



Cierre de brechas de competitividad departamental en el marco de las comisiones regionales de competitividad

Modelo institucional para el soporte técnico al cierre de brechas

Entregable 6 Contrato de servicios de consultoría Swisscontact. MINCIT

Bogotá, 14 de diciembre de 2020

El entregable 6 de la consultoría de Cierres de competitividad departamental en el marco de las Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación, contratada con Fedesarrollo por la Fundación Suiza de Cooperación para el Desarrollo Técnico Swisscontact consiste en un “Modelo institucional para el soporte técnico al cierre de brechas.”

Este entregable fue elaborado por el investigador Tomás Martín. Esta versión revisada contiene las observaciones del Comité Técnico de Seguimiento. El proyecto está dirigido por Luis Fernando Mejía, director de Fedesarrollo y Astrid Martínez, Investigadora Senior de Fedesarrollo.

Resumen

Fedesarrollo ha desarrollado una metodología para la identificación de brechas de competitividad en los departamentos, y unas metodologías y procesos para la formulación e implementación de planes de acción para el cierre de brechas. Estas metodologías y procesos han sido implementados para tres departamentos, lo cual ha permitido poner a prueba en terreno todos los diseños y hacer ajustes para mejorarlos. Con el propósito de contribuir al cierre de brechas de competitividad en todos los departamentos del país, es necesario definir un modelo institucional que establezca procesos y responsables de tal manera que el gobierno nacional y las instancias departamentales puedan apropiarse y replicar las metodologías y procesos diseñados por Fedesarrollo. En este documento se presenta la propuesta de dicho modelo institucional. A partir de la identificación de los retos que el modelo busca enfrentar, la definición de sus objetivos y de funciones que se ejecutarían con un enfoque de gobernanza multi-nivel, se diseñan procesos, responsables e instancias a través de las cuales se podrían poner en marcha actividades para el cierre de brechas basadas en las contribuciones de Fedesarrollo. Adicionalmente, se propone una estrategia para la construcción de capacidades y se hacen algunas recomendaciones para la gestión de la información necesaria para el funcionamiento del modelo institucional.

Acrónimos

CPCGPP	Consejería Presidencial para la Competitividad y la Gestión Público-Privada
CRCI	Comisión Regional de Competitividad e Innovación
DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública
DDDR	Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional del DNP
DIDE	Dirección de Innovación y Desarrollo Empresarial del DNP
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPC	Dirección de Productividad y Competitividad del MINCIT
DSEPP	Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas del DNP
FUT	Formato Único Territorial
GET	Grupo de Estudios Territoriales
GMN	Gobernanza multi-nivel
IDC	Índice Departamental de Competitividad
IDIC	Índice Departamental de Innovación para Colombia
MINCIT	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
MDM	Medición de Desempeño Municipal
PDIA	<i>Problem Driven Iterative Adaptation</i>
PDP	Política Nacional de Desarrollo Productivo
SNCI	Sistema Nacional de Competitividad e Innovación

Tabla de contenido

1. Introducción.....	6
2. Funciones del modelo institucional	7
3. Diseño del modelo institucional: procesos, capacidades y gobernanza.....	11
3.1. Valoración de alternativas institucionales para el nivel nacional	11
3.2. Análisis normativo	14
3.3. Procesos de la mesa técnica nacional.....	16
3.4. Capacidades y responsables.....	20
3.5. Composición y coordinación del modelo institucional.....	27
3.6. El modelo institucional y el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación.....	28
4. El modelo institucional y la construcción de capacidades.....	30
5. Sistemas de información para la operación de la mesa técnica nacional.....	33
6. Referencias.....	35

Índice de tablas

Tabla 1. Funciones del modelo institucional	8
Tabla 2. Ventajas y desventajas de una modificación de planta de personal y estructura administrativa en MINCIT y/o DNP.....	12
Tabla 3. Ventajas y desventajas de creación de una instancia de coordinación inter-institucional liderada por MINCIT y DNP	12
Tabla 4. Normas relacionadas con el modelo institucional	14
Tabla 5. Funciones y procesos del modelo institucional.....	16
Tabla 6. Procesos: entradas y salidas.....	18
Tabla 7. Procesos, capacidades, responsables y participantes	24
Tabla 8. Procesos y medición de capacidades.....	31

Índice de recuadros

Recuadro 1. Composición y coordinación de la mesa técnica nacional de apoyo.....	27
--	----

Índice de figuras

Figura 1. Sistema Nacional de Competitividad e Innovación	28
---	----

1. Introducción

El objetivo de este documento es presentar el diseño de un modelo institucional que dé soporte técnico a las Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación (CRCI) en la construcción e implementación de planes de trabajo para el cierre de brechas de competitividad departamental. El modelo incluirá un componente en el nivel nacional y otro en el nivel departamental que facilite el diálogo y la coordinación con el nivel nacional. Dicho modelo debe permitir al gobierno nacional y a actores regionales replicar regularmente los procesos diseñados e implementados por Fedesarrollo en el marco de esta consultoría para el diagnóstico, la formulación y la implementación de planes de acción para el cierre de brechas de competitividad.

Este modelo busca contribuir a la solución de dos retos relacionados:

- La existencia de capacidades heterogéneas en el nivel departamental para elaborar diagnósticos sobre competitividad e innovación, y diseñar e implementar planes para mejorar su desempeño en esas materias. La heterogeneidad de capacidades se puede presentar en las CRCI, sus secretarías técnicas y en otros actores (como las cámaras de comercio, las gobernaciones o las alcaldías de los municipios del departamento).
- Una baja capacidad institucional y de articulación entre instancias, tal y como lo señala la Política Nacional de Desarrollo Productivo (Documento CONPES 3866 de 2016¹).

Con respecto a la heterogeneidad de capacidades y a la baja capacidad institucional, el modelo propone una distribución de funciones entre el nivel nacional y el departamental de tal manera que algunas entidades del gobierno nacional (en particular, el Ministerio de Comercio Industria y Turismo -MINCIT- y el Departamento Nacional de Planeación -DNP-) asuman la responsabilidad por ciertos procesos especializados y, al mismo tiempo, las CRCI participen activamente en la priorización de áreas de trabajo, y en la coordinación de la implementación de intervenciones para el cierre de brechas de competitividad e innovación. Adicionalmente, también se propone un esquema para evaluar capacidades específicas en las CRCI, de tal manera que el gobierno nacional pueda acompañar más de cerca a aquellas comisiones con bajas capacidades y contribuir a su fortalecimiento, mientras que con las CRCI más robustas las entidades del nivel central podrían desarrollar algunos procesos de manera conjunta.

Con respecto a la baja articulación entre instancias, el modelo no solo propone la creación en el marco del Comité de Regionalización del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI) de una instancia de coordinación inter-institucional para dar soporte técnico a las CRCI compuesta por varias entidades del gobierno e incluso organizaciones no gubernamentales como Confecámaras y el Consejo Privado de Competitividad, sino que establece responsabilidades coordinadas específicas sobre la ejecución de los procesos necesarios para formular e implementar los planes de acción.

¹ Ver sección 4.3 (pp. 66-68).

Como resultado de todo lo anterior, de implementarse el modelo podría contribuir a la estrategia 5.3.3 de la Política Nacional de Desarrollo Productivo (PDP): “Generar un entorno institucional que promueva la coordinación entre actores y garantice la sostenibilidad de la PDP en el largo plazo”. Dicha estrategia “busca mejorar la articulación entre el Gobierno nacional y los gobiernos regionales, entre el sector público y el privado, y entre diferentes entidades del orden nacional.” (CONPES 2016: 98).

Este documento está organizado de la siguiente manera: la próxima sección define las funciones generales del modelo y hace una distribución de funciones para el nivel nacional y el nivel departamental. Posteriormente, la sección 3 presenta el diseño del modelo, diseño que incluye una valoración de diferentes alternativas de implementación institucional; un análisis normativo para establecer si las normas relevantes vigentes permiten implementar el modelo o si, de lo contrario, es necesario hacer alguna modificación normativa; la propuesta de procesos, capacidades requeridas para ejecutarlos y responsables de cada proceso; la composición y coordinación del componente nacional del modelo; y una breve discusión acerca de la relación del modelo con la arquitectura y gobernanza del SNCI (en particular, con el Comité de Regionalización). En la sección 4 se introduce la propuesta para evaluar la capacidad de las CRCI con base en la metodología desarrollada por la firma Métrica Investigaciones y Proyectos para Confecámaras y el MINCIT, junto con una estrategia para fortalecimiento de capacidades. La última sección incluye las propuestas relacionadas con los sistemas y las plataformas de información para la elaboración de los diagnósticos y la identificación de oferta relevante del nivel nacional para las CRCI.

2. Funciones del modelo institucional

El objetivo general del modelo institucional (a saber, dar soporte técnico a las CRCI en la construcción e implementación de planes de trabajo para el cierre de brechas de competitividad departamental), la metodología para identificación de brechas y el proceso para la formulación de los planes de acción permiten definir las funciones del modelo. En efecto, las funciones que se proponen a continuación recogen las diferentes etapas del proceso para formulación de los planes de acción teniendo en cuenta que en cualquier caso será necesaria la participación de actores de nivel nacional y departamental. La tabla 1 presenta las funciones generales, así como la asignación de roles para el componente nacional y el componente departamental del modelo.

Tabla 1. Funciones del modelo institucional

Función general	Componente nacional	Componente departamental
I. Elaborar el diagnóstico de brechas de competitividad departamental	I-N. Co liderar la elaboración del diagnóstico de brechas de competitividad departamental (brechas de competitividad, institucionales y espaciales)	I-D. Co liderar la elaboración del diagnóstico de brechas de competitividad
II. Priorizar brechas y variables críticas	II-N. Facilitar la priorización de brechas y variables críticas para planes de acción	II-D. Decidir acerca de la priorización de brechas y variables críticas para planes de acción
III. Intercambiar buenas prácticas del nivel departamental y/o subregional	III-N. Facilitar el intercambio de buenas prácticas con otros departamentos y/o subregiones	III-D. Coordinar el intercambio de buenas prácticas con otros departamentos y/o subregiones
IV. Diseñar planes de acción	IV-N. Apoyar el diseño de planes de acción	IV-D. Participar en el diseño de planes de acción
V. Coordinar intervenciones para cierre de brechas	V-N. Contribuir a coordinar las intervenciones del gobierno nacional en el marco de la implementación de los planes de acción	V-D. Contribuir a coordinar las intervenciones de actores departamentales en el marco de la implementación de los planes de acción
VI. Monitorear la implementación de los planes de acción	VI-N. Brindar apoyo técnico para el monitoreo de los planes de acción	VI-D. Monitorear la implementación de los planes de acción
VII. Evaluar los resultados de los planes de acción, el modelo institucional y hacer ajustes al modelo	VII-N. Liderar la evaluación de los resultados de los planes de acción y el modelo institucional; liderar los ajustes al modelo	VII-D. Participar en la evaluación de los resultados de los planes de acción y el modelo institucional; participar en los ajustes al modelo
VIII. Coordinar la operación de sistemas de información con datos para el diagnóstico e identificación de oferta y recursos de nivel nacional	VIII-N. Coordinar la operación de sistemas de información con datos para el diagnóstico e identificación de oferta y recursos de nivel nacional	

Fuente: Elaboración propia

Como se puede ver, las funciones generales siguen de cerca el proceso de elaboración del diagnóstico y los planes de acción, añadiendo funciones relacionadas con monitoreo, evaluación y gestión de la información. La función de intercambiar buenas prácticas del nivel departamental y/o subregional (III) en realidad podría hacer parte de la función de diseñar planes de acción (IV), pues el propósito de la función III es explorar soluciones concretas que otros departamentos y/o subregiones hayan encontrado a los problemas relacionados con las brechas y variables críticas priorizadas e incluirlas como propuestas en los planes de acción. Sin embargo, más allá de ese propósito también es posible que la identificación de la buena práctica permita identificar actores nacionales, regionales o subregionales que puedan contribuir al cierre de brechas en el departamento en cuestión.

Con respecto a las buenas prácticas o los casos de éxito, es necesario reconocer que con frecuencia la escala y la dinámica de dichos casos no obedece a los límites político-administrativos de los departamentos, sino que tiene que ver más bien con relaciones funcionales entre grupos de municipios dentro de un departamento o, incluso, grupos de municipios que pertenecen a más de un departamento y trascienden los límites departamentales. Por lo tanto, junto con los casos departamentales también se deben identificar dichos casos subregionales, pues pueden contribuir al diseño de planes para el cierre de brechas cuando dichas brechas tienen una lógica y una dinámica subregional.

La distribución de las funciones generales entre el nivel nacional y el departamental está fundamentada en tres consideraciones: (i) grado de especialización; (ii) posibilidad y conveniencia de ejecución homogénea de la función; y (iii) grado conveniente de descentralización. En primer lugar, se tuvo en cuenta en cuál de los dos niveles existía un mayor nivel de especialización para cada una de las funciones. Así, por ejemplo, se estima que el nivel nacional (incluyendo no solo a entidades del sector público, sino también otro tipo de organizaciones) en general cuenta con un mayor grado de especialización en materia de elaboración de diagnósticos y, como se propondrá más adelante, el nivel nacional podrá dar un apoyo especial a aquellas CRCI con menor capacidad. En segundo lugar, también se tiene en cuenta cuáles de las funciones *pueden* ser ejecutadas de manera homogénea y, además, cuáles *conviene* que se sean ejecutadas de manera homogénea. Por ejemplo, la priorización de brechas y variables críticas es una función que solo puede ser ejecutada localmente, pues las prioridades necesariamente van a variar entre departamentos. De otro lado, es posible hacer los diagnósticos y evaluar la implementación de los planes de acción homogéneamente (con una misma metodología) y conviene hacerlo, pues esto facilita la comparabilidad de los diagnósticos y de los resultados de las evaluaciones de cada departamento. Aunque es posible que diversos actores independientes elaboren diagnósticos o evaluaciones siguiendo una misma metodología, es más eficiente ejecutar una función de manera homogénea cuando lo hace un solo actor centralizado.

Con respecto a la descentralización, Faguet resume los argumentos a favor de la siguiente manera:

“El argumento teórico más fuerte a favor de la descentralización es que (...)

mejorará la rendición de cuentas (*accountability*) y la capacidad de respuesta (*responsiveness*) del gobierno pues altera su estructura para amplificar la voz de la ciudadanía y modificar los incentivos profundos que existen para los servidores públicos.” (Faguet 2014: 2)

La mejora en la rendición de cuentas y capacidad de respuesta está relacionada, al menos en parte, a la cercanía de los gobiernos locales a los ciudadanos y el territorio que se encuentran bajo su jurisdicción. Esta cercanía les permite a dichos gobiernos conocer mejor las preferencias y los costos relacionados con la entrega de bienes y servicios (Oates, 1972), y les facilita a los ciudadanos exigir una entrega de bienes y servicios efectiva, eficiente y de buena calidad.

Si bien estos argumentos están relacionados con la descentralización en un sentido amplio y las funciones propuestas para el modelo son muy puntuales y no implican entrega directa de bienes y servicios a los ciudadanos, sigue siendo relevante tenerlos en cuenta para asignar funciones a los dos niveles de gobierno. En efecto, la priorización de brechas y variables, la coordinación de actores locales, el intercambio de buenas prácticas departamentales y/o subregionales, y el monitoreo de la implementación de los planes de acción son todas funciones que se pueden ejecutar de manera mucho más eficiente si se cuenta con un conocimiento cercano de las preferencias (y necesidades) de los actores locales (incluyendo a la ciudadanía), y si se tiene una relación estrecha con dichos actores. Esta cercanía también debería promover procesos de rendición de cuentas más eficientes.

Una consideración adicional para la asignación de funciones a los distintos niveles de gobierno está relacionada con el grado de especialización: se trata de la capacidad de los distintos actores para ejecutar las funciones. En este sentido, algunas de las funciones (y los procesos relacionados que se describen más abajo) podrían ser asignadas al nivel departamental en caso de que los actores de dicho nivel tengan la capacidad suficiente para asumir dichas funciones y procesos. En cualquier caso, conviene que para todas las funciones asignadas en la tabla 1 al nivel nacional uno o varios actores de este nivel estén involucrados con el propósito de centralizar información y homogeneizar ciertos procesos. En la sección 4 se propone la delegación de algunos procesos a las CRCI para las que se pueda observar un nivel de capacidad suficiente. Teniendo en cuenta que se recomienda que se implementen acciones de fortalecimiento para las CRCI que tengan deficiencias de capacidad y que eventualmente algunas o todas esas CRCI podrían fortalecerse y estar en capacidad de asumir los procesos propuestos, el modelo institucional podría terminar siendo más descentralizado de lo que inicialmente se propone en esta sección.

La única función cuya ejecución solo se asigna a un nivel es la de coordinar la operación de sistemas de información nacionales con datos para el diagnóstico y la identificación de la oferta y recursos del nivel nacional. Esto se debe a que dichos sistemas están centralizados en gobierno nacional y el nivel departamental solo actuaría como consumidor de dicha información. Sin embargo y como se sugiere más abajo, las CRCI que posean datos propios y que tengan buenas capacidades para procesarlos y analizarlos podrían incluir dichos datos locales en los diagnósticos y las evaluaciones, aunque siempre en coordinación con las entidades del nivel nacional.

La asignación de funciones a distintos niveles de gobierno tal y como se propone no implica una

separación total de funciones o un ejercicio independiente de las mismas. Por el contrario, esta propuesta debe ser entendida en el marco de una concepción de gobernanza multi-nivel:

“La gobernanza multi-nivel (GMN) aquí es un término utilizado para caracterizar la relación entre actores públicos situados en distintos niveles administrativo... La GMN por lo tanto se refiere a compartir explícita o implícitamente la autoridad, responsabilidad, desarrollo e implementación de políticas públicas en diferentes niveles administrativos y territoriales, esto es, (i) entre diferentes ministerios y/o agencias públicas en el gobierno nacional (horizontalmente en el nivel superior), (ii) entre diferentes capas de gobierno en los niveles local, regional, provincial, nacional y supra-nacional (verticalmente), y (iii) entre diferentes actores en el nivel subnacional (horizontalmente en el nivel inferior). (...) los enfoques de ‘gobernanza multinivel’ con frecuencia incluyen también la interacción entre entidades públicas y privadas (con o sin ánimo de lucro), en particular, ciudadanos y empresas.” (Charbit 2011: 13)

El enfoque de gobernanza multi-nivel hace énfasis no solo en la asignación de competencias o responsabilidades (que a veces es el foco de las discusiones sobre descentralización), sino sobre todo en las relaciones entre distintos niveles y distintos actores. En este sentido, las funciones generales del modelo se distribuyen no para que cada nivel de gobierno las asuma de manera independiente, sino para que se ejecuten de manera coordinada. Más abajo, en la sección sobre procesos, se presentarán las relaciones del gobierno nacional con las CRCI en términos de los roles de cada nivel en la ejecución de dichos procesos.

3. Diseño del modelo institucional: procesos, capacidades y gobernanza

Con base en las funciones arriba descritas y en la asignación sugerida, el diseño del modelo mismo está organizado en los siguientes pasos:

- i. Valoración de alternativas institucionales
- ii. Análisis normativo
- iii. Definición de procesos, incluyendo entradas y salidas
- iv. Identificación de responsables y participantes con base en capacidades
- v. Definición de composición de instancias para el modelo

3.1. Valoración de alternativas institucionales para el nivel nacional

Las funciones definidas más arriba pueden ser ejecutadas en el marco de varios arreglos institucionales en el nivel nacional. Un supuesto inicial para valorar dichos arreglos es que en el nivel nacional los actores institucionales principales serán el MINCIT y el DNP, supuesto

razonable dado el rol de esas entidades en el SNCI; la capacidad que ya tienen instalada en la Dirección de Productividad y Competitividad (DPC) y en la Dirección de Innovación y Desarrollo Empresarial (DIDE), respectivamente; y las gestiones y actividades que ya vienen adelantando. Por lo tanto, no se proponen alternativas como, por ejemplo, la creación de una nueva entidad o dependencia por fuera del MINCIT o el DNP. Con este punto de partida, se consideran a continuación dos alternativas básicas: una modificación de planta de personal y de estructura administrativa en el MINCIT o el DNP, o en ambas entidades; o una instancia de coordinación interinstitucional liderada por estas dos entidades. Las tablas 2 y 3 presentan las ventajas y desventajas de las dos alternativas.

Tabla 2. Ventajas y desventajas de una modificación de planta de personal y estructura administrativa en MINCIT y/o DNP

Ventajas	Desventajas
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sostenibilidad del modelo ▪ Estabilidad del modelo ▪ Buena parte de la financiación garantizada 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Larga duración del proceso de modificación de planta y estructura ▪ Rigidez del modelo ▪ Muy probablemente tendría que ser una modificación costo cero o que genere ahorros (planes de austeridad del gasto; para vigencia 2020, Decreto 1009 de 2020, art. 2)

Fuente: Elaboración propia

Tabla 3. Ventajas y desventajas de creación de una instancia de coordinación interinstitucional liderada por MINCIT y DNP

Ventajas	Desventajas
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Flexibilidad ▪ Adaptabilidad ▪ Facilidad para incluir más actores ▪ Creación ágil con recursos disponibles (y que en el mediano plazo se puede formalizar) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Falta de sostenibilidad ▪ Riesgo de inestabilidad ▪ Riesgo de falta de financiación

Fuente: Elaboración propia

Teniendo en cuenta que el arreglo institucional tendría por objetivo desarrollar unas funciones relativamente novedosas y que, por lo tanto, es deseable que tenga suficiente flexibilidad para adaptarse durante un periodo inicial que probablemente será de aprendizaje constante y posibles ajustes. De otro lado, las desventajas de una instancia de coordinación podrían resultar más fáciles de administrar que las de una modificación de planta de personal: riesgos relacionados con insostenibilidad, inestabilidad y falta de financiación podrían ser mitigados a través de, precisamente, un modelo flexible que permita la participación de varios actores. Este tipo de instancia de coordinación será sostenible y estable en la medida en que efectivamente contribuya al cierre de brechas de competitividad departamentales. La rigidez y las restricciones de gasto, en

cambio, son limitaciones que difícilmente pueden ser superadas y probablemente harían inviable la puesta en marcha de un arreglo institucional que soporte la operación del modelo institucional. La recomendación, por lo tanto, es crear una instancia de coordinación inter-institucional que asumiría la forma de una mesa técnica nacional de apoyo a las CRCI. Como se verá más adelante (sección 3.6), esta mesa estaría vinculada al Comité de Regionalización del SNCI y estaría compuesta por representantes del MINCIT, el DNP, y la Consejería Presidencial para la Competitividad y la Gestión Público-Privada, entre otros.

Para el componente departamental, hay que tener en cuenta no solamente las limitaciones relacionadas con rigidez y restricciones de gasto que implicaría una modificación de planta y estructura administrativa en la Gobernación, sino también la arquitectura de institucional de las CRCI (cuyas Secretarías Técnicas son ejercidas por las Cámaras de Comercio de las capitales de departamento²) y la heterogeneidad de actores que participan en actividades relacionadas con las funciones del modelo. Si bien las contrapartes naturales de la mesa técnica nacional de apoyo tendrían que ser las Secretarías Técnicas de la CRCI, en varios departamentos dichas Secretarías no se han terminado de consolidar y algunas de sus funciones en la práctica son ejercidas en conjunto con otros actores³. Para el componente departamental del modelo los actores principales serían, por lo tanto, las Secretarías Técnicas, pero tendría que haber suficiente flexibilidad como para que otros actores que apoyan a las Secretarías o ejercen algunas de sus funciones también puedan estar involucrados.

Por último, la creación de una instancia de coordinación inter-institucional liderada por MINCIT y DNP no excluye la posibilidad de que en el mediano o largo plazo se pueda hacer una modificación de planta de personal y estructura administrativa en caso de que se considere necesario y existan las condiciones para hacerlo. Dicha modificación podría estar dirigida a institucionalizar y fortalecer los equipos existentes actualmente en dichas entidades. En el caso del DNP, el Equipo de Regiones podría ampliarse para poder contar con enlaces en territorio para apoyar tareas en las que el DNP se especializa como, por ejemplo, formulación de políticas, planes y proyectos, y seguimiento y evaluación. En cualquier caso, los cambios futuros en plantas y estructuras se harían sobre la base de la experiencia de la instancia inter-institucional, la cual sería para entonces un mecanismo ya consolidado y con procesos estables y bien definidos. De esa manera se reducirían significativamente los riesgos asociados a la creación de una estructura institucional que podría ser demasiado rígida para dar inicio a las funciones propuestas en el modelo.

² Decreto 1651 de 2019, art. 2.1.8.3.9

³ De acuerdo con información suministrada por el DNP, en abril de 2020 solo 17 las 32 Secretarías Técnicas contaban con un equipo completo. Qué personal cuenta como un equipo completo varía de acuerdo con la tipología definida por Confecámaras para las CRCI. Las CRCI pertenecientes a la estructura 1 tienen un equipo de 3 personas: un secretario técnico, un profesional de apoyo y un auxiliar técnico. Las que pertenecen a la estructura 2 tienen dos personas: un secretario técnico y un profesional de apoyo. Por último, las pertenecientes a la estructura 3 solamente tienen un secretario técnico.

3.2. Análisis normativo

El objetivo del análisis normativo es establecer si las entidades que deberían estar directamente involucradas en el modelo están habilitadas legalmente para ejercer las funciones relacionadas o si, de lo contrario, sería necesario hacer algún cambio normativo.

Como se mencionó más arriba, los actores principales en el nivel nacional del modelo serían el MINCIT y el DNP, en particular, la DPC y la DIDE. Adicionalmente, el marco normativo e institucional del SNCI, el cual define roles y responsabilidades para las entidades y actores involucrados. La tabla 4 resume las normas y los artículos relevantes, y contiene también una breve observación para cada ítem.

Tabla 4. Normas relacionadas con el modelo institucional

Norma	Artículos	Observación
Decreto 1651 de 2019. “Organización y funcionamiento del SNCI”	2.1.8.1.3, 2.1.8.2.12, 2.1.8.2.14, 2.1.8.3.2, 2.1.8.3.4, 2.1.8.3.9, 2.1.8.3.10, 2.1.8.3.14, 2.1.8.4.3	Define las instancias del SNCI, incluyendo el Comité de Regionalización, las CRCI y sus secretarías técnicas. Incluye funciones y composición de estas instancias. También le asigna al MINCIT la coordinación y seguimiento de las CRCI, y da instrucciones acerca de la trazabilidad de la oferta de instrumentos de Competitividad e Innovación.
Decreto 1289 de 2015. “Por el cual se modifica parcialmente la estructura del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo”	25	Define las funciones de la DPC del MINCIT. Existen varios numerales del artículo 48 que son especialmente pertinentes (1 al 9) para el diseño de un modelo institucional de soporte técnico. El numeral 9 en particular establece la función de “Asesorar a las regiones en la identificación de ventajas competitivas para el fortalecimiento productivo regional.”
Decreto 2189 de 2017. “Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación”	48, 49 y 50	Define las funciones de la DIDE del DNP (y sus subdirecciones). Existen varios numerales del artículo 48 que son especialmente pertinentes (1 al 5, 7 al 9 y 14) para el diseño de un modelo institucional de soporte técnico: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Participar en la formulación, el seguimiento y evaluación de políticas, planes, programas, estudios y proyectos en temas de su competencia. También realizar evaluaciones de gestión y resultados. ▪ Participar en el diseño de normas sobre organización, funcionamiento y gestión institucional.

		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Participar en la elaboración de indicadores, análisis y diagnósticos en temas de su competencia. ▪ Realizar el seguimiento y la evaluación del marco institucional para la innovación y del desarrollo empresarial.
Decreto 179 de 2019. “Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República”	20	<p>Define las funciones de la Consejería Presidencial para la Competitividad y la Gestión Público-Privada. Entre las funciones relevantes están:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ La coordinación y articulación de los principales actores de los sectores público y privado tanto en el nivel nacional como en el regional en materia de competitividad e innovación. ▪ Hacer recomendaciones de mecanismos de gestión, coordinación y concertación entre diversos actores. ▪ Liderazgo y coordinación de entidades responsables de la ejecución de la Agenda Nacional de Competitividad.
Reglamento del Comité Regionalización	1, 2, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14	<p>Define la naturaleza, composición, funciones, competencias, relación con el resto del SNCI. También establece las responsabilidades del MINCIT, el DNP y la Consejería Presidencial para la Competitividad y la Gestión Público-Privada, así como las funciones de la Secretaría Técnica.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Tal y como establece el Decreto 1651, el MINCIT ejerce la coordinación y seguimiento a las CRCI. ▪ La Consejería Presidencial para la Competitividad y la Gestión Público-Privada (CPCGPP) y el MINCIT son responsables de la articulación con otras entidades del gobierno nacional. ▪ El DNP ejerce la Secretaría Técnica del Comité.

Fuente: Elaboración propia con base en normativa citada

Las competencias, funciones y responsabilidades establecidas en las normas analizadas son compatibles y cobijan claramente las funciones generales del modelo institucional propuesto. Adicionalmente, al implementar el arreglo institucional a través de una instancia de coordinación inter-institucional se minimiza la necesidad de hacer cambios normativos que permitan su adopción. En conclusión, es posible desarrollar una mesa técnica nacional de apoyo a las CRCI sin modificar las normas existentes ni expedir nuevas normas.

3.3. Procesos de la mesa técnica nacional

De acuerdo con la guía para el *Rediseño Institucional de Entidades Públicas del Orden Nacional* del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), un proceso es “una serie de actividades que se desarrollan secuencialmente y lógicamente con el fin de elaborar un producto o servicio que satisfaga las necesidades y expectativas de clientes o usuarios” (DAFP 2014: 26). Aunque la implementación del modelo institucional no se hará a través de una modificación de planta y estructura administrativa (es decir, no se trata de elaborar un rediseño de una o más entidades) y, por lo tanto, no se harán cambios en los macro-procesos, procesos, actividades o procedimientos de ninguna entidad, es importante definir unos procesos para la mesa técnica nacional de apoyo a las CRCI con entradas, salidas y responsables. De nuevo, estos procesos no deben ser entendidos como procesos de una entidad, sino más bien como procesos para la operación de la mesa. En esta sección se definen unos procesos con base en las funciones propuestas más arriba, y se caracterizan en términos de entradas y salidas. En la siguiente sección se identifican responsables y participantes para cada proceso.

Como se puede ver en la tabla 5, se proponen 15 procesos para ejecutar las 8 funciones del modelo institucional.

Tabla 5. Funciones y procesos del modelo institucional

Función general	Procesos
1. Elaborar el diagnóstico de brechas de competitividad departamental	1. Elaboración del diagnóstico de brechas de competitividad departamental
2. Priorizar brechas y variables críticas	2. Priorización de brechas y variables críticas
3. Intercambiar buenas prácticas del nivel departamental y/o subregional	3. Identificación y comunicación de buenas prácticas de otros departamentos y/o subregiones
4. Diseñar planes de acción	4. Identificación de actores, ofertas y recursos del nivel nacional 5. Identificación de actores, ofertas y recursos regionales 6. Elaboración de plan de acción
5. Coordinar intervenciones para cierre de brechas	7. Concertación de compromisos con actores del nivel nacional 8. Suscripción de acuerdos con actores regionales 9. Coordinación de implementación de oferta e intervenciones del nivel nacional 10. Coordinación de participación de actores regionales
6. Monitorear la implementación de los planes de acción	11. Monitoreo de implementación de plan de acción
7. Evaluar los resultados de los planes de acción, el modelo institucional y hacer	12. Evaluación de la implementación de los planes de acción

ajustes al modelo	13. Evaluación de metodologías y modelo institucional 14. Ajustes a metodologías y modelo institucional
8. Coordinar la operación de sistemas de información con datos para el diagnóstico e identificación de oferta y recursos de nivel nacional	15. Coordinación de sistemas de información para diagnóstico e identificación de oferta y recursos del nivel nacional

Fuente: Elaboración propia

Como se puede ver, hay varias funciones para las cuales se requiere tan solo un proceso. El diseño, la implementación y la evaluación de los planes de acción son funciones que requieren varios procesos.

El proceso de identificación y comunicación de buenas prácticas de otros departamentos y/o subregiones merece un comentario especial. De acuerdo con el enfoque de Adaptación Iterativa Orientada por Problemas (*Problem Driven Iterative Adaptation – PDIA*) desarrollado por Andrews, Pritchett y Woolcock (2017), el uso de “mejores prácticas” en programas de reforma es problemático no solo porque se corre el riesgo de desconocer diferencias de contexto que pueden conducir a que lo que funciona en un lugar no funcione en otro, sino porque dicha “mejor práctica” puede no ser la solución a los problemas locales. En otras palabras, en el enfoque de “mejores prácticas” se puede estar comenzando por adoptar una solución sin saber claramente si resuelve algún problema local. En contraposición a este enfoque orientado por soluciones, Andrews, Pritchett y Woolcock proponen comenzar por identificar y analizar claramente los problemas locales y luego construir soluciones específicamente diseñadas para resolverlos. En la lógica de PDIA, las “mejores prácticas” son estudiadas como potenciales soluciones a los problemas identificados y, si se estima que algún elemento de la “mejor práctica” puede contribuir a resolver el problema, este elemento es adoptado.

En línea con el enfoque de PDIA, para el proceso de elaboración del plan de acción, se comienza por la identificación de las brechas y la priorización de brechas y variables críticas, y luego se estudian casos de éxito (o buenas prácticas) en otros departamentos y/o subregiones, de tal manera que sea posible determinar si hay algunos aspectos de esos casos de éxito que puedan ser incorporados en el proceso de elaboración del plan de acción.

La tabla 6 contiene los 15 procesos caracterizados a través de entradas (o insumos) y salidas (o productos). En general, cada proceso está conectado con el anterior y el posterior a través la de sus entradas y salidas: la salida de un proceso se convierte en entrada para el siguiente.

Tabla 6. Procesos: entradas y salidas

Procesos	Entradas	Salidas
1. Elaboración del diagnóstico de brechas y variables críticas del departamento	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Metodologías Fedesarrollo para identificación de brechas ▪ Metodologías de Fedesarrollo u otras organizaciones para construcción y/o análisis de variables críticas ▪ Datos: Índice Departamental de Competitividad (IDC), Índice Departamental de Innovación para Colombia (IDIC), Doing Business, Medición de Desempeño Municipal (MDM), Índice Gobernanza CRCI, Formato Único Territorial (FUT) 	Diagnóstico del departamento
2. Priorización de brechas y variables críticas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Metodologías Fedesarrollo (incluyendo encuestas) para priorización ▪ Diagnóstico del departamento ▪ Plan Regional de Competitividad, Agenda Departamental de Competitividad e Innovación, Plan de Desarrollo Departamental, Planes de Desarrollo Municipales 	Brechas y variables críticas priorizadas
3. Identificación y comunicación de buenas prácticas de otros departamentos y/o subregiones	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Brechas y variables críticas identificadas ▪ Información sobre experiencias de otros departamentos y/o subregiones en materia de competitividad e innovación 	Buenas prácticas por variable crítica identificadas y compartidas
4. Identificación de actores, ofertas y recursos del nivel nacional	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Brechas y variables críticas priorizadas ▪ Información sobre competencias de actores, ofertas y recursos de nivel nacional 	Actores, ofertas y recursos de nivel nacional para cierre de brechas identificados
5. Identificación de actores, ofertas y recursos regionales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Brechas y variables críticas priorizadas ▪ Información sobre actores, ofertas y recursos regionales 	Actores, ofertas y recursos regionales para cierre de brechas identificados

6. Elaboración de plan de acción	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Brechas y variables críticas priorizadas ▪ Buenas prácticas por variable crítica identificadas y compartidas ▪ Actores, ofertas y recursos de nivel nacional y regional identificados 	Plan de acción elaborado
7. Concertación de compromisos con actores del nivel nacional	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Actores, ofertas y recursos de nivel nacional para cierre de brechas identificados 	Compromisos con actores del nivel nacional concertados
8. Suscripción de acuerdos con actores regionales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Actores, ofertas y recursos regionales para cierre de brechas identificados 	Acuerdos con actores regionales suscritos
9. Coordinación de implementación de oferta e intervenciones del nivel nacional	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Compromisos con actores del nivel nacional 	Oferta e intervenciones del nivel nacional implementadas
10. Coordinación de participación de actores regionales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Acuerdos con actores regionales 	Participación de actores regionales implementada
11. Monitoreo de implementación de plan de acción	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Oferta e intervenciones del nivel nacional implementadas ▪ Participación de actores regionales implementada 	Datos de monitoreo
12. Evaluación de la implementación de los planes de acción	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Datos de monitoreo 	Plan de acción evaluado
13. Evaluación de metodologías y modelo institucional	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Plan de acción evaluado ▪ Encuestas y entrevistas de percepción y satisfacción de los participantes con metodologías y modelo institucional 	Metodologías y modelo institucional evaluados
14. Ajustes a metodologías y modelo institucional	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Metodologías y modelo institucional evaluados 	Metodologías y modelo institucional ajustados
15. Coordinación de sistemas de información para diagnóstico e identificación de oferta y recursos del nivel nacional	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sistemas de información y datos existentes ▪ Acuerdos con administradores de sistemas de información 	Sistemas de información coordinados

Fuente: Elaboración propia

3.4. Capacidades y responsables

Una vez definidos los procesos para la operación de la mesa técnica nacional de apoyo, es necesario establecer cuáles actores serían responsables por y participarían en cada uno de los procesos. Una de las bases para esta asignación de roles es la asignación de funciones para los niveles nacional y departamental (ver sección 2). De otro lado, también se deben tener en cuenta las funciones y competencias de cada uno de los actores que deberían estar involucrados, tal y como se presentan en el análisis normativo (ver sección 4.2). En esta sección se presentan consideraciones relacionadas con las capacidades requeridas para cada proceso como complemento a la asignación de funciones por niveles de gobierno y al análisis normativo.

La tabla 7 presenta los procesos, las capacidades requeridas para implementar cada proceso, y las entidades que serían responsables por o participarían en cada proceso. Las entidades que serían responsables o que liderarían cada proceso aparecen en negrilla, mientras las que participarían sin liderarlo aparecen en tipografía normal. A continuación se explica brevemente la justificación para la asignación de responsables y participantes por cada proceso. Adicionalmente, se describe brevemente también cuál sería la relación entre los distintos actores involucrados desde la perspectiva de gobernanza multi-nivel presentada más arriba.

Proceso 1. Se propone que este proceso sea liderado por las CRCI con buenas capacidades para ejecutarlo, aunque se recomienda que el nivel nacional siempre esté involucrado en alguna medida. De otro lado, en cualquier caso las CRCI participarían en el análisis de las variables críticas relevantes. Las universidades o centros de pensamiento nacionales o regionales con conocimiento del departamento y/o sus subregiones también pueden contribuir a enriquecer el diagnóstico. Por parte del gobierno nacional, el DNP y el MINCIT deben participar en este proceso, pues son las organizaciones que tienen capacidad suficiente para procesar y analizar información requerida para el diagnóstico. Además, el DNP produce y administra varios de los datos utilizados en la metodología para generar el diagnóstico (la MDM y el IDIC). Dentro del DNP podrían participar la DIDE y el Grupo de Estudios Territoriales (GET) de la Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional (DDDR). El MINCIT revisaría los diagnósticos elaborados por el DNP y haría contribuciones basadas en el conocimiento que tiene de los departamentos.

Proceso 2. La priorización de brechas y variables críticas requiere utilizar la información producida en el diagnóstico, consultar a los actores locales, y facilitar los ejercicios de priorización. Como es natural, la decisión final acerca de las prioridades debe ser de los actores locales, a saber, la CRCI y otros actores relevantes para el proceso. El MINCIT podría contribuir a organizar y facilitar los ejercicios de priorización con base en los diagnósticos que ha elaborado.

Proceso 3. El MINCIT (en particular, el equipo de la DPC) y Confecámaras tienen una relación constante y bien establecida con las CRCI, lo que les debe permitir tener buen conocimiento de casos exitosos relacionados con brechas y variables críticas específicas.

Idealmente, estos actores deberían tener un banco de casos exitosos y buenas prácticas departamentales y/o subregionales que sea posible organizar por tema o variable. De esa manera, podrían identificar rápidamente casos exitosos relevantes para cada departamento en particular y organizar actividades de aprendizaje horizontal entre el departamento con el caso exitoso y la CRCI que haya priorizado la variable relacionada. Existen universidades y centros de pensamiento nacionales o regionales que tienen conocimiento y han documentado casos de éxito en materia de competitividad regional. Estos actores pueden ser consultados para identificar casos relevantes para cada departamento.

Proceso 4. El DNP, el MINCIT y la Consejería Presidencial para la Competitividad y la Gestión Público-Privada tienen las competencias y la capacidad para reunir información sobre actores, ofertas y recursos del nivel nacional. Idealmente, un volumen significativo de información sobre actores, ofertas y recursos debería estar consolidada y disponible en la plataforma Innovamos que administra el DNP, lo cual facilitaría la identificación de oferta relevante para cada departamento.

Proceso 5. El conocimiento del contexto local y, en particular, de los actores, las ofertas y los recursos disponibles en el departamento puede ser proporcionado, en primer lugar, por la CRCI, aunque el MINCIT y Confecámaras también pueden tener información relevante. La CRCI, el MINCIT y Confecámaras tendrían que compartir y revisar la información que cada entidad tiene para consolidarla y poderla utilizar para convocar a los actores regionales (lo cual ocurre en el proceso 8).

Proceso 6. Conviene que los planes de acción se elaboren de manera homogénea y de la mano de las CRCI. Teniendo en cuenta la relación que existe entre el equipo de la DPC y las CRCI, se sugiere que este proceso sea acompañado por dicho Equipo, con el apoyo permanente del DNP y el liderazgo y retroalimentación constante de las CRCI.

Procesos 7 y 9. Por el lugar que ocupa y porque una de sus funciones consiste precisamente en la coordinación y articulación de actores de los niveles nacional y regional (Decreto 179 de 2019, art. 20, numeral 3), la Consejería Presidencial para la Competitividad y la Gestión Público-Privada sería responsable por los procesos de concertación de compromisos con los actores del nivel nacional cuyas intervenciones u ofertas estén incluidas en el plan de acción, y con la coordinación de dichos actores durante la implementación. Funcionarios de alto nivel del DNP y MINCIT podrían participar en este proceso, así como el Gobernador del departamento correspondiente. Se sugiere también la participación de Confecámaras, pues es un actor nacional que juega un rol significativo en el apoyo a las Cámaras de Comercio y las CRCI. En el monitoreo del cumplimiento de estos compromisos participarían las CRCI, que son la instancia que podría verificar más fácilmente en terreno las actividades que efectivamente estén desarrollando los actores de nivel nacional.

Proceso 8 y 10. La suscripción de acuerdos con los actores regionales y la coordinación de dichos actores durante la implementación estaría en cabeza de las CRCI, de acuerdo con las funciones asignadas a las CRCI en el Decreto 1651 de 2019 (art. 2.1.8.3.4, numerales 1 y 3). Más allá de las funciones legalmente asignadas a las CRCI en esta materia, es posible que

existan dificultades para convocar a los actores regionales y estos se comprometan a participar activamente y contribuir con sus recursos en la elaboración e implementación de los planes de acción. Para facilitar el compromiso y participación de estos actores regionales, se recomienda que las CRCI comuniquen efectivamente el impacto que tendría para el departamento, sus municipios y para los actores regionales relevantes cerrar las brechas priorizadas. Es necesario comunicar cómo esas intervenciones son importantes no solo para la agenda de la CRCI, sino también para las agendas o planes de la gobernación, las alcaldías y para organizaciones del sector privado o de cooperación internacional.

Proceso 11. El monitoreo de los planes estaría en cabeza del MINCIT, pues dicha entidad es responsable por la coordinación y el seguimiento a todas la CRCI (Decreto 1651 de 2019, art. 2.1.8.3.14). Este proceso lo implementaría el MINCIT con la participación de las CRCI las cuales proporcionarán también insumos e información, como se sugiere más arriba. La Consejería Presidencial para la Competitividad y la Gestión Público-Privada participaría también para facilitar el cumplimiento de los compromisos establecidos en los planes de acción que estén a cargo de entidades del gobierno nacional. El DNP apoyaría este proceso.

Procesos 12 y 13. La responsabilidad de liderar la evaluación de los planes de acción, las metodologías y el modelo institucional sería del DNP y, dentro del DNP, de la DIDE con el apoyo de la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP). Información proveniente de las CRCI y la percepción que estas instancias tengan sobre la efectividad de los planes y la calidad de los productos relacionados necesariamente deben estar incluidas en estas evaluaciones. Universidades y centros de pensamiento nacionales o regionales estarían en capacidad de contribuir o incluso liderar la evaluación de los planes de la implementación de los planes de acción. La Consejería Presidencial para la Competitividad y la Gestión Público-Privada también podría participar en este proceso, pues teniendo en cuenta su rol en el SNCI y el Comité de Regionalización, podría liderar el diseño y la implementación de las modificaciones del modelo institucional que sean recomendadas por las evaluaciones.

Proceso 14. Con base en los resultados de las evaluaciones, el MINCIT estaría encargado de hacer los ajustes a las metodologías y al modelo institucional. Debido a que las metodologías y el modelo involucra al DNP, las CRCI, la Consejería Presidencial para la Competitividad y la Gestión Público-Privada y Confecámaras, dichas organizaciones también deben participar en este proceso. Como en el proceso anterior, la percepción de las CRCI sobre la efectividad de las metodologías y el modelo institucional debe ser tenida en cuenta.

Proceso 15. Las plataformas relevantes para la elaboración del diagnóstico y la identificación de oferta de entidades del gobierno nacional son administradas por el DNP y el MINCIT (como se verá más adelante, se recomienda hacer unos cambios en dichas plataformas). Por lo tanto, se propone que este proceso sea co-liderado por las dos entidades.

Como se sugirió más arriba, varios de los procesos en los que está involucrado el DNP podrían

ejecutarse de manera más efectiva y eficiente con la participación de enlaces territoriales que puedan trabajar de la mano con actores regionales en tareas asociadas con elaboración de diagnósticos y planes de acción, y monitoreo y evaluación. Más aun, estos enlaces le podrían permitir al DNP involucrarse en procesos como la identificación y comunicación de buenas prácticas, la identificación de actores, ofertas y recursos regionales y la suscripción de acuerdos con actores regionales.

Tabla 7. Procesos, capacidades, responsables y participantes

Procesos	Capacidades	Responsables y participantes
1. Elaboración del diagnóstico de brechas y variables críticas del departamento	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Procesar y analizar información 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ CRCI ▪ DNP ▪ MINCIT ▪ Universidades y centros de pensamiento nacionales y regionales
2. Priorización de brechas y variables críticas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Procesar y analizar información ▪ Consultar a actores regionales 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ CRCI ▪ MINCIT ▪ Actores regionales
3. Identificación y comunicación de buenas prácticas de otros departamentos y/o subregiones	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Centralizar información sobre casos exitosos en los diferentes departamentos y/o subregiones 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ MINCIT ▪ Confecámaras ▪ Universidades y centros de pensamiento nacionales y regionales
4. Identificación de actores, ofertas y recursos del nivel nacional	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consolidar información sobre actores, ofertas y recursos del nivel nacional 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ DNP ▪ MINCIT ▪ CPCGPP ▪ Confecámaras
5. Identificación de actores, ofertas y recursos regionales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consolidar información sobre actores, ofertas y recursos del nivel departamental 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ CRCI ▪ MINCIT ▪ Confecámaras
6. Elaboración de plan de acción	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Planear intervenciones coordinadas 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ CRCI ▪ MINCIT ▪ DNP ▪ Confecámaras
7. Concertación de compromisos con actores del nivel nacional	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Coordinar actores de nivel nacional 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ CPCGPP ▪ DNP ▪ MINCIT ▪ Gobernación

		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Confecámaras
8. Suscripción de acuerdos con actores regionales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Coordinar actores regionales 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ CRCI ▪ MINCIT ▪ Confecámaras
9. Coordinación de implementación de oferta e intervenciones del nivel nacional	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Coordinar actores de nivel nacional 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ CPCGPP ▪ DNP ▪ MINCIT ▪ Confecámaras
10. Coordinación de participación de actores regionales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Coordinar actores regionales 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ CRCI ▪ MINCIT ▪ Confecámaras
11. Monitoreo de implementación de plan de acción	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Monitorear implementación de planes 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ MINCIT ▪ CRCI ▪ CPCGPP ▪ DNP
12. Evaluación de la implementación de los planes de acción	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Evaluar implementación de planes 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ DNP ▪ MINCIT ▪ CRCI ▪ CPCGPP ▪ Universidades y centros de pensamiento nacionales y regionales
13. Evaluación de metodologías y modelo institucional	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Evaluar instituciones, procesos, y acuerdos para la gobernanza y la coordinación 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ DNP ▪ MINCIT ▪ CRCI ▪ CPCGPP
14. Ajustes a metodologías y modelo institucional	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rediseñar metodologías, instituciones, procesos, y acuerdos para la gobernanza y la coordinación 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ MINCIT ▪ DNP ▪ CRCI ▪ CPCGPP

		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Confecámaras
15. Coordinación de sistemas de información para diagnóstico e identificación de oferta y recursos del nivel nacional	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Diseñar, operar y mantener plataformas para sistemas de información 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ DNP ▪ MINCIT

Fuente: Elaboración propia

3.5. Composición y coordinación del modelo institucional

Además de los procesos, y responsables y participantes por proceso, es necesario establecer la composición y coordinación para el modelo institucional.

Las entidades y organizaciones del nivel nacional que participan en los procesos caracterizados más arriba compondrían la mesa. La coordinación de la mesa estaría a cargo del equipo de la DPC del MINCIT por al menos tres razones: (i) el MINCIT es la entidad que lidera el mayor número de procesos; (ii) dicho Equipo tiene interacciones más frecuentes con las CRCI, lo cual le permitiría operar como enlace y articulador entre la mesa técnica nacional y los actores regionales; (iii) el MINCIT es la entidad responsable por y especializada en políticas de competitividad para todos los niveles de gobierno. El recuadro 1 resumen la composición de la mesa técnica.

Recuadro 1. Composición y coordinación de la mesa técnica nacional de apoyo

<i>Coordinación</i>
Equipo de la DPC (MINCIT)
<i>Miembros</i>
<ul style="list-style-type: none">▪ Equipo de regiones (DIDE – DNP)▪ Consejería Presidencial para la Competitividad y la Gestión Público-Privada▪ Grupo de Estudios Territoriales (DDDR – DNP)▪ Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DNP)▪ Confecámaras▪ Consejo Privado de Competitividad

Fuente: Elaboración propia

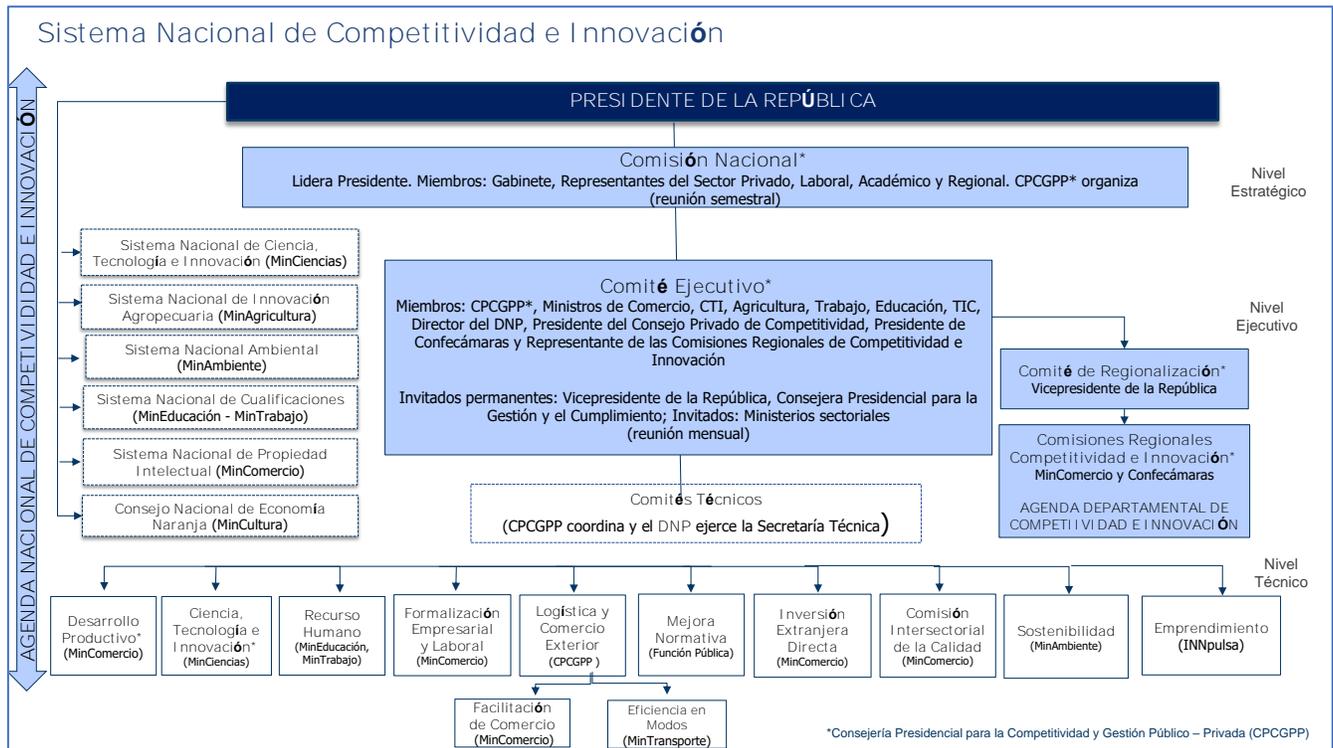
La mesa técnica y su composición están determinadas teniendo en mente las funciones que debe asumir y los procesos que debe liderar o coordinar. Existen otros actores identificados en la sección de capacidades y responsables (como, por ejemplo, universidad y centros de investigación nacionales y/o regionales) que deben participar en el proceso, aunque no hagan parte formalmente de la mesa técnica nacional.

Con respecto al nivel departamental, las Secretarías Técnicas de las CRCI deberían asumir el rol de coordinación general de los procesos y de enlace con el gobierno nacional.

3.6. El modelo institucional y el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación

En secciones anteriores ya se ha hecho referencia a los roles de la Consejería Presidencial para la Competitividad y la Gestión Público-Privada, el MINCIT y el DNP en el SNCI de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1651 de 2019 y el Reglamento del Comité de Regionalización. La participación de dichas entidades en algunas de las instancias del SNCI se puede apreciar en la figura 1.

Figura 1. Sistema Nacional de Competitividad e Innovación



Fuente: MINCIT

Además de ser miembros de la Comisión Nacional, el Comité Ejecutivo y el Comité de Regionalización, las entidades mencionadas tienen algunos roles adicionales:

- La Consejería Presidencial para la Competitividad y la Gestión Público-Privada coordina el SNCI, incluyendo los comités técnicos; ejerce la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional y del Comité Ejecutivo; lidera la formulación de la Agenda Nacional de Competitividad e Innovación; y junto con el MINCIT debe promover la articulación de entidades de la Rama Ejecutiva para la implementación de las Agendas Departamentales de Competitividad e Innovación.

- El MINCIT debe acordar con las cámaras de comercio de las capitales de departamento la estructura de los equipos técnicos asociados a las secretarías técnicas; coordina y hace seguimiento a todas las CRCI con el apoyo de Confecámaras; acompaña y presta asistencia técnica a las CRCI en la formulación de sus planes de trabajo anuales; junto con la Consejería Presidencial para la Competitividad y la Gestión Público-Privada debe promover la articulación de entidades de la Rama Ejecutiva para la implementación de las Agendas Departamentales de Competitividad e Innovación.
- El DNP ejerce la Secretaría Técnica del Comité de Regionalización; y administra la “ventanilla única” para publicar información sobre ofertas de entidades del gobierno nacional y recibir postulaciones de posibles beneficiarios (el portal Innovamos).

Estos roles ubican a la Consejería Presidencial para la Competitividad y la Gestión Público-Privada, el MINCIT y el DNP en posiciones estratégicas para desempeñar las responsabilidades que se les asignan en la mesa técnica nacional de apoyo; y estas responsabilidades facilitan el cumplimiento de los roles contemplados en el marco del SNCI para dichas entidades. De otro lado, el modelo podría contribuir significativamente y de manera directa al cumplimiento de varias de las funciones del Comité de Regionalización, a saber:

1. Promover la alineación y articulación de la oferta de los distintos instrumentos de política pública que desarrollan las entidades del Gobierno nacional y territoriales en el marco del SNCI.
2. Apoyar coordinación y articulación de las actividades y acciones en materia de competitividad e innovación entre las entidades del nivel nacional y regional.
4. Apoyar coordinación y hacer seguimiento a los planes de acción de los programas, proyectos e iniciativas previstos en las Agendas Departamentales de Competitividad e Innovación.
7. Promover el diseño de estrategias diferenciales de intervención para los diferentes departamentos o regiones, de conformidad con los niveles desarrollo de las mismas o análisis de brechas.⁴

Por todo lo anterior, se recomienda que la mesa técnica nacional de apoyo sea creada como un órgano del Comité de Regionalización. Las funciones recién citadas contenidas en el Decreto 1651 de 2019 claramente justificarían el ejercicio de las funciones propuestas para la mesa técnica. Adicionalmente, el Parágrafo 1 del Artículo 2.1.8.2.12 determina lo siguiente:

“El Comité de Regionalización establecerá su propio reglamento para su organización y funcionamiento, en el cual definirá su presidencia, secretaría técnica y la forma de elección y periodicidad de sus miembros.”

⁴ Ver Decreto 1651 de 2019, art. 2.1.8.2.14.

Este párrafo podría dar sustento legal para modificar dicho reglamento y crear la mesa técnica nacional de apoyo como una manera de organizar el trabajo del Comité con el propósito de cerrar las brechas de competitividad y fortalecer a las CRCI. En el reglamento se podría definir la composición y las funciones de la mesa de acuerdo con las propuestas contenidas en este documento. Adicionalmente, la mesa técnica presentaría informes al Comité acerca de los avances en materia de cierre de brechas que se hayan obtenido como resultado de su gestión.

Más allá de lo establecido en el marco del SNCI, el modelo institucional, de implementarse, podría contribuir al desarrollo de capacidades en las CRCI y, a través de la implementación exitosa de los planes de acción, al cierre de brechas departamentales de competitividad e innovación.

4. El modelo institucional y la construcción de capacidades

La distribución de funciones entre niveles de gobierno y la asignación del rol de liderazgo en algunos de los procesos puede hacerse de manera diferenciada, de tal manera que las CRCI con mayor capacidad puedan participar más activamente en algunas funciones y procesos inicialmente asignados a la mesa técnica nacional. En los departamentos con CRCI de menor capacidad, la mesa técnica tendría que jugar un rol más activo y, además, debería contribuir a orientar ofertas de fortalecimiento relevantes para desarrollar las capacidades de dichas CRCI.

De los 15 procesos, solo 3 serían elegibles para ser delegados a CRCI de mayor capacidad, a saber:

1. Elaboración del diagnóstico del departamento
11. Monitoreo de implementación de plan de acción
12. Evaluación de la implementación de los planes de acción

Los demás procesos no son delegables de acuerdo con las capacidades de las CRCI porque o bien ya están en cabeza de la CRCI⁵ o bien deben ser necesariamente liderados por el nivel central.⁶ Es importante señalar que incluso en los procesos que lideran las CRCI o que son delegados a las CRCI cuando poseen buenas capacidades, las CRCI reciben acompañamiento de la mesa técnica nacional. Este no solo es parte del mecanismo principal de coordinación vertical del modelo, sino que además hace posible la cooperación que necesariamente debe existir entre los niveles nacional y departamental, y permite también que todas las CRCI tengan oportunidades para desarrollar o fortalecer algunas de estas capacidades de la mano de la mesa técnica (incluyendo a aquellas que ya las hayan desarrollado hasta cierto punto). Adicionalmente, esto también hace posible que la mesa técnica pueda conocer buenas prácticas en las CRCI que tienen buenas capacidades, y luego pueda contribuir a que esas buenas prácticas se compartan

⁵ A saber, los procesos 2, 5, 6, 8 y 10 (ver tabla 7).

⁶ A saber, los procesos 3, 4, 7, 9, 13, 14 y 15 (ver tabla 7).

con otros departamentos.

Para cada uno de los 3 procesos se propone hacer una medición de capacidades y, de acuerdo con los resultados, decidir acerca del grado de participación de la CRCI y de la necesidad de orientar acciones de fortalecimiento hacia el fortalecimiento de capacidades asociadas. La firma Métrica Investigaciones y Proyectos diseñó un Índice de Gobernanza de las CRCI, el cual está compuesto por 6 dimensiones y 32 variables (Métrica 2019), varias de las cuales están directamente relacionadas con los procesos y capacidades del modelo⁷. Se recomienda utilizar la metodología e instrumentos de Métrica por varias razones: además de que las variables están directamente relacionadas con los procesos, se trata de una metodología y unos instrumentos (cuestionario y guía de entrevista) que ya están disponibles y ya fueron probados en territorio; y existen datos para 10 CRCI que son relativamente recientes (septiembre de 2019). De otro lado, esta medición de capacidades podría ser implementada por equipos del gobierno nacional o por evaluadores independientes (incluyendo universidades y centros de pensamiento nacionales y/o regionales).

En la tabla 8 se presentan los procesos, las capacidades, las variables propuestas y la acción que se propone ejecutar dependiendo de valor o puntaje de cada variable. Aunque, como ya se mencionó, la metodología de Métrica se implementa con 32 variables que se agregan en un solo índice (el Índice de Gobernanza de las CRCI), para efectos de esta propuesta solo sería necesario utilizar 3 variables y no haría falta hacer ningún tipo de agregación. Se recomienda que luego de algunas iteraciones se contemplen variables adicionales y, eventualmente, algún ejercicio adicional de agregación.

Tabla 8. Procesos y medición de capacidades

Procesos	Capacidades	Variables ⁸	Acción
1. Elaboración del diagnóstico del departamento	Procesar y analizar información	<p><i>Compilación o producción de información</i></p> <p>Elección de un valor según la respuesta:</p> <p>Si=100; No = 0</p>	<p>Con puntaje 100:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ CRCI puede incorporar y analizar datos de fuentes locales en diagnóstico ▪ CRCI puede contribuir en análisis de datos de fuentes centrales <p>Con puntaje 0:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Fortalecer en la CRCI la capacidad para procesar y analizar información para diagnóstico

⁷ Este trabajo fue realizado por Métrica Investigaciones y Proyectos en el marco del Convenio de Asociación No. 299 de 2019 suscrito entre Confecámaras y el MINCIT.

⁸ Las preguntas del cuestionario y/o la entrevista para establecer los valores de estas variables se pueden encontrar en los anexos al informe de Métrica (Métrica 2019).

<p>11. Monitoreo de implementación de plan de acción</p>	<p>Monitorear implementación de planes</p>	<p><i>Seguimiento a los planes del departamento (Plan regional, agenda departamental, etc.)</i></p> <p>Promedio entre los planes vigentes:</p> <p>Mensual o trimestral = 100; Semestral = 80; Anual = 30; Bienal = 0; No hace seguimiento = 0</p>	<p>Con puntaje entre 80 y 100:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ CRCI puede liderar el monitoreo de la implementación del plan de acción (con apoyo de mesa técnica nacional y reportando al MINCIT) <p>Con puntaje entre 0 y 79.9:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Fortalecer en la CRCI la capacidad para monitorear implementación de planes
<p>12. Evaluación de la implementación de los planes de acción</p>	<p>Evaluar implementación de planes</p>	<p><i>Evaluación de resultados</i></p> <p>Elección de un valor según la respuesta:</p> <p>Sí=100; No=0</p>	<p>Con puntaje 100:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ CRCI puede participar en la evaluación de la implementación del plan con análisis ▪ CRCI puede contribuir en análisis de datos de fuentes centrales y locales <p>Con puntaje 0:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Fortalecer en la CRCI la capacidad de hacer evaluación ▪ Fortalecer en la CRCI la capacidad para procesar y analizar información de resultados para evaluación

Fuente de procesos y capacidades: Elaboración propia.

Fuente de variables: Métrica 2019

Fuente de acción: Elaboración propia con base en Métrica 2019

Valdría la pena analizar la relación entre capacidades de las CRCI medidas a partir de las variables de Métrica y la tipología de CRCI de Confecámaras, la cual está construida con base en datos acerca de la densidad de tejido empresarial y concentración institucional. Dicha tipología define 3 estructuras de CRCI:

Estructura 1: CRCI de departamentos con alta densidad del tejido empresarial y alta concentración institucional

Estructura 2: CRCI de departamentos con media densidad del tejido empresarial y media concentración institucional

Estructura 3: CRCI de departamentos con baja densidad del tejido empresarial y baja concentración institucional

Se podría conjeturar que es más probable que una CRCI que pertenezca a la estructura 1 tenga también buenas capacidades, y una que pertenezca a la estructura 3 tenga bajas capacidades. Si se constata una relación significativa entre las capacidades y la estructura, la mesa técnica podría concentrar sus esfuerzos en CRCI pertenecientes a la estructura 3. Sin embargo, es posible que CRCI de la estructura 2 o incluso la 1 tengan todavía espacio para mejorar algunas de sus capacidades, por lo cual se sugiere que en cualquier caso se hagan mediciones de capacidades en todos los departamentos, y se focalicen las intervenciones de fortalecimiento de acuerdo con las variables específicas en las que cada CRCI particular muestre deficiencias.

Se debe reconocer que existen CRCI con muy buenas capacidades que desempeñan sus funciones de manera muy satisfactoria y cuya gestión contribuye al desarrollo económico de su departamento, y CRCI con potencial para fortalecerse y aumentar su contribución a la competitividad regional. Sin embargo, es posible que por las características de ciertas regiones, sus instituciones, su tejido empresarial, su capital humano, etc., algunas CRCI solo puedan obtener logros modestos en el fortalecimiento de sus capacidades, incluso con la acción coordinada del gobierno nacional y la mesa técnica. El modelo institucional permite reconocer CRCI del primer grupo y delegarles el ejercicio de las funciones sugeridas en esta sección. También recomienda orientar iniciativas de fortalecimiento de capacidades para las CRCI del segundo y el tercer grupo. Para las CRCI del tercer grupo (aquellas que no logren desarrollar sus capacidades) serán necesarios un acompañamiento y unas intervenciones más activas y de largo plazo por parte del gobierno nacional y la mesa técnica. Ese acompañamiento probablemente se tendrá que hacer no solo a las CRCI mismas, sino también a actores involucrados en iniciativas relacionadas con la competitividad regional como gobernaciones, alcaldías, cámaras de comercio, etc. En cualquier caso, las CRCI que en la actualidad ya pueden desempeñar adecuadamente sus funciones y las que eventualmente podrían desempeñarlas justifican la existencia de dichas instancias.

5. Sistemas de información para la operación de la mesa técnica nacional

Algunos de los procesos para la operación de la mesa técnica requieren como una de sus entradas datos e información, en particular, datos para la elaboración del diagnóstico e información sobre ofertas de entidades del gobierno nacional u otras organizaciones nacionales (como, por ejemplo, Confecámaras) que pueda ser relevante para los planes de acción para el cierre de brechas. Si bien esos datos y esa información están disponibles y de hecho fueron utilizados en el marco de esta consultoría, sería muy conveniente consolidarlos y facilitar significativamente su consulta y utilización.

De un lado, los datos utilizados en las metodologías de cálculo de brechas deberían estar consolidados en una sola plataforma, de tal manera que los actores del modelo los puedan consultar y descargar fácilmente. Para estos efectos, se recomienda crear un nuevo módulo en la

plataforma del Sistema de Estadísticas Territoriales (TerriData; terridata.dnp.gov.co/) administrada por el DNP. TerriData ya contiene datos del IDIC y la MDM, así que sería cuestión de incluir datos adicionales en un módulo específicamente diseñado para el SNCI y sus actores nacionales y regionales. Además, TerriData permitiría hacer comparaciones entre departamentos, lo cual haría posible realizar ejercicios de *benchmarking* que eventualmente podrían contribuir a la identificación de brechas y de casos exitosos o buenas prácticas.

De otro lado, el Decreto 1651 de 2019 ya contempla una herramienta para consolidar información sobre entidades, ofertas y recursos del gobierno nacional relevantes para las CRCI y, por lo tanto, para los planes de acción para el cierre de brechas. La plataforma Innovamos (www.innovamos.gov.co) que administra el DNP es la materialización de dicha herramienta y ya contiene información sobre oportunidades de cofinanciación, fortalecimiento de capacidades, incentivos tributarios, y casos de éxito.

Por su parte, el MINCIT y Confecámaras administran Competitivas, la plataforma de Competitividad Regional (www.competitivas.gov.co). Esta plataforma contiene información sobre oportunidades de formación, datos sobre competitividad, información sobre las CRCI, enlaces del MINCIT, entre otras. La consolidación de estas dos plataformas (y la actualización de la información sobre ofertas) permitiría contar con una verdadera ventanilla única para los usuarios tanto nacionales como regionales.

Algunos departamentos recogen y administran bases de datos propias con datos que pueden ser útiles para la elaboración de los diagnósticos, pero que no existen en los sistemas nacionales o que difieren de los datos contenidos en dichos sistemas nacionales (aunque es probable que en muchos los casos los datos de origen departamental no estén consolidados en una sola plataforma o herramienta informática). Como se propone más arriba, las CRCI con buena capacidad para procesar y analizar información podrían utilizar sus datos propios, pero en cualquier caso se deben coordinar con el MINCIT y el DNP, de tal manera que no se terminen incluyendo cifras contradictorias. Una opción para evitar este tipo de contradicciones es que solo se utilicen datos de fuentes departamentales cuando el dato no existe en las fuentes de información oficiales del nivel central. Sin embargo, esta regla podría ser más o menos flexible, pues en algunos casos el dato local puede estar más actualizado o ser mejor que el de la fuente nacional. Con respecto a la información sobre ofertas y recursos de nivel regional, las CRCI (instancias responsables por la identificación de actores, ofertas y recursos regionales) podrían consolidar la información relacionada y entregarla a Innovamos y/o Competitivas (o en la plataforma consolidada, en caso de que se acoja la recomendación que se hace en este documento). Innovamos y/o Competitivas podrían tener una sección para cada departamento con información sobre ofertas y recursos para que los actores regionales la puedan consultar.

6. Referencias

- Andrews, M., Pritchett, L., y Woolcock, M. (2017). *Building State Capability. Evidence, Analysis, Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Charbit, C. (2011). “Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach”, *OECD Regional Development Working Papers*, 2011/04, OECD Publishing.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES (2016). *Política Nacional de Desarrollo Productivo*. Documento CONPES número 3866.
- Decreto 1651 de 2019. “Por el cual se adiciona el título 8 a la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015. Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República, para establecer la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación.”
- Decreto 179 de 2019. “Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República”
- Decreto 2189 de 2017. “Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación”
- Decreto 1289 de 2015. “Por el cual se modifica parcialmente la estructura del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo”
- DAFP (2014). *Rediseño Institucional de Entidades Públicas. Orden Nacional*. Bogotá: DAFP.
- Faguet, J.P. (2014). Decentralization and Governance. *World Development*, Vol. 53, No. 1, pp. 2-13.
- Métrica (2019). “Diagnóstico de la gobernanza de la Comisión Regional de Competitividad e Innovación de Norte de Santander”.
- Oates, W.E. (1972). *Fiscal Federalism*. Nueva York: Harcourt, Brace and Jovanovich.
- Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (s.f.). Reglamento Técnico del Comité de Regionalización.