCiencias y ADR reciben el mayor porcentaje de su presupuesto por inversión:

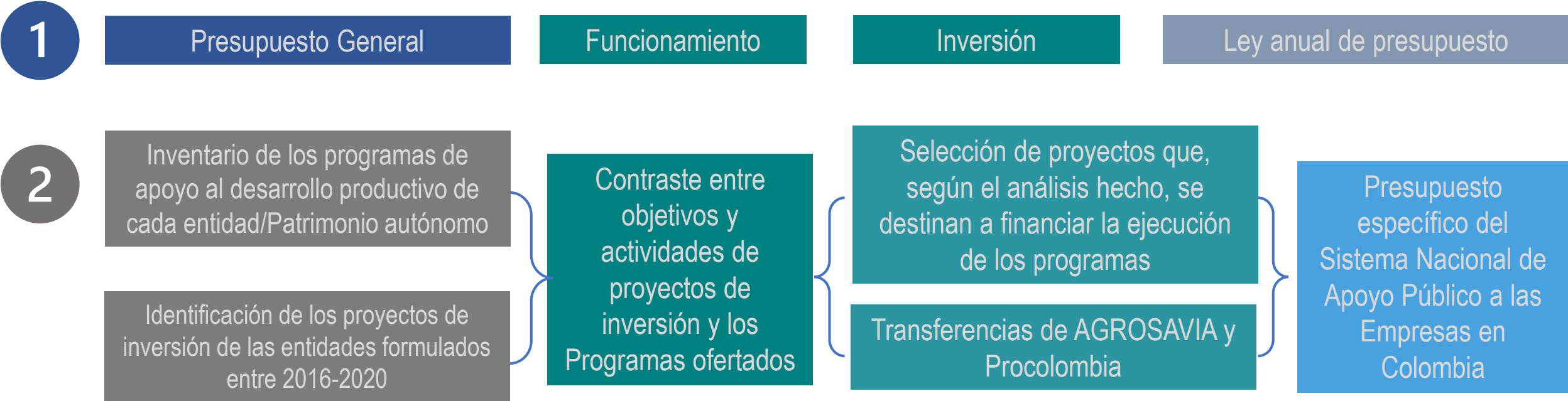


- Los cuatro ministerios reciben un alto porcentaje de recursos a través de transferencias de capital del PGN



# Aspectos metodológicos

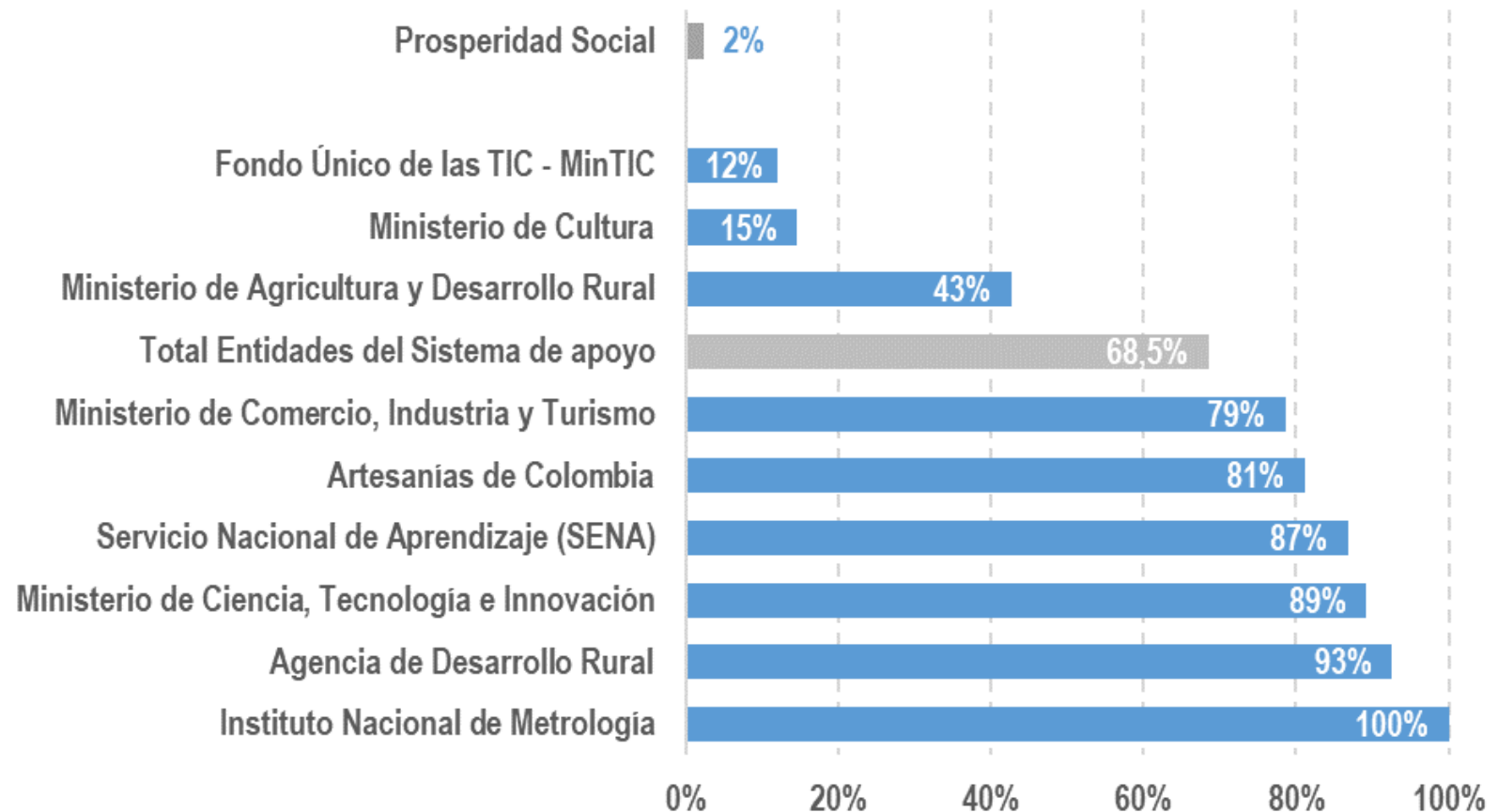
## 11 entidades del Sistema Nacional de Apoyo Público a las Empresas en Colombia



# La participación promedio de los programas de apoyo a las empresas en el total del presupuesto de inversión de las entidades del Sistema es igual a 68,5%

- En total se analizaron en el período 2016-2020, cerca de 100 programas de desarrollo empresarial y 380 proyectos de inversión.
- **136 proyectos** cuyos objetivos, productos y metas indican que los recursos se orientan a **financiar la ejecución de los programas de apoyo a las empresas** identificados en cada entidad, fueron seleccionados.

Porcentaje del presupuesto de inversión destinado a financiar programas de apoyo a las empresas, promedio 2016-2020



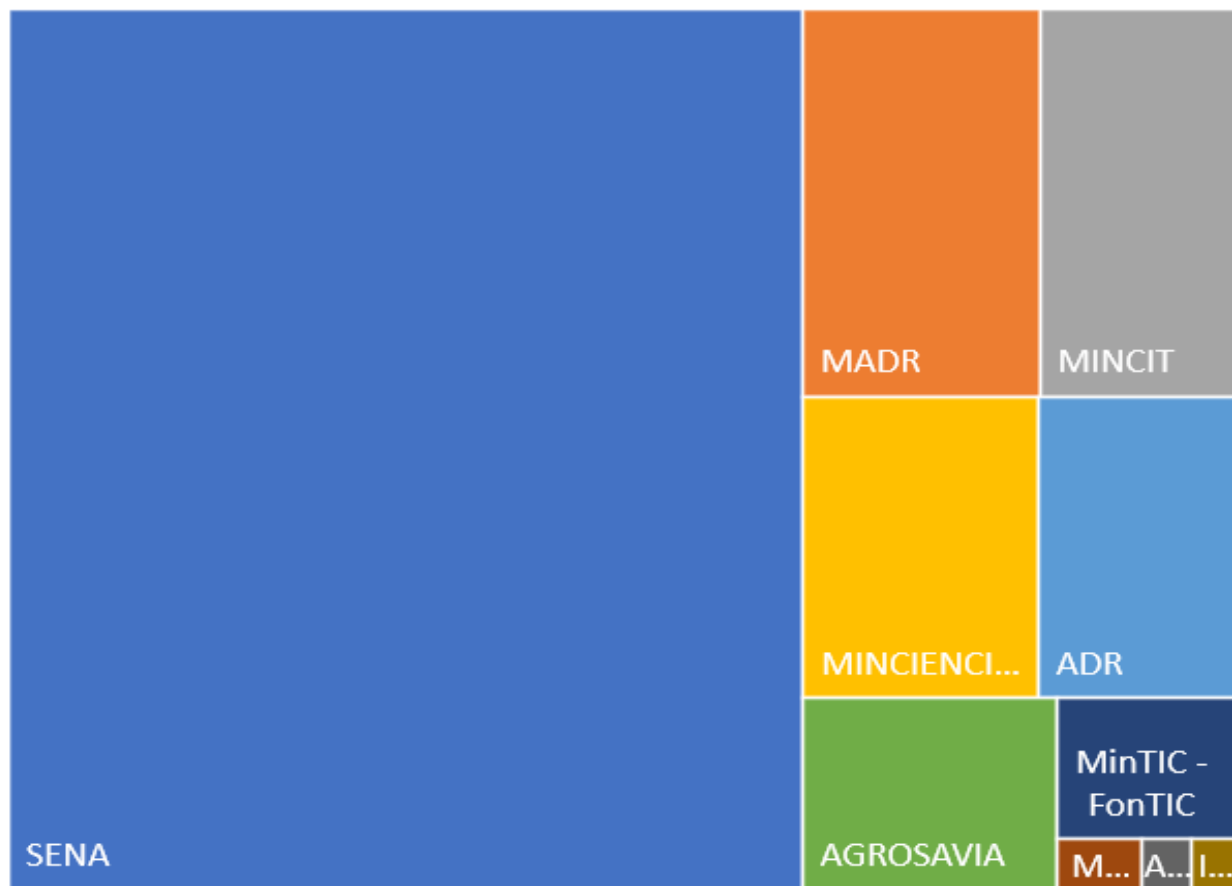
Los recursos públicos del Sistema orientados a ejecutar programas de apoyo al desarrollo empresarial corresponden, en promedio, al 1,8% del total del PGN y a 0,47% del PIB (2016-2020)

### Inversión del Sistema de Apoyo a las Empresas 2017 – 2020 (miles de dólares)

Concepto	2016	2017	2018	2019	2020	Promedio
Recursos del SNAPEC dedicado a Programas de apoyo al desarrollo empresarial	1.416.753	1.576.702	1.441.833	1.389.858	1.251.994	1.415.428
<b>Total PGN</b>	<b>68.873.466</b>	<b>77.700.792</b>	<b>79.808.264</b>	<b>76.312.584</b>	<b>81.211.564</b>	<b>76.781.334</b>
<b>Participación SNAPEC (%)</b>	<b>2,1%</b>	<b>2,0%</b>	<b>1,8%</b>	<b>1,8%</b>	<b>1,5%</b>	<b>1,9%</b>
<b>Total PIB</b>	<b>282.720.100</b>	<b>311.889.709</b>	<b>333.495.282</b>	<b>323.561.073</b>	<b>271.456.600</b>	<b>304.624.553</b>
<b>Participación SNAPEC (%)</b>	<b>0,50%</b>	<b>0,51%</b>	<b>0,43%</b>	<b>0,43%</b>	<b>0,46%</b>	<b>0,47%</b>

# El SENA concentra 65% de los recursos específicos del Sistema

Participación de las entidades del Sistema en el total del presupuesto dedicado a programas de apoyo a las empresas, promedio 2016 – 2020



El MADR, el MinCIT, el MinCiencias, la ADR y AGROSAVIA conjuntamente explican el 32% mientras que MinTIC-FonTIC, el MinCultura, Artesanías de Colombia y el INM representan el 3% restante.

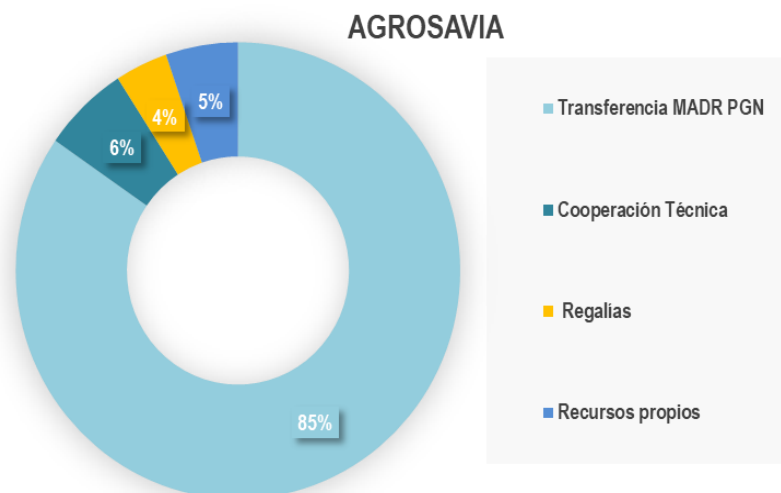
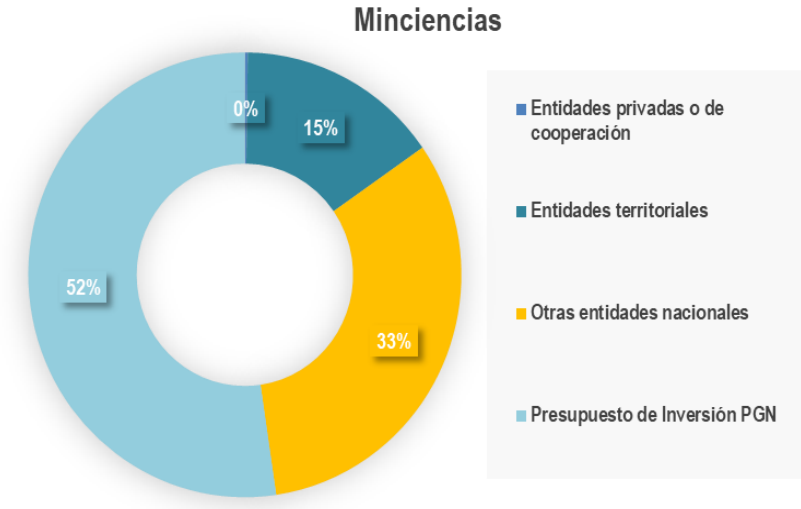
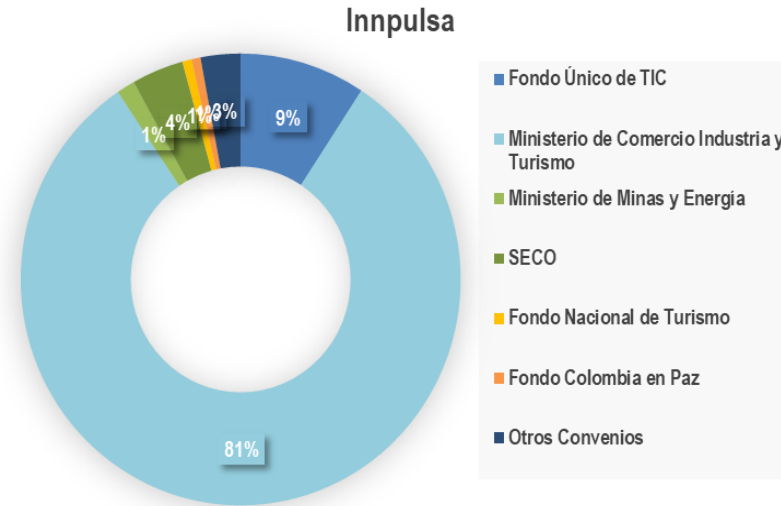
La ejecución de los recursos de inversión específicos del Sistema para el desarrollo de los programas de apoyo empresarial en 2016 fue de 91,4% mientras que en 2019 sólo alcanzó 70%.

**Fuente:** Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. Capítulo III, Cálculos propios.

# La principal fuente de recursos de los programas de apoyo a las empresas de las entidades del SNAPEC es el PGN

- La principal fuente de recursos para financiar los programas de apoyo a las empresas de las entidades del SNAPEC es el PGN (proyectos de inversión o transferencias asignadas por mandato de Ley).
- Algunas entidades gestionan recursos de otras fuentes (entidades territoriales, regalías, utilidades de empresas públicas y cooperación) aunque en su mayoría no son significativos frente a los de PGN.

Fuentes de recursos de financiación de programas de desarrollo empresarial de entidades del SAPEC



**Fuente:** Innpulsa (promedio 2016-2020); Minciencias página web (promedio 2016-2020); AGROSAVIA informes de estados financieros 2018-2019; Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Público Nacional y Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. Cálculos propios.

# Aspectos metodológicos

## 11 entidades del Sistema Nacional de Apoyo Público a las Empresas en Colombia

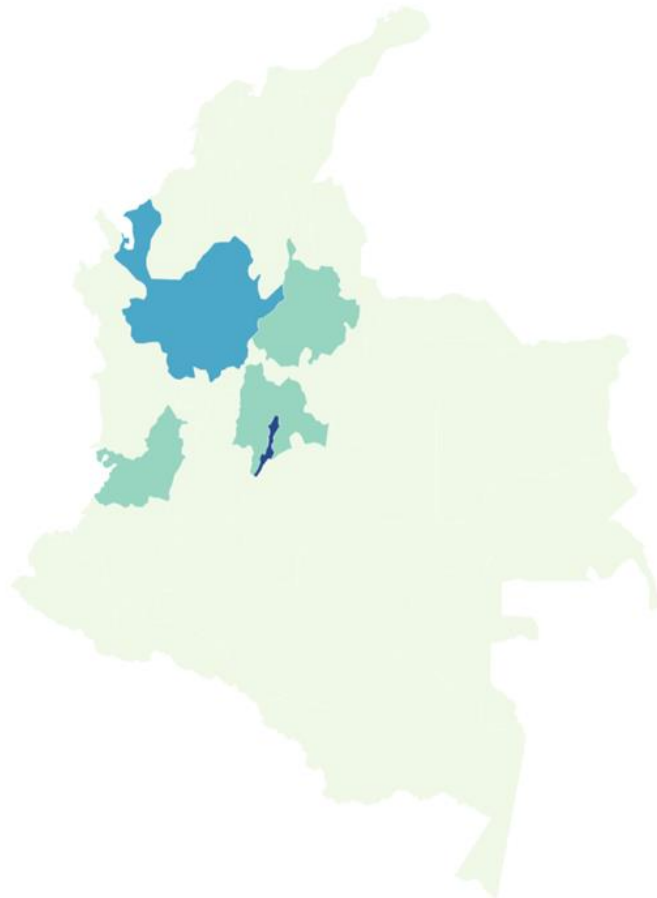


# Los recursos del SNAPEC se concentran en los departamentos con mayor densidad empresarial y también mayores capacidades de acceso

## Distribución departamental de los recursos de inversión de las entidades del SNAPEC

Promedio 2016-2020 (miles de dólares)

< 55.4 55.4-107.9 107.9-160.4 160.4-212.8 ≥ 212.8



- 20,4% de los recursos se asignan , en la formulación, a Bogotá y los siguientes cinco departamentos concentran casi el 30% de los recursos: Antioquia (9,6%), Valle del Cauca (6,2%), Santander (4,4%), Cundinamarca (4,3%) y Atlántico (4%).
- 10,8% del total de recursos de inversión destinados a programas de desarrollo empresarial **no se regionalizan** en la formulación del proyecto.
- **La distribución de los recursos es indicativa**, no es posible garantizar que en la ejecución dicha planeación se mantenga.
- Según lo indicado por las entidades del Sistema en las entrevistas en la práctica existe concentración de los recursos en algunos departamentos.



# Análisis cualitativo



# En el agregado se observa que los programas del SNAPEC no se diseñan con diferenciación regional

- El diseño no implica condiciones, criterios de selección, requisitos, contrapartidas u otros aspectos que contemplen diferencias de necesidades, de capacidad institucional, de tejido empresarial, de disponibilidad de recursos o de capacidades de presentación de proyectos de los territorios.
- En algunos casos el criterio regional se involucra por parte de la de la entidad oferente, por la existencia de un aliado del orden territorial o por la solicitud expresa de una entidad del orden nacional.
- Los insumos utilizados para el diseño de los programas son transversales, diagnósticos agregados a nivel nacional.
- Aun cuando cada entidad identifica algunas fuentes para conocer las necesidades de los usuarios, en muy pocos casos estas provienen de mecanismos formales y sistemáticos.
- No se utiliza una metodología o procedimiento estándar para elaborar los diagnósticos ni una fuente común que permita conocer las necesidades regionales.

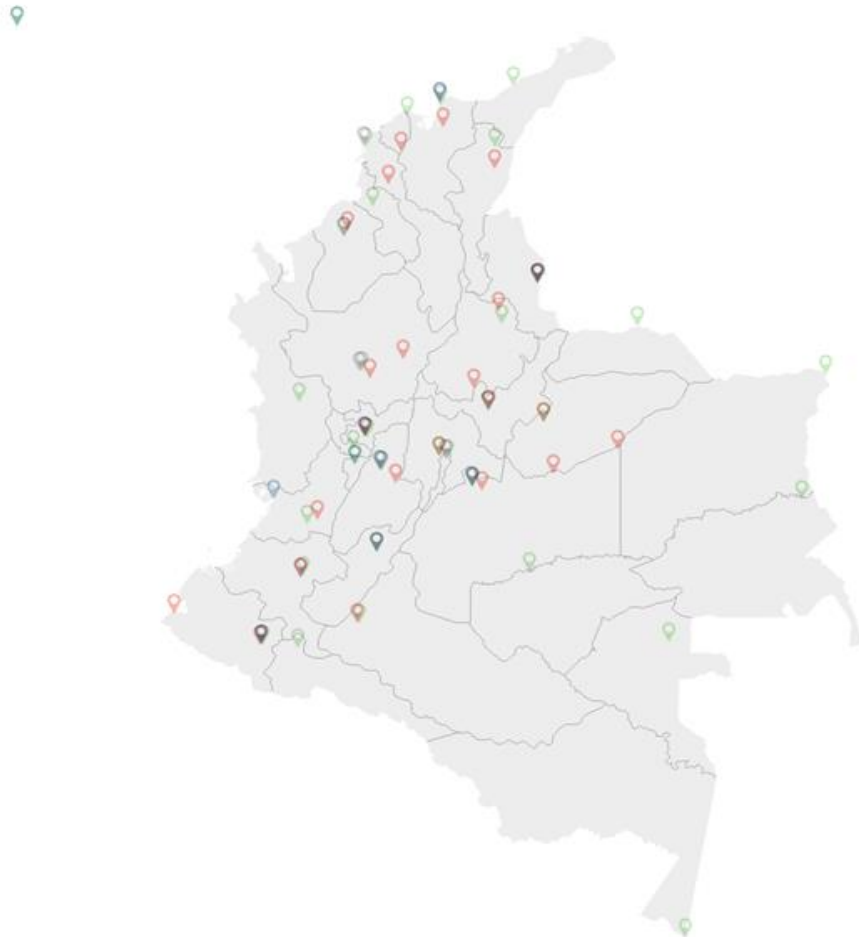
# La forma de ejecutar los recursos y de prestar los servicios ofrecidos a través de los programas es variable entre entidades

- La ejecución de los recursos en la mayoría de los casos se lleva a cabo mediante convocatorias públicas en las que se definen los requisitos y servicios de desarrollo empresarial que se cofinanciarán.
- Algunas entidades contratan operadores que apoyen la administración completa o parcial del Programa, mientras que otras llevan a cabo esta o labor directamente.
- Algunas entidades prestan los servicios directamente a través de su red de oficinas regionales y centros de investigación, mientras que para algunos programas, se contratan con terceros consultores, extensionistas y otros actores, en general en las regiones, para que presten los servicios.

# Algunas entidades del Sistema tienen presencia institucional a nivel regional

## Presencia regional de las entidades del SNAPEC

AGROSAVIA MiCiTio - Ministerio de Comercio, Industria y Turismo SENA Unidades Técnicas  
Territoriales ADR



- SENA: 33 regionales (una por departamento y una por Bogotá), centros de formación específicos, Red de Centros de Desarrollo Empresarial (117) ubicados en todo el país.
- ADR cuenta con 13 Unidades Técnicas (UTT), ubicadas en las principales ciudades del país con cobertura a departamentos cercanos.
- AGROSAVIA cuenta con 23 centros de investigación distribuidos en 19 departamentos a lo largo del país.
- MinCIT cuenta con 10 espacios territoriales denominados MiCiTio.

# Los programas cuentan con mecanismos para hacer seguimiento y evaluar el cumplimiento de las metas definidas para cada uno de ellos

- Tanto las metas como el cumplimiento de éstas no se encuentran a disposición del público.
- Los reportes de seguimiento son utilizados para fines contractuales cuando existen convenios interadministrativos, o para soportar el cumplimiento de los planes de acción ante los mecanismos de control interno o los entes de control externos a las entidades.
- Las evaluaciones de impacto son esporádicas.
- En pocas ocasiones se define una variable a la que se le dé seguimiento durante la intervención del programa y por un periodo después de finalizado.

# Recomendaciones

- Necesidad de formular una estrategia para mejorar la consecución de recursos diferentes al PGN para los programas del SAPEC, en particular, para ampliar el alcance regional.
- Definir mecanismos formales y comunes para las entidades del Sistema para obtener y hacer uso de diagnósticos con desagregación regional.
- En el marco del SNCI, analizar la factibilidad de usar las ADCI como un insumo y el mecanismo para entregar a las entidades del SNAPEC un producto consolidado y “digerido o digerible” que les permita extraer de allí los elementos de diagnóstico útiles para el diseño de los programas e instrumentos.
- Desarrollar prácticas, estudiar las existentes, para incluir condiciones diferenciales en los Programas para la ejecución de los recursos y su mejor distribución a nivel regional.
- Ampliar el acompañamiento técnico del DNP a las entidades para la definición de instrumentos de evaluación de resultados e impacto.
- Fortalecer el seguimiento que realiza sobre la distribución regional de los recursos de inversión.