

No. **78**

Diciembre de 2020

ISSN 2215 - 7816 (En línea)

# Documentos de Trabajo

*Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo*

---

¿Cómo se articula el sector público para promover la competitividad e innovación? Análisis de las instancias de coordinación del Gobierno nacional y propuesta de simplificación y optimización

Camilo Ignacio González, Paula Méndez, José Danilo González Peña, María Margarita Zuleta y Pablo Sanabria

Serie Documentos de Trabajo 2020

Edición No. 78

ISSN 2215-7816 (En línea)

Edición digital

Diciembre de 2020

© 2020 Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Carrera 1 No. 19 -27, Bloque AU

Bogotá, D.C., Colombia

Teléfono: 3394949, ext. 2073

escueladegobierno@uniandes.edu.co

<http://egob.uniandes.edu.co>

**Directora Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo**

María Margarita, Paca, Zuleta

**Autores**

Camilo Ignacio González, Paula Méndez, José Danilo González Peña, María Margarita Zuleta, Pablo Sanabria

**Jefe de Mercadeo y Comunicaciones, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo**

Camilo Andrés Torres Gutiérrez

**Gestora Editorial, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo**

Angélica María Cantor Ortiz

**Gestor de Comunicaciones, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo**

Camilo Andrés Ayala Monje

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

# **¿Cómo se articula el sector público para promover la competitividad e innovación? Análisis de las instancias de coordinación del Gobierno nacional y propuesta de simplificación y optimización<sup>123</sup>**

*Por: Camilo Ignacio González<sup>4</sup>, Paula Méndez<sup>5</sup>, José Danilo González Peña<sup>6</sup>, María Margarita Zuleta<sup>7</sup> y Pablo Sanabria<sup>8</sup>*

---

<sup>1</sup> Las metodologías, análisis, resultados y recomendaciones presentados en este documento son producto del proyecto de consultoría realizado por la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo mediante el contrato 050-2019. El proyecto se tituló “*Simplificación y optimización de las instancias del Gobierno nacional relacionadas con competitividad e innovación*” y fue financiado por la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza (SECO), ejecutado por la Fundación Suiza de Cooperación para el Desarrollo Técnico (Swisscontact) y sus beneficiarios fueron la Consejería Presidencial para la Gestión Público Privada y el Departamento Administrativo de la Función Pública.

<sup>2</sup> Los autores agradecemos a Hernán Duarte, Andrea Catalina Melo, María Camila Pradilla, Juanita Andrade y Adriana Catherine Benavides, asistentes de investigación de este proyecto por sus invaluable contribuciones y compromiso. Así mismo, agradecemos a Juan Mauricio Ramírez por su contribución y guía al inicio del proyecto.

<sup>3</sup> Finalmente, agradecemos la consejera Clara Parra, a la consejera adjunta Paula Escobar y a Eliana Rodríguez de la Consejería Presidencial para la Gestión Público Privada; al director Fernando Grillo, al subdirector Hugo Pérez, y a Luz Mary Riaño del Departamento Administrativo de la Función Pública; a Claudia Sepúlveda y Darío Rodríguez de Swisscontact; y los diferentes funcionarios del Departamento Nacional de Planeación y de los ministerios con los que tuvimos contacto por sus comentarios y apoyo en diferentes momentos del proyecto

<sup>4</sup> Profesor asistente de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes. Correo electrónico de contacto: ci.gonzalezb@uniandes.edu.co

<sup>5</sup> Profesional de proyectos de investigaciones de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes. Correo electrónico de contacto: pa.mendez62@uniandes.edu.co

<sup>6</sup> Profesor asistente de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes. Correo electrónico de contacto: jd.gonzalezp@uniandes.edu.co

<sup>7</sup> Directora de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes. Correo electrónico de contacto: pacazuleta@uniandes.edu.co

<sup>8</sup> Profesor asociado de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes. Correo electrónico de contacto: psanabri@uniandes.edu.co

## Resumen

La promoción de competitividad e innovación en Colombia implica coordinación entre varias entidades públicas y privada. Este objetivo se ha intentado lograr a través de la creación de instancias<sup>9</sup> de coordinación como comités, consejos, comisiones intersectoriales, mesas técnicas, entre otros. Particularmente, la promoción de la competitividad e innovación en el país está a cargo del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación. Sin embargo, existen muchas otras instancias más allá del sistema que de manera directa o indirecta afectan las iniciativas para promover la competitividad e innovación. La proliferación desordenada de este tipo de espacios, lejos de promover la coordinación ha generado nuevos problemas de funcionamiento y desarticulación que afectan la formulación e implementación de políticas públicas vitales para el desarrollo de los sectores productivos del país. Por tal motivo, el presente documento pretende brindar recomendaciones prácticas que arrojen luces para mejorar la coordinación entre las distintas instancias de competitividad e innovación a nivel nacional. Nuestros resultados y recomendaciones muestran que (i) hay un gran campo de mejorar en el desempeño de las instancias de coordinación; (ii) existen grandes redundancias en los objetivos y funciones de estas instancias; (iii) es fundamental reconocer el papel que algunas instancias juegan en la red de coordinación y fortalecerlas; (iii) es posible realizar acciones menores a la forma que las instancias funcionan que podrían mejorar significativamente el valor que estas producen; y (iv) al momento de crear las instancias, se debe especificar por cuánto tiempo estarán activas y solo se renueven si están cumpliendo con sus objetivos.

**Palabras clave:** coordinación, competitividad, innovación, simplificación administrativa, articulación institucional.

---

<sup>9</sup> De acuerdo con los términos de referencia del contrato 050-2019, se define a las instancias de competitividad e innovación como “aquellos sistemas, subsistemas, consejos, comisiones intersectoriales, comités u otras instancias a nivel nacional que tengan competencias y funciones en materia de competitividad e innovación” (p. 6).

## **Abstract**

The promotion of Competitiveness and Innovation in Colombia implies coordination between various public and private organization. This objective has been pursued through the creation of coordination bodies such as committees, councils, intersectoral commissions, technical tables, among others. In particular, the promotion of competitiveness and innovation in the country is in charge of the National Innovation Competitiveness System. However, there are many other bodies beyond the system that directly or indirectly affect initiatives to promote competitiveness and innovation. The disorderly proliferation of these types of spaces, far from promoting coordination, has generated new functioning and disarticulation problems that affect the formulation and implementation of vital public policies for the development of the country's productive sectors. For this reason, this document aims to provide practical recommendations that shed light on improving coordination between the different bodies related to competitiveness and innovation at the national level. Our results and recommendations regarding coordination bodies show that (i) there is great room for improvement in their performance; (ii) there are large redundancies in their objectives and functions; (iii) it is essential to recognize the role that some bodies play in the coordination network and to strengthen them; (iii) it is possible to make minor changes to the way they work that could significantly improve the value they produce; and (iv) when they are created, it must be specified for how long they will be active and will only be renewed if they are meeting their objectives.

**Keywords:** Coordination, Competitiveness, Innovation, Administrative Simplification, Institutional Articulation.

## Tabla de contenido

1. Introducción .....	1
2. Análisis del desempeño de las instancias de coordinación del gobierno nacional relacionadas con competitividad e innovación y propuesta de simplificación .....	4
2.1. Metodología.....	4
2.2. Resultados.....	8
3. Estimación de los efectos económicos, de eficiencia y coordinación generados a partir del proceso de simplificación de instancias .....	11
3.1. Metodología.....	11
3.2. Resultados.....	15
4. Definición del flujo de proceso y estructura para la coordinación dando especial relevancia a las instancias de decisión .....	19
4.1. Metodología.....	19
4.1. Resultados.....	21
4.1.1. Paso 1. Identificación del eje central de coordinación.....	21
4.1.2. Paso 2. Análisis detallado de los objetivos y funciones de las instancias.....	22
4.1.3. Paso 3. Asignación de roles para cada una de las instancias.....	22
4.1.4. Paso 5. Identificación de los instrumentos de política.....	24
4.1.5. Paso 6. Identificación del alcance de las acciones de las instancias.....	24
4.1.6. Paso 7. Análisis de redes de coordinación .....	25
4.1.7. Paso 7. Mapeo del flujo de proceso y estructura de coordinación de las instancias.....	26
5. Metodología y resultados de la propuesta para elaborar un sistema de seguimiento para las instancias simplificadas y su alineación con el sistema de seguimiento de Presidencia .....	28
6. Recomendaciones de política .....	29
6.1. Recomendaciones generales sobre mecanismos de coordinación.....	30
6.2. Recomendaciones sobre el valor por dinero que las instancias generan .....	32
6.3. Recomendaciones sobre la estructura de coordinación de las instancias .....	32
6.4. Recomendaciones sobre el sistema de seguimiento a las instancias de coordinación.....	34
6.5. Propuesta de guía técnica de criterios necesarios para la creación de comités y otras instancias	35
7. Conclusiones .....	39
8. Referencias.....	43
9. Anexos .....	47
Anexo 1. Análisis del desempeño de las instancias de coordinación del gobierno nacional relacionadas con competitividad e innovación y propuesta de simplificación .....	47
Descripción del análisis multicriterio .....	47
Criterios.....	51

Casos especiales .....	57
Anexo 2. Metodología para la estimación de efectos económicos, de eficiencia y coordinación generados a partir del proceso de simplificación de instancias (valor por dinero) .....	61
Integración de los criterios en la metodología.....	61
Anexo 3. Metodología para la definición del flujo de proceso y estructura para la coordinación dando especial relevancia a las instancias de decisión.....	65
Anexo 4. Propuesta para elaborar un sistema de seguimiento básico para las instancias simplificadas y su alineación con el sistema de seguimiento de Presidencia .....	87

## Índice de tablas

Tabla 1. Estructura del modelo multicriterio.....	5
Tabla 2. Relación entre criterios y dimensiones de la matriz de simplificación .....	7
Tabla 3. Resumen general del proceso de simplificación de instancias .....	9
Tabla 4. Escala de calificación de valor por dinero .....	14
Tabla 5. Integración de los criterios en la metodología de estimación de valor por dinero.....	14
Tabla 6. Resultados sectoriales de la estimación de valor por dinero.....	18
Tabla 7. Instancias relacionadas con el pacto II del PND 2018-2022 .....	22
Tabla 8. Asignación de roles para cada una de las instancias para el pacto II del PND 2018-2022.....	23
Tabla 9. Tipologías de instrumentos de política producidos por las instancias .....	24
Tabla 10. Niveles de alcance de las acciones de las instancias .....	25
Tabla 11. Explicación general de la escala de evaluación para el análisis multicriterio .....	47
Tabla 12. Explicación general de pesos asignados a cada criterio, subcriterio y componente para el análisis multicriterio .....	50
Tabla 13. Resultados de la instancia.....	52
Tabla 14. Funcionamiento .....	53
Tabla 15. Percepción del funcionamiento de la instancia (subcriterio 2.2).....	54
Tabla 16. Redundancia .....	56
Tabla 17. Coordinación .....	56
Tabla 18. Coordinación <i>de facto</i> (subcriterio 3.3).....	57
Tabla 19. Funcionamiento. Solo actas .....	58
Tabla 20. Resultados de la instancia. Solo encuesta.....	59
Tabla 21. Funcionamiento, subcriterio “Indicador de cumplimiento de compromisos”. Solo encuesta .....	60
Tabla 22. Integración de los criterios en la metodología de estimación de valor por dinero.....	61
Tabla 23. Análisis de roles para la definición de flujos de proceso de coordinación.....	65
Tabla 25. Relación entre los productos de la instancia y los productos de las iniciativas transformacionales .....	91
Tabla 26. Relación entre los productos de la instancia y los hitos de las iniciativas transformacionales.....	91
Tabla 27. Ejemplo básico para planear un sistema de seguimiento de una instancia del SNCI .....	94
Tabla 28. Ejemplo de información de seguimiento para las instancias del SNCI .....	95

## Índice de figuras

Figura 1. Actividades sistematizadas del proyecto .....	3
Figura 2. Matriz de priorización para simplificación administrativa .....	7
Figura 3. Matriz con todas las instancias analizadas antes del proceso de simplificación .....	8
Figura 4. Esquema metodológico para la estimación de valor por dinero.....	13
Figura 5. Síntesis metodológica para el diseño de flujo de proceso y estructura de coordinación de las instancias...	21
Figura 6. Análisis de redes de política pública: pacto II. Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad .....	25

Figura 7. Mapeo del flujo de proceso y estructura de coordinación de las instancias para el pacto II del PDN 2018-2022 .....	27
Figura 8. Pasos para elaborar el sistema de seguimiento de las instancias del SNCI .....	29
Figura 9. Análisis de redes de coordinación para el pacto I. Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia .....	70
Figura 10. Análisis de redes de coordinación para el pacto II. Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos .....	71
Figura 11. Análisis de redes de coordinación para el pacto III. Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados .....	71
Figura 12. Análisis de redes de coordinación para el pacto IV. Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo.....	72
Figura 13. Análisis de redes de coordinación para el pacto V. Pacto por la ciencia, la tecnología y la innovación: un sistema para construir el conocimiento de la Colombia del futuro .....	72
Figura 14. Análisis de redes de coordinación para el pacto VI. Pacto por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional.....	73
Figura 15. Análisis de redes de coordinación para el pacto VII. Pacto por la transformación digital de Colombia: Gobierno, empresas y hogares conectados con la era del conocimiento.....	73
Figura 16. Análisis de redes de coordinación para el pacto VIII. Pacto por la calidad y eficiencia de servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos .....	74
Figura 17. Análisis de redes de coordinación para el pacto IX. Pacto por los recursos mineroenergéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades.....	74
Figura 18. Análisis de redes de coordinación para el pacto X. Pacto por la protección y promoción de nuestra cultura y desarrollo de la economía naranja .....	75
Figura 19. Análisis de redes de coordinación para el pacto XI. Pacto por la Construcción de paz: cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas.....	75
Figura 20. Análisis de redes de coordinación para el pacto XII. Pacto por la equidad de oportunidades para grupos étnicos: indígenas, negros, afrocolombianos, raizales, palenqueros y Rrom.....	76
Figura 21. Análisis de redes de coordinación para el pacto XIV. Pacto de equidad para las mujeres .....	76
Figura 22. Análisis de redes de coordinación para el pacto XV. Pacto por una gestión pública efectiva .....	77
Figura 23. Análisis de redes de coordinación para el pacto XVI. Pacto por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones .....	77
Figura 24. Flujo de proceso y estructura de coordinación para el I. Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia .....	78
Figura 25. Flujo de proceso y estructura de coordinación para el II. Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos .....	79
Figura 26. Flujo de proceso y estructura de coordinación para el III. Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados .....	80
Figura 27. Flujo de proceso y estructura de coordinación para el IV. Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo.....	81
Figura 28. Flujo de proceso y estructura de coordinación para el V. Pacto por la ciencia, la tecnología y la innovación: un sistema para construir el conocimiento de la Colombia del futuro .....	81
Figura 29. Flujo de proceso y estructura de coordinación para el VI. Pacto por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional.....	82
Figura 30. Flujo de proceso y estructura de coordinación para el VII. Pacto por la transformación digital de Colombia: Gobierno, empresas y hogares conectados con la era del conocimiento.....	82
Figura 31. Flujo de proceso y estructura de coordinación para el VIII. Pacto por la calidad y eficiencia de servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos .....	83
Figura 32. Flujo de proceso y estructura de coordinación para el IX. Pacto por los recursos mineroenergéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades.....	83
Figura 33. Flujo de proceso y estructura de coordinación para el X. Pacto por la protección y promoción de nuestra cultura y desarrollo de la economía naranja .....	84



Figura 34. Flujo de proceso y estructura de coordinación para el XI. Pacto por la construcción de paz: cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas.....	84
Figura 35. Flujo de proceso y estructura de coordinación para el XIV. Pacto de equidad para las mujeres .....	85
Figura 36. Flujo de proceso y estructura de coordinación para el XV. Pacto por una gestión pública efectiva .....	85
Figura 37. Flujo de proceso y estructura de coordinación para el XVI. Pacto por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones.....	86
Figura 38. Cadena de valor de las instancias del SNCI .....	88
Figura 39. Pirámide de cumplimiento de las iniciativas transformacionales.....	89
Figura 40. Cadena de valor e indicadores de la pirámide de cumplimiento .....	90
Figura 41. Alineación entre la cadena de valor de la instancia y las iniciativas transformacionales .....	90
Figura 42. Requisitos básicos para seleccionar indicadores.....	93

## **1. Introducción**

Este documento analizamos las instancias de coordinación relacionadas con competitividad e innovación del Gobierno nacional. Estas instancias pueden tomar diferentes formas desde consejos superiores o nacionales, pasando por comisiones intersectoriales y comités técnicos, hasta mesas permanentes y temporales.

Si bien estos espacios de coordinación han sido utilizados en Colombia por más de seis décadas, su capacidad para generar coordinación, ya sean en decisiones de política o en productos de política, ha sido muy poco evaluada. Hasta qué punto estas instancias funcionan de una manera adecuada para coordinar las posiciones, información y acciones de diferentes actores relevantes para producir un resultado coordinado de política pública, es algo que no conocemos en el país.

Si bien autores como Molano (2014) o los informes de la OCDE (2013a) y (2013b) han resaltado la necesidad de fortalecer la coordinación a nivel nacional y entre el nivel nacional y el nivel territorial, estos estudios hacen énfasis en que en Colombia es necesario mejorar en aspectos como la cultura de coordinación a nivel organizacional y de los funcionarios, el intercambio de información, las contradicciones entre funciones y metas de organizaciones públicas; y la gestión pública orientada a resultados. Las instancias de coordinación no son la única estrategia para lograr estos objetivos, si ha sido una de las más utilizadas en Colombia. Por lo tanto, evaluar cómo funcionan y hacer recomendaciones para que logren su misión de coordinación se vuelve muy relevante.

Particularmente, en cuanto a las instancias relacionadas con competitividad e innovación se espera que estos espacios generen articulación en la formulación, implementación y seguimiento a las políticas públicas destinada a mejorar el crecimiento y la productividad de grandes sectores de la economía. Esto incluye mejoras en infraestructura, instituciones, estabilidad macroeconómica, salud y educación primaria, educación superior, eficiencia del mercado de bienes, desarrollo del mercado financiero, disponibilidad de tecnologías, tamaños de mercado, dinamismo de negocios e innovación (World Economic Forum, 2018).

Particularmente, frente a la innovación se espera que estas instancias coordinen iniciativas que generen productos o procesos nuevos o mejorados, que difiere significativamente de los

productos o procesos anteriores de la unidad y que se ha puesto a disposición de los usuarios potenciales (producto) o se ha incorporado el uso de la unidad (proceso) (OECD, 2018).

En 2006, Colombia creó el Sistema Administrativo de Competitividad. Este tuvo diferentes modificaciones durante los años. En 2012 se incluyó innovación en su nombre y tareas, y se buscó articularlo con el sistema de ciencia tecnología e innovación durante el Gobierno de Juan Manuel Santos. Este intento de articulación no fue efectivo y se rompió en 2019. El sistema de competitividad e innovación se separó nuevamente del Sistema de Ciencia Tecnología y se renombró como Sistema Nacional de Competitividad e Innovación.

Además de los sistemas de Competitividad e Innovación y Ciencia tecnología e Innovación (con sus comités, consejos y comisiones internas), de manera paralela se han creado otras instancias y sistemas que pueden impactar las política e iniciativas de competitividad e innovación en el país.

Particularmente, en los últimos veinte años se han creado instancias<sup>10</sup> relacionadas con temas variados como microempresas y medias empresas, formalización del turismo, innovación agropecuaria, calidad, regulación técnica, calidad de la panela, inclusión financiera, educación financiera, proyectos estratégicos, sostenibilidad, cambio climático, propiedad industria, entre otros. En el marco de este proyecto se identificaron más de setenta instancias y su correcto funcionamiento tiene un impacto potencial en la competitividad e innovación del país.

Lo anterior muestra que, en el caso de los temas de relacionados con competitividad e innovación, el Gobierno nacional ha sufrido de dos problemas fundamentales. Por una parte, la proliferación de sistemas e instancias de coordinación. En segundo lugar, la falta de articulación entre los mismos.

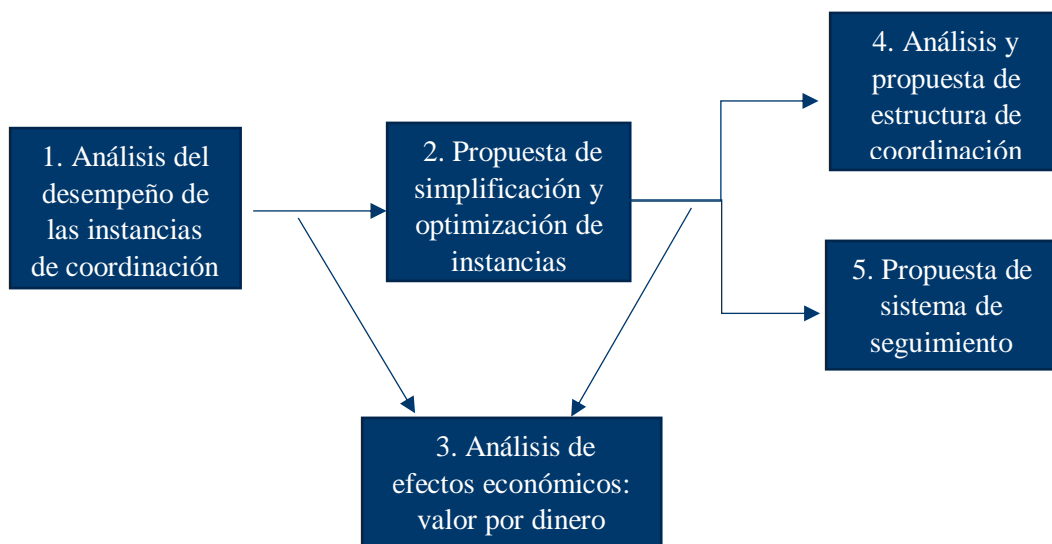
El proyecto de consultoría, del que surgen los hallazgos presentado en este documento, buscó atender los problemas de proliferación de instancias de coordinación y los problemas de articulación entre ellas.

---

<sup>10</sup> De acuerdo con los términos de referencia del contrato 050-2019, se define a las instancias de competitividad e innovación como “aquellos sistemas, subsistemas, consejos, comisiones intersectoriales, comités u otras instancias a nivel nacional que tengan competencias y funciones en materia de competitividad e innovación” (p. 6).

Para lograr ese objetivo, el proyecto realizó las siguientes actividades, sistematizadas en la figura 1. Primero, identificamos todas las instancias relacionadas con competitividad e innovación en el Gobierno nacional y construimos un modelo para analizar el desempeño de las mismas. Segundo, basados en ese análisis, construimos una propuesta de simplificación y optimización de instancias. Tercero, para estimar los efectos económicos de la propuesta, realizamos un cálculo del valor por dinero que las instancias generan antes de la simplificación y el que generarían si la propuesta se implementara. Cuarto, realizamos un análisis y una propuesta frente a cómo debería ser la estructura de coordinación de las instancias después de la simplificación. Finalmente, propusimos un sistema de seguimiento.

**Figura 1.** Actividades sistematizadas del proyecto



**Fuente:** elaboración propia

La estructura del documento es la siguiente: primero presentamos el análisis del desempeño de las instancias y la propuesta de simplificación de las mismas (puntos 1 y 2 en la en la figura 1). Segundo, presentamos los resultados del cálculo del valor por dinero generado por las instancias y el incremento después de la propuesta de simplificación (punto 3 en la figura 1). Luego, presentamos el análisis y recomendaciones frente a la estructura de coordinación de las instancias después de la simplificación (punto 4 en la figura 1). Posteriormente, discutimos la propuesta de seguimiento (punto 5 de la figura 1). Finalmente, presentamos algunas conclusiones y recomendaciones de política que se desprenden del proyecto.

## **2. Análisis del desempeño de las instancias de coordinación del Gobierno nacional relacionadas con competitividad e innovación y propuesta de simplificación**

En esta sección presentamos la metodología utilizada durante el proyecto. Primero, se mostrará la metodología de análisis del desempeño de las instancias, luego cómo se realizó el cálculo del valor por dinero producido por las instancias de coordinación. Después, mostramos cómo se mapeó la estructura de coordinación y cómo se construyó el sistema de monitoreo y seguimiento.

### ***2.1. Metodología***

La metodología para evaluar el desempeño de las instancias tuvo dos fases: en la primera se diseñó un modelo multicriterio para capturar ese beneficio de las instancias. Luego, se convino dicho modelo con la relación de las instancias con la Agenda de Competitividad e Innovación y con el costo de funcionamiento de las instancias, para, de esa forma, valorar cada una de ellas en dos dimensiones: la eficiencia administrativa y la eficacia de misión y de servicio.

Diseñamos este modelo multicriterio para capturar el beneficio que las instancias de coordinación producen y buscó identificar las características centrales de las instancias de coordinación. Particularmente, se incluyeron cuatro criterios: (i) los resultados, en términos de decisiones y productos relacionados con competitividad e innovación; (ii) la forma como funcionan las instancias; (iii) la coordinación que generan; y (iv) el grado de redundancia que las instancias tienen con otras instancias.

La tabla 1 muestra la estructura del modelo multicriterio. La información utilizada para construir el modelo fue: la normativa de creación de cada una de las instancias, las actas de las reuniones en los dos últimos años y una encuesta que se aplicó a los asistentes a las reuniones.

**Tabla 1.** Estructura del modelo multicriterio

<b>Criterio 1: resultados de la instancia</b>	<b>Criterio 2: funcionamiento</b>	<b>Criterio 3: redundancia</b>	<b>Criterio 4: coordinación</b>
(1) Decisiones relacionadas con competitividad e innovación	(1) Número de reuniones ejecutadas de acuerdo a actas	(1) Objetivos y funciones <i>definidos en la normativa</i> que son compartidos entre instancias	(1) Número de actores de la instancia
(2) Incidencia en herramientas de política pública	(2) Percepción del funcionamiento de la instancia	(2) Objetivos y funciones <i>evaluados en la práctica</i> que son compartidos entre instancias	(2) Estructura interna de la instancia
	(3) Cumplimiento de compromisos		(3) Coordinación <i>evaluada en la práctica</i>

**Fuente:** elaboración propia

El primer criterio de resultados fue obtenido de la información contenida en las actas. En cuanto al puntaje de funcionamiento, el número de reuniones y el cumplimiento de compromisos fue extraído del análisis de las actas, la percepción de funcionamiento de la instancia fue extraído de la encuesta aplicada a los asistentes a las instancias. Para obtener un puntaje de redundancias comparamos las funciones y objetivos de las instancias y los temas, decisiones y productos encontrados en las actas. Finalmente, obtuvimos el puntaje de coordinación de dos fuentes: primera, de la normativa al evaluar la estructura de coordinación de las instancias partir del número de actores que la conforman, de la definición de su estructura interna (actores y secretaría técnica definidos). La segunda fuente fue la encuesta con que se obtuvo un puntaje de coordinación de facto.

Los puntajes de cada uno de los criterios fueron diseñados para variar entre 1 (puntaje más bajo) y 4 (puntaje más alto). A cada criterio y subcriterio se le dio una ponderación diferente, esta fue validada con miembros de las instancias y de la Presidencia de la República. Para ver en detalle a ponderación del modelo multicriterio ir al anexo 9.

Como se mencionó, el análisis de desempeño de las instancias tuvo una segunda etapa, en la cual buscamos combinar el modelo multicriterio con dos criterios adicionales: el costo de funcionamiento de la instancia y su contribución con los avances de la Agenda Nacional de Competitividad e Innovación 2019-2022. Esto se hizo para tener una idea del costo en el que incurren las diferentes instancias en relación con el desempeño que tiene y para tener un criterio exógeno que mostrara hasta qué punto las instancias contribuyen a una política superior y estratégica, como es la agenda de competitividad.

Para evaluar el costo de funcionamiento de las instancias calculamos el costo de cada reunión, basado en el salario por hora de los asistentes, y lo multiplicamos por el número de reuniones. Para evaluar qué tanto contribuyen las instancias a la agenda de competitividad e innovación realizamos una comparación entre las metas de la agenda y sus avances con los productos y decisiones gestionadas en cada una de las instancias. Estos dos criterios también se transformaron en una escala de 1 a 4.

Una vez obtenidos estos elementos utilizamos el marco de referencia de reorganización (Reorganization Alignment Framework) para evaluar las necesidades y oportunidades de simplificación administrativa y para alinear mejor los esfuerzos de reorganización con las necesidades de la misión (Executive Office of the President of the United States, 2018).

Este marco de referencia permite priorizar las instancias gubernamentales utilizando una matriz (figura 2). Para la priorización se computa la eficiencia misional y de servicio de una instancia con la eficiencia administrativa de la misma para ubicarla en un cuadrante de la matriz de acuerdo al grado de efectividad (medido en rangos bajo-alto). Esto permite clasificar las instancias en cuatro cuadrantes con características similares: (i) oportunidades de mejora en la gestión, donde se trata de instancias con una alta eficiencia misional y de servicio, pero con una eficiencia administrativa baja; (ii) instancia alineada, donde se ubican instancias con alta eficiencia misional y de servicio y alta eficiencia administrativa; (iii) urgencia de transformación, donde se encuentran instancias con baja eficiencia misional y de servicio, y baja eficiencia administrativa; y (iv) oportunidades de mejora en la alineación misional, donde se sitúan instancias con baja eficiencia misional y de servicio, pero alta eficiencia administrativa.

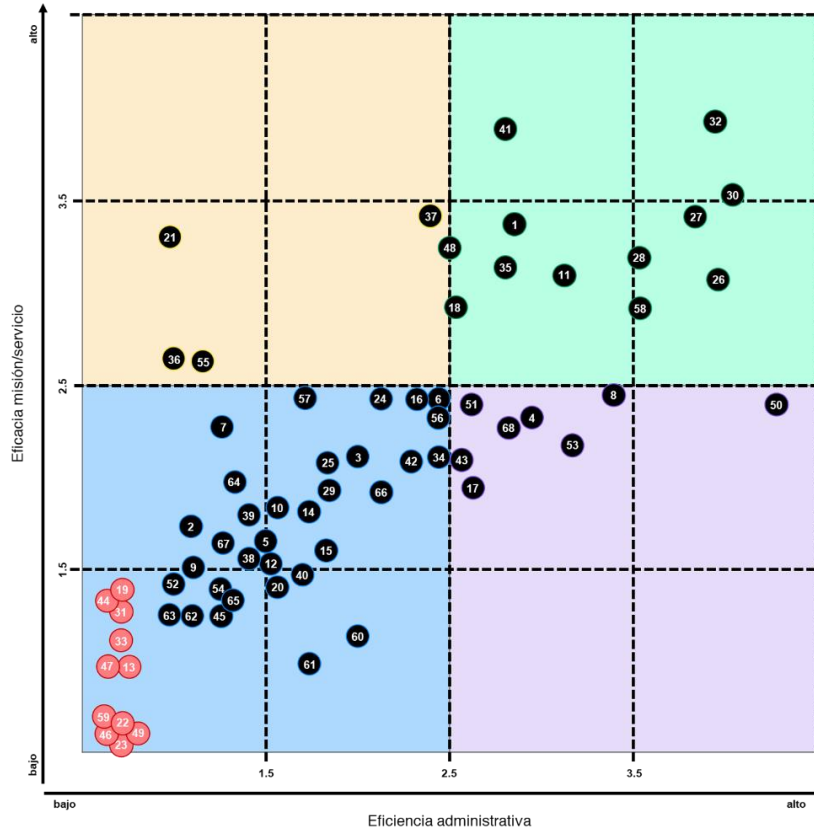




## 2.2. Resultados

Los resultados obtenidos para cada una de las instancias nos permitieron plantear una propuesta de simplificación de instancias a nivel nacional y formular recomendaciones particulares para cada instancia. La figura 3 muestra la matriz con todas las instancias analizadas antes del proceso de simplificación.

**Figura 3.** Matriz con todas las instancias analizadas antes del proceso de simplificación



**Fuente:** elaboración propia basada en: Executive Office of the President of the United States (2018). *Delivering Government Solutions in the 21st Century – Reform Plan and Reorganization Recommendations*, p. 11.

Es importante destacar que 18 % de las instancias (12 instancias) analizadas se encuentran alineadas tanto en su operación administrativa como en su eficacia misional; 6 % de las instancias (cuatro) tienen oportunidades de mejora en la gestión administrativa, lo cual las señala como aquellas que son efectivas para cumplir su misión, pero administrativamente podrían mejorar; 10 % de las instancias (ocho) tiene oportunidades de mejora en la alineación de su misión, siendo aquellas que si bien tiene eficiencia administrativa no cumplen su misión ni prestan un buen servicio. Estas serían instancias que, si están activas, no han logrado los resultados esperados; 49

% de las instancias (33) requieren, de manera urgente, una transformación, pues ni son eficientes administrativamente, ni están cumpliendo su misión ni prestando un servicio adecuado, incluso algunas de ellas ya tienen previsto ser suprimidas en otros procesos; y para 17 % de las instancias (11) no recibimos información para realizar el análisis y/o encontramos que eran instancias no operativas.

Además, en materia de resultados, 61% de las instancias tiene resultados por debajo del óptimo esperado, 39 % de las instancias tiene resultados óptimos y 22 % de las instancias tiene resultados con un nivel superior. En cuanto a su funcionamiento, 43 % de las instancias tienen un funcionamiento por debajo del óptimo esperado, 40 % de las instancias tienen un funcionamiento óptimo y 17 % de las instancias tienen un nivel superior de funcionamiento. En coordinación, 47 % de las instancias tienen una coordinación por debajo del óptimo esperado, 40 % de las instancias tienen una coordinación óptima y 14 % de las instancias tienen un nivel superior de coordinación. Finalmente, en materia de compromisos, 54 % de las instancias ha cumplido con más de 75 % de sus compromisos para los años 2018 y 2019.

La tabla 3 resume el resultado de la simplificación por sectores.

**Tabla 3.** Resumen general del proceso de simplificación de instancias

Sector	Instancias originales	Instancias simplificadas
Relaciones Exteriores	1 instancia	1 instancia
Hacienda y Crédito Público	2 instancias	1 instancia
Agricultura y Desarrollo Rural	11 instancias	8 instancias
Salud y Protección Social	4 instancias	1 instancia
Comercio, Industria y Turismo	23 instancias	19 instancias
Educación Nacional	2 instancias	2 instancias
Ambiente y Desarrollo Sostenible	6 instancias	5 instancias
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	1 instancia	1 instancia
Transporte	3 instancias	2 instancias
Cultura	1 instancia	1 instancia
Ciencia, Tecnología e Innovación	3 instancias	2 instancia
Presidencia de la República	4 instancias	4 instancias
Planeación Nacional	4 instancias	3 instancias
Función Pública	2 instancias	2 instancias
<b>Total</b>	<b>67 instancias</b>	<b>51 instancias</b>

Fuente: elaboración propia

En términos generales, la propuesta de simplificación reduciría las instancias de 67 a 51, lo que representaría una reducción de 23,9 %. Esta reducción es especialmente alta en los sectores de Salud y Protección Social (reducción de 75 % de las instancias), Hacienda y Crédito Público

(reducción del 50% de las instancias), Agricultura y Desarrollo Rural (reducción de 27,3 % de las instancias), y Comercio, Industria y Turismo (reducción de 17,4 % de las instancias).

Los resultados obtenidos del proceso de simplificación de instancias fueron presentados al Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación el 20 de mayo de 2020. Luego de esta primera validación, el 5 de junio de 2020 nos reunimos con los funcionarios de Función Pública para realizar una primera exploración acerca de los posibles instrumentos normativos que deberán ser utilizados para las intervenciones jurídicas que requiera el proceso de simplificación de instancias.

Posteriormente, revisamos la propuesta de simplificación con los equipos de cada cabeza de sector, al cual pertenece cada una de las instancias evaluadas, así: (a) Hacienda, 17 de julio de 2020; (b) Agricultura, 30 de julio de 2020; (c) Comercio, 14 de julio de 2020; (d) Ambiente, 17 de julio de 2020; (e) Transporte, 21 de julio de 2020; y (f) Planeación, 22 de julio de 2020. Esta ronda de validación nos permitió brindar recomendaciones puntuales para cada una de las instancias analizadas, de acuerdo con las características particulares y la complejidad del sector, para que los ministros pudieran tomar decisiones acerca de las instancias a su cargo.

Con el propósito de facilitar la comprensión de los resultados del proceso de simplificación y de las posibles herramientas jurídicas con las que cuenta el Estado para implementar esta propuesta, clasificamos a las instancias de acuerdo a cuatro posibles acciones que se pueden tomar: (i) *caso 1: instancias que deben ser suprimidas*; (ii) *caso 2: instancias que deben ser fusionadas o cuyas funciones deben ser trasladadas a otra instancia y, posteriormente, deben ser suprimidas*; (iii) *instancias que requieren ajustes internos para mejorar su operación*; y (iv) *caso 4: instancias que no requieren ajustes*.

Para todas las instancias en el *caso 1 (instancias que deben ser suprimidas)*, la propuesta de supresión requiere un ajuste normativo (supresión) fundamentado en los artículos 45 y 52 de la Ley 489 de 1998. Para todas las instancias que se encuentran en el *caso 2 (instancias que deben ser fusionadas o cuyas funciones deben ser trasladadas a otra instancia y posteriormente deben ser suprimidas)*, la propuesta requiere un ajuste normativo (fusión) fundamentado en el artículo 2 de la Ley 790 de 2002 y el artículo 45 de la Ley 489 de 1998.

Para todas las instancias en el *caso 3 (instancias que requieren ajuste internos para mejorar su operación)* las recomendaciones generales son: (1) establecer un reglamento de operación claro, donde se defina, al menos, la agenda de la instancia, la periodicidad de las reuniones y las metas concretas en materia de decisiones y productos que se quiere alcanzar; (2) alinear las metas de la instancia con la Agenda Nacional de Competitividad 2019-2022; (3) establecer mecanismos para la verificación de compromisos; (4) revisar los mecanismos de coordinación de la instancia para fortalecer su funcionamiento; (5) revisar la pertinencia y el rol de cada uno de los miembros de la instancia; y (6) buscar mecanismos para que el tiempo invertido por los actores en la instancia se refleje en decisiones y productos tangibles.

Para todas las instancias en el *caso 4 (instancias que no requieren ajustes)*, la recomendación de la consultoría es continuar con el buen funcionamiento y alineación misional con el que se encuentran actualmente.

### **3. Estimación de los efectos económicos, de eficiencia y coordinación generados a partir del proceso de simplificación de instancias**

#### ***3.1. Metodología***

Para estimar los efectos económicos de la ganancia potencial generada a partir del proceso de simplificación de instancias decidimos utilizar una medición de valor por dinero. Esto se hizo así, ya que este concepto da una mejor comprensión de los costos (que no son únicamente monetarios) para tomar decisiones más informadas, basadas en evidencia. Por esta razón, este concepto debería ser considerado como parte del proceso de toma de decisiones relacionadas con el uso de recursos públicos, pues es la forma de entender cómo funciona el gasto del Estado y tomar decisiones que permitan maximizar el impacto de cada peso invertido en su funcionamiento (Department for International Development, 2011). La OCDE (2012) señala que: “El valor por dinero no es exclusivamente una herramienta o un método, sino una forma de pensar acerca del uso adecuado de los recursos”<sup>13</sup>.

De acuerdo con la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido (UK National Audit Office, 2004), el concepto *valor por dinero (Value for Money)* (VFM) es: “La combinación óptima

---

<sup>13</sup> Traducción de los autores.

entre el total de costos asociados al ciclo de vida de un producto o servicio y su calidad (o alineación con su propósito (*fitness for purpose*)) para cumplir con los requerimientos del usuario y satisfacer su necesidad”<sup>14</sup>. En otras palabras, el valor por dinero puede ser descrito como el uso de mecanismos para ejecutar los recursos públicos (en términos de tiempo, dinero y capacidad del talento humano) en una forma que cree y maximice valor público.

Para estimar el valor por dinero obtenido de un proyecto, actividad o inversión es necesario analizar todas las dimensiones que componen este concepto: (i) economía, dimensión que está relacionada con minimizar el costo de los recursos utilizados, teniendo en cuenta los costos asociados al ciclo de vida de cada recurso; (ii) eficiencia, dimensión entendida como la relación entre las salidas (*outputs*) y los recursos utilizados para producirlos; (iii) eficacia, dimensión que está relacionada con el nivel de cumplimiento de los objetivos y analiza la relación entre los resultados esperados y los resultados obtenidos; y (iv) equidad, dimensión entendida como el grado en que todos se benefician de manera justa y equitativa de los resultados obtenidos. Este último concepto de equidad (*equity*) fue incorporado posteriormente al análisis de valor por dinero por la Independent Commission for Aid Impact<sup>15</sup>, respondiendo a la necesidad de analizar el impacto a los beneficiarios, sobre todo en proyectos o inversiones relacionadas con diseño e implementación de políticas públicas.

La figura 4 presenta el esquema metodológico para la estimación de valor por dinero. Esta concepción de valor por dinero está construida bajo un esquema de mapeo lógico<sup>16</sup> (The Tavistock Institute, UK, 2010).

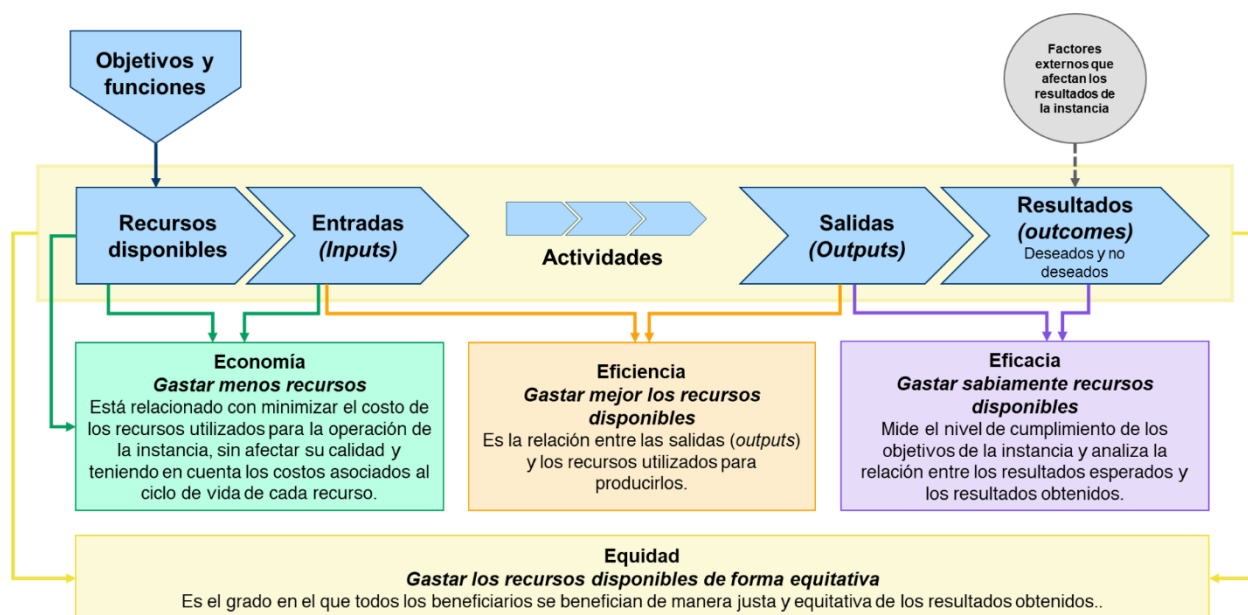
---

<sup>14</sup> Traducción de los autores.

<sup>15</sup> ICAI (2011), ICAI’s Approach to Effectiveness and Value for Money.

<sup>16</sup> El mapeo lógico proporciona una forma de establecer, en una forma clara y visual, los pasos y enlaces clave en un proyecto o programa, e identificar cómo se cree que las diferentes actividades están vinculadas a diferentes conjuntos de resultados e impactos (The Tavistock Institute, 2010). Por esta razón, el mapeo lógico es ampliamente para planificar proyectos y programas, y se utiliza cada vez más para temas de evaluación.

**Figura 4.** Esquema metodológico para la estimación de valor por dinero



**Fuente:** elaboración propia, basada en UK National Audit Office (2004) y African Development Bank Group, King y Guimaraes (2016)

Vale la pena aclarar que el ejercicio de evaluar el valor por dinero no implica una monetización total de los costos para aplicar un análisis costo-beneficio<sup>17</sup> o un análisis de costo-efectividad<sup>18</sup> (UK Treasury Office, 2010). Estas herramientas pueden ser útiles para evaluar algunas dimensiones de valor por dinero en algunos casos, pero para aplicar una herramienta de análisis de costos monetarios se requiere contar con información robusta, de calidad y que permita hacer trazabilidad histórica de los costos a lo largo del tiempo (OCDE, 2012). En circunstancias especiales, como es nuestro caso, puede no ser factible o proporcionado realizar una evaluación completamente monetizada.

Por esta razón, y siguiendo la línea de la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido (UK National Audit Office, 2004) y del Banco Africano de Desarrollo (African Development Bank Group; King y Guimaraes, 2016), la evaluación de valor por dinero para nuestro caso presenta un resultado cuantitativo (puntaje) asociado a una calificación cualitativa (nivel de valor por dinero) que permite establecer si el valor por dinero generado por las instancias es “positivo” o “negativo”.

<sup>17</sup> De acuerdo con la OCDE (2012), un análisis de costo-beneficio es un método para estimar el impacto económico neto de un proyecto o actividad. En este caso, los beneficios son estimados y monetizados tomando en cuenta la inflación y se comparan con los costos asociados al proyecto. Este enfoque es utilizado comúnmente para proyectos de infraestructura.

<sup>18</sup> De acuerdo con la OCDE (2012), un análisis de costo-efectividad es un método utilizado cuando monetizar los productos y/o resultados finales de un proyecto no es posible o apropiado. Este enfoque es utilizado comúnmente para proyectos del área de la salud.

De acuerdo con lo anterior, la tabla 4 presenta la escala de calificación, ajustada entre 1 y 4, para valor por dinero.

**Tabla 4.** Escala de calificación de valor por dinero

Nivel de valor por dinero	Rango de puntaje
Excelente	Superior a 3,99
Bueno	Entre 3 y 3,99
Adecuado	Entre 2 y 2,99
Pobre	Entre 1 y 1,99

**Fuente:** elaboración propia

Para realizar esta estimación de valor por dinero, analizamos las cuatro dimensiones descritas anteriormente (economía, eficiencia, eficacia y equidad) a través de la integración de varios criterios del análisis multicriterio, así como algunas variables adicionales como lo muestra la tabla 5.

**Tabla 5.** Integración de los criterios en la metodología de estimación de valor por dinero

Dimensión	Indicador	Definición
Economía	<i>Indicador 1. Costos en la normativa vs. costos en la práctica</i>	Este indicador hace una comparación entre los costos que una instancia tiene de acuerdo con la normativa versus los costos que esta misma instancia tiene en la práctica.
Eficiencia	<i>Indicador 2. Asistencia de miembros costosos</i>	Este indicador evalúa: (i) si la instancia tiene definidos miembros costosos (ministros y/o viceministros) dentro de su lista de miembros; (ii) si la delegación está permitida en la instancia; y (iii) la asistencia de estos miembros costosos a la instancia en la práctica.
	<i>Indicador 3. Funcionamiento de la instancia</i>	Para este indicador se usó el valor obtenido como resultado del multicriterio.
	<i>Indicador 4. Relación entre los costos y los productos y las decisiones de la instancia</i>	Para este indicador se usó el valor obtenido como resultado de la metodología de simplificación.
	<i>Indicador 5. Redundancia de la instancia con otras instancias</i>	Para este indicador se usó el valor obtenido como resultado del multicriterio.
Eficacia	<i>Indicador 6. Resultados de la instancia en relación con el cumplimiento de su misión</i>	Para este indicador se usó el valor obtenido como resultado del multicriterio.
	<i>Indicador 7. Coordinación de la instancia</i>	Para este indicador se usó el valor obtenido como resultado del multicriterio.
	<i>Indicador 8. Contribución a los avances en la ANC 2019-2022</i>	Para este indicador se usó el valor obtenido como resultado de la metodología de simplificación.
	<i>Indicador 9. Productos de la instancia en relación con el cumplimiento de su misión</i>	Para este indicador se usó el valor obtenido como resultado del multicriterio.

Dimensión	Indicador	Definición
	<i>Indicador 10. Decisiones de la instancia en relación con el cumplimiento de su misión</i>	Para este indicador se usó el valor obtenido como resultado del multicriterio.
Equidad	<i>Indicador 11. ¿Las decisiones tomadas por la instancia impactan a sus posibles beneficiarios?</i>	Este indicador tiene como propósito evaluar si los posibles beneficiarios de la política que debe ser coordinada por cada una de las instancias están recibiendo, en alguna medida, estos beneficios.

Fuente: elaboración propia

Para ver en detalle la ponderación de la estimación de valor por dinero ir al anexo 2.

### 3.2. Resultados

Los resultados de la evaluación de valor por dinero nos muestran que, actualmente, ninguna de las instancias analizadas genera un excelente valor por dinero. Para que una instancia alcance este nivel de excelencia es necesario que tanto su alineación misional como su operación administrativa exceda las expectativas con las que inicialmente fue creada. Por otra parte, 12 % de las instancias producen un buen valor por dinero (8); 48 % de las instancias generan un valor por dinero adecuado (32); 38 % de las instancias producen un valor por dinero pobre (26); y 1,5 % de las instancias generan un valor por dinero deficiente (1).

Al analizar cada una de las dimensiones que componen el concepto de valor por dinero, vemos que, en cuanto a economía, 40 % de las instancias (27) presentan excelentes resultados; 25 % (17) tienen buenos resultados en esta dimensión; 6 % de las instancias (4) reportan resultados adecuados; 28 % de las instancias presentan resultados deficientes en esta dimensión (19); y no hay ninguna instancia con resultados muy deficientes en esta dimensión.

En relación con la eficiencia, no hay ninguna instancia que presente excelentes resultados en esta dimensión: 7,5 % (5 instancias) tienen buenos resultados; 48 % de las instancias (32) reportan resultados adecuados en esta dimensión; 36 % de las instancias presentan resultados deficientes (24); y 9 % de las instancias muestran resultados muy deficientes en esta dimensión (6).

En la dimensión de eficacia, no hay ninguna instancia que presente excelentes ni buenos resultados en esta dimensión: 21 % de las instancias (14) reportan resultados adecuados en esta dimensión; 54 % de las instancias presentan resultados deficientes (36); y 25 % de las instancias muestran resultados muy deficientes en esta dimensión (17).



Finalmente, en relación con la equidad, 26 % de las instancias (18) presentan excelentes resultados en esta dimensión; 10 % (7) tienen buenos resultados en cuanto a equidad; 10 % de las instancias (7) reportan resultados adecuados en esta dimensión; 52 % de las instancias presentan resultados deficientes en cuanto a equidad (35); y no hay ninguna instancia con resultados muy deficientes en esta dimensión.

Para profundizar más en la estimación de efectos económicos, de eficiencia y coordinación del proceso de simplificación de instancias a través del cálculo de valor por dinero, consideramos que la estimación de un índice global de valor por dinero permite hacer una comparación directa del valor por dinero que generan las instancias analizadas bajo el esquema actual de funcionamiento (es decir, antes del proceso de simplificación) y estos mismos efectos después del proceso de simplificación de instancias. Este resultado global corresponde al promedio simple de los valores de VFM que obtuvieron todas las instancias analizadas. Para el *resultado global original*, tomamos como base el total de las instancias analizadas. Para el *resultado global simplificado*, tomamos como base el total de instancias después del proceso de simplificación.

Vale la pena mencionar que, para calcular el valor por dinero después del proceso de simplificación, ajustamos los puntajes de redundancia para todas las instancias resultantes, bajo el entendido que las instancias que quedaron después del proceso de simplificación no son redundantes entre sí. Por esta razón, todas las instancias en este análisis simplificado tienen una puntuación de 4 en este criterio.

Además, teniendo en cuenta que la propuesta de simplificación de instancias también incluye un plan de acción y una serie de recomendaciones para mejorar la operación administrativa y/o la eficacia misional, consideramos relevante estimar los posibles efectos económicos de estas recomendaciones. Para realizar estos cálculos, tomamos en cuenta aquellas variables que se pueden modificar vía las acciones internas en cada una de las instancias, sin necesidad de una reforma normativa: resultados, coordinación, contribución a los avances de la ANC 2019-2022, funcionamiento, decisiones, productos y equidad.

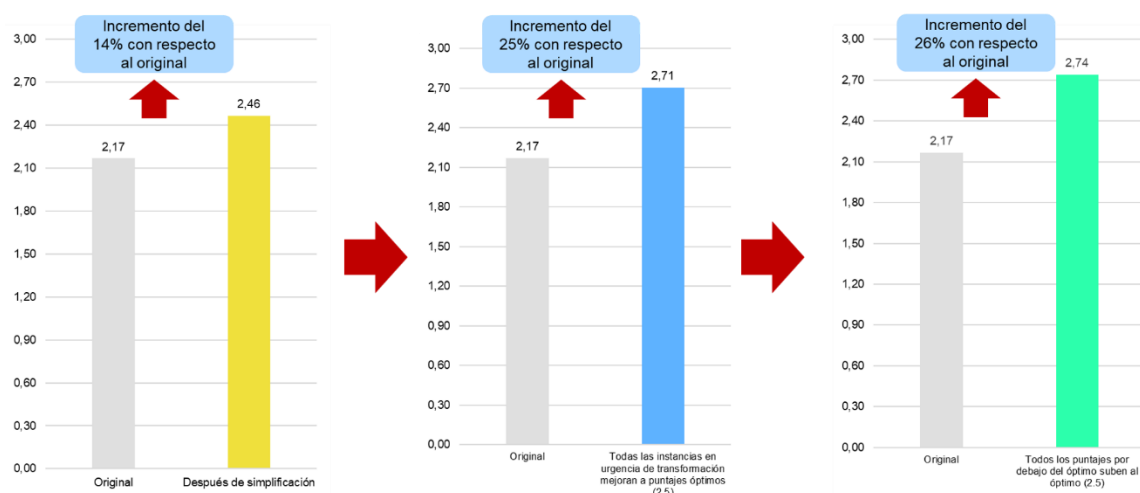
En un primer experimento evaluamos qué pasaría si todas las instancias resultantes del proceso de simplificación, que aún se encuentran ubicadas en el cuadrante de urgencia de transformación (azul), mejoraran todos los puntajes en las variables mencionadas para obtener resultados óptimos, es decir iguales a 2,5. Este experimento nos muestra que, con estos ajustes en

las instancias ubicadas en urgencia de transformación, el valor por dinero generado hoy puede incrementarse en 26 %.

En un segundo experimento estimamos el valor por dinero generado si todas las instancias resultantes del proceso de simplificación mejoraran todos los puntajes que tienen en estas variables al valor óptimo (sin importar el cuadrante en el que están ubicadas en la matriz). Este experimento nos muestra que, al mejorar al valor óptimo los resultados de todas las instancias resultantes del proceso de simplificación, el valor por dinero generado hoy puede incrementarse en 28 %.

La gráfica 1 presenta los resultados globales comparados.

**Gráfica 1.** Resultados globales de la estimación de valor por dinero y posibilidades de mejora



**Fuente:** elaboración propia

Vemos que, si bien los resultados globales de valor por dinero aún tienen grandes oportunidades de mejora (pues actualmente este valor es de nivel adecuado), sí refleja un incremento significativo gracias al proceso de simplificación. Esta mejora se potencializa si las instancias realizan acciones internas para mejorar su operación y/o su eficacia misional. Los experimentos realizados nos muestran una proyección conservadora, teniendo en cuenta que las modificaciones a las variables antes mencionadas fueron únicamente para alcanzar un valor óptimo (2,5), pero es evidente que las instancias pueden realizar ajustes internos que les permitan lograr valores por encima del óptimo. Lo que se traduciría en un incremento del valor por dinero generado aún mayor al presentado anteriormente.

Además, teniendo en cuenta que la propuesta de simplificación de instancias fue validada con cada uno de los sectores y que su implementación también se hará de forma sectorial, resulta interesante explorar el valor por dinero generado por cada sector antes y después del proceso de simplificación, así como los resultados a los experimentos de mejora interna presentados de forma global en la gráfica 1. Para el caso sectorial, el *resultado sectorial original* y el *resultado sectorial simplificado* fueron calculados exactamente igual a los resultados globales y los experimentos fueron ejecutados exactamente igual que para el caso global. La tabla 6 presenta los resultados comparados para estos dos resultados de valor por dinero por sector.

**Tabla 6.** Resultados sectoriales de la estimación de valor por dinero

Sector	Original	Después de simplificación (A)	Variación del % con respecto al original (A)	Todas las instancias en urgencia de transformación mejoran a puntajes óptimos (2.5) (B)	Variación % con respecto al original (B)	Todos los puntajes por debajo del óptimo suben al óptimo (2.5) (C)	Variación % con respecto al original (C)
Relaciones Exteriores	2,47	2,47	0 %	2,94	18,9 %	2,94	18,9 %
Hacienda y Crédito Público	2,54	2,99	17,3 %	2,99	17,3 %	3,09	21,3 %
Agricultura y Desarrollo Rural	2,23	2,53	13,7 %	2,72	22,1 %	2,74	23,2 %
Salud y Protección Social	1,65	2,51	52,4 %	2,71	64,5 %	2,71	64,5 %
Comercio, Industria y Turismo	2,21	2,40	8,9 %	2,65	20 %	2,68	21,5 %
Educación Nacional	1,60	1,92	20,1 %	2,36	47,1 %	2,47	54,2 %
Ambiente y Desarrollo Sostenible	1,79	2,15	20,2 %	2,58	44,1 %	2,66	48,6 %
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	2,51	2,51	0 %	2,76	9,9 %	2,76	9,9 %
Transporte	1,96	2,43	23,7 %	2,64	34,4 %	2,64	34,4 %
Cultura	1,57	1,57	0 %	2,43	55,3 %	2,43	55,3 %
Ciencia, Tecnología e Innovación	2,21	2,75	24,5 %	2,75	24,5 %	2,75	24,5 %
Presidencia de la República	2,90	3,01	4,1 %	3,14	8,5 %	3,2	10,5 %
Planeación Nacional	2,03	2,39	17,7 %	2,57	26,4 %	2,57	26,4 %
Función Pública	2,78	3,02	8,5 %	3,02	8,5 %	3,09	11,3 %

Fuente: elaboración propia

Como vemos en la tabla 6, gracias al proceso de simplificación de instancias y a las mejoras asociadas a acciones internas dentro de las instancias (como parte del proceso de simplificación) los sectores de Salud y Protección Social, Ambiente y Desarrollo Sostenible, y Transporte pasan de generar un valor por dinero pobre a generar un valor por dinero de nivel adecuado. Así mismo, los sectores de Función Pública y Presidencia pasan de generar un valor por dinero adecuado a

generar un valor por dinero de nivel bueno. En general, todos los sectores se benefician del proceso de simplificación. El anexo 2 presenta los resultados detallados del ejercicio.

## **4. Definición del flujo de proceso y estructura para la coordinación dando especial relevancia a las instancias de decisión**

### ***4.1. Metodología***

La última parte del proceso de simplificación y optimización de las instancias relacionadas con competitividad e innovación está relacionada con el diseño de una estructura de coordinación que permita garantizar que los beneficios de este ejercicio sistemático de simplificación administrativa se materialicen de forma efectiva. Contar con una estructura clara de coordinación no solo apoya el proceso para superar los problemas identificados en la revisión de experiencias internacionales previamente expuesta en este documento sino que también permite: (i) adoptar una visión sistémica de las instancias gubernamentales, donde se entienda que el Gobierno actúa “como un todo” (*whole-of-government*)<sup>19</sup>; (ii) definir canales y estrategias de comunicación clara entre las instancias, agencias, entidades, órganos y demás actores del Gobierno nacional que garanticen el flujo de información oportuna, transparente y con calidad; y (ii) garantizar la adaptabilidad de las instancias gubernamentales a posibles cambios internos y externos que se requieran, al entender que todas las instancias operan en entornos dinámicos y complejos.

Con lo anterior en mente, utilizamos el Análisis de Redes Sociales (SNA, por sus siglas en inglés), una metodología en auge para el análisis de políticas públicas (Hanneman, 2005), como enfoque principal para desarrollar la propuesta de coordinación de las instancias relacionadas con competitividad e innovación objeto de esta consultoría. Bajo este enfoque de SNA, una *red social de gobierno o de política pública* es la agrupación de actores gubernamentales que comparten intereses en el desarrollo de políticas públicas y están institucionalmente vinculados formal o informalmente (Rhodes, 2010). Estos vínculos son interdependientes, existen en patrones de relaciones de largo plazo entre actores y representan un flujo de recursos e información que trae consigo diversas oportunidades o limitaciones. Por lo general, los actores esperarían poder influir en los resultados de las políticas a través de sus interacciones con otros actores en la red social de

---

<sup>19</sup> Esta misma estrategia de “gobierno-como-un-todo” es una práctica de vanguardia en los gobiernos alrededor del mundo y fue presentada con más detalle en el entregable 4, pues la metodología para la simplificación de instancias está basada en este mismo enfoque.

gobierno. Sin embargo, esta es una tarea difícil de alcanzar debido a la complejidad del sistema. De acuerdo con Fowler *et al.* (2011), al configurar una red social de gobierno o de política pública, el límite del sistema se establece de acuerdo a la política pública a implementar, y los actores y sus relaciones son representados por medio de nodos y enlaces, respectivamente.

El uso de esta metodología de SNA tiene la ventaja de ser lo suficientemente flexible como para alcanzar altos niveles de detalle y precisión en el análisis, pero aplicado a este tipo de sistemas complejos (como es nuestro caso) resulta casi imposible de aprovechar en su totalidad sin la inversión de recursos humanos, técnicos y tecnológicos (por ejemplo, la creación de una oficina de gobierno exclusiva para el análisis de redes). Por esta razón, y motivado en la necesidad de simplicidad en los resultados de este proyecto, se adaptó una versión más ligera del SNA. Este modelo se conoce como Mapeo Rápido de Redes de Política (MRRP)<sup>20</sup>, que parte del *método de bola de nieve* del análisis de redes sociales basada en Farquharson (2003) y Kowald *et al.* (2009).

La metodología cuenta con seis pasos: (i) identificación de los actores relevantes para el desarrollo del eje estratégico (o de los ejes estratégicos); (ii) mapeo de redes para relacionar a los actores con los ejes estratégicos; (iii) agrupación de actores por tipo de rol para identificar su papel en el desarrollo de la política; (iv) identificación del alcance de las acciones de cada uno de los actores; (v) definición de instrumentos de política asociados a cada eje estratégico; y (vi) definición del flujo de proceso de coordinación para cada uno de los ejes estratégicos.

Sin embargo, y con el propósito de aplicar esta metodología de forma precisa al caso puntual de este proyecto ajustamos los pasos originales para: (i) añadir un paso previo en el que se identificaron los ejes estratégicos para el análisis de coordinación, pues en nuestro caso podríamos partir del PND o de la ANC 2019-2022 o ambas como eje central; (ii) analizar objetivos y funciones de las instancias para definir las redes de política, pues en nuestro caso ya teníamos identificados los actores en su gran mayoría. Además, consideramos importante complementar la metodología para identificar los flujos de comunicación entre los actores, además de identificar los flujos de coordinación (figura 5).

---

<sup>20</sup> Rapid Policy Network Mapping. Traducción propia de los autores basada en Bainbridge *et al.* (2011).

**Figura 5.** Síntesis metodológica para el diseño de flujo de proceso y estructura de coordinación de las instancias



**Fuente:** elaboración propia basada en Bainbridge *et al.* (2011)

#### 4.1. Resultados

Teniendo en cuenta que los resultados de este ejercicio de diseño de flujo de proceso y estructura de coordinación varía de acuerdo a cada uno de los pactos del PND, a continuación, presentamos un ejemplo ilustrativo a manera de resultados. Los resultados completos se encuentran consignados en el anexo 3.

Este ejemplo muestra el diseño de flujo de proceso para el *Pacto II. Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos*. A continuación, sintetizamos los pasos ejecutados para llegar al diseño final de estructura de coordinación, presentado en la figura 7.

##### 4.1.1. Paso 1. Identificación del eje central de coordinación

Identificamos como eje central de coordinación para el *Pacto II. Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos* del PND 2018-2022.

#### 4.1.2. Paso 2. Análisis detallado de los objetivos y funciones de las instancias

En el análisis realizado identificamos que las siguientes instancias tienen objetivos y funciones que se relacionan *al menos una vez* con las actividades, estrategias, objetivos y líneas estratégicas definidas en el pacto II del PND (tabla 7):

**Tabla 7.** Instancias relacionadas con el pacto II del PND 2018-2022

<b>Instancias relacionadas con el pacto II del PND 2018-2022</b>
Comité Técnico del Subsistema Nacional de Extensión Agropecuaria
Comité de Facilitación del Comercio
Comité para la Mejora Normativa
Comité Técnico de Política de Desarrollo Productivo
Consejo Superior de Turismo
Consejo para la Gestión y el Desempeño Institucional
Mesa Permanente de Formalización Turística
Comité Técnico Mixto de Formalización Empresarial y Laboral
Comité Técnico de Logística y Comercio Exterior
Comité de Inversión Extranjera Directa y Sistema de Facilitación de las Inversiones (SIFAI)
Consejo Superior del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria
Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación
Comité de Regionalización
Comisión Nacional de Competitividad e Innovación
Comité de Prácticas Comerciales
Consejo Nacional Ambiental
Comité Técnico de Ciencia, Tecnología e Innovación
Mesa de Diálogo entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia
Comisión Intersectorial para Proyectos Estratégicos del Sector Comercio, Industria y Turismo
Consejo Nacional de Secretarías de Agricultura
Comité Técnico para la Gestión del Recurso Humano (CTGERH)
Comité Técnico Mixto de Sostenibilidad
Comité Técnico del Subsistema Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico Agropecuario
Comité Técnico del Subsistema Nacional de Formación y Capacitación para la Innovación Agropecuaria
Comité de Eficiencia en Modos e Intermodalidad
Comisión Intersectorial para la Orientación y Dirección del Proyecto Alianzas Productivas
Comisión Intersectorial para la Inclusión Financiera (renovada)
Comisión Intersectorial para el Desarrollo de la Economía Digital (nueva)
Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional
Comisión Intersectorial de Propiedad Intelectual
Comisión Intersectorial de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias
Comisión Intersectorial de la Calidad (renovada)

**Fuente:** elaboración propia

#### 4.1.3. Paso 3. Asignación de roles para cada una de las instancias

El desarrollo del paso anterior nos requirió analizar de forma detallada los objetivos, funciones y toda la información que teníamos disponible acerca de cada una de las instancias y comparar esta

información con las actividades, estrategias, objetivos y líneas estratégicas del pacto del PND. Esto facilitó el proceso de identificación de roles de las instancias que se presenta en la tabla 8, a continuación:

**Tabla 8.** Asignación de roles para cada una de las instancias para el pacto II del PND 2018-2022

Tipo de rol	Definición del tipo de rol	Instancias identificadas en este rol para el pacto II del PND
Dueño/decisor	Se trata de organizaciones, instancias, agencias o entidades que <b>no</b> están legal, moral o prácticamente requeridas u obligadas a participar de forma directa en las actividades necesarias para cumplir con los objetivos de la línea estratégica del PND, pero sus decisiones y/o productos influyen en el desarrollo de estas actividades.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comité Técnico del Subsistema Nacional de Extensión Agropecuaria</li> <li>• Comité de Facilitación del Comercio</li> <li>• Comité para la Mejora Normativa</li> <li>• Comité Técnico de Política de Desarrollo Productivo</li> <li>• Consejo Superior de Turismo</li> <li>• Consejo para la Gestión y el Desempeño Institucional</li> <li>• Mesa Permanente de Formalización Turística</li> <li>• Comité Técnico Mixto de Formalización Empresarial y Laboral</li> <li>• Comité Técnico de Logística y Comercio Exterior</li> <li>• Comité de Inversión Extranjera Directa y Sistema de Facilitación de las Inversiones (SIFAI)</li> <li>• Consejo Superior del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria</li> </ul>
Influenciador	Se trata de organizaciones, instancias, agencias o entidades que están legal, moral o prácticamente requeridas u obligadas a participar de forma directa en las actividades necesarias para cumplir con los objetivos de la línea estratégica del PND y cuyo liderazgo está definido en el PND. Sus decisiones y/o productos son obligatorios y necesarios para alcanzar los objetivos propuestos para la línea estratégica del PND.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación</li> <li>• Comité de Regionalización</li> <li>• Comisión Nacional de Competitividad e Innovación</li> <li>• Comité de Prácticas Comerciales</li> <li>• Consejo Nacional Ambiental</li> <li>• Comité Técnico de Ciencia, Tecnología e Innovación</li> <li>• Mesa de Diálogo entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia</li> <li>• Comisión Intersectorial para Proyectos Estratégicos del Sector Comercio, Industria y Turismo</li> </ul>
Influenciador/encargado de entrega	Se trata de organizaciones, instancias, agencias o entidades que están legal, moral o prácticamente requeridas u obligadas a participar de forma directa en las actividades necesarias para cumplir con los objetivos de la línea estratégica del PND, pero de forma indirecta. Es decir, sus decisiones y/o productos afectan los insumos y/o los resultados con los que el responsable de la línea estratégica del PND cuenta para el cumplimiento de sus objetivos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo Nacional de Secretarías de Agricultura</li> <li>• Comité Técnico para la Gestión del Recurso Humano (CTGERH)</li> <li>• Comité Técnico Mixto de Sostenibilidad</li> <li>• Comité Técnico del Subsistema Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico Agropecuario</li> <li>• Comité Técnico del Subsistema Nacional de Formación y Capacitación para la Innovación Agropecuaria</li> <li>• Comité de Eficiencia en Modos e Intermodalidad</li> </ul>



Tipo de rol	Definición del tipo de rol	Instancias identificadas en este rol para el pacto II del PND
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisión Intersectorial para la Orientación y Dirección del Proyecto Alianzas Productivas</li> <li>• Comisión Intersectorial para la Inclusión Financiera (renovada)</li> <li>• Comisión Intersectorial para el Desarrollo de la Economía Digital (nueva)</li> <li>• Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional</li> <li>• Comisión Intersectorial de Propiedad Intelectual</li> <li>• Comisión Intersectorial de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias</li> <li>• Comisión Intersectorial de la Calidad (renovada)</li> </ul>

Fuente: elaboración propia

#### 4.1.4. Paso 5. Identificación de los instrumentos de política

Este paso consistió en identificar los posibles instrumentos de política que pueden producir las instancias. Esta definición se basó en la revisión de actas, productos y decisiones que han producido las instancias en los últimos dos años. La tabla 9 presenta las tipologías definidas para este caso:

**Tabla 9.** Tipologías de instrumentos de política producidos por las instancias

Tipo de instrumento	Definición
Decisiones	Decisiones tomadas por la instancia.
Lineamientos y protocolos	Lineamientos y protocolos producidos por la instancia, ya sea para el funcionamiento y cumplimiento de objetivos interno de la instancia o para el cumplimiento de objetivos externos a la instancia.
Normativos	Instrumentos normativos (leyes, decretos, resoluciones) producidos por la instancia para el cumplimiento de objetivos internos y/o externos a la instancia.
Política pública	Instrumentos de política pública (como los documentos Conpes) producidos por la instancia para dar línea estratégica para el cumplimiento de objetivos internos y/o externos a la instancia.
Reportes informativos	Reportes, boletines y otras comunicaciones producidas por la instancia cuyo propósito es informar a los interesados acerca de las labores ejecutadas al interior de la instancia y/o como resultado del proceso de integración con otras instancias.
Seguimiento	Reportes, tableros de control y herramientas producidas por la instancia para hacer seguimiento al cumplimiento de objetivos internos y/o externos a la instancia.

Fuente: elaboración propia

#### 4.1.5. Paso 6. Identificación del alcance de las acciones de las instancias

En línea con lo anterior, la quinta etapa consistió en identificar el alcance de las acciones de las instancias (entendiendo acciones como decisiones y productos). Este alcance tiene varios niveles y varía para cada instancia. La tabla 10 presenta los diferentes niveles de alcance definidos para la estructura de coordinación de las instancias.

**Tabla 10.** Niveles de alcance de las acciones de las instancias

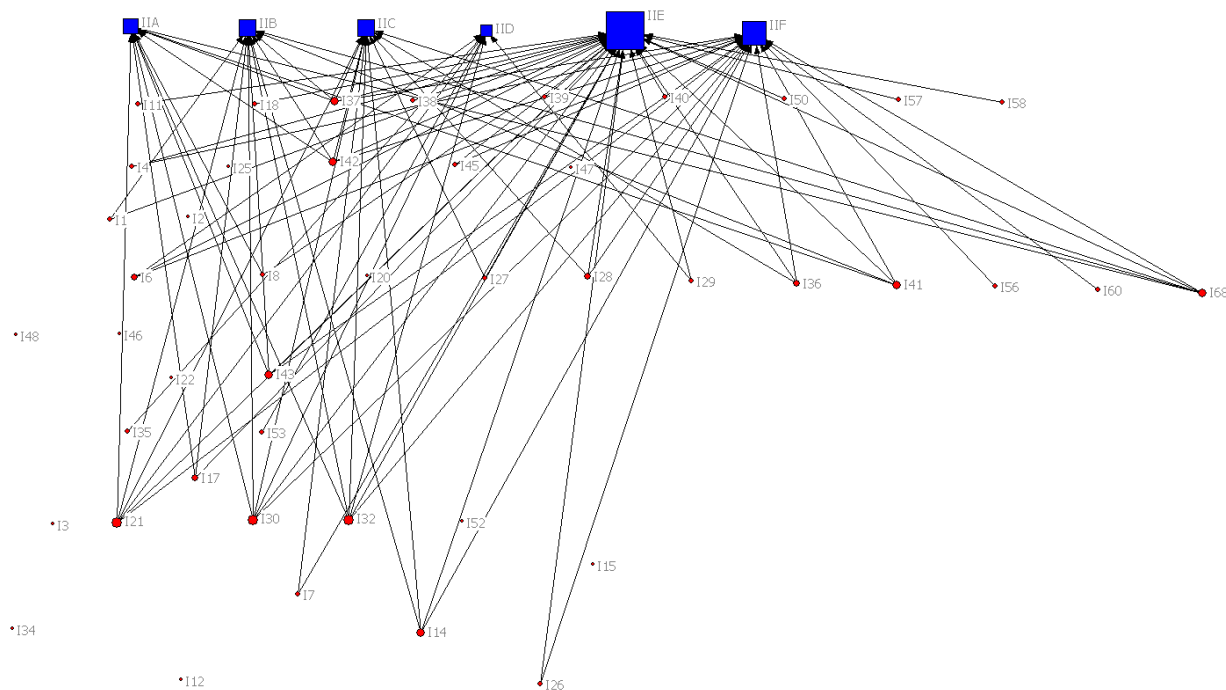
Nivel de alcance	Definición
Interno	Las acciones de la instancia tienen alcance a nivel interno de la instancia.
Sectorial	Las acciones de la instancia tienen alcance a nivel del sector al que pertenece la instancia.
Territorial	Las acciones de la instancia tienen alcance a nivel territorial o regional.
Nacional/Intersectorial	Las acciones de la instancia tienen alcance a nivel nacional y a nivel intersectorial.

Fuente: elaboración propia

#### 4.1.6. Paso 7. Análisis de redes de coordinación

El último paso consistió en realizar el análisis de redes de coordinación, basado en la metodología de MRRP y en los fundamentos de SNA, con el propósito de entender la forma en la que cada una de las instancias se relaciona con cada pacto y sus respectivas líneas estratégicas del PND, teniendo en cuenta como atributo de cada instancia el rol definido en la cuarta etapa. Para este análisis utilizamos el *software* Ucinet. La figura 6 presentan los resultados de este proceso para este pacto.

**Figura 6.** Análisis de redes de política pública: pacto II. Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad



Fuente: elaboración propia

Los cuadros azules en las figuras representan los pactos o líneas estratégicas y los puntos rojos representan las instancias. El tamaño de los cuadros varía de acuerdo a la cantidad de objetivos y líneas estratégicas en el PND relacionadas con temas de competitividad e innovación y

el tamaño de los puntos rojos cambia para cada instancia, de acuerdo con la cantidad de relaciones y el rol que tiene cada una con los objetivos del PND. Los resultados completos se encuentran consignados en el anexo 3.

#### *4.1.7. Paso 7. Mapeo del flujo de proceso y estructura de coordinación de las instancias*

Finalmente, en el último paso realizamos el mapeo del flujo de proceso y estructura de coordinación de las instancias relacionadas con el pacto II del PND (figura 7). Este mapeo es el resultado del análisis de redes del paso anterior que, a su vez, es el resultado del análisis detallado ejecutado en los pasos 2 a 6.

La figura 7 muestra el resultado obtenido para el pacto II del PND, pero también ilustra el esquema general de los diagramas de flujo resultantes del ejercicio de mapeo. Vemos que a la izquierda están definidos los diferentes roles que pueden tomar las instancias de acuerdo y en la parte superior se encuentran los diferentes niveles de alcance. En la parte inferior se encuentran los instrumentos de política y justo debajo se enuncia el pacto del PND al cual corresponde el flujo de proceso y estructura de coordinación.

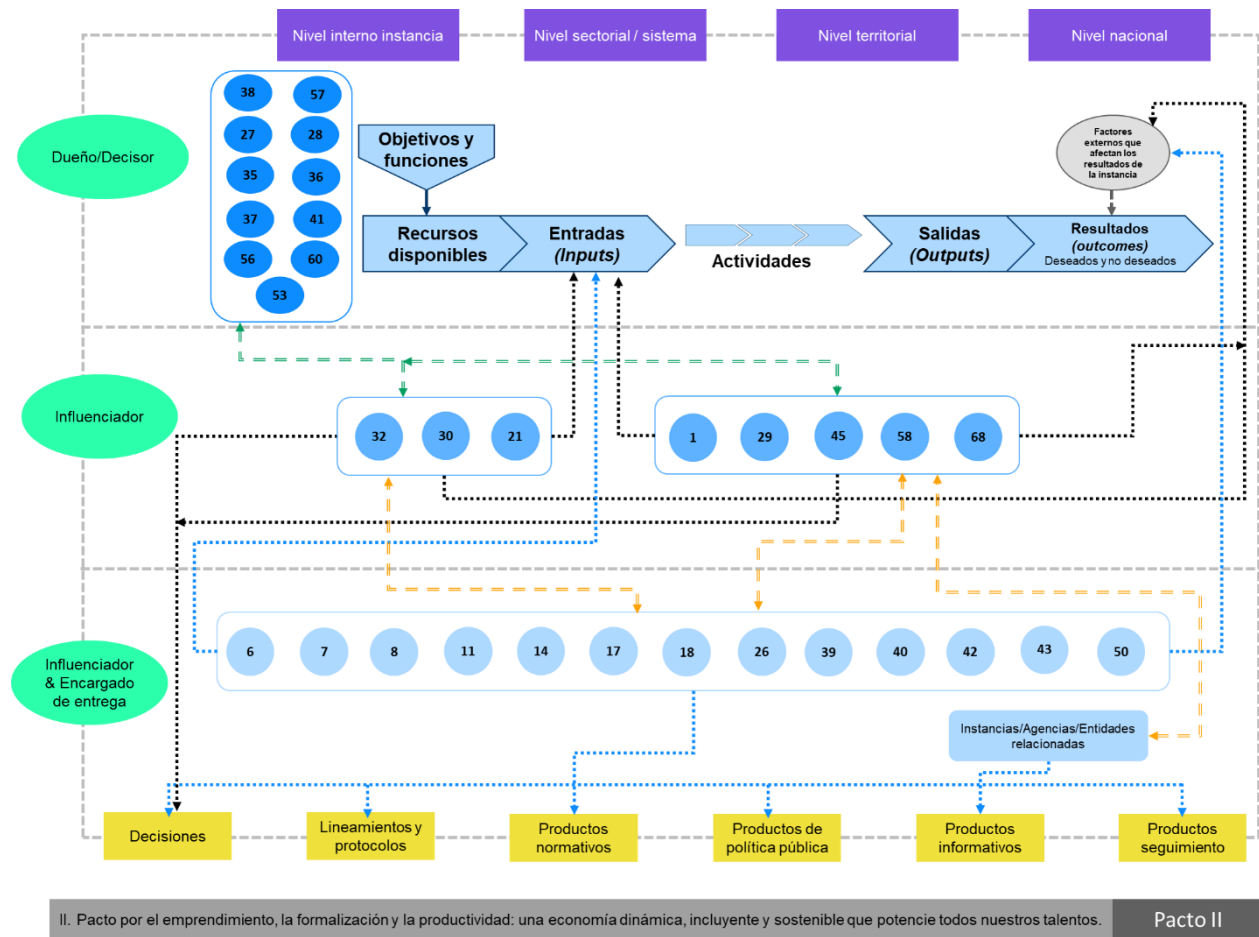
El rol del dueño/decisor en el diagrama de flujo está representado por el concepto de cadena de valor presentado en la estimación de valor por dinero. Esto permite conectar la estructura de coordinación con el concepto de valor por dinero e identificar la forma en la que las instancias resultantes se relacionan con las diferentes dimensiones de valor por dinero. Las líneas continuas negras representan los posibles instrumentos de política que pueden resultar de las actividades del dueño/decisor.

Las líneas negras punteadas representan las relaciones entre estos influenciadores y los dueños/decisiones de cada pacto. En general, los influenciadores producen decisiones que impactan de alguna manera las entradas y salidas del proceso. Las líneas azules punteadas representan las relaciones entre estos influenciadores/encargados de entrega, los influenciadores y los dueños/decisiones de cada pacto. En general, los influenciadores/encargados de entrega producen productos y decisiones que impactan de alguna manera las entradas y salidas del proceso.

Además, la figura 7 presenta el esquema general del flujo de proceso con las líneas de comunicación posibles para cada nivel. En general, existen cuatro tipos de comunicación en esta estructura de coordinación: (i) comunicación directa entre el dueño/decisor y el influenciador

(representada por la línea punteada doble en verde); (ii) comunicación directa entre el dueño/decisor y el influenciador/encargado de entrega (representada por la línea punteada doble en verde); (iii) comunicación indirecta entre el dueño/decisor y el influenciador/encargado de entrega, en casos en donde es otra instancia, entidad, agente o actor dentro del sector y/o del sistema es quien tiene contacto directo con el dueño/decisor y con el influenciador/encargado de entrega (representada por la línea punteada doble en naranja); y (iv) comunicación indirecta entre el influenciador y el influenciador/encargado, para casos en donde los influenciadores deben transmitir información relevante para la consecución del pacto, pero que depende de otras instancias, entidades, agentes o actores que no necesariamente hacen parte del grupo de instancias resultantes analizadas en esta proyecto (representada por la línea punteada doble en naranja).

**Figura 7.** Mapeo del flujo de proceso y estructura de coordinación de las instancias para el pacto II del PDN 2018-2022



**Fuente:** elaboración propia

Este mapeo de estructura de coordinación es la base para para implementar un esquema de coordinación que responda a las necesidades particulares de los diferentes actores relacionados con los diferentes pactos del PND. Así mismo, permite representar de forma clara las relaciones que existen entre las instancias de acuerdo a sus roles, objetivos y funciones. Esto es fundamental para construir sistemas de comunicación y coordinación claro entre las instancias que eviten caer en los problemas antes identificados nuevamente en el futuro.

## **5. Metodología y resultados de la propuesta para elaborar un sistema de seguimiento para las instancias simplificadas y su alineación con el sistema de seguimiento de Presidencia**

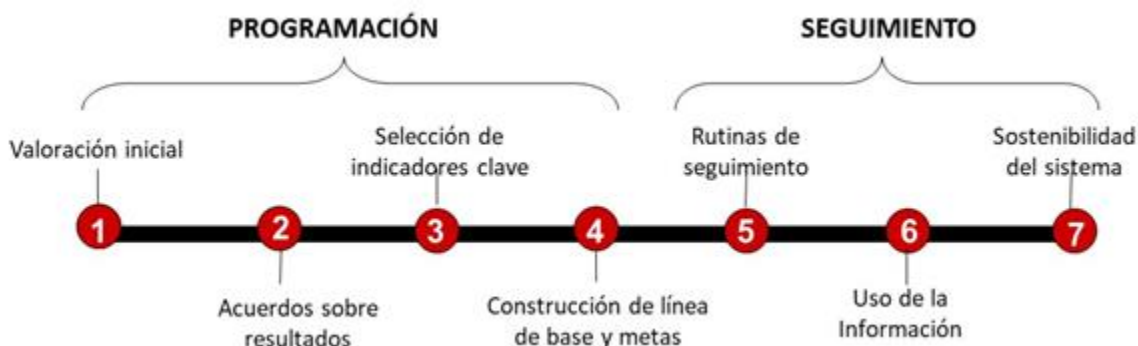
En esta sección nos enfocaremos en los pasos fundamentales que se requieren para la elaboración de un sistema de seguimiento dirigido a las instancias simplificadas que hacen parte del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI), teniendo en cuenta las guías más utilizadas a nivel internacional para la construcción de sistemas de seguimiento basados en resultados, como la que proponen Kusek y Rist (2004), así como las metodologías propuestas por la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP) del Departamento Nacional de Planeación, entre otras.

Para evitar la creación o conformación de nuevos sistemas de seguimiento que se encuentren fragmentados y desarticulados al Sistema de Información y Gestión para la Gobernabilidad (SIGOB) proponemos algunos elementos metodológicos que permitan alinear los productos e indicadores de las instancias del SNCI con el sistema de seguimiento existente y fortalecerlo. Adicionalmente, proponemos, entre otros aspectos, que el proceso de implementación de este sistema debe estar liderado por los funcionarios de más alto nivel jerárquico de cada instancia con el fin de lograr una alta apropiación por parte todos sus miembros. Así mismo, los indicadores deben ser construidos por los mismos miembros de las instancias, porque son ellos los que conocen a profundidad la misión y los objetivos estratégicos de la instancia en particular, así como sus límites institucionales, presupuestales, técnicos y normativos. Por tal razón, no consideramos recomendable que los indicadores sean impuestos de forma externa.

Para construir el sistema de seguimiento a los avances de las instancias proponemos algunos pasos básicos, basados en la guía de Kusek y Rist (2004). Si bien esta guía explica que un

sistema de seguimiento basado en resultados debe desarrollar diez pasos, para efectos de sencillez y adaptación a las instancias del SNCI sugerimos desarrollar siete etapas (ver figura 8).

**Figura 8.** Pasos para elaborar el sistema de seguimiento de las instancias del SNCI



**Fuente:** elaboración propia basada en Kusek y Rist (2004)

Estos siete pasos los podemos visualizar o agregar en dos grandes fases: programación y seguimiento. La primera fase hace referencia a las actividades necesarias que debe preparar y desarrollar cada instancia antes de efectuar el seguimiento propiamente dicho. En esta se incluyen cuatro pasos específicos: valoración inicial, acuerdos sobre resultados, selección de indicadores y elaboración de la línea de base y las metas de los indicadores<sup>21</sup>. La segunda fase comprende los pasos que se requieren para efectuar el monitoreo a las metas e indicadores que se formularon en la etapa previa y comprende las rutinas de seguimiento, el uso de la información y la sostenibilidad del sistema de seguimiento. Para más detalle de los siete pasos ver el anexo 4.

## 6. Recomendaciones de política

En esta sección presentamos algunas recomendaciones de política que se desprenden de los hallazgos de este proyecto. Primero, presentamos recomendaciones generales que se desprenden de los diferentes análisis realizados y luego, realizamos una propuesta técnica para la creación de instancias de coordinación en el futuro.

<sup>21</sup> Como se mencionó anteriormente, las instancias también pueden formular indicadores de resultado. Para mayor detalle, revisar DNP (2017).

### ***6.1. Recomendaciones generales sobre mecanismos de coordinación***

El ejercicio realizado apenas permite hacerse una idea del tamaño, complejidad y escala de los actores, instrumentos, niveles de alcance y relaciones necesarias para la simplificación y optimización de las instancias relacionadas con competitividad e innovación. No obstante, este ejercicio permite formular una primera propuesta de lineamientos para la implementación de las propuestas realizadas en el marco de esta consultoría. Las siguientes recomendaciones tienen como propósito facilitar esta implementación:

- (a) *Mejorar la cultura de coordinación entre las entidades y los funcionarios.* Específicamente en el desarrollo de la confianza, la colaboración y cooperación. Uno de los casos representativos de la cultura dentro de un organismo fue la política realizada en Manaos, Brasil. En ella, se crearon oficinas gubernamentales para capacitar a los administradores con el único fin de generar confianza entre ellos, buscar credibilidad y respeto en el personal y fomentar el compañerismo entre distintos organismos (Banco Mundial, 2018). Recomendamos, también, la mejora en los procesos de comunicación y el desarrollo de una cultura de red o de intercambio de experiencias. Ambos aspectos fueron trabajados en conjunto en distintos países, Reino Unido implementó ambos elementos en su estrategia de coordinación, haciendo que su estructura jerárquica estuviera basada en las redes, lo cual propendió por mantener al Gobierno disperso, pero bajo la creación de un sistema de información integrado que presentaba información sobre agentes, reagrupación de servicios públicos y desempeño institucional de las distintas capas del Gobierno (Bouckaert, Peters y Verhoest, 2010).
- (b) *Implementar acciones de gestión del talento humano encaminadas a la mejora de los procesos de coordinación.* Recomendamos, especialmente, desarrollar programas que busquen desenvolver habilidades de coordinación entre los funcionarios del Gobierno. Eso podría entenderse como entidades u oficinas que cuenten con un personal capacitado para enseñar a los funcionarios de toda la instancia a mejorar sus prácticas de coordinación, como, por ejemplo, enseñarles cómo facilitar reuniones con otras agencias, capacitar a todos los funcionarios a utilizar sistemas de comunicación establecidos, como fue el caso del programa realizado en Mozambique (Banco Mundial, 2018).

(c) *Implementar acciones para el manejo de la información para la mejora de los procesos de coordinación.* Un mecanismo identificado que aborda esta área fue el Sistema de reguladores del sector energético en México, cuyo enfoque institucional es mejorar la coordinación al funcionar como un foro permanente para el intercambio de información (Morales y Pietikainen, 2018). Recomendamos, especialmente, encaminar procesos hacia el acceso oportuno de la información.

(d) *Implementar acciones encaminadas a la consistencia en el diseño e implementación de políticas y regulaciones.* Al respecto, recomendamos tener en cuenta el caso de Alemania (Bradley, 2011), pues su práctica de coordinación principal consistía en formalizar los procesos de coordinación, teniendo en cuenta el diseño de la política, pues determinaron que cuando se realizara una política, esta debía tener un control de sus actividades *ex ante*, es decir, antes de que se diera el permiso para ejecutarla. Esto, se recomienda para tener una consistencia desde el diseño de la política y no cuando se realice el control *ex post*, pues en este momento puede ya haberse dado una falla en la coordinación con otras entidades.

(e) *Diseñar e implementar mecanismos de coordinación de:*

(i) *Estructura en cadena:* destacamos el caso de Francia, pues implementaron los *Pôles de Compétence*, órgano enfocado a englobar los servicios desconcentrados regionales y departamentales, las autoridades locales y la sociedad civil, y cuyo objeto es resolver problemas mediante la definición de estrategias y planes operativos comunes.

(ii) *Gestión financiera:* un ejemplo era la aprobación de créditos para financiar proyectos de coordinación, como el caso de Suecia.

(iii) *Aprendizaje interorganizacional:* un caso que funciona como guía es el desarrollado por el Gobierno central de Nueva Zelanda, Wellington, el cual buscó estrechar las relaciones entre políticos y altos funcionarios, aumentando los niveles de interacción mutua, esto creó una cultura consensuada conocida como la cultura de la aldea de Wellington.

(iv) *Reorganización de líneas de control:* para implementar este mecanismo, encontramos el caso de Chile (OCDE, 2016), país que promulgó la Ley N° 18.695,



la cual establece que el alcalde debe coordinar el funcionamiento del municipio con las instituciones de la administración central y también coordinar con los servicios públicos que trabajan en el territorio del municipio, dando el poder a este órgano para emitir órdenes de coordinación bajo un control de mando jerarquizado. Se recomienda la implementación de estos mecanismos, porque son aquellos que no se han implementado nunca en Colombia.

## **6.2. Recomendaciones sobre el valor por dinero que las instancias generan**

- (a) *Recomendaciones frente a dimensión de eficiencia.* Teniendo en cuenta que no hay instancias con excelentes resultados en esta dimensión y que 9 % de las instancias presentan resultados muy deficientes, recomendamos una revisión detallada a: (i) la composición de miembros de las instancias y su asistencia; (ii) el funcionamiento de las instancias; y (iii) los productos y decisiones resultado del trabajo de la instancia.
- (b) *Recomendaciones frente la dimensión de eficacia.* Teniendo en cuenta que no hay instancias con excelentes resultados en esta dimensión y que 25 % de las instancias presentan resultados muy deficientes, recomendamos un análisis detallado de: (i) la coordinación de las instancias; (ii) los productos, resultados y decisiones de la instancia; y (iii) su contribución a los avances de la ANC 2019-2022
- (c) *Recomendaciones frente a la dimensión de equidad.* Teniendo en cuenta que 52 % de las instancias presentan resultados deficientes en materia de equidad, es necesario que las instancias realicen un análisis para entender (de forma más precisa) quiénes son los beneficiarios de la política a su cargo, así como alinear las actividades que se desarrollen en las instancias para asegurar que los beneficiarios de la política reciban los beneficios esperados.

## **6.3. Recomendaciones sobre la estructura de coordinación de las instancias**

- (a) *Revisar la alineación de la Agenda Nacional de Competitividad e Innovación 2019-2022 con el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.* El ejercicio mostró que existen objetivos y líneas estratégicas del PND que no hacen parte de la ANC 2019-2022, pero hay instancias analizadas que tienen roles importantes en algunas líneas que se quedaron fuera de la Agenda. Para la articulación eficiente de los temas de competitividad e innovación

recomendamos revisar la agenda para que todas las líneas estratégicas relacionadas con las instancias resultantes del proceso de simplificación estén incluidas.

- (b) *Fortalecer el rol de las instancias de Planeación Nacional.* El análisis realizado permitió identificar que las instancias del sector Planeación Nacional son transversales a todo el PND y, por esta razón, su papel es fundamental para la coordinación de las instancias relacionadas con competitividad e innovación. Es necesario revisar el rol de estas tres instancias y ajustar su funcionamiento y alineación misional para fortalecerlas. Además, consideramos importante revisar los espacios de participación de estas instancias para que sus decisiones y productos puedan socializarse e incorporarse a nivel sectorial e intersectorial.
- (c) *Definir y fortalecer los mecanismos de comunicación.* La construcción de los flujos de proceso y estructuras para la coordinación de instancias requiere la definición precisa y el fortalecimiento de los mecanismos de comunicación entre ellas, especialmente cuando los roles en coordinación entre una y otra son diferentes. Por ejemplo, es necesario que las instancias con rol influenciador cuenten con mecanismos de comunicación, que les permitan transmitir información, decisiones y productos desde instancias encargadas de entrega hasta instancias dueñas/decisoras cuando no hay una relación directa entre ellas. Apoyarse en los mecanismos de seguimiento también es útil para alinear los mecanismos de comunicación. Este ejercicio debe realizarse al interior de cada una de las instancias en coordinación con el SNCI.
- (d) *Fortalecer instancias con rol dueño/decisor.* Algunas de las instancias analizadas tienen un rol de dueño/decisor en el esquema de coordinación, pero actualmente tienen una gestión deficiente (ya sea administrativa, misional o ambas). Sugerimos priorizar la intervención de estas instancias pues juegan un rol fundamental para el cumplimiento de los objetivos de la ANC 2019-2022 y del PND.
- (e) *Revisar la composición de las instancias para robustecer su rol de coordinación.* El análisis de redes nos muestra que hay algunas instancias que tienen muchas y múltiples relaciones con diferentes objetivos, líneas estratégicas y pactos del PND. Esto significa que algunas instancias están “sobrecargadas” de compromisos y eso puede resultar en instancias que nunca logran cumplir con sus compromisos. Por esta razón, creemos

prudente revisar la composición, objetivos, funciones y compromisos de aquellas instancias con más relaciones para determinar si es necesario hacer ajustes en la instancia o transferir funciones o incluso crear una nueva instancia que permita optimizar las acciones para el cumplimiento.

- (f) *Realizar una nueva iteración del análisis de coordinación.* El diseño de estructuras de coordinación es un proceso iterativo, pues estas estructuras deben responder a: (i) las condiciones heterogéneas y dinámicas de las instancias y demás órganos y agencias del Gobierno nacional; (ii) las políticas públicas que sean definidas como prioritarias por el Gobierno. El ejercicio presentado en este entregable es apenas una primera iteración general que, probablemente, va a cambiar con la implementación de la propuesta de simplificación de instancias y el plan de acción para la implementación de la propuesta. Por esta razón, consideramos necesario realizar una nueva iteración para que la estructura de coordinación tenga en cuenta los resultados de esta implementación.

#### **6.4. Recomendaciones sobre el sistema de seguimiento a las instancias de coordinación**

- (a) *Uso de la información. Ámbito interno.* Frente a este punto tenemos las siguientes recomendaciones: (i) monitorear avances, desbloquear obstáculos internos y motivar a los miembros de la instancia; (ii) hacer énfasis en el avance físico y presupuestal; (iii) pedir cuentas cuando los avances físicos y presupuestales no se comportan de forma simétrica; y (iv) brindar reconocimientos cuando hay cumplimiento de metas.
- (b) *Uso de la información. Ámbito externo.* En el ámbito externo recomendamos: (i) mantener un enfoque centrado en las prioridades estratégicas, fortalecer procesos de rendición de cuentas y desbloquear obstáculos externos; (ii) participar en las mesas técnicas de seguimiento coordinadas por la Consejería Presidencial para la Gestión y el Cumplimiento; (iii) participar en el seguimiento trimestral de seguimiento (*Stocktake*), coordinado por la Consejería Presidencial para la Gestión y el Cumplimiento.
- (c) *Elementos para la sostenibilidad del sistema.* Para asegurar la sostenibilidad del sistema sugerimos: (i) demanda de la información de seguimiento; (ii) liderazgo de altos cargos de la instancia; (iii) roles y responsabilidades claras; (iv) información confiable y creíble; (v) revisar continuamente la capacidad de la instancia.

### ***6.5. Propuesta de guía técnica de criterios necesarios para la creación de comités y otras instancias***

En esta sección presentamos los lineamientos generales para la creación de comités y otras instancias a nivel nacional. Esta propuesta está basada en tres fuentes: (i) las recomendaciones de la OCDE para la práctica regulatoria (OCDE, 2014); (ii) los lineamientos de técnica normativa consignados en el decreto 1609 de 2015; y (iii) la noción de legislación temporal desarrollado por Ranchordás (2014). Este último concepto hace referencia a la práctica normativa, en la cual leyes o decretos se expiden por un periodo determinado y dejan de existir a menos que se renueven. De esta forma, es posible evaluar el éxito de una medida normativa y vincular sus resultados a su permanencia.

Adicionalmente, estas recomendaciones se nutren del análisis de instancias hecho durante la consultoría y las conversaciones con sus miembros.

Partiendo de lo anterior se proponen los siguientes criterios para la creación de instancias.

**(1) Justificación de la creación.** La creación de cualquier instancia ya sea un consejo, una comisión o subcomisión, comité o mesa debe ir acompañada de una justificación. Dicha justificación debe incluir los siguientes elementos:

- (a) Una definición del problema de coordinación que se quiere resolver y los actores que involucra. Esto debe incluir una justificación que muestre que el problema de coordinación que atendería la instancia no hace parte de las funciones de una organización pública existente.
- (b) Una revisión de las instancias existentes que tiene en sus funciones atender temas similares a los que trataría la instancia que se pretende crear. Este punto debe ir acompañado de una justificación que muestre porque las instancias existentes no pueden tratar el problema de coordinación identificado en el punto *a*.
- (c) Una justificación que muestre que la naturaleza de la instancia que se propone crear y las funciones que cumpliría están alineadas.

En el marco jurídico colombiano existen las siguientes posibles instancias<sup>22</sup>:

- (i) *Consejos nacionales y consejos superiores*: son organismos superiores que hacen parte de la estructura de la Rama Ejecutiva creados por una ley. No hay diferencia entre una y otra figura. Los consejos superiores y consejos nacionales son mencionados en la Ley 489 de 1998. Sin embargo, dicha ley no los define. La única definición de este tipo de instancias se observa en el decreto 1050 de 1968, en el artículo 16, que establece que los consejos superiores tienen como función “asesorar al ministro en la formulación, coordinación y ejecución de la política o planes de acción”.
- (ii) *Comisión*: son instancias técnicas encargadas del análisis de un asunto en particular, integradas por una norma y pueden o no tener autonomía jurídica, presupuestal y administrativa.
  - a. *Comisiones intersectoriales*: las comisiones intersectoriales, por su parte, están definidas por el artículo 45 de la Ley 489 de 1998 como instancias que obedecen su existencia a “la coordinación y orientación superior de la ejecución de ciertas funciones y servicios públicos, cuando por mandato legal o debido a sus características, estén a cargo de dos o más ministerios, departamentos administrativos o entidades descentralizadas, sin perjuicio de las competencias específicas de cada uno de ellos”.
- (iii) *Subcomisión*: grupos creados por comisiones con algunos de sus miembros o sus representantes para el estudio de algún tema especial o particular.
- (iv) *Mesa técnica*: instancias creadas generalmente por decreto o por resolución para estudiar un tema especializado, con una duración determinada e integradas por especialistas en la materia.
- (v) *Mesa intersectorial*: instancias con participación de diferentes sectores de la administración para estudiar un tema en particular, creadas generalmente por

---

<sup>22</sup> Definiciones del Departamento Administrativo de la Función Pública, construidas en el marco de colaboración del contrato de consultoría No. 050-2019.

una norma. Es posible que las comisiones intersectoriales creen mesas intersectoriales.

(vi) *Mesa permanente*: instancias para hacer seguimiento permanente de temas especializados, creadas, generalmente, por norma e integrada por entidades públicas y/o particulares.

La propuesta de creación de la instancia debe justificar las razones por las que la naturaleza escogida se ajusta a las funciones que la instancia tendrá. Por ejemplo, si se busca crear una comisión intersectorial se debe mostrar que su creación responde a la coordinación necesaria y permanente de un servicio o función que trasciende un sector y necesita la cooperación entre varias entidades de varios sectores. Así mismo, si la propuesta es crear una mesa técnica, se debe mostrar que se tratará un tema específico y que requiere conocimiento técnico especializado.

La naturaleza de las instancias también está relacionada con el tipo de tareas que desempeñan. Los consejos superiores y nacionales, si bien pueden estar vinculados a la formulación o ejecución de la política pública, por su naturaleza jerárquica, se consideran espacios en los cuales se tomen decisiones estratégicas de política pública. Las comisiones intersectoriales, por su parte, deberían estar relacionada con la coordinación de actividades permanentes que por su naturaleza requieren la intervención de más de un sector.

Las subcomisiones, comités técnicos, mesas técnicas, mesas intersectoriales y mesas permanentes se caracterizan por: (i) están conformadas por funcionarios de nivel técnico; (ii) discuten temas especializados dentro de una política pública; (iii) no suele tomar decisiones finales de política sino prepararlas para que otras instancias de más alto nivel lo hagan; (iv) no son instancias de formulación, sino que suelen estar involucradas con el seguimiento a políticas públicas y la articulación de decisiones de implementación; y (v) pueden ser creadas para tratar temas permanentes o temas temporales.

(d) Una declaración de las organizaciones que harían parte de la instancia donde muestren que cuentan con el personal disponible para atender las reuniones de la instancia.

- (e) Una declaración de la entidad que se encargaría de realizar la secretaría técnica de la instancia donde conste que cuenta con la capacidad para cumplir con esas funciones.

La justificación debe ser presentada al Departamento Administrativo de la Función Pública, que deberá avalar la creación de la instancia.

**(2) Mecanismos de creación.** Para simplificar el proceso de eliminación de instancias no operativas y para permitir que las instancias se adapten a las necesidades de política pública de los diferentes gobiernos, se debe preferir mecanismos de creación no jurídicos. En el caso de instancias que se creen en el marco de un sistema existente o de una instancia superior, el mecanismo de creación preferente debería ser un acta de la instancia superior o de la que presida el sistema. Esto aplica, especialmente, para las subcomisiones, mesas técnicas, mesas permanentes, mesas intersectoriales y comités técnicos.

**(3) Miembros de las instancias.** La Ley 489 de 1998 y el decreto 1050 de 1968 especifican que los consejos superiores y nacionales, y las comisiones intersectoriales deberán tener en su composición ministros y viceministros. Al ser estas instancias de alto nivel de coordinación, se entiende que son instancias decisorias y que el tiempo de los ministros y viceministros se utilizará para tomar decisiones. En el caso de las instancias, con diferente naturaleza, es preferible que estas estén compuestas por funcionarios técnicos que tengan la disponibilidad de atender a las reuniones, hacer seguimiento a los procesos y escalar las decisiones de política a las instancias superiores.

**(4) Coordinación con otras instancias.** Para crear una instancia es necesario especificar cuáles instancias en otros sectores tratan asuntos relacionados con aquella que se va a crear y que mecanismos se van a utilizar para generar coordinación. Por ejemplo, si se crea una instancia que trata temas de desarrollo productivo en el sector agrícola, se debe especificar cómo se coordinará con otras instancias que traten asuntos de desarrollo productivo en otros sectores.

Así mismo, en los casos que la nueva instancia se cree en el marco de un sistema, se debe especificar la función de la instancia dentro del sistema y cómo será la coordinación con las demás instancias del sistema.

**(5) Vigencia de las instancias.** En el momento de creación de la instancia, se debe aclarar si las funciones que atenderá, relacionadas con un problema de coordinación, son temporales o

permanentes. En varios casos las instancias se crean para cumplir objetivos como: (i) resolver un problema de coordinación en la implementación de una política pública; (ii) construir un documento de política específico; o (iii) hacer seguimiento a la implementación de una estrategia puntual. En estos casos, en el momento de la creación de la instancia se debe especificar el tiempo en el que la instancia estará activa.

En el caso de que los objetivos no se hayan cumplido, se podrá extender el periodo de vigencia de la instancia. Como norma general se recomienda que únicamente los consejos superiores, consejos nacionales y comisiones intersectoriales tengan una vocación de permanencia indefinida. El resto de las instancias deberían ser temporales y su renovación vinculada a los resultados alcanzados.

**(6) Plan de trabajo.** Una vez la instancia haya sido creada deberá desarrollar en los primeros tres meses un plan de trabajo para alcanzar los objetivos planteados. Este plan deberá incluir productos, indicadores y metas, y ser presentado a la instancia superior del sistema, en el caso de haberla, o a las entidades que hacen parte de la instancia.

## **7. Conclusiones**

Varias conclusiones se pueden extraer del trabajo realizada en este proyecto.

Nuestro análisis mostró que: (i) hay bastantes instancias que tienen un mal desempeño y cuyas funciones y objetivos pueden ser asumidas por otras instancias; (ii) hay un buen número de instancias que, si bien se crearon para responder a una necesidad relevante en un momento histórico, sus funciones han sido asumidas por organizaciones públicas creadas recientemente; (iii) hay varias instancias cuyas actividades se confunden con la misionalidad de las organizaciones que la componen, por lo que no es claro cuál es el problema de coordinación que resuelve.

No obstante, lo anterior, el proceso de interacción con los sectores mostró que más allá del desempeño de las instancias, hay que tener en cuenta su valor estratégico, la especialidad del tema que tratan y su jerarquía antes de poder eliminarlas. Por lo tanto, en varios casos es más viable buscar mejorar el desempeño de esas instancias que eliminarlas.

En relación con el punto anterior, nuestro análisis de valor por dinero mostró que el impacto más determinante está más relacionado con el mejoramiento en eficiencia, efectividad, economía



y equidad de las instancias, que con la simplificación en sí misma. Por lo tanto, se vuelve muy relevante que los miembros de las instancias realicen un esfuerzo sincero para establecer un plan de trabajo con metas claras y responsables que mejoren la efectividad de las reuniones y su capacidad de tomar decisiones y generar productos.

Adicionalmente, el proceso de análisis de las instancias y de validación con los sectores nos permitió observar que es necesario para todas las instancias que se mantengan activas después del proceso de simplificación realizar un ejercicio de planeación estratégica que les permita: (i) determinar cuál debe ser su misión; (ii) identificar cuál es el problema de coordinación que la instancia busca resolver; (iii) revisar si la misión de la instancia va más allá de la misión de sus miembros y requieren coordinación intersectorial, esto es importante dado que las instancias no deben remplazar los objetivos y misión de una entidad pública; y (iv) evaluar cuáles son los actores clave para atender la misión, resolver los problemas de coordinación y analizar si estos actores coinciden con los que conforman la instancia actualmente. Primero, la revisión de literatura mostró que los problemas de coordinación son muy comunes en diferentes países del mundo. Esos problemas se relacionan tanto con la cultura de los funcionarios públicos, pero también con la estructura del sector público, entendida como fragmentación de organizaciones tanto a nivel horizontal como vertical. Adicionalmente, encontramos que, para mejorar la coordinación, no solo se deben gestionar aspectos como el flujo de comunicación e intercambio de información, sino que aspectos como el papel de las unidades de gestión humana en las organizaciones, el seguimiento a resultados y la gestión financiera pueden tener un impacto positivo en la calidad de la coordinación.

No obstante, lo anterior, la revisión de literatura reflejó que la coordinación en el sector público es extremadamente compleja y existen muchas causas para que esta sea deficiente. Por lo tanto, es necesario crear programas específicos con incentivos claros para mejorar la coordinación de manera positiva. En resumen, la división de funciones, por sí sola, no es suficiente.

Segundo, el análisis del estado de la coordinación en los territorios estudiados nos mostró que las dinámicas territoriales tienen especificidades que no se pueden desconocer. Mientras que a nivel nacional existen tres sistemas paralelos: (i) competitividad e innovación; (ii) ciencia tecnología, e innovación; e (iv) innovación agropecuaria, en el territorio las fronteras entre estos se borran fácilmente. Los actores a nivel territorial son limitados, igual que su capacidad para administrar estos sistemas. Por lo tanto, en la práctica, se replican estructuras con los mismos

actores. Lo anterior se suma al hecho de que en Antioquia y en Cundinamarca los participantes de las instancias han construido estructuras propias para atender el problema de coordinación entre los sistemas. Antioquia creó los Comités Empresa, Universidad, Estado (CUE) y en Cundinamarca y Bogotá unieron el Consejo Departamental de Ciencia; Tecnología e Innovación (CODECTI) con la Comisión Regional de Competitividad.

Teniendo en cuenta lo anterior, podría ser más útil que, en lugar de replicar sistemas desde el nivel nacional, se utilicen las estructuras y las dinámicas que ya existen a nivel local. Sin embargo, para esto es necesario que a nivel nacional las agendas de los tres sistemas también se coordinen.

Tercero, la construcción del flujo de procesos nos mostró que para construir un sistema de redes de coordinación que maximice los resultados de la misma es necesario tomar varias acciones estratégicas. Empezando por optimizar la alineación de la Agenda de Competitividad e Innovación 2018-2022 con el Plan Nacional de Desarrollo. Adicionalmente, es fundamental reconocer el papel que algunas instancias juegan en la red y fortalecerlas. Específicamente, las instancias que tiene un papel transversal en todo el flujo de coordinación y las instancias que tienen el rol de dueño/decisor.

Por otra parte, al diseñar el flujo de procesos que produce la red de coordinación, se hace evidente que para que las instancias relacionadas con competitividad e innovación coordinen de manera efectiva se necesita fortalecer los mecanismos de comunicación y mejorar la composición de algunas instancias que tienen sobre carga de compromisos.

Cuarto, la principal conclusión del análisis de correlación es que la eficiencia administrativa y la eficacia de misión y servicio son interdependientes. Esto sugiere que, para tener instancias de coordinación efectivas, estas tienen que funcionar administrativamente de manera eficiente. Particularmente, el seguimiento a compromisos y el número de reuniones son factores clave para sustentar la eficiencia de misión y servicio de las instancias.

Quinto, la propuesta para elaborar un sistema de seguimiento para las instancias nos sugirió que, para que este funcione adecuadamente, es necesario que (i) se articule de forma estrecha y directa con el Sistema de Información y Gestión para la Gobernabilidad (SIGOB) y con las rutinas de seguimiento ya existentes y lideradas por la Consejería Presidencial para la Gestión y

Cumplimiento; (ii) cada instancia elabore y comprenda su cadena de valor así como su contribución a las iniciativas transformacionales del Gobierno nacional; (iii) exista un liderazgo real por parte de los altos cargos de la instancia para implementar el proceso de seguimiento y que permita fortalecer su sostenibilidad; iv) la información generada por este sistema de seguimiento se utilice, principalmente, para tomar decisiones relacionadas con la superación de obstáculos internos y externos que puedan afectar los resultados que desea alcanzar la instancia; y v) a pesar de las características particulares de las instancias analizadas, se puede desarrollar un sistema de seguimiento básico que se adapte a sus necesidades y permita alcanzar sus metas establecidas a mediano y largo plazo.

En resumen, el sistema de seguimiento propuesto permite que las recomendaciones normativas y técnicas detalladas en los entregables anteriores y que buscan, entre otras, fortalecer las áreas misionales y de eficiencia de las instancias se pueda lograr operativamente y de forma sostenible.

Finalmente, la propuesta de guía técnica nos mostró que es necesario establecer criterios para la creación de instancias en el futuro. Esos criterios no se deben entender como una forma de establecer carga administrativa para la creación de instancias, sino como una verificación de que las instancias que se creen sí son necesarias, no son redundantes y pueden resolver un problema de coordinación. Así mismo, la propuesta busca alinear el tipo de instancia (ej. consejo, comisión mesa, etc.) con las funciones que esta debe ejercer y con su mecanismo de creación.

Adicionalmente, teniendo en cuenta que la motivación para que esta consultoría se constituyera fue la proliferación de instancias de coordinación a nivel nacional, de las cuales muchas no son operativas, proponemos como mecanismo concreto que la vigencia de las instancias, al momento de crearlas, sea temporal. Esto implica que, en su creación, se especifique por cuánto tiempo estarán activas y solo se renueven si están cumpliendo con sus objetivos.

## 8. Referencias

- African Development Bank Group (ADBG), Independent Development Evaluation African (IDEV) (2016). Jackson, P., Value for money and international development: Deconstructing myths to promote a more constructive discussion.
- African Development Bank Group (ADBG), Independent Development Evaluation African (IDEV) (2016). King, J. & Guimaraes, L., Evaluating value for money in international development.
- African Development Bank Group (ADBG), Independent Development Evaluation African (IDEV) (2016). Schiere, R., What is new in Value for Money?
- Alonso, J. M., Clifton, J., y Díaz-Fuentes, D. (2014). The Spanish agency for the evaluation of public policies. En *Organizing for coordination in the public sector*, p. 199-209. Palgrave Macmillan, Londres.
- Aubin, D., y Verhoest, K. (Eds.) (2016). *Multi-level regulation in the telecommunications sector: Adaptive regulatory arrangements in Belgium, Ireland, The Netherlands and Switzerland*. Springer.
- Bainbridge, JM., Potts, T., y O'Higgins, TG. (2011). Rapid Policy Network Mapping: A New Method for Understanding Governance Structures for Implementation of Marine Environmental Policy. *PLoS ONE* 6(10): e26149. Doi:10.1371/journal.pone.0026149.
- Baker, J. B. (2013). Antitrust enforcement and sectoral regulation: The competition policy benefits of concurrent enforcement in the communications sector. *Competition Policy International*, 9(1).
- Beschel, R. P., Cameron, B. J., Kunicova, J., y Myers, C. B. (2018). Improving Public Sector Performance: Through Innovation and Inter-Agency Coordination (No. 131020, pp. 1-200). Banco Mundial.
- Besussi, E. (2006). *Policy networks: conceptual developments and their European applications*.
- Bouckaert, G., Peters, B. G., y Verhoest, K. (2016). *Coordination of public sector organizations*. London: Palgrave Macmillan.
- Bradley, K. (2011). The Design of Agency Interactions. *Colum. L. Rev.*, 111, 745.
- Cingolani, L. y Fazekas, M. (2020). The role of agencification in achieving value-for-money in public spending. *Governance* 2020; 1-19. <https://doi.org/10.1111/gove.12452>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) (2009). Metodología Línea Base de Indicadores. Bogotá
- Ministerio de Desarrollo Internacional (DFID). DFID's Approach to Value for Money (VfM). DFID Rep. 2011; 1-15.

- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2014b) Guía metodológica para el Seguimiento y la Evaluación a Políticas Públicas
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2017). Guía para la construcción y análisis de indicadores. Bogotá
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2009). Guía Metodológica para la Formulación de Indicadores. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2014a). Guía para la Construcción y Estandarización de la Cadena de Valor. Bogotá.
- Dooren, W. (2006). Performance measurement in the Flemish public sector: A supply and demand approach. Leuven: Katholieke Univ.
- Elizondo, A. y Dussauge, M. (2018). ASEA: Una nueva institución del Estado mexicano.
- Emmi, A., Ozlem, E., Maja, K., Ilan, R., y Florian, S. (2011). Value for money: Current approaches and evolving debates. Londres,: London School of Economics, mayo, 14.
- Farquharson, K. (2005). A different kind of snowball: identifying key policymakers. *International Journal of Social Research Methodology*, 8(4), 345-353.
- Fowler, J. H., Dawes, C. T., y Christakis, N. A. (2009). Model of Genetic Variation in Human Social Networks. *Ssrn Electronic Journal*.
- Friedman, B. L. (2006). Policy analysis as organizational analysis. In *The Oxford handbook of public policy*.
- Grupo del Banco Mundial y eLibrary del Grupo del Banco Mundial-York University (2018). *Improving Public Sector Performance: Through Innovation and Inter-Agency Coordination*. Washington, D.C: Grupo del Banco Mundial.
- Hanneman, R. A., y Riddle, M. (2005). Introduction to social network methods.
- Hustedt T. y Seyfried M. (2016) Co-ordination across internalorganizational boundaries: how the EU Commission co-ordinates climate policies, *Journal of European Public Policy*, 23:6, 888-905.
- Hustedt, T. (2014). Inter-Ministerial Coordination in Germany: A Working Group in Climate Policy. En *Organizing for coordination in the public sector: practices and lessons from 12 European countries*. Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- Jackson, P. (2012). Value for money and international development: Deconstructing myths to promote a more constructive discussion.
- Kirst, M. W., Meister, G., & Rowley, S. R. (1984). Policy issue networks: Their influence on state policymaking. *Policy Studies Journal*, 13(2), 247.

- Koop C. y Lodge M. (2014) Exploring the coordination of economic regulation. *Journal of European Public Policy*, 21:9, 1311-1329.
- Kowald, M., Frei, A., Hackney, J. K., Illenberger, J., y Axhausen, K. W. (2010). Collecting data on leisure travel: The link between leisure contacts and social interactions. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 4, 38-48.
- Kusek, J., y Rist, C. (2004). Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados. *Manual para Gestores del Desarrollo*. Bogotá, Colombia: Banco Mundial.
- Molano Aponte, D. A. (2012). *La coordinación inter-agencial como generadora de valor público y transformación social*. Editorial Universidad del Rosario.
- Morales G. y Pietikainen A. (2018). La unión hace la fuerza: coordinación y colaboración regulatorias en el sector energético de México. En *ASEA: un nuevo modelo de institución del Estado mexicano*. México: Dissauge Laguna.
- Moynihan, D. (2005). Goal-based Learning and the Future of Performance Management. *Public Administration Review*, 65(2), 203–216.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2009), *Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies: Guidance for Policy Makers*, OECD Publishing, París. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/9789264059726-en>.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2012), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD Publishing, París. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/9789264209022-en>.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2013). *Colombia: Implementing Good Governance*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/9789264202177-en>.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2013), *Regulatory Policy in Colombia: Going beyond Administrative Simplification*, OECD Reviews of Regulatory Reform, OECD Publishing, París. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/9789264201941-en>.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2016), *Regulatory Policy in Chile: Government Capacity to Ensure High-Quality Regulation*, OECD Reviews of Regulatory Reform, OECD Publishing, París. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/9789264254596-en>.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2019), *Regulatory Policy in Argentina: Tools and Practices for Regulatory Improvement*, OECD Reviews of Regulatory Reform, OECD Publishing, París. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/d835e540-en>.
- Osborne, D., y Gaebler, T. (1997). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, Mass: Addison-Wesley.

- Peterson, J. (2003). Policy Networks. Reihe Politikwissenschaft Political Science Series. Disponible en: [http://aei.pitt.edu/764/1/pw\\_90.pdf](http://aei.pitt.edu/764/1/pw_90.pdf)
- Ranchordás, S. H. F. S. (2015). Constitutional sunsets and experimental legislation: A comparative perspective. Northampton, MA: Edward Elgar Pub.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: governing without government. *Political studies*, 44(4), 652-667.
- Spekle, R. F., y Verbeeten, F. H. M. (January 01, 2014). The use of performance measurement systems in the public sector: Effects on performance. *Management Accounting Research*, 25, 2, p. 131-146.
- The Tavistock Institute (2010). Hills, D. Logic mapping: hints and tips.
- Treasury, H. M. S. (2010). Value for money assessment guidance. UK Government.
- UK National Audit Office (2004). Talbot, C., & Wiggan, J. Value for Money Framework: Moving Britain Ahead.
- UK Regulator of Social Housing (2018). Value for Money Code of Practice.
- United States (2018). Delivering government solutions in the 21st century: Reform plan and reorganization recommendations.
- Weiss, C. (1982). Policy Research in the Context of Diffuse Decision Making. *The Journal of Higher Education*, 53(6), 619–639.

## 9. Anexos

### Anexo 1. Análisis del desempeño de las instancias de coordinación del gobierno nacional relacionadas con competitividad e innovación y propuesta de simplificación

#### *Descripción del análisis multicriterio*

Las técnicas del análisis multicriterio son utilizadas para elegir la opción más preferible entre varias, para realizar clasificaciones, para realizar una evaluación detallada de un número reducido de opciones, o sencillamente para para distinguir lo que puede ser aceptable o no de una o varias posibilidades. De acuerdo con Munger (2000), las principales características de este tipo de análisis consisten en establecer objetivos, opciones para lograrlos y criterios de desempeño medibles para evaluar su alcance.

Para el caso específico de las instancias relacionadas con la competitividad e innovación, aplicamos este tipo de técnica para evaluar cómo ha sido su funcionamiento, coordinación y efectividad para producir resultados de política pública.

El análisis multicriterio se diseñó para ser completado con la información extraída de las actas, los textos legales que crean y reglamenta las instancias y la encuesta. Sin embargo, debido a que no contábamos con información completa para todas las instancias, en algunos casos se realizó únicamente con la información de la encuesta o de las actas.

Los criterios que tuvimos en cuenta para realizar el análisis multicriterio fueron: resultados de la instancia, funcionamiento, redundancia y coordinación. Cada uno de los criterios está dividido en subcriterios que fueron calificados por medio de una escala de uno a cuatro (tabla 11).

**Tabla 11.** Explicación general de la escala de evaluación para el análisis multicriterio

Criterio	Subcriterio	Componente	Puntaje	Fuente
(1) Resultados de la instancia	(i) Toma de decisiones	(a) Existencia de decisiones relacionadas con competitividad e innovación	Cuatro puntos si hay decisión; un punto si no hay decisión.	Actas
		(b) Número de decisiones relacionadas con competitividad e innovación	Cuatro puntos si se registran más de ocho decisiones; tres puntos si se registran entre cinco y ocho decisiones; dos puntos si se registran entre una y cuatro	Actas



Criterio	Subcriterio	Componente	Puntaje	Fuente
	(ii) Incidencia en herramientas de política pública	(a) Incidencia en herramientas de política pública	decisiones; y un punto si no registra ninguna decisión.	Actas y encuesta
		(b) Cantidad de herramientas de política en las que se ha incidido	Cuatro puntos si la instancia tuvo incidencia en la formulación de un documento Conpes o Ley; tres puntos si la instancia tuvo incidencia en la construcción de un decreto; dos puntos si la instancia tuvo incidencia en la producción de estudios u otros documentos; y un punto si no tuvo influencia para la producción de herramientas de política pública.	
			Cuatro puntos si se registran más de cuatro productos; tres puntos si se registran entre tres y cuatro productos; dos puntos si se registran entre uno y dos productos; y un punto si no registra productos.	
(2) Funcionamiento	(i) Número de reuniones ejecutadas de acuerdo a actas	<i>Este subcriterio no tiene componentes asociados para su evaluación</i>	Cuatro puntos si se registran diez reuniones o más; tres puntos si se registran entre cinco y nueve reuniones; dos puntos si se registran entre dos y cuatro reuniones; y un punto si se registran una o ninguna reunión.	Actas y encuesta
	(ii) Percepción del funcionamiento de la instancia	(a) Percepción de la pertinencia y eficacia de los procesos de toma de decisión relacionados con competitividad e innovación	Las preguntas se ponderan de acuerdo a unos pesos asignados. Para cada pregunta se califica así: cuatro puntos si la respuesta fue totalmente de acuerdo; tres puntos si la respuesta fue de acuerdo; dos puntos si la respuesta fue en desacuerdo; y un punto si la respuesta fue totalmente en desacuerdo.	Actas y encuesta
		(b) Capacidad de influencia/poder de decisión a la hora de incidir en la generación de productos relacionados con competitividad e innovación		
	(iii) Cumplimiento de compromisos	<i>Este subcriterio no tiene componentes asociados para su evaluación</i>	Cuatro puntos si cumple con entre 75 % y 100 % de sus compromisos; tres puntos si cumple con entre 50 % y 74 % de sus compromisos; dos puntos si cumple con entre 25 % y 49 % de	Actas y encuesta

criterio	Subcriterio	Componente	Puntaje	Fuente
			sus compromisos; y un punto si cumple con entre 0 % y 25 % de sus compromisos.	
(3) Redundancia	<i>Este criterio no tiene subcriterios asociados para su evaluación</i>	<i>Este subcriterio no tiene componentes asociados para su evaluación</i>	Cuatro puntos si la instancia no se replica ni de <i>iure</i> ni de <i>facto</i> con ninguna otra; tres puntos si no se replica de <i>iure</i> , pero sí de <i>facto</i> ; dos puntos si no se replica de <i>facto</i> , pero sí de <i>iure</i> ; y un punto si se replica de <i>iure</i> y de <i>facto</i> .	Normatividad, actas y encuesta
(4) Coordinación	(i) Número de actores de la instancia	<i>Este subcriterio no tiene componentes asociados para su evaluación</i>	Cuatro puntos si la instancia tiene más de 30 actores; tres puntos si la instancia tiene entre 11 y 30 actores; dos puntos si la instancia tiene entre uno y diez actores; y un punto si la instancia no tiene actores.	Normatividad
	(ii) Definición de la estructura interna	<i>Este subcriterio no tiene componentes asociados para su evaluación</i>	Cuatro puntos si la instancia tiene estructura interna definida y secretaría técnica; tres puntos si la instancia tiene solo estructura interna definida; dos puntos si la instancia tiene solo secretaría técnica definida; y un punto si la instancia no tiene ni estructura interna ni secretaría técnica definida.	Normatividad
	(iii) Coordinación de hecho	(a) Calidad del intercambio de información entre entidades (b) Confianza (c) Uso de la informalidad como mecanismo de articulación (d) Capacidad de negociación (nivel en que los desacuerdos de opiniones son fácilmente solubles) (e) Nivel de acuerdo entre las entidades en la creación de políticas	Las preguntas se ponderan de acuerdo a unos pesos asignados. Para cada pregunta se califica así: cuatro puntos si la respuesta fue totalmente de acuerdo o muy alto; tres puntos si la respuesta fue de acuerdo o alto; dos puntos si la respuesta fue en desacuerdo o bajo; y un punto si la respuesta fue totalmente en desacuerdo o muy bajo.	Encuesta

Fuente: elaboración propia

Teniendo en cuenta que el propósito de este análisis es evaluar todas las instancias con información comparable que permita organizarlas y contar con un insumo robusto para las decisiones de simplificación, asignamos pesos a cada uno de los subcriterios y componentes para poder construir un resultado global del ejercicio. Estos pesos fueron asignados utilizando una metodología empírica, tomando, principalmente, como insumo buenas prácticas internacionales y acuerdos internos con los representantes de la Presidencia de la República y de Swisscontact en el comité técnico del proyecto. Al multiplicar el resultado de la evaluación de cada criterio para cada instancia por la ponderación asignada y sumar estos resultados ponderados (ecuación 1), obtenemos el resultado global esperado.

**Ecuación 1.** Ecuación para calcular el resultado global del análisis multicriterio

*Resultado Global Análisis Multicriterio*<sub>instancia x</sub>

$$= \sum_{i=1}^n (\text{Resultado evaluación criterio}_i \times \text{Peso asignado al criterio}_i)$$

Teniendo en cuenta que varios de los criterios se evalúan a través de diferentes subcriterios, utilizamos la misma metodología de asignación de pesos para establecer una ponderación de los aspectos que componen un criterio. Esto permitió calcular un resultado compuesto para los criterios con estas características y luego aplicar la ecuación 1 para estimar el resultado global del análisis multicriterio. La tabla 12 detalla las ponderaciones asignadas para cada criterio, aspecto y rúbrica.

**Tabla 12.** Explicación general de pesos asignados a cada criterio, subcriterio y componente para el análisis multicriterio

Criterio	Peso criterio	Subcriterios asociados	Peso subcriterio	Componentes asociados	Peso componente
(1) Resultados de la instancia	0,3	(i) Toma de decisiones	0,5	(a) Existencia de decisiones relacionadas con competitividad e innovación	0,3
				(b) Número de decisiones relacionadas con competitividad e innovación	0,2
		(ii) Incidencia en herramientas de política pública	0,5	(a) Incidencia en herramientas de política pública	0,3
				(b) Cantidad de herramientas de política en las que se ha incidido	0,2

criterio	Peso criterio	Subcriterios asociados	Peso subcriterio	Componentes asociados	Peso componente
(2) Funcionamiento	0,3	(i) Número de reuniones ejecutadas de acuerdo a actas	0,3	<i>Este subcriterio no tiene componentes asociados para su evaluación</i>	
		(ii) Percepción del funcionamiento de la instancia	0,4	(a) Percepción de la pertinencia y eficacia de los procesos de toma de decisión relacionados con competitividad e innovación	0,6
				(b) Capacidad de influencia / poder de decisión a la hora de incidir en la generación de productos relacionados con competitividad e innovación	0,4
		(iii) Cumplimiento de compromisos	0,3	<i>Este subcriterio no tiene componentes asociados para su evaluación</i>	
(3) Redundancia	0,2	<i>Este criterio no tiene subcriterios asociados para su evaluación</i>		<i>Este subcriterio no tiene componentes asociados para su evaluación</i>	
(4) Coordinación	0,2	(i) Número de actores de la instancia	0,3	<i>Este subcriterio no tiene componentes asociados para su evaluación</i>	
		(ii) Definición de la estructura interna	0,4	<i>Este subcriterio no tiene componentes asociados para su evaluación</i>	
		(iii) Coordinación de facto	0,3	(a) Calidad del intercambio de información entre entidades	0,2
				(b) Confianza	0,2
				(c) Uso de la informalidad como mecanismo de articulación	0,2
(d) Capacidad de negociación (nivel en que los desacuerdos de opiniones son fácilmente solubles)	0,2				
(e) Nivel de acuerdo entre las entidades en la creación de políticas	0,2				

Fuente: elaboración propia

### ***Criterios***

El análisis se basa en cuatro criterios, cada uno definido de la siguiente forma:

#### **Resultados de la instancia**

Este criterio hace referencia a las decisiones relacionadas con competitividad e innovación para la mejora del sector y es evaluado por la existencia y número de decisiones. Además, califica la incidencia en herramientas de política (ley, documento Conpes, decreto, resolución, norma, estudio, informe u otro tipo de documento) en pro de la competitividad y/o innovación.

Es importante mencionar que, la existencia de decisiones relacionadas con competitividad e innovación se mide a partir de si estas existen o no, tomando valores de cuatro o uno, respectivamente. Este es el único caso en los que no hay valores intermedios y sólo una escala de dos números. En la tabla 13 se expone la estructura de la evaluación del criterio.

**Tabla 13.** Resultados de la instancia

Criterio	Peso criterio	Subcriterio	Evaluación del subcriterio				Peso subcriterio	Insumos
1. Resultados de la instancia	0,3	1.1 Existencia de decisiones relacionadas con competitividad e innovación	4 (hay decisión)	No aplica	No aplica	1 (No hay decisión)	0,3	Actas
		1.2 Número de decisiones relacionadas con competitividad e innovación	4 (Más de 8 decisiones)	3 (entre 5 y 8 decisiones)	2 (entre 1 y 4 decisiones)	1 (Ninguna)	0,2	Actas
		1.3 Incidencia en herramientas de política	4 (Conpes, ley)	3 (decretos, resoluciones)	2 (Estudios, otros documentos)	1 (Nada)	0,3	Actas/Encuesta
		1.4 Cantidad de herramientas de política en las que se ha incidido	4 (más de 4 productos)	3 (entre 3 y 4 productos)	2 (entre 1 y 2 productos)	1 (nada)	0,2	Actas/Encuesta

Fuente: elaboración propia

## Funcionamiento

Por funcionamiento se entiende el desempeño de la instancia en el cumplimiento de sus objetivos, de promover la competitividad e innovación del sector a la que corresponda. Se mide a partir del número de reuniones, dado por el número de actas; a partir de la percepción del funcionamiento de la instancia, dado por la percepción de la pertinencia y eficacia de los procesos de toma de decisión relacionados con competitividad e innovación; a partir de la percepción de la capacidad de influencia o poder de decisión a la hora incidir en la generación de productos relacionados con competitividad e innovación; y a partir del cumplimiento de compromisos, dado por la continuidad de los temas tratados en las reuniones.

Respecto al cumplimiento de compromisos, es importante mencionar que es un indicador que toma valores porcentuales. Metodológicamente se obtuvo a partir de las actas, en las cuales

observamos si había continuidad en los temas tratados y si los compromisos que cada miembro asumía eran cumplidos. De esta forma, a cada acta le asignábamos un valor de uno si ambas condiciones se cumplían y cero de lo contrario. Al final, para obtener dicho porcentaje realizamos la sumatoria de los uno y se dividía por el número de actas menos uno como se explica en la ecuación 2:

**Ecuación 2.** Ecuación para calcular el porcentaje de cumplimiento

$$\% \text{ de cumplimiento} = \frac{\sum_{i=1}^n \text{Puntaje obtenido igual a uno (1)}}{\text{Número total de actas} - 1}$$

En la tabla 14 se expone la estructura de la evaluación del criterio.

**Tabla 14.** Funcionamiento

criterio	Peso criterio	Subcriterio	Evaluación del subcriterio				Peso subcriterio	Insumos
2. Funcionamiento	0,3	2.1 Reuniones de acuerdo a actas	4 (10 veces o más)	3 (5-9 veces)	2 (2-4 veces)	1 (una vez o ninguna)	0,3	Encuesta/ actas
		2.2 Percepción del funcionamiento de la instancia	Encuesta	Encuesta	Encuesta	Encuesta	0,4	Encuesta
		2.3 Indicador de cumplimiento de compromisos	4 (cumple entre el 75-100 % de sus compromisos)	3 (cumple entre el 50-74 % de sus compromisos)	2 (cumple entre el 25-49 % de sus compromisos)	1 (cumple 0-24 % de sus compromisos)	0,3	Encuesta/actas

**Fuente:** elaboración propia

En este criterio, la “Percepción del funcionamiento de la instancia” que corresponde al subcriterio 2 tiene una evaluación específica con base exclusivamente en la encuesta. Se divide en dos componentes: la percepción de la pertinencia y eficacia de los procesos de toma de decisión relacionados con competitividad e innovación; y la capacidad de influencia/poder de decisión a la hora incidir en la generación de productos relacionados con competitividad e innovación. Ambos componentes tienen sus respectivos subcomponentes. Además, tanto los componentes como los

subcomponentes tienen su respectiva ponderación para la evaluación. La tabla 15 expone la estructura de evaluación del subcriterio.

**Tabla 15.** Percepción del funcionamiento de la instancia (subcriterio 2.2)

Subcriterio	Componente	Subcomponente	Calificación*				Peso del Subcomponente	Peso del componente
2.2 Percepción del funcionamiento de la instancia	2.2.1 Percepción de la pertinencia y eficacia de los procesos de toma de decisión relacionados con competitividad e innovación	Pertinencia frente a problemas relacionados con la innovación y la competitividad	4	3	2	1	0,5	0,6
		Eficacia en la incidencia de generación productos	4	3	2	1	0,5	
	2.2.2 Capacidad de influencia/poder de decisión a la hora incidir en la generación de productos relacionados con competitividad e innovación	Capacidad de influencia de la secretaría técnica	4	3	2	1	0,2	0,4
		Capacidad de influencia de los actores	4	3	2	1	0,2	
		Capacidad de tomar decisiones de manera conjunta	4	3	2	1	0,2	
		Capacidad de influencia de gremios y sector privado	4	3	2	1	0,2	
		Capacidad de influencia de las comisiones regionales	4	3	2	1	0,2	

\*Convenciones: 4 (totalmente de acuerdo); 3 (de acuerdo); 2 (desacuerdo); 1 (totalmente en desacuerdo)

**Fuente:** elaboración propia

## Redundancia

Para asignar el puntaje en el criterio de redundancia comparamos las funciones y objetivos de las instancias y los temas, decisiones y productos encontrados en las actas. A la comparación de objetivos y funciones la denominamos *de iure* y a la de decisiones y productos la denominamos *de facto*. Adicionalmente, comparamos la composición de actores de las instancias. De esta forma se buscó identificar si los temas, objetivos, funciones, acciones y miembros de una instancia se replican con los de otra.

Este ejercicio se realizó en dos etapas. Primero se codificaron los objetivos, funciones formales y los temas tratados en las actas en veintiséis temas y veinte objetivos. Para esto se utilizó el *software* de análisis cualitativo Nvivo. Codificamos de esta manera para simplificar y agrupar la información y poder encontrar posibles coincidencias tanto en temas como objetivos.

Utilizando el mismo *software* se construyó un mapa de relaciones entre instancias, comparando sus objetivos y temas formales y *de facto*. A partir de este mapa general, implementamos un primer filtro dejando aquellas instancias que compartían dos o más objetivos y/o más de un área temática con otra instancia.

El proceso descrito arrojó una lista corta de redundancias potenciales. Con esta realizamos una revisión detallada de las instancias para determinar cuáles tenían efectivamente redundancias. Para ello observamos los objetivos y las funciones formales de las instancias, junto con las transcripciones de las actas, haciendo énfasis en las decisiones y productos generados dentro de cada una de ellas. Para el caso de las instancias para las que no teníamos actas, pero sí encuesta, revisamos la respuesta de la encuesta en la que se les preguntaba por otras instancias con las que tuvieran redundancias.

De la revisión anterior construimos una base de datos que contiene las instancias con algún grado de redundancia con otra. Es decir, aquellas instancias cuyos objetivos y funciones fueran similares con las de otra instancia o que los temas, decisiones y productos que se generan fueran similares a los de otra instancia. Finalmente, de esa lista eliminamos las coincidencias que fueran menores a 40 % de los objetivos, para las redundancias formales, o de temas, decisiones y productos, expresando en las actas para las redundancias de *facto*. Adicionalmente, calculamos el porcentaje de actores comunes entre las dos instancias. El puntaje del criterio de redundancias se calculó basado en las relaciones que quedaron después de hacer todo el proceso de depuración.

Del ejercicio anterior encontramos, por ejemplo, que 60 % de las funciones del Consejo Nacional Ambiental son similares o relacionados con las funciones de la Comisión Intersectorial de Cambio Climático (CICC). Además, 100 % de los temas tratados en las actas, del Consejo son similares a los que reflejan las actas de la Comisión y cerca de 55 % de los miembros del Consejo también asisten a la Comisión.

Para este criterio los principales insumos para su evaluación fueron la normatividad, las actas y la encuesta. No tiene subcriterios. La tabla 16 expone la estructura de la evaluación del criterio.



**Tabla 16.** Redundancia

Criterio	Peso del criterio	Evaluación del subcriterio				Insumos
		4 (no se replica en ninguno)	3 (no se replica <i>de iure</i> , pero sí de facto)	2 (no se replica <i>de facto</i> , pero sí de <i>iure</i> )	1 (se replica <i>de iure</i> y <i>de facto</i> )	
3. Redundancia	0,2					Normatividad/actas /encuesta

Fuente: elaboración propia

### Coordinación

Este criterio busca capturar como es la interacción entre las entidades y actores que la conforman las instancias.

Este criterio se divide en dos. El primero evalúa la estructura de coordinación de la instancia partir del número de actores que la conforman, de la definición de su estructura interna (actores y secretaría técnica definidos). El segundo estudia la coordinación de *facto*. La tabla 17 expone la estructura de la evaluación de la primera parte del criterio.

**Tabla 17.** Coordinación

Criterio	Peso del criterio	Subcriterio	Evaluación del subcriterio				Peso subcriterio	Insumos
			4 (más de 30 actores)	3 (entre 11 y 30 actores)	2 (entre 1 y 10 actores)	1 (no tienen actores)		
4. Coordinación	0,2	4.1 Número de Actores	4 (más de 30 actores)	3 (entre 11 y 30 actores)	2 (entre 1 y 10 actores)	1 (no tienen actores)	0,3	Normatividad
		4.2 Estructura interna y secretaría técnica definida	4 (estructura interna definida y secretaría técnica)	3 (solo estructura interna definida)	2 (solo secretaría técnica definida)	1 (no tiene nada definido)	0,4	Normatividad
		4.3 Coordinación <i>de facto</i>	Encuesta	Encuesta	Encuesta	Encuesta	Encuesta	0,3

Fuente: elaboración propia

La “Coordinación de *facto*” fue evaluado exclusivamente en la encuesta. Se divide en cinco componentes: la calidad del intercambio de información entre entidades, la confianza, el uso de la informalidad como mecanismo de articulación, la capacidad de negociación respecto al nivel en que los desacuerdos de opiniones son fácilmente solucionables y el nivel de acuerdo entre las entidades en la creación de políticas. La tabla 18 expone la estructura de evaluación del subcriterio.

**Tabla 18.** Coordinación *de facto* (subcriterio 3.3)

Subcriterio	Componente	Subcomponente	Calificación				Peso del subcomponente	Peso del componente	
4.3 Coordinación <i>de facto</i>	4.3.1 Calidad del intercambio de información entre entidades	No aplica	4 (muy alto)	3 (alto)	2 (bajo)	1 (muy bajo)	No aplica	0,2	
	4.3.2 Confianza	Confianza entre las entidades de la instancia en el cumplimiento de compromisos	4 (muy alto)	3 (alto)	2 (bajo)	1 (muy bajo)	0,5	0,2	
		Percepción del aporte de las entidades de la instancia	4 (muy alto)	3 (alto)	2 (bajo)	1 (muy bajo)	0,5		
	4.3.3 Uso de la informalidad como mecanismo de articulación	Intercambio de información		4(4)	3(3)	2(2)	1(1)	0,2	0,2
		Intercambio de opiniones		4(4)	3(3)	2(2)	1(1)	0,2	
		Construcción de acuerdos		4(4)	3(3)	2(2)	1(1)	0,2	
		Comunicación en la toma de decisiones		4(4)	3(3)	2(2)	1(1)	0,2	
		Procesos de toma de decisión		4(4)	3(3)	2(2)	1(1)	0,2	
	4.3.4 Capacidad de negociación: nivel en que los desacuerdos de opiniones son fácilmente solucionables	No aplica		4 (totalmente de acuerdo)	3 (de acuerdo)	2 (desacuerdo)	1 (totalmente en desacuerdo)	No aplica	0.2
	4.3.5 Nivel de acuerdo entre las entidades en la creación de políticas	No aplica		4 (4)	3 (3)	2 (2)	1 (1)	No aplica	0.2

Fuente: elaboración propia

### **Casos especiales**

Durante el proceso de recolección de información hubo instancias de las que solo se obtuvo actas o encuesta, y en algunos casos solo contamos con la norma de creación y reclamación de la instancia. Para realizar el respectivo análisis de estos casos se realizaron modificaciones en la estructura del multicriterio. Por otro lado, a las instancias que solo se disponía la normativa no le

realizamos el análisis debido a que no se contaba con la suficiente información para evaluar cada criterio. A continuación, se expone la metodología para los casos con solo actas y solo encuesta.

### Casos con solo actas

Para el caso de las instancias de las que solo se obtuvo información de las actas realizamos modificaciones a los criterios “Funcionamiento” y “Coordinación”. En el caso del criterio de funcionamiento, el subcriterio dos denominado “percepción del funcionamiento de la instancia” tuvo que ser eliminado debido a que dependía exclusivamente de la encuesta. A su vez, para el caso del criterio de coordinación, el subcriterio tres “Coordinación de *facto*” tuvo que ser eliminado debido a que también dependía únicamente de la encuesta.

Los otros criterios, con sus respectivos subcriterios, se mantuvieron estructurados de la misma forma pues a partir de las actas se podía obtener toda la información requerida para su respectiva evaluación.

Esto llevó a que la ponderación interna de cada criterio cambiara. La tabla 19 muestra la estructura de evaluación para este caso especial.

**Tabla 19.** Funcionamiento. Solo actas

Criterio	Peso criterio	Subcriterio	Evaluación del subcriterio				Peso subcriterio	Insumos
2. Funcionamiento	0,3	2.1 Reuniones de acuerdo a actas	4 (10 veces o más)	3 (5-9 veces)	2 (2-4 veces)	1 (una vez o ninguna)	0,5	Actas
		2.3 Indicador de cumplimiento de compromisos	4 (cumple entre 75-100 % de sus compromisos)	3 (Cumple entre 50-74 % de sus compromisos)	2 (Cumple entre 25-49 % de sus compromisos)	1 (Cumple 0-24 % de sus compromisos)	0,5	Actas

Fuente: elaboración propia

## Casos con solo encuesta

Para el caso de las instancias de las que solo se obtuvo información de la encuesta realizamos modificaciones a los criterios “Resultados de la instancia” y “Funcionamiento”. En el caso del criterio de los resultados de la instancia, los dos subcriterios referentes a la toma y cantidad de decisiones relacionadas con competitividad e innovación tuvieron que ser eliminados debido a que la información provenía exclusivamente de las actas. Esto llevó a que la ponderación interna de este criterio cambiara.

Por otro lado, en el criterio de funcionamiento el subcriterio “Indicador de cumplimiento de compromisos” tuvo que ser modificado debido a que dependía de las actas. En este caso utilizamos la encuesta debido a que una pregunta hacía énfasis en lo que mide el subcriterio: “Pregunta 8: ¿qué tan de acuerdo está con las siguientes afirmaciones respecto a las decisiones que se toman en la instancia? (...) “Son consistentes en el tiempo (en los dos últimos años)”.

Los otros criterios con sus respectivos subcriterios se mantuvieron estructurados de la misma forma, debido a que de la encuesta se podía obtener toda la información requerida para su respectiva evaluación.

Las tablas 20 y 21 muestran la estructura de evaluación para este caso especial:

**Tabla 20.** Resultados de la instancia. Solo encuesta

Criterio	Peso Criterio	Subcriterio	Evaluación del Subcriterio				Peso Subcriterio	Insumos
1. Resultados de la Instancia	0,3	1.1 Incidencia en herramientas de política	4 (Compes, ley)	3 (decretos, resoluciones)	2 (estudios, otros documentos)	1 (nada)	0,6	Encuesta
		1.2 Cantidad de herramientas de política en las que se ha incidido	4 (más de 4 productos)	3 (entre 3 y 4 productos)	2 (entre 1 y 2 productos)	1 (nada)	0,4	Encuesta

Fuente: elaboración propia

**Tabla 21.** Funcionamiento, subcriterio “Indicador de cumplimiento de compromisos”. Solo encuesta

Subcriterio	Evaluación del subcriterio				Peso subcriterio
2.3 Indicador de cumplimiento de compromisos	4 (totalmente de acuerdo)	3 (de acuerdo)	2 (en desacuerdo)	1 (totalmente en desacuerdo)	0,3

Fuente: elaboración propia

## Anexo 2. Metodología para la estimación de efectos económicos, de eficiencia y coordinación generados a partir del proceso de simplificación de instancias (valor por dinero)

### Integración de los criterios en la metodología

Teniendo en cuenta las buenas prácticas internacionales y la metodología planteada para la estimación de valor por dinero presentada en la sección anterior, los criterios que componen cada una de las dimensiones de valor por dinero se integran a esta propuesta de la siguiente manera (tabla 22).

**Tabla 22.** Integración de los criterios en la metodología de estimación de valor por dinero

Dimensión	Indicador	Definición	Estimación	Puntuación	Peso del indicador en la dimensión	Peso de la dimensión para VFM
Economía	<i>Indicador 1. Costos en la normativa vs. costos en la práctica</i>	Este indicador hace una comparación entre los costos <sup>23</sup> que una instancia tiene de acuerdo con la normativa versus los costos que esta misma instancia tiene en la práctica.	Calculamos la diferencia entre los costos definidos en la normativa para una instancia y los costos que esta instancia tiene en la práctica. Luego, calculamos la variación porcentual de esta diferencia y asignamos un puntaje a esta variación porcentual.	Cuatro puntos si su variación porcentual está entre 0 % y 49 %; tres puntos si su variación porcentual está entre 50 % y 74 %; dos puntos si su variación porcentual está entre 75 % y 100 %; y un punto si su variación porcentual supera el 100 %.	1	0,2
Eficiencia	<i>Indicador 2. Asistencia de miembros costosos</i>	Este indicador evalúa: (i) si la instancia tiene definidos miembros costosos (ministros y/o viceministros) dentro de su lista de miembros; (ii) si la delegación está permitida en la instancia; y (iii) la asistencia de estos miembros costosos a la instancia en la práctica.	Revisamos la norma de creación de las instancias para verificar la presencia de ministros y/o viceministros y la existencia de propiedades de delegación. Luego verificamos la asistencia de estos miembros a través del análisis de listas de asistencia y calculamos un porcentaje de asistencia de estos miembros. Finalmente, asignamos un puntaje a este porcentaje de asistencia. <b>Restricción:</b> este indicador solo se pudo calcular para aquellas instancias que	Cuatro puntos si el porcentaje de asistencia está entre 75 % y 100 %; tres puntos si el porcentaje de asistencia está entre 51 % y 74 %; dos puntos si el porcentaje de asistencia está entre 50 % y 26 %; y un punto si el porcentaje de asistencia es igual o menor a 25 %.	Debido a las restricciones de información para calcular este indicador para todas las instancias, el peso de este indicador en la dimensión se asignó, teniendo en cuenta dos casos: (i) para aquellas instancias donde se pudo calcular el indicador, el peso es de 0,25; y (ii) para aquellas instancias donde <b>no</b> fue posible calcular el indicador, este indicador no fue tenido en cuenta. Por lo tanto, su peso para esta dimensión es 0.	0,3

<sup>23</sup> Estos costos deben entenderse e interpretarse de acuerdo con lo definido en los entregables 2 y 3 de esta consultoría.

Dimensión	Indicador	Definición	Estimación	Puntuación	Peso del indicador en la dimensión	Peso de la dimensión para VFM
			entregaron actas en el proceso de recolección de información. <b>Penalización:</b> como parte del objetivo de este indicador es evaluar si la delegación de miembros está permitida en la normativa, aquellas instancias que <b>no</b> tenían delegación permitida, pero que encargaron su participación en otro actor, recibieron una penalización en su resultado. Esta penalización fue la desviación estándar de todas las observaciones (1,29) y fue restada del resultado total obtenido por parte de la instancia infractora.			
	<i>Indicador 3. Funcionamiento de la instancia</i>	Para este indicador se usó el valor, obtenido como resultado del multicriterio. El detalle acerca de la definición, la estimación y la puntuación de este indicador se encuentra consignada en el entregable 3 en la sección 4.3.1.2 (páginas 32 y 33).			Debido a las restricciones de información para calcular el indicador 2 de esta dimensión para todas las instancias, el peso de este indicador en la dimensión se asignó, teniendo en cuenta dos casos: (i) para aquellas instancias donde se pudo calcular el indicador 2, el peso es de 0,25; y (ii) para aquellas instancias donde <b>no</b> fue posible calcular el indicador 2, el peso es de 0.333.	
	<i>Indicador 4. Relación entre los costos y los productos y las decisiones de la instancia</i>	Para este indicador se usó el valor obtenido como resultado de la metodología de simplificación. El detalle acerca de la definición, la estimación y la puntuación de este indicador se encuentra consignada en la sección 2.2.			Debido a las restricciones de información para calcular el indicador 2 de esta dimensión para todas las instancias, el peso de este indicador en la dimensión se asignó teniendo en cuenta dos casos: (i) para aquellas instancias donde se pudo calcular el indicador 2, el peso es de 0,25; y (ii) para	

Dimensión	Indicador	Definición	Estimación	Puntuación	Peso del indicador en la dimensión	Peso de la dimensión para VFM
					aquellas instancias donde <b>no</b> fue posible calcular el indicador 2, el peso es de 0,333.	
	<i>Indicador 5. Redundancia de la instancia con otras instancias</i>	Para este indicador se usó el valor obtenido como resultado del multicriterio. El detalle acerca de la definición, la estimación y la puntuación de este indicador se encuentra consignada en el entregable 3 en la sección 4.3.1.3 (páginas 34 y 35).			Debido a las restricciones de información para calcular el indicador 2 de esta dimensión para todas las instancias, el peso de este indicador en la dimensión se asignó teniendo en cuenta dos casos: (i) para aquellas instancias donde se pudo calcular el indicador 2, el peso es de 0.25; y (ii) para aquellas instancias donde <b>no</b> fue posible calcular el indicador 2, el peso es de 0.333.	
Eficacia	<i>Indicador 6. Resultados de la instancia en relación con el cumplimiento de su misión</i>	Para este indicador se usó el valor obtenido como resultado del multicriterio. El detalle acerca de la definición, la estimación y la puntuación de este indicador se encuentra consignada en el entregable 3 en la sección 4.3.1.1 (página 32).			0,2	0,3
	<i>Indicador 7. Coordinación de la instancia</i>	Para este indicador se usó el valor obtenido como resultado del multicriterio. El detalle acerca de la definición, la estimación y la puntuación de este indicador se encuentra consignada en el entregable 3 en la sección 4.3.1.4 (páginas 35 y 36).			0,2	
	<i>Indicador 8. Contribución a los avances en la ANC 2019-2022</i>	Para este indicador se usó el valor obtenido como resultado de la metodología de simplificación. El detalle acerca de la definición, la estimación y la puntuación de este indicador se encuentra consignada en la sección 2.2.			0,2	
	<i>Indicador 9. Productos de la instancia en relación con el cumplimiento de su misión</i>	Para este indicador se usó el valor obtenido como resultado del multicriterio. El detalle acerca de la definición, la estimación y la puntuación de este indicador se encuentra consignada en el entregable 3 en la sección 4.3.1.1 (página 32).			0,2	



Dimensión	Indicador	Definición	Estimación	Puntuación	Peso del indicador en la dimensión	Peso de la dimensión para VFM
	<i>Indicador 10. Decisiones de la instancia en relación con el cumplimiento de su misión</i>	Para este indicador se usó el valor obtenido como resultado del multicriterio. El detalle acerca de la definición, la estimación y la puntuación de este indicador se encuentra consignada en el entregable 3 en la sección 4.3.1.1 (página 32).			0,2	
Equidad	<i>Indicador 11. ¿Las decisiones tomadas por la instancia impactan a sus posibles beneficiarios?</i>	Este indicador tiene como propósito evaluar si los posibles beneficiarios de la política que debe ser coordinada por cada una de las instancias están recibiendo, en alguna medida, estos beneficios.	Para calcular este indicador hicimos una revisión de los instrumentos normativos de creación de cada instancia para determinar los posibles beneficiarios. Luego, revisamos las decisiones registradas por las instancias y asignamos un puntaje de acuerdo con el posible beneficio percibido por sus beneficiarios. <b>Restricción:</b> para algunas instancias no contamos con información acerca de sus decisiones. Para asignar un puntaje para estos casos, tomamos la desviación estándar de los puntajes obtenidos por las instancias que si tienen información acerca de sus decisiones (1.72).	Cuatro puntos si las decisiones benefician directamente a sus beneficiarios; tres puntos si las decisiones benefician indirectamente a los beneficiarios; dos puntos si las decisiones tomadas están relacionadas exclusivamente con aspectos relacionados con la operación administrativa de la instancia; y un punto, si existen decisiones, pero se relacionan con sus beneficiarios.	1	0,2

Fuente: elaboración propia

### Anexo 3. Metodología para la definición del flujo de proceso y estructura para la coordinación dando especial relevancia a las instancias de decisión

A continuación, presentamos los resultados del mapeo de los flujos de coordinación para cada pacto (figuras 10 a 23). Vale la pena recalcar que las instancias se encuentran identificadas en los diagramas con el número asignado en el proceso de identificación de instancias, consignada en la tabla 23. Esta tabla también presenta el resultado del análisis de roles para cada instancia. A continuación, presentamos el análisis de roles de las instancias de acuerdo a cada una de las líneas estratégicas y pactos del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Vale la pena aclarar que analizamos cada uno de los objetivos, estrategias y actividades que componen cada línea y cada pacto, pero por cuestiones de síntesis presentamos un resumen agregado.

**Tabla 23.** Análisis de roles para la definición de flujos de proceso de coordinación

Tipo de pacto	Pacto	No	Sector	Instancia relacionada	Rol	
Pactos estructurales	I. Pacto por la legalidad	15	Relaciones Exteriores	Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza	Dueño/Decisor Influenciador/Encargado de entrega	
		20	Comercio, Industria y Turismo	Comisión Intersectorial de Exposiciones Internacionales	Dueño/Decisor Influenciador/Encargado de entrega	
		1	Ciencia y Tecnología	Comité Técnico de Ciencia, Tecnología e Innovación	Influenciador	
		27	Comercio, Industria y Turismo	Comité de Facilitación del Comercio	Influenciador	
		8	Comercio, Industria y Turismo	Comisión Intersectorial de Propiedad Intelectual	Influenciador/Encargado de entrega	
		12	Transporte	Comisión Intersectorial de Seguridad en las Carreteras	Influenciador/Encargado de entrega	
		26	Transporte	Comité de Eficiencia en Modos e Intermodalidad	Influenciador/Encargado de entrega	
	II. Pacto por el emprendimiento		38	Agricultura y Desarrollo Rural	Comité Técnico del Subsistema Nacional de Extensión Agropecuaria	Dueño/Decisor Encargado de entrega
			57	Agricultura y Desarrollo Rural	Consejo Superior del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria	Dueño/Decisor Influenciador
			27	Comercio, Industria y Turismo	Comité de Facilitación del Comercio	Dueño/Decisor Influenciador / Encargado de entrega
			28	Comercio, Industria y Turismo	Comité de Inversión Extranjera Directa y Sistema de Facilitación de las Inversiones (Sifai)	Dueño/Decisor Influenciador/Encargado de entrega
			35	Función Pública	Comité para la Mejora Normativa	Dueño/Decisor Influenciador/Encargado de entrega
			36	Comercio, Industria y Turismo	Comité Técnico de Logística y Comercio Exterior	Dueño/Decisor Influenciador/Encargado de entrega
			37	Comercio, Industria y Turismo	Comité Técnico de Política de Desarrollo Productivo	Dueño/Decisor Influenciador/Encargado de entrega
			41	Comercio, Industria y Turismo	Comité Técnico Mixto de Formalización Empresarial y Laboral	Dueño/Decisor Influenciador/Encargado de entrega
53	Función Pública	Consejo para la Gestión y el Desempeño Institucional	Dueño/Decisor Influenciador/Encargado de entrega			

Tipo de pacto	Pacto	No	Sector	Instancia relacionada	Rol
		56	Comercio, Industria y Turismo	Consejo Superior de Turismo	Dueño/Decisor Influenciador/Encargado de entrega
		60	Comercio, Industria y Turismo	Mesa Permanente de Formalización Turística	Dueño/Decisor Influenciador/Encargado de entrega
		1	Ciencia y Tecnología	Comité Técnico de Ciencia, Tecnología e Innovación	Influenciador
		4	Ambiente y Desarrollo Sostenible	Comisión Intersectorial de Cambio Climático (CICC)	Influenciador
		21	Presidencia de la República	Comisión Nacional de Competitividad e Innovación	Influenciador
		29	Comercio, Industria y Turismo	Comité de Prácticas Comerciales	Influenciador
		30	Presidencia de la República	Comité de Regionalización	Influenciador
		32	Presidencia de la República	Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación	Influenciador
		58	Agricultura y Desarrollo Rural	Mesa de Diálogo entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia	Influenciador
		68	Comercio, Industria y Turismo	Comisión Intersectorial para Proyectos Estratégicos del Sector Comercio, Industria y Turismo	Influenciador
		6	Comercio, Industria y Turismo	Comisión Intersectorial de la Calidad	Influenciador/Encargado de entrega
		7	Salud y Protección Social	Comisión Intersectorial de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias	Influenciador/Encargado de entrega
		8	Comercio, Industria y Turismo	Comisión Intersectorial de Propiedad Intelectual	Influenciador/Encargado de entrega
		11	Agricultura y Desarrollo Rural	Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional	Influenciador/Encargado de entrega
		14	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Comisión Intersectorial para el Desarrollo de la Economía Digital	Influenciador/Encargado de entrega
		17	Hacienda y Crédito Público	Comisión Intersectorial para la Inclusión Financiera	Influenciador/Encargado de entrega
		18	Agricultura y Desarrollo Rural	Comisión Intersectorial para la Orientación y Dirección del Proyecto Alianzas Productivas	Influenciador/Encargado de entrega
		26	Transporte	Comité de Eficiencia en Modos e Intermodalidad	Influenciador/Encargado de entrega
		39	Agricultura y Desarrollo Rural	Comité Técnico del Subsistema Nacional de Formación y Capacitación para la Innovación Agropecuaria	Influenciador/Encargado de entrega
		40	Agricultura y Desarrollo Rural	Comité Técnico del Subsistema Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico Agropecuario	Influenciador/Encargado de entrega
		42	Ambiente y Desarrollo Sostenible	Comité Técnico Mixto de Sostenibilidad	Influenciador/Encargado de entrega
		43	Educación Nacional	Comité Técnico para la Gestión del Recurso Humano (CTGERH)	Influenciador/Encargado de entrega
		45	Ambiente y Desarrollo Sostenible	Consejo Nacional Ambiental	Influenciador/Encargado de entrega
		50	Agricultura y Desarrollo Rural	Consejo Nacional de Secretarías de Agricultura	Influenciador/Encargado de entrega

Tipo de pacto	Pacto	No	Sector	Instancia relacionada	Rol
III. Pacto por la equidad		14	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Comisión Intersectorial para el Desarrollo de la Economía Digital	Dueño/Decisor Influenciador/Encargado de entrega
		22	Educación Nacional	Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior	Dueño/Decisor Influenciador/Encargado de entrega
		43	Educación Nacional	Comité Técnico para la Gestión del Recurso Humano (CTGERH)	Dueño/Decisor Influenciador/Encargado de entrega
		46	Cultura	Consejo Nacional de la Economía Naranja	Dueño/Decisor Influenciador/Encargado de entrega
		21	Presidencia de la República	Comisión Nacional de Competitividad e Innovación	Influenciador
		30	Presidencia de la República	Comité de Regionalización	Influenciador
		32	Presidencia de la República	Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación	Influenciador
		45	Ambiente y Desarrollo Sostenible	Consejo Nacional Ambiental	Influenciador
		58	Agricultura y Desarrollo Rural	Mesa de Diálogo entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia	Influenciador
		6	Comercio, Industria y Turismo	Comisión Intersectorial de la Calidad	Influenciador/Encargado de entrega
		7	Salud y Protección Social	Comisión Intersectorial de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias	Influenciador/Encargado de entrega
		11	Agricultura y Desarrollo Rural	Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional	Influenciador/Encargado de entrega
		17	Hacienda y Crédito Público	Comisión Intersectorial para la Inclusión Financiera	Influenciador/Encargado de entrega
		22	Educación Nacional	Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior	Influenciador/Encargado de entrega
		25	Ambiente y Desarrollo Sostenible	Comisión Técnica Nacional intersectorial para la Salud Ambiental	Influenciador/Encargado de entrega
		36	Comercio, Industria y Turismo	Comité Técnico de Logística y Comercio Exterior	Influenciador/Encargado de entrega
		37	Comercio, Industria y Turismo	Comité Técnico de Política de Desarrollo Productivo	Influenciador/Encargado de entrega
		41	Comercio, Industria y Turismo	Comité Técnico Mixto de Formalización Empresarial y Laboral	Influenciador/Encargado de entrega
		42	Ambiente y Desarrollo Sostenible	Comité Técnico Mixto de Sostenibilidad	Influenciador/Encargado de entrega
		43	Educación Nacional	Comité Técnico para la Gestión del Recurso Humano (CTGERH)	Influenciador/Encargado de entrega
No hay ninguna instancia analizada que tenga relación con esta línea del PND					
Pactos transversales	IV. Pacto por la sostenibilidad	57	Agricultura y Desarrollo Rural	Consejo Superior del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria	Dueño/Decisor Influenciador
		4	Ambiente y Desarrollo Sostenible	Comisión Intersectorial de Cambio Climático (CICC)	Dueño/Decisor Influenciador/Encargado de entrega

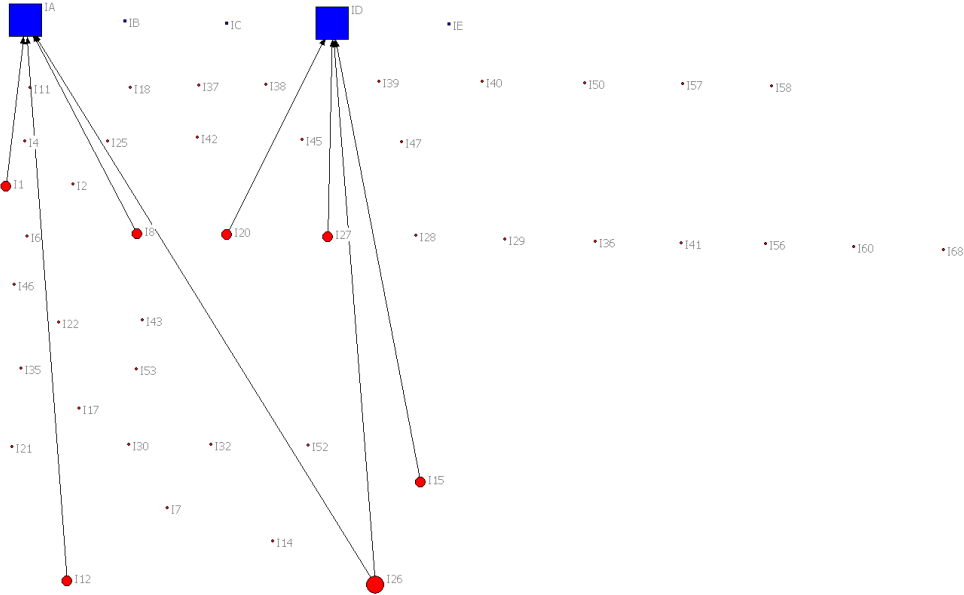
Tipo de pacto	Pacto	No	Sector	Instancia relacionada	Rol
		36	Comercio, Industria y Turismo	Comité Técnico de Logística y Comercio Exterior	Dueño/Decisor Influenciador/Encargado de entrega
		37	Comercio, Industria y Turismo	Comité Técnico de Política de Desarrollo Productivo	Dueño/Decisor Influenciador/Encargado de entrega
		52	Presidencia de la República	Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo	Dueño/Decisor Influenciador/Encargado de entrega
		1	Ciencia y Tecnología	Comité Técnico de Ciencia, Tecnología e Innovación	Influenciador
		21	Presidencia de la República	Comisión Nacional de Competitividad e Innovación	Influenciador
		30	Presidencia de la República	Comité de Regionalización	Influenciador
		32	Presidencia de la República	Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación	Influenciador
		45	Ambiente y Desarrollo Sostenible	Consejo Nacional Ambiental	Influenciador
		56	Comercio, Industria y Turismo	Consejo Superior de Turismo	Influenciador
		58	Agricultura y Desarrollo Rural	Mesa de Diálogo entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia	Influenciador
		68	Comercio, Industria y Turismo	Comisión Intersectorial para Proyectos Estratégicos del Sector Comercio, Industria y Turismo	Influenciador
		4	Ambiente y Desarrollo Sostenible	Comisión Intersectorial de Cambio Climático (CICC)	Influenciador/Encargado de entrega
		6	Comercio, Industria y Turismo	Comisión Intersectorial de la Calidad	Influenciador/Encargado de entrega
		14	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Comisión Intersectorial para el Desarrollo de la Economía Digital	Influenciador/Encargado de entrega
		18	Agricultura y Desarrollo Rural	Comisión Intersectorial para la Orientación y Dirección del Proyecto Alianzas Productivas	Influenciador/Encargado de entrega
		25	Ambiente y Desarrollo Sostenible	Comisión Técnica Nacional intersectorial para la Salud Ambiental	Influenciador/Encargado de entrega
		26	Transporte	Comité de Eficiencia en Modos e Intermodalidad	Influenciador/Encargado de entrega
		27	Comercio, Industria y Turismo	Comité de Facilitación del Comercio	Influenciador/Encargado de entrega
		35	Función Pública	Comité para la Mejora Normativa	Influenciador/Encargado de entrega
		38	Agricultura y Desarrollo Rural	Comité Técnico del Subsistema Nacional de Extensión Agropecuaria	Influenciador/Encargado de entrega
		39	Agricultura y Desarrollo Rural	Comité Técnico del Subsistema Nacional de Formación y Capacitación para la Innovación Agropecuaria	Influenciador/Encargado de entrega
		40	Agricultura y Desarrollo Rural	Comité Técnico del Subsistema Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico Agropecuario	Influenciador/Encargado de entrega
		41	Comercio, Industria y Turismo	Comité Técnico Mixto de Formalización Empresarial y Laboral	Influenciador/Encargado de entrega
		41	Comercio, Industria y Turismo	Comité Técnico Mixto de Formalización Empresarial y Laboral	Influenciador/Encargado de entrega

Tipo de pacto	Pacto	No	Sector	Instancia relacionada	Rol
IX. Pacto por los recursos mineroenergéticos		42	Ambiente y Desarrollo Sostenible	Comité Técnico Mixto de Sostenibilidad	Influenciador/Encargado de entrega
		43	Educación Nacional	Comité Técnico para la Gestión del Recurso Humano (CTGERH)	Influenciador/Encargado de entrega
		47	Ambiente y Desarrollo Sostenible	Consejo Nacional de Lucha contra la Deforestación y otros Crímenes Ambientales Asociados (Conaldef)	Influenciador/Encargado de entrega
		50	Agricultura y Desarrollo Rural	Consejo Nacional de Secretarías de Agricultura	Influenciador/Encargado de entrega
		60	Comercio, Industria y Turismo	Mesa Permanente de Formalización Turística	Influenciador/Encargado de entrega
		1	Ciencia y Tecnología	Comité Técnico de Ciencia, Tecnología e Innovación	Influenciador
		21	Presidencia de la República	Comisión Nacional de Competitividad e Innovación	Influenciador
		30	Presidencia de la República	Comité de Regionalización	Influenciador
		32	Presidencia de la República	Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación	Influenciador
		45	Ambiente y Desarrollo Sostenible	Consejo Nacional Ambiental	Influenciador
		68	Comercio, Industria y Turismo	Comisión Intersectorial para Proyectos Estratégicos del Sector Comercio, Industria y Turismo	Influenciador
		6	Comercio, Industria y Turismo	Comisión Intersectorial de la Calidad	Influenciador/Encargado de entrega
		27	Comercio, Industria y Turismo	Comité de Facilitación del Comercio	Influenciador/Encargado de entrega
		35	Función Pública	Comité para la Mejora Normativa	Influenciador/Encargado de entrega
		37	Comercio, Industria y Turismo	Comité Técnico de Política de Desarrollo Productivo	Influenciador/Encargado de entrega
		41	Comercio, Industria y Turismo	Comité Técnico Mixto de Formalización Empresarial y Laboral	Influenciador/Encargado de entrega
		42	Ambiente y Desarrollo Sostenible	Comité Técnico Mixto de Sostenibilidad	Influenciador/Encargado de entrega
		43	Educación Nacional	Comité Técnico para la Gestión del Recurso Humano (CTGERH)	Influenciador/Encargado de entrega
	XII. Pacto por la equidad de oportunidades para grupos étnicos		45	Ambiente y Desarrollo Sostenible	Consejo Nacional Ambiental

Fuente: elaboración propia

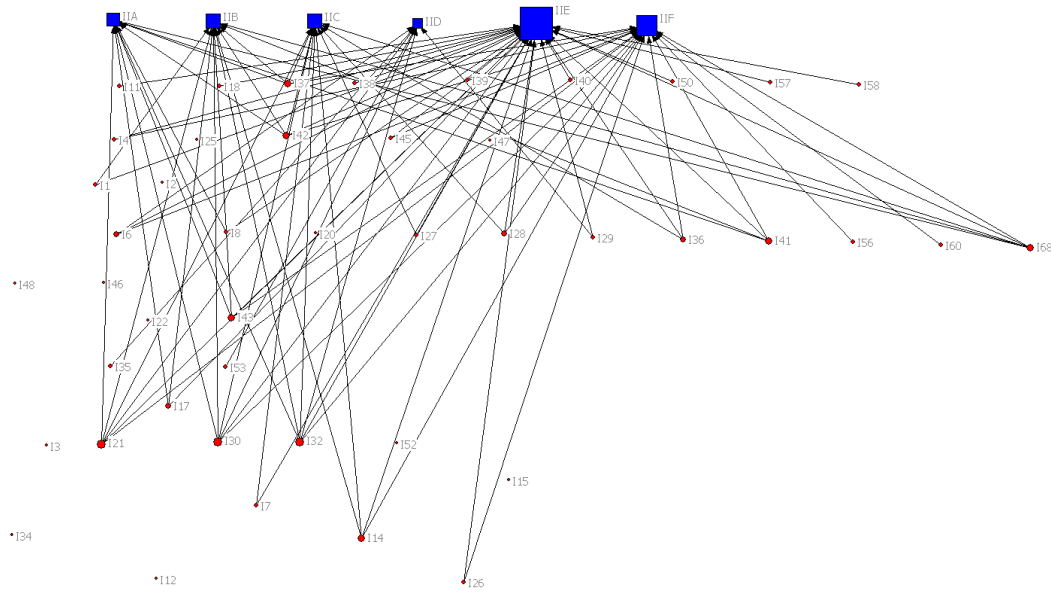
A continuación, presentamos el análisis de redes de coordinación de las instancias de acuerdo a cada una de las líneas estratégicas por pacto del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Vale la pena aclarar que excluimos aquellos pactos que no tienen ninguna relación con las instancias analizadas y que este análisis es más detallado que a nivel de pacto, puesto que cada pacto está compuesto por estas líneas estratégicas.

**Figura 9.** Análisis de redes de coordinación para el pacto I. Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia



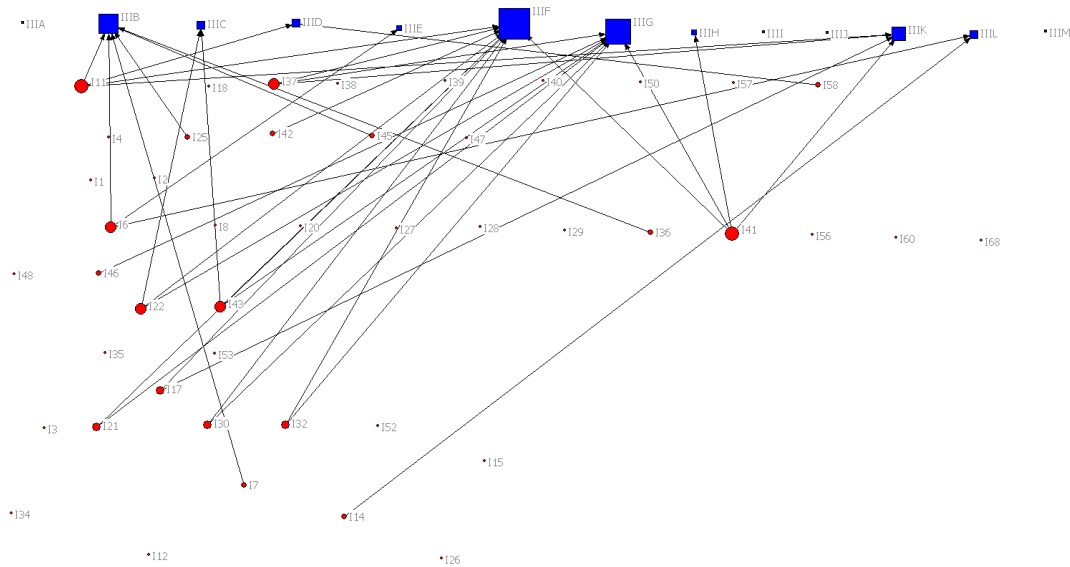
**Fuente:** elaboración propia

**Figura 10.** Análisis de redes de coordinación para el pacto II. Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos



**Fuente:** elaboración propia

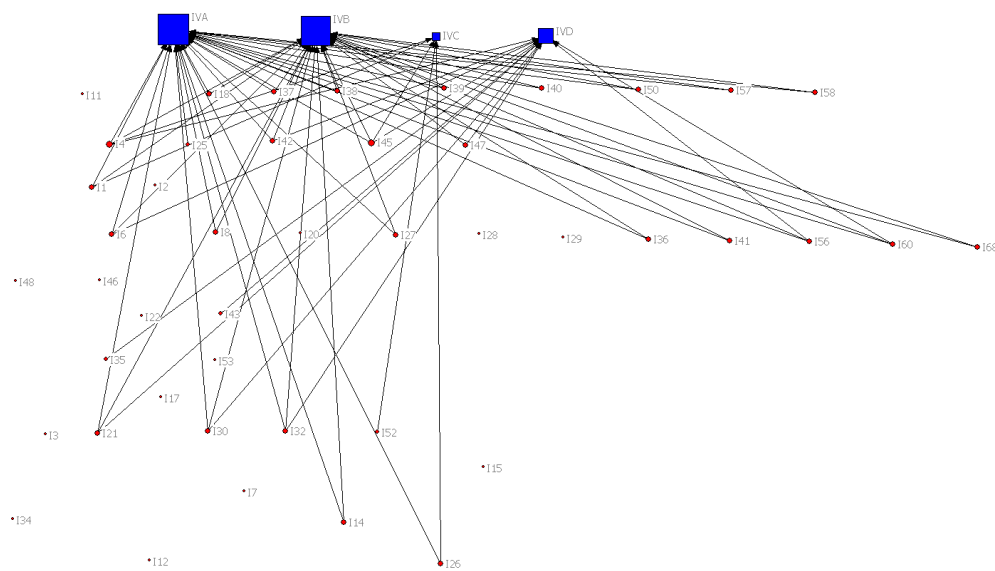
**Figura 11.** Análisis de redes de coordinación para el pacto III. Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados



**Fuente:** elaboración propia

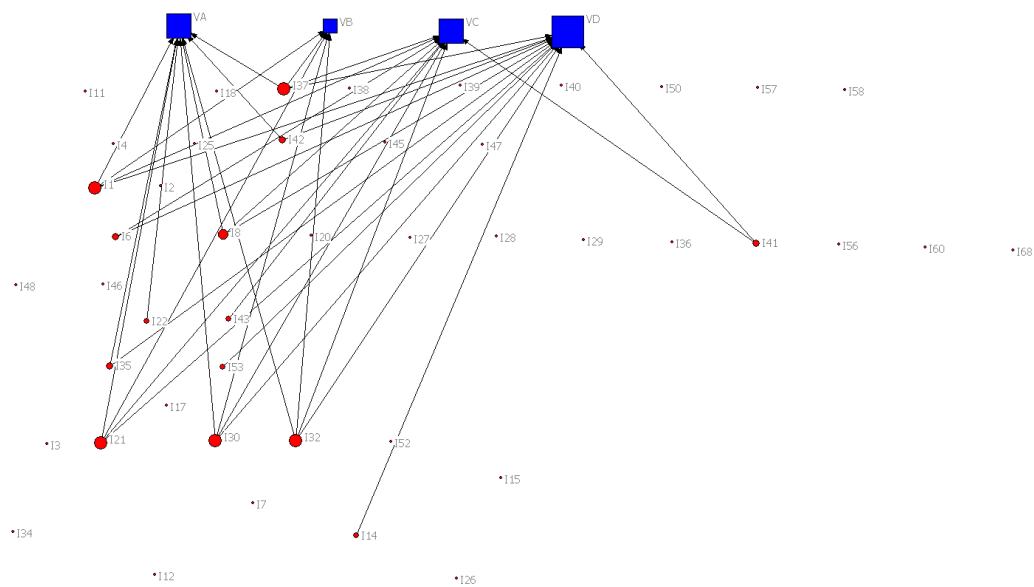


**Figura 12.** Análisis de redes de coordinación para el pacto IV. Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo



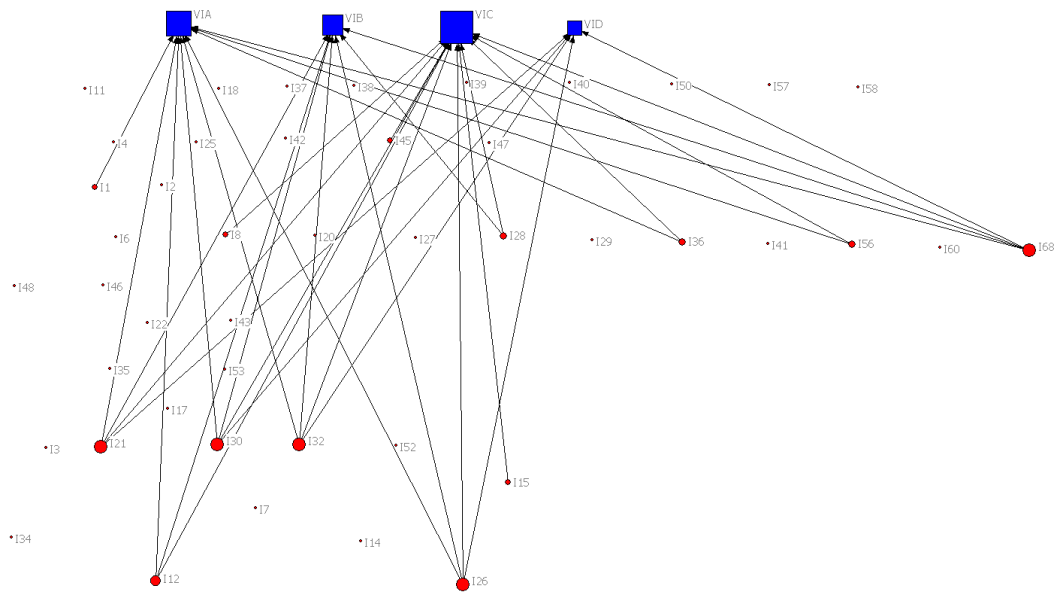
**Fuente:** elaboración propia

**Figura 13.** Análisis de redes de coordinación para el pacto V. Pacto por la ciencia, la tecnología y la innovación: un sistema para construir el conocimiento de la Colombia del futuro



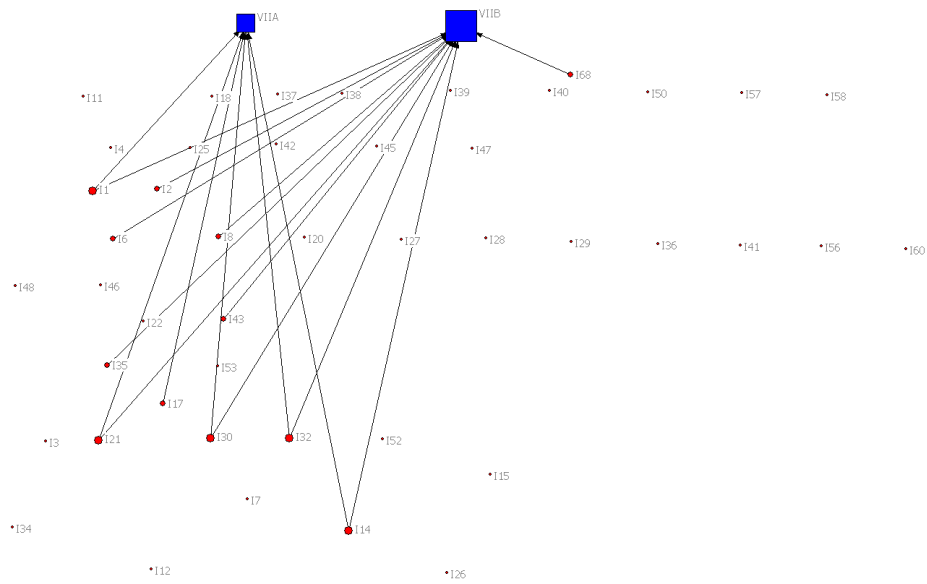
**Fuente:** elaboración propia

**Figura 14.** Análisis de redes de coordinación para el pacto VI. Pacto por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional



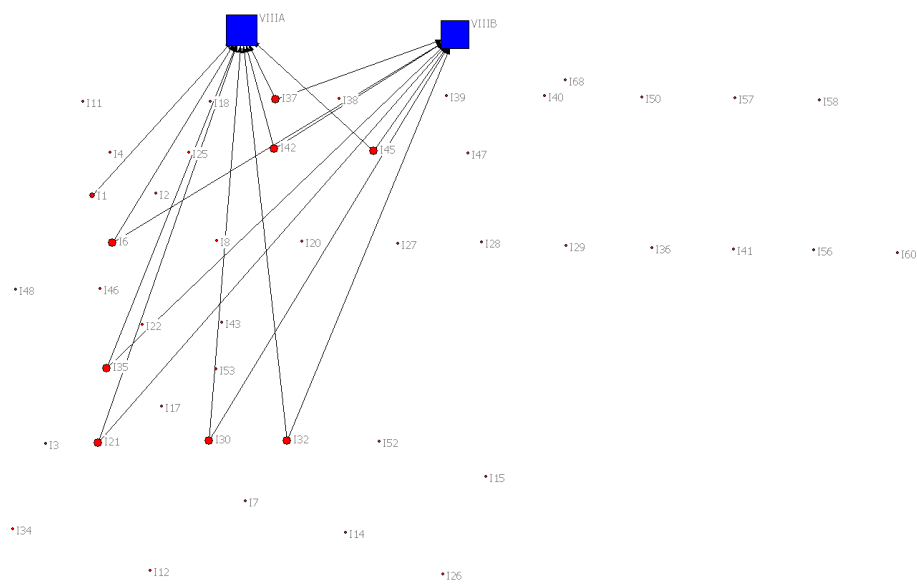
**Fuente:** elaboración propia

**Figura 15.** Análisis de redes de coordinación para el pacto VII. Pacto por la transformación digital de Colombia: Gobierno, empresas y hogares conectados con la era del conocimiento



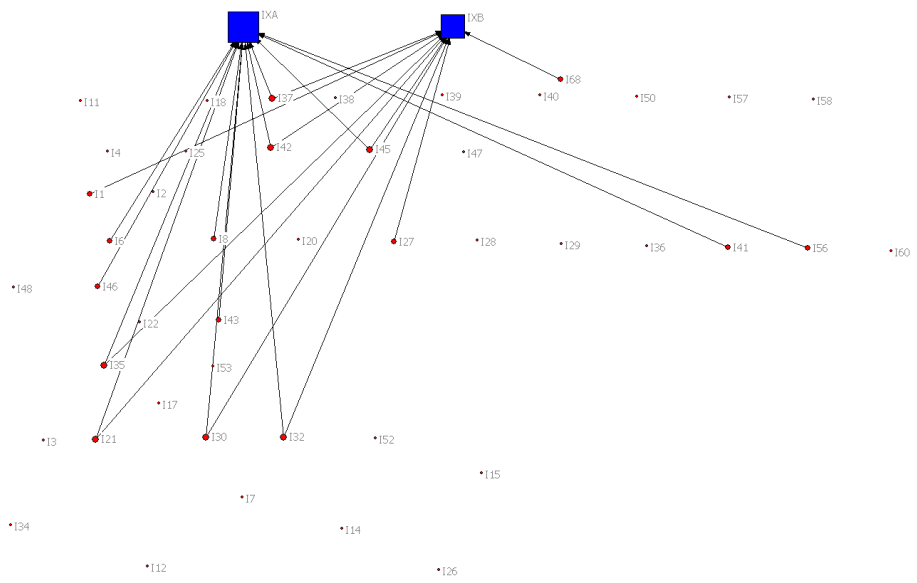
**Fuente:** elaboración propia

**Figura 16.** Análisis de redes de coordinación para el pacto VIII. Pacto por la calidad y eficiencia de servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos



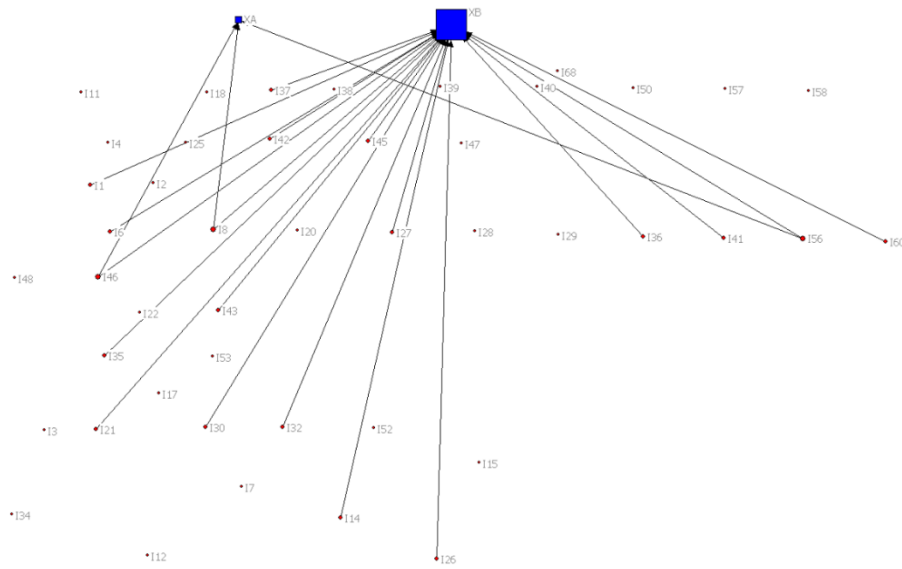
**Fuente:** elaboración propia

**Figura 17.** Análisis de redes de coordinación para el pacto IX. Pacto por los recursos mineroenergéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades



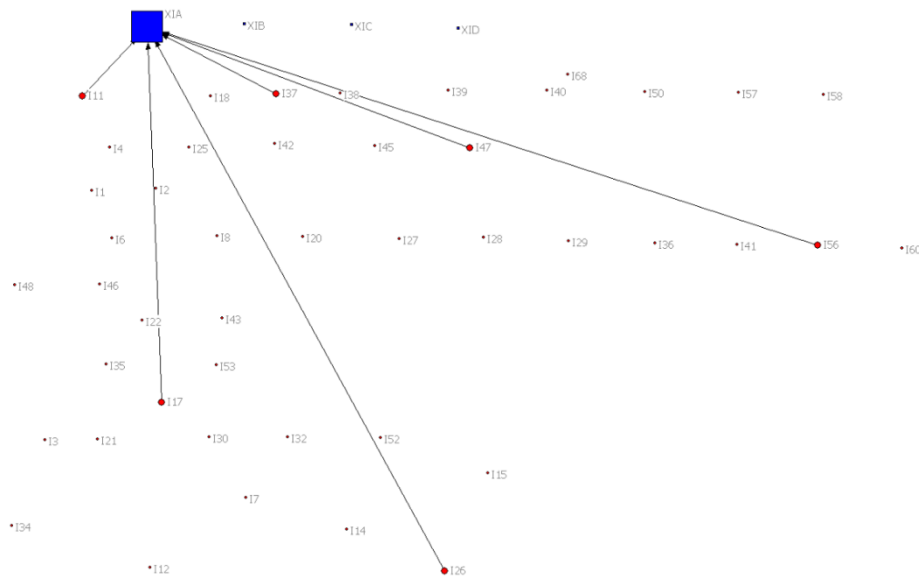
**Fuente:** elaboración propia

**Figura 18.** Análisis de redes de coordinación para el pacto X. Pacto por la protección y promoción de nuestra cultura y desarrollo de la economía naranja



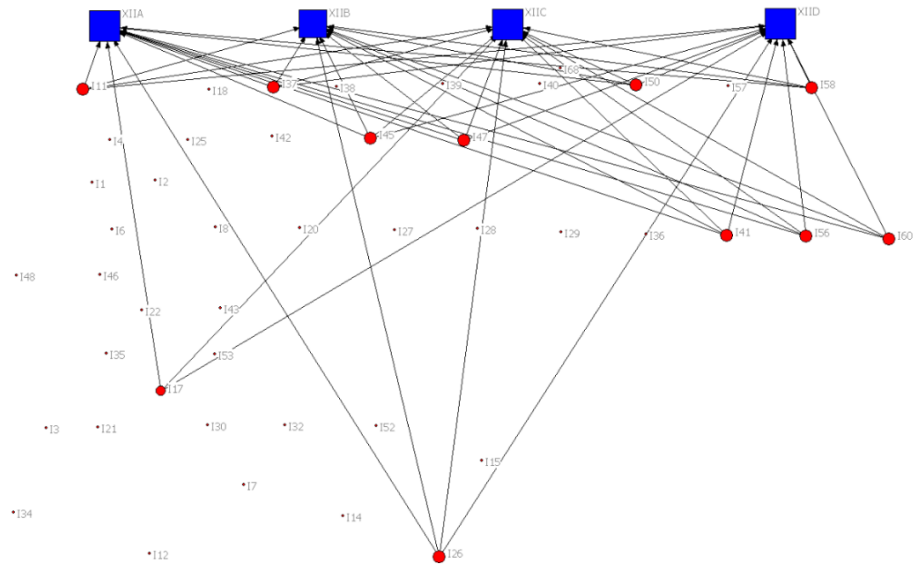
**Fuente:** elaboración propia

**Figura 19.** Análisis de redes de coordinación para el pacto XI. Pacto por la Construcción de paz: cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas



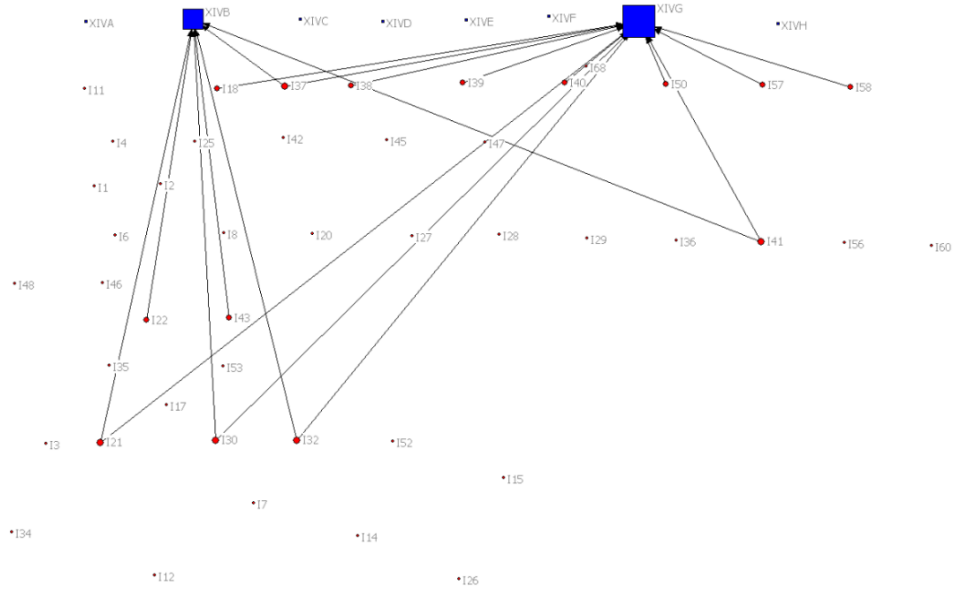
**Fuente:** elaboración propia

**Figura 20.** Análisis de redes de coordinación para el pacto XII. Pacto por la equidad de oportunidades para grupos étnicos: indígenas, negros, afrocolombianos, raizales, palenqueros y Rrom



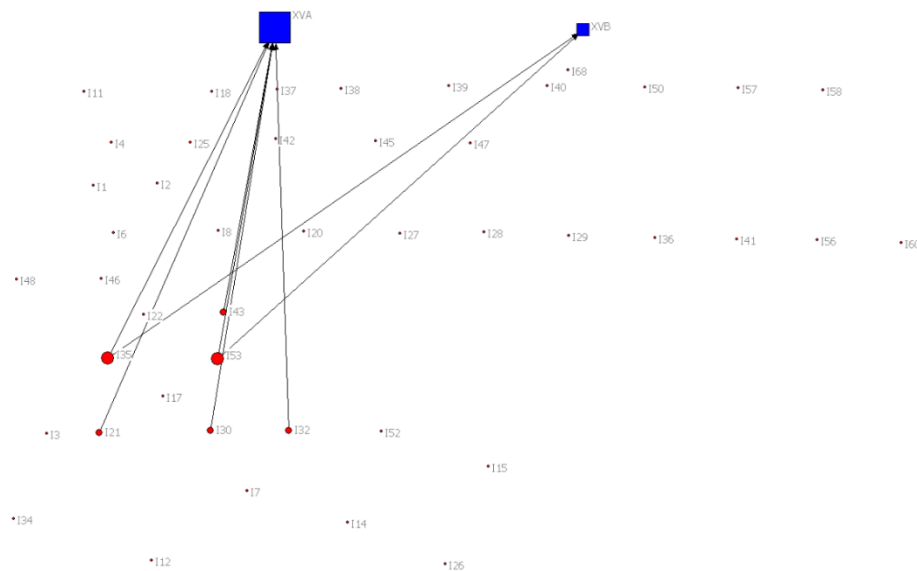
**Fuente:** elaboración propia

**Figura 21.** Análisis de redes de coordinación para el pacto XIV. Pacto de equidad para las mujeres



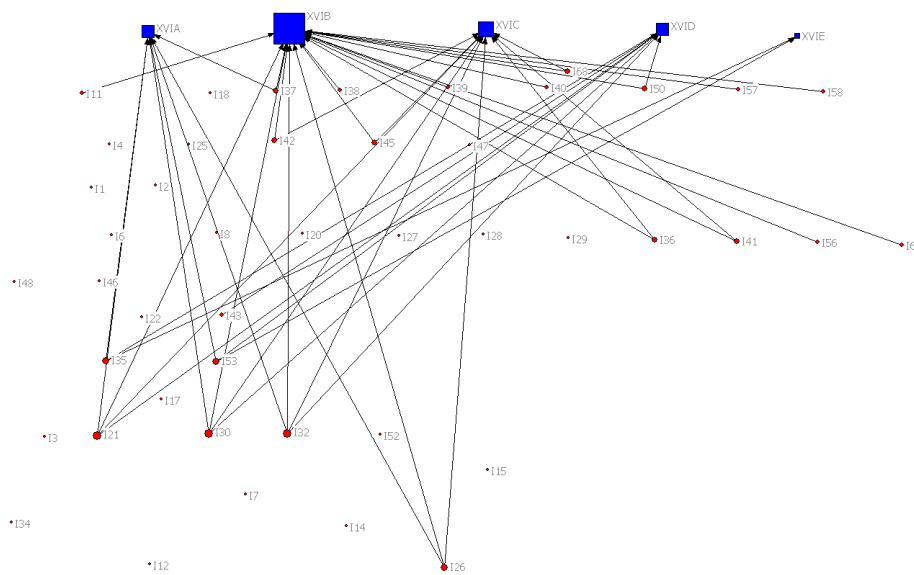
**Fuente:** elaboración propia

**Figura 22.** Análisis de redes de coordinación para el pacto XV. Pacto por una gestión pública efectiva



**Fuente:** elaboración propia

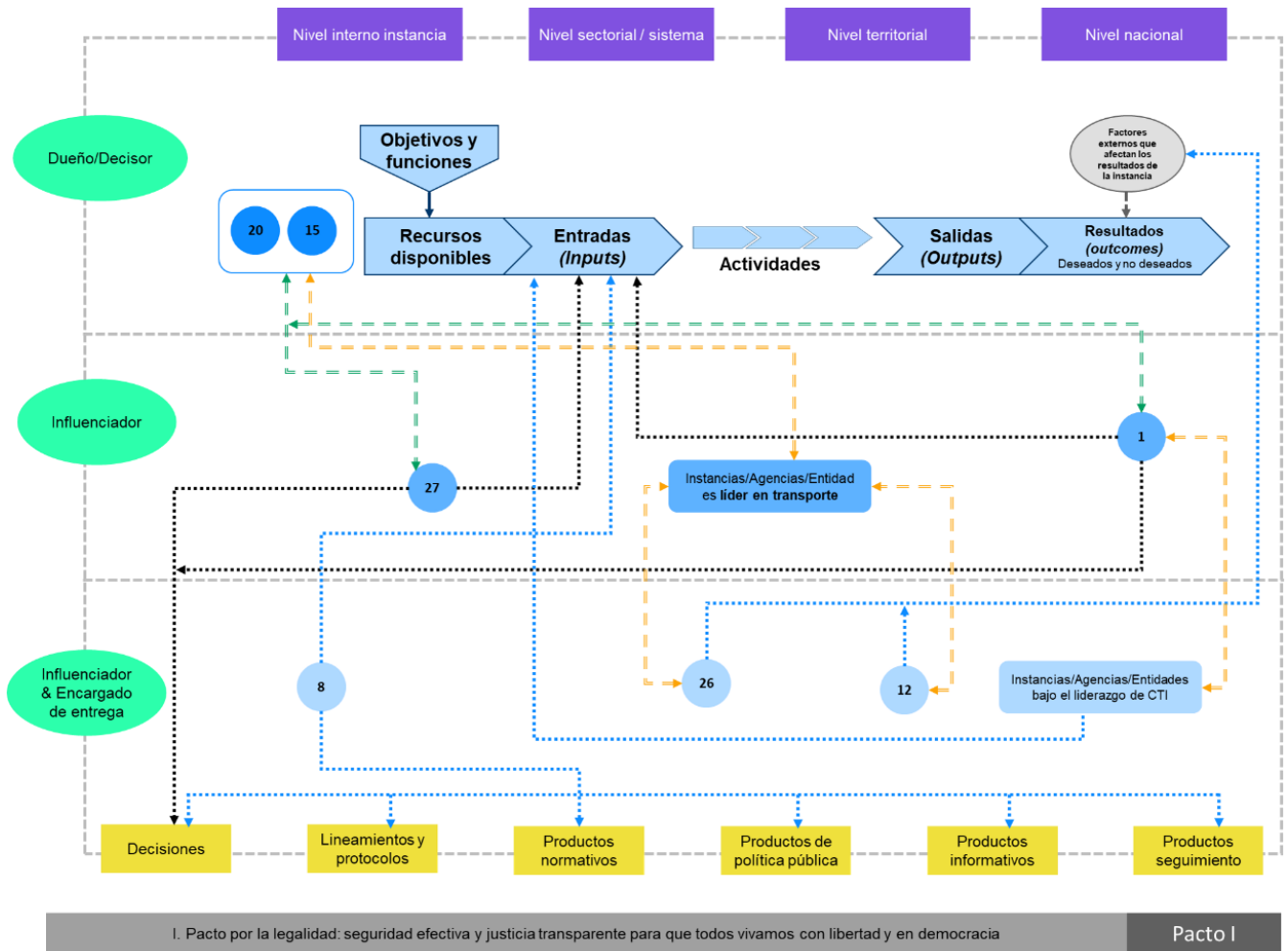
**Figura 23.** Análisis de redes de coordinación para el pacto XVI. Pacto por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones



**Fuente:** elaboración propia

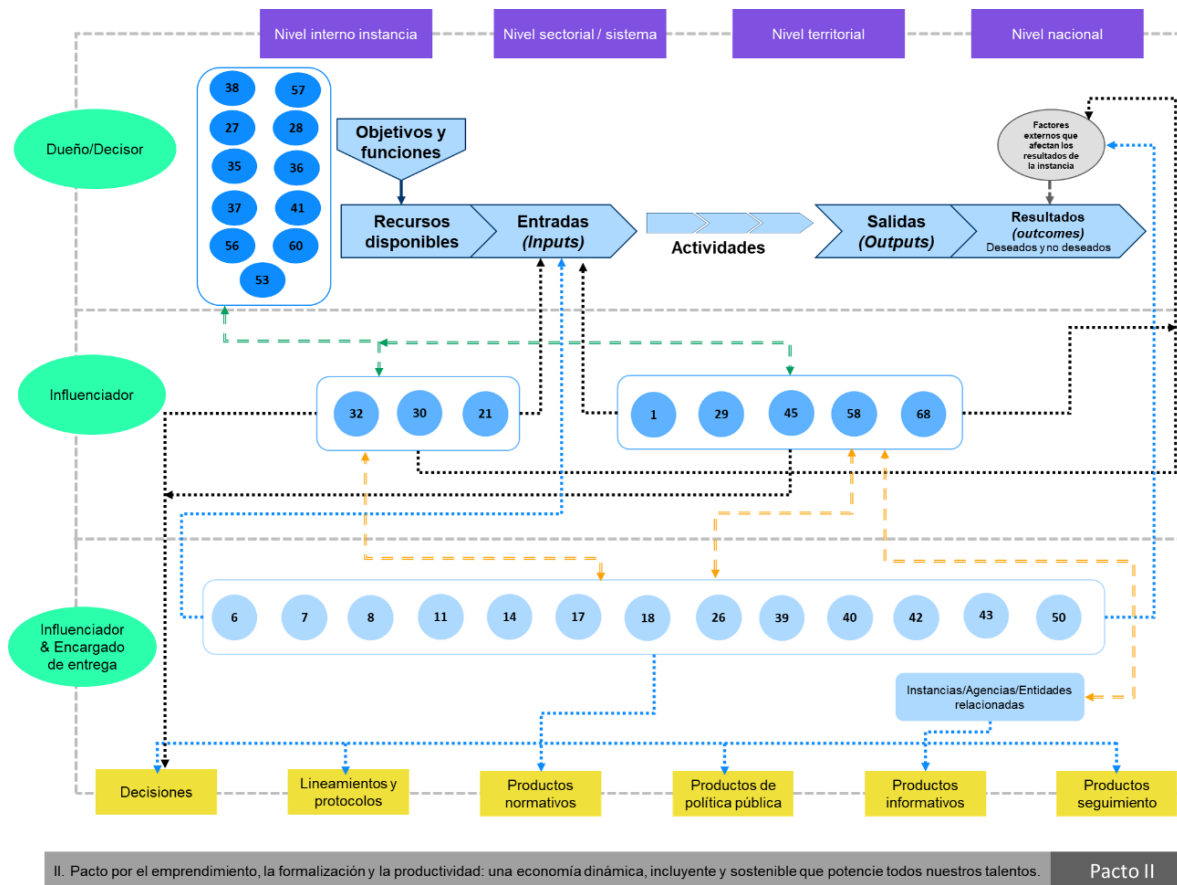
A continuación, presentamos los resultados del mapeo de los flujos de coordinación para cada pacto (figuras 10 a 23). Vale la pena recalcar que las instancias se encuentran identificadas en los diagramas con el número asignado en el proceso de identificación de instancias, consignada en la tabla 23.

**Figura 24.** Flujo de proceso y estructura de coordinación para el I. Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia



Fuente: elaboración propia

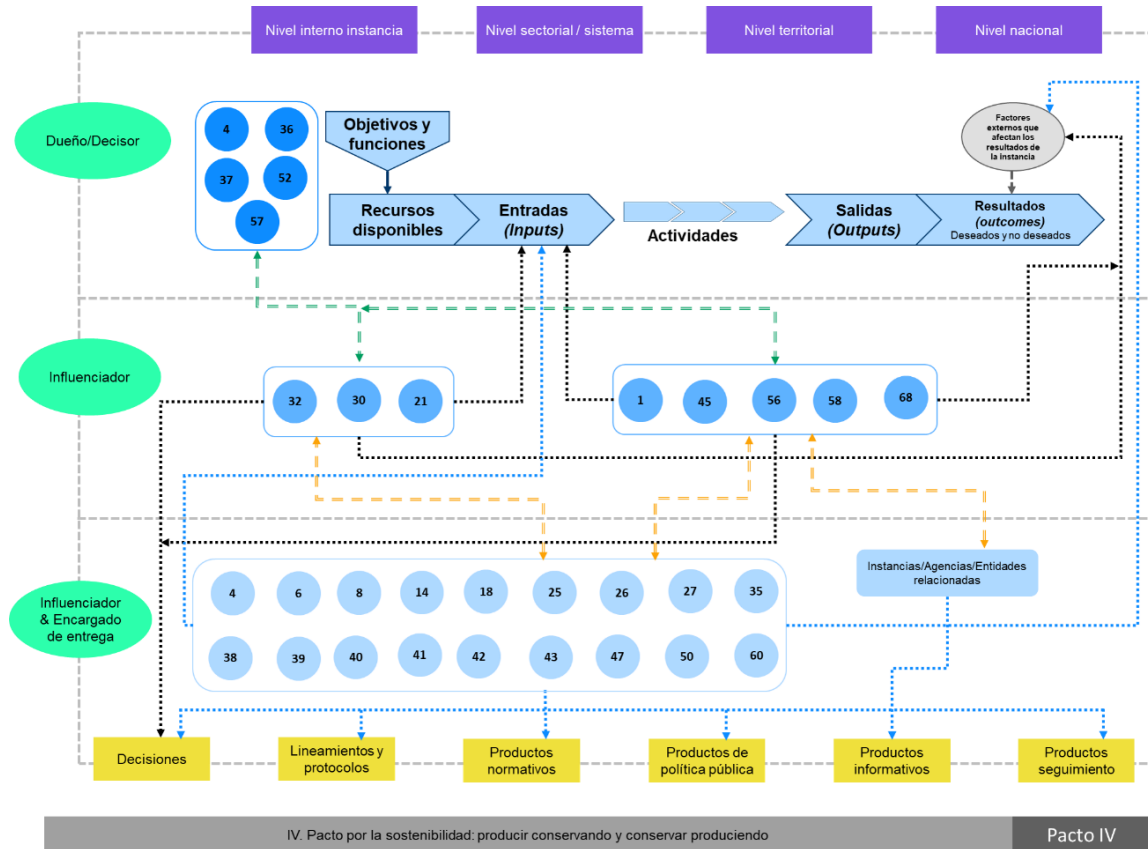
**Figura 25.** Flujo de proceso y estructura de coordinación para el II. Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos



Fuente: elaboración propia

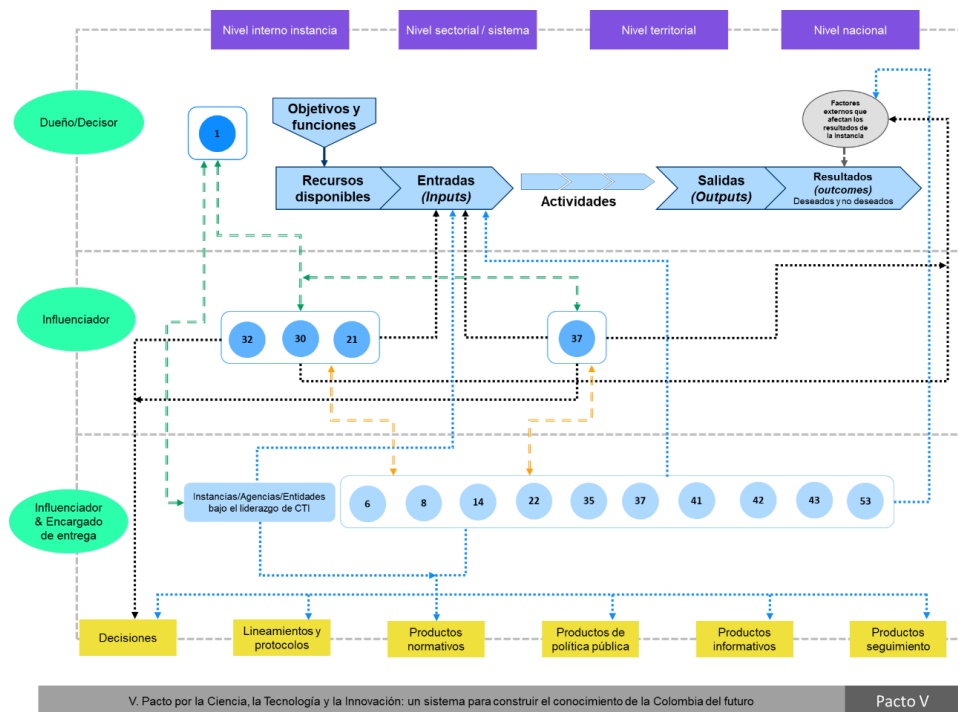


**Figura 26.** Flujo de proceso y estructura de coordinación para el III. Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados



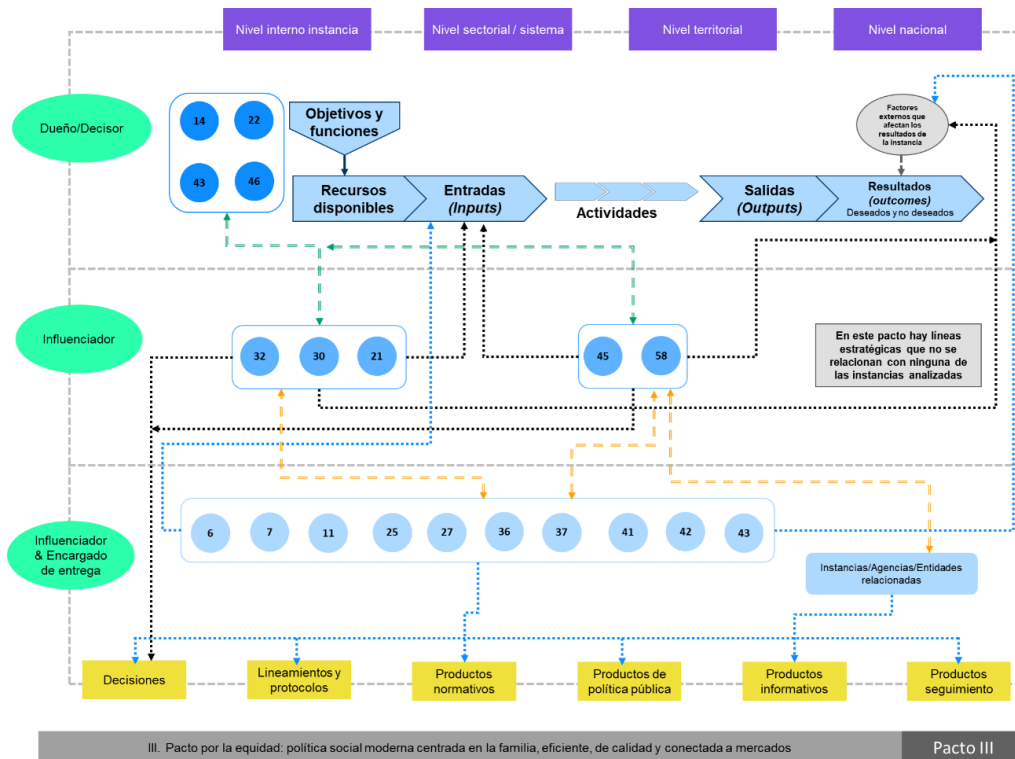
**Fuente:** elaboración propia

**Figura 27.** Flujo de proceso y estructura de coordinación para el IV. Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo



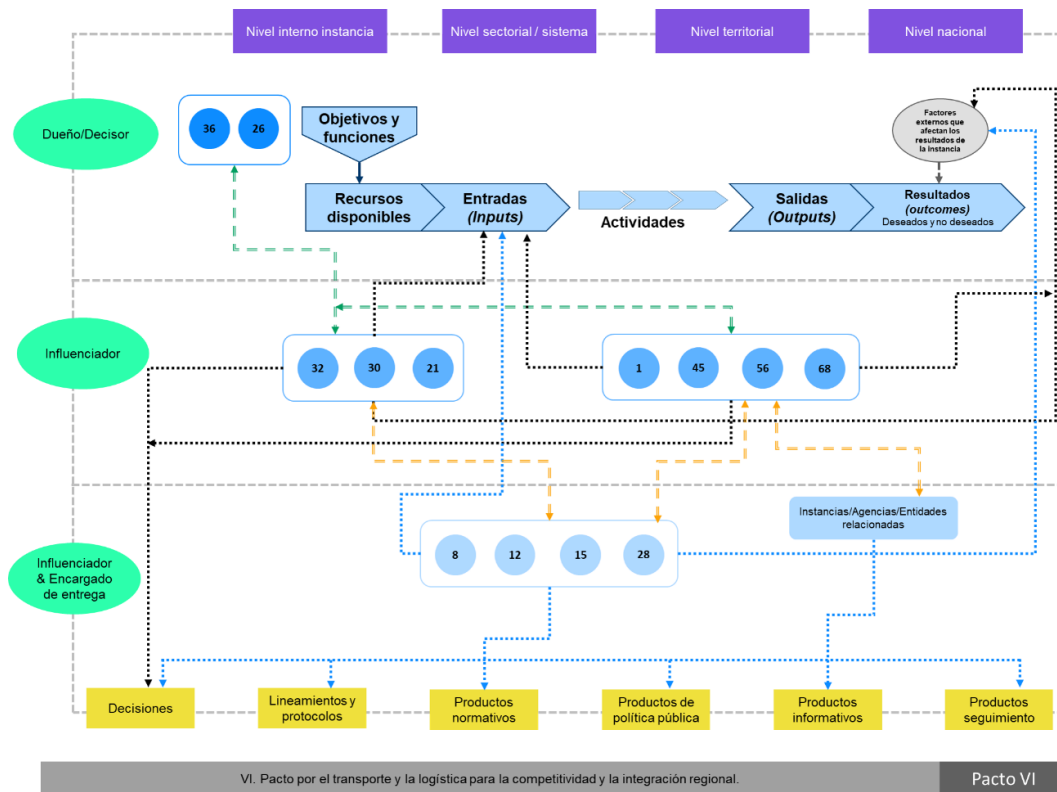
Fuente: elaboración propia

**Figura 28.** Flujo de proceso y estructura de coordinación para el V. Pacto por la ciencia, la tecnología y la innovación: un sistema para construir el conocimiento de la Colombia del futuro



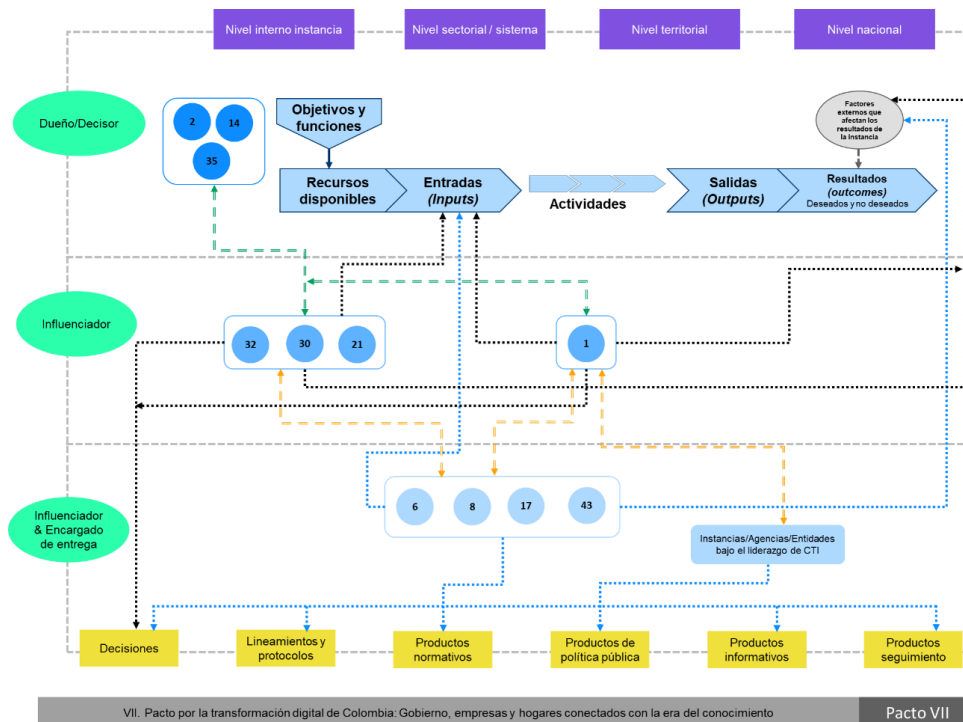
Fuente: elaboración propia

**Figura 29.** Flujo de proceso y estructura de coordinación para el VI. Pacto por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional



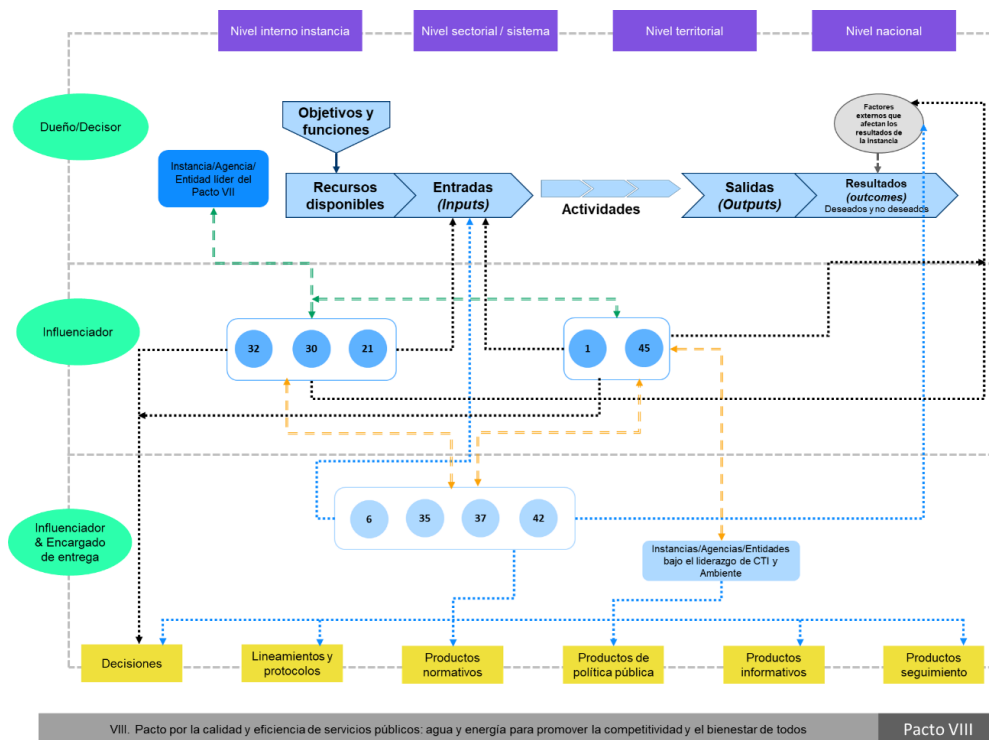
**Fuente:** elaboración propia

**Figura 30.** Flujo de proceso y estructura de coordinación para el VII. Pacto por la transformación digital de Colombia: Gobierno, empresas y hogares conectados con la era del conocimiento



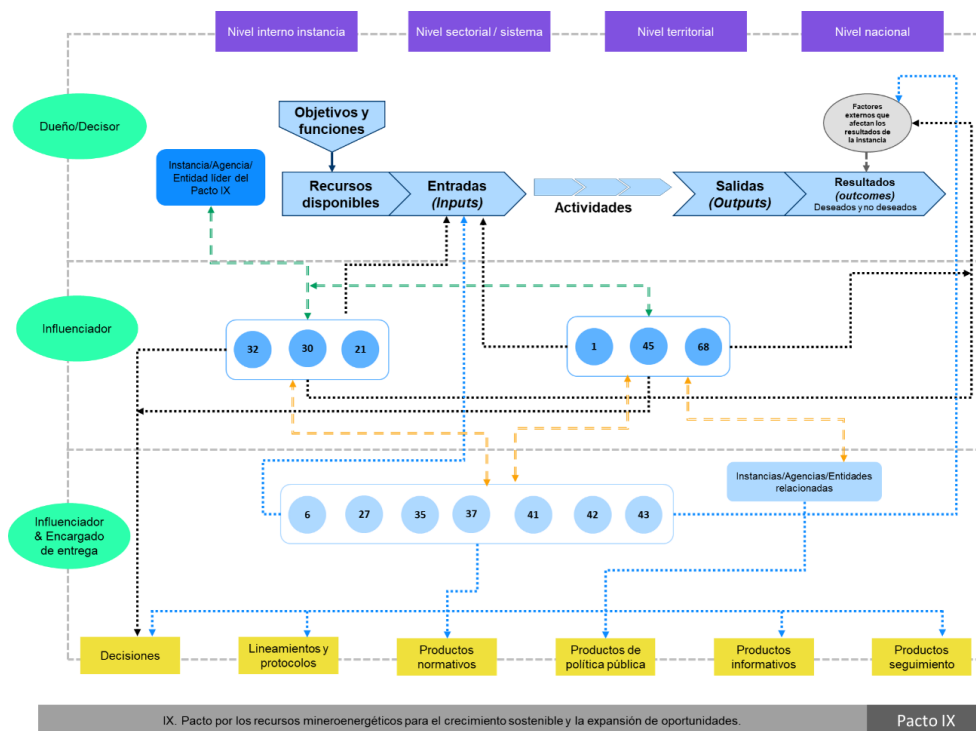
**Fuente:** elaboración propia

**Figura 31.** Flujo de proceso y estructura de coordinación para el VIII. Pacto por la calidad y eficiencia de servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos



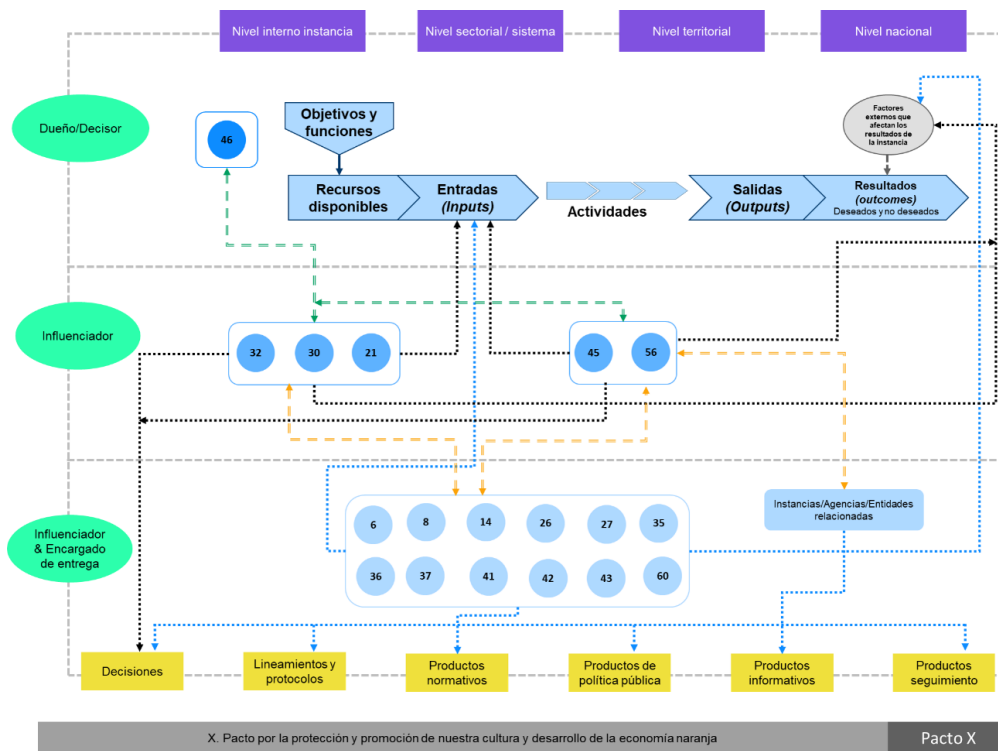
Fuente: elaboración propia

**Figura 32.** Flujo de proceso y estructura de coordinación para el IX. Pacto por los recursos mineroenergéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades



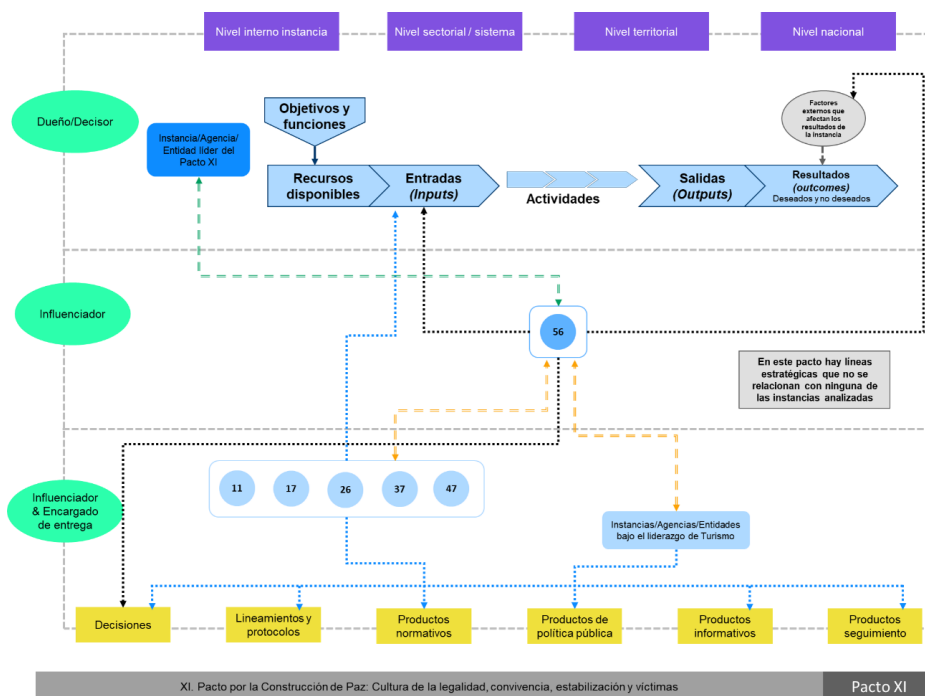
Fuente: elaboración propia

**Figura 33.** Flujo de proceso y estructura de coordinación para el X. Pacto por la protección y promoción de nuestra cultura y desarrollo de la economía naranja



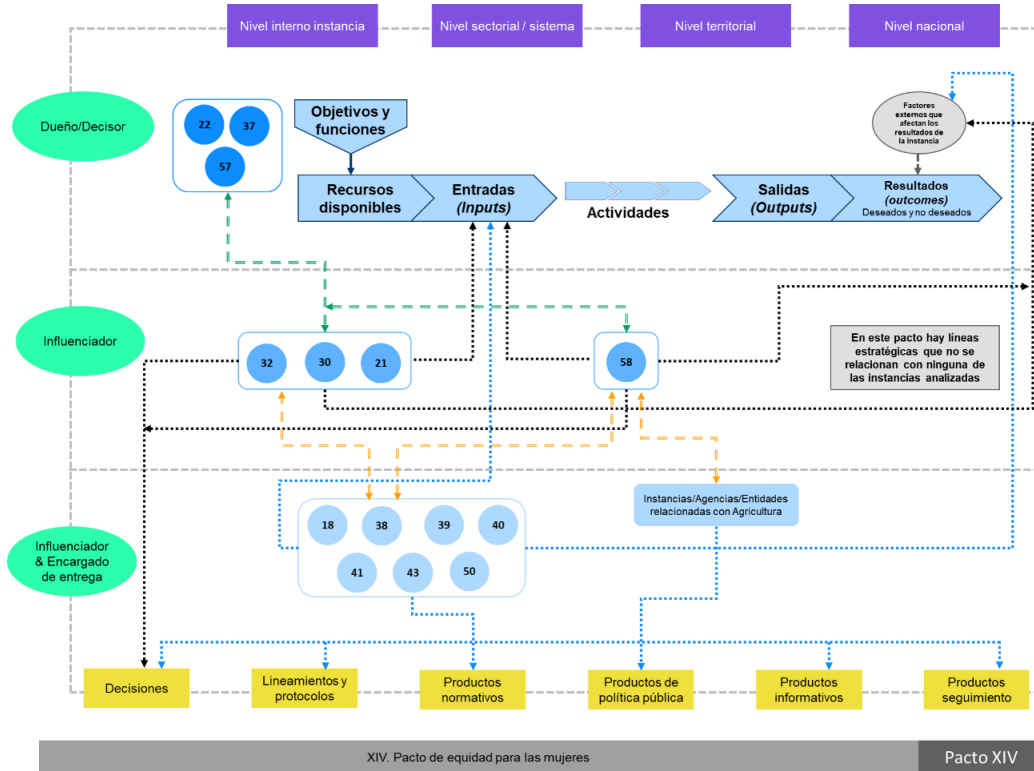
Fuente: elaboración propia

**Figura 34.** Flujo de proceso y estructura de coordinación para el XI. Pacto por la construcción de paz: cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas



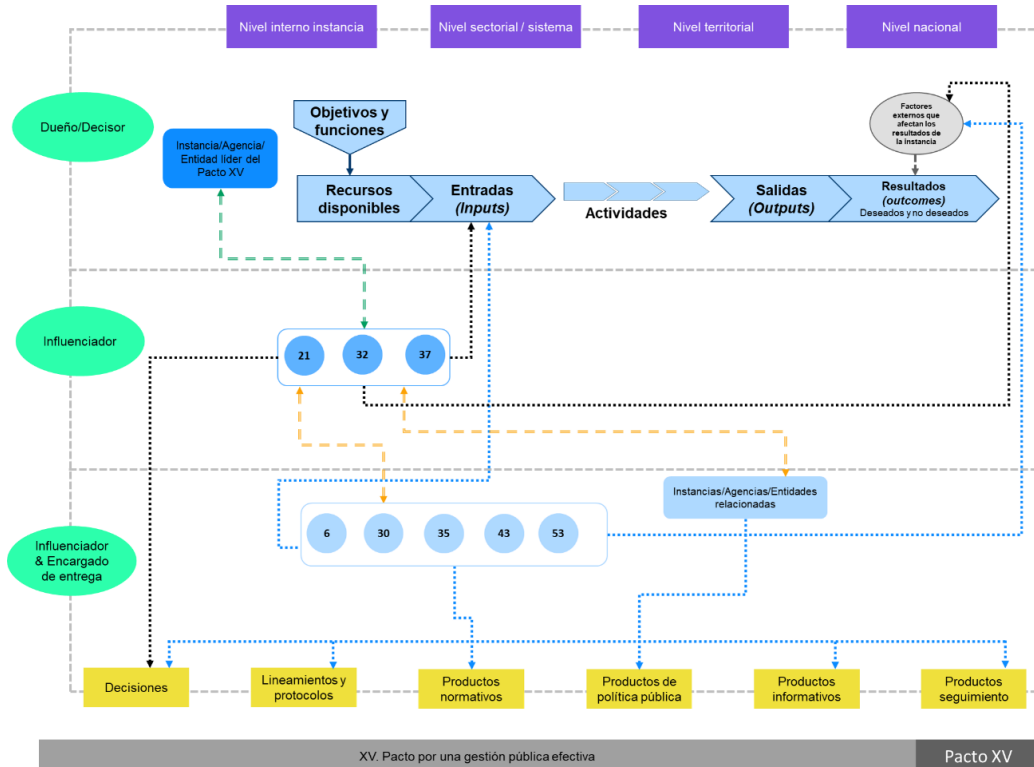
Fuente: elaboración propia

**Figura 35.** Flujo de proceso y estructura de coordinación para el XIV. Pacto de equidad para las mujeres



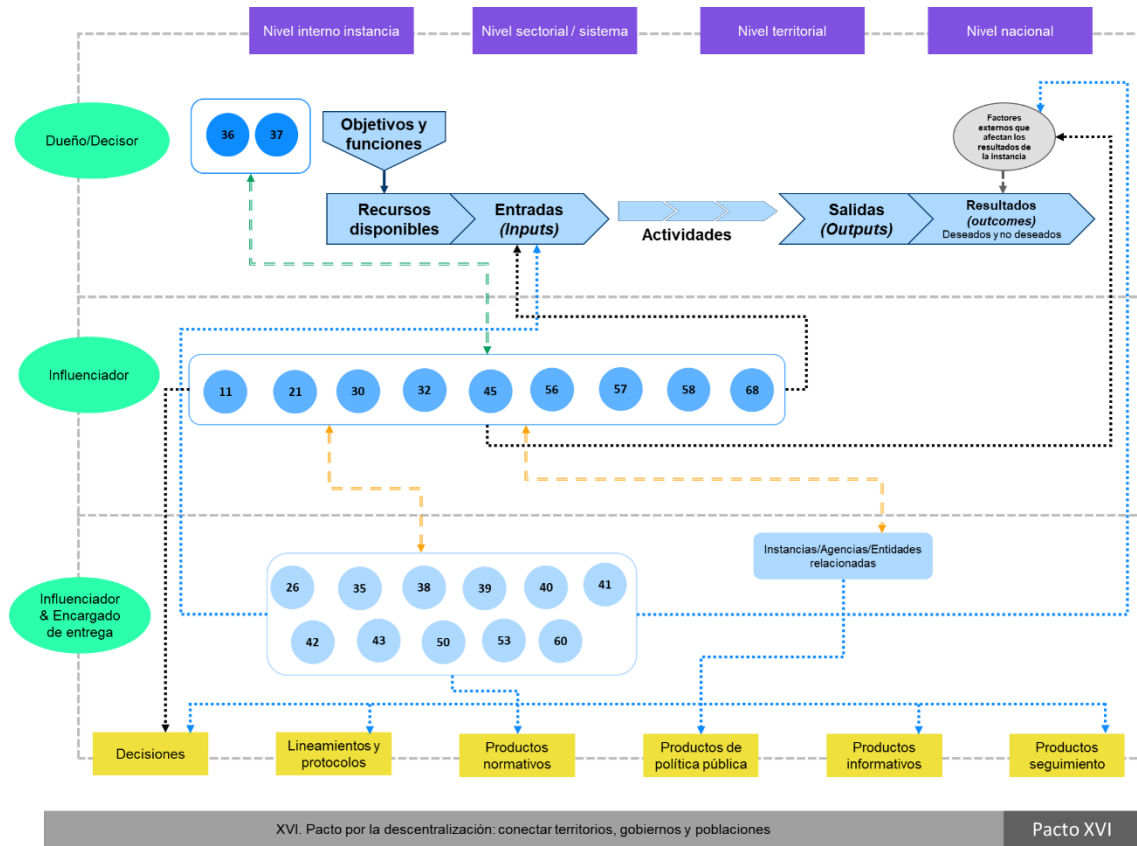
**Fuente:** elaboración propia

**Figura 36.** Flujo de proceso y estructura de coordinación para el XV. Pacto por una gestión pública efectiva



**Fuente:** elaboración propia

**Figura 37.** Flujo de proceso y estructura de coordinación para el XVI. Pacto por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones



**Fuente:** elaboración propia

## **Anexo 4. Propuesta para elaborar un sistema de seguimiento básico para las instancias simplificadas y su alineación con el sistema de seguimiento de Presidencia**

En el presente anexo se detallan los siete pasos que se requiere llevar a cabo para elaborar la propuesta de seguimiento para las instancias simplificadas

### ***Paso 1. Valoración inicial***

Antes de comenzar el proceso de formulación del sistema de seguimiento de las instancias que hacen parte del SNCI, estas deben efectuar una reflexión o discusión interna para determinar algunas características que resultan fundamentales y que pueden incidir de forma determinante en la operatividad y la sostenibilidad del sistema de seguimiento. Esta reflexión implica abordar, entre otros, los siguientes aspectos (Kusek y Rist, 2004).

#### *Identificar el para qué del sistema de seguimiento*

Este proceso implica que cada instancia debe definir previamente los objetivos del sistema de seguimiento; es decir, identificar si el sistema se empleará, entre otros, para (i) coordinar y dirimir soluciones, (ii) desbloquear obstáculos que afectan los resultados; (iii) monitorear los avances; (iv) fortalecer los procesos de rendición de cuentas; y/o (iv) mantener el enfoque centrado en las prioridades estratégicas.

#### *Conocer y construir la cadena de valor de la instancia*

Es importante conocer el proceso o las etapas que permiten a la instancia alcanzar su misión y sus objetivos estratégicos. Según el DNP (2014a), la cadena de valor describe una relación secuencial y lógica entre insumos, actividades, productos y resultados en la que se añade valor a lo largo del proceso de transformación total.

Según la misma entidad, los insumos corresponden a los factores productivos, bienes o servicios con los que se cuenta para la generación de valor. Estos pueden ser de tipo financiero, humano, jurídico, de capital, etc. Por su parte, las actividades se pueden definir como el conjunto de procesos, etapas u operaciones mediante los cuales se genera valor al utilizar los insumos, dando lugar a un producto determinado. Los productos se conciben como los bienes y servicios provistos por el Estado que se obtienen de la transformación de



los insumos a través de la ejecución de las actividades. Finalmente, los resultados son los efectos relacionados con la intervención pública, una vez se han consumido los productos provistos por esta (DNP, 2014).

Dada la naturaleza de las instancias que estamos analizando, así como su necesidad de fortalecer los procesos de coordinación, entre otros objetivos estratégicos, sugerimos que la cadena de valor se extienda hasta los productos. Es decir, que no abarque el eslabón de los resultados. No obstante, lo anterior no significa que cualquier instancia pueda elaborar su cadena de valor hasta lograr los resultados y los impactos de su gestión. En este sentido, se sugiere que la instancia formule su cadena de valor teniendo en cuenta la figura 38.

**Figura 38.** Cadena de valor de las instancias del SNCI



**Fuente:** elaboración propia basada en DNP (2014a)

### *Definir los actores clave*

Para efectuar esta actividad es importante que cada instancia defina las personas o cargos que liderarán el proceso de seguimiento. Por ejemplo, este proceso puede ser liderado por el secretario técnico de la instancia. No obstante, y sin perjuicio de lo señalado anteriormente, es recomendable que este ejercicio sea impulsado y apoyado de forma incondicional por los altos cargos de la instancia. Como se señaló en la parte inicial de esta sección, este liderazgo e impulso continuo al proceso tiene como fin, entre otros, alcanzar una alta apropiación de este ejercicio por parte de cada uno de los miembros de la instancia.

### Identificar los roles y responsabilidades

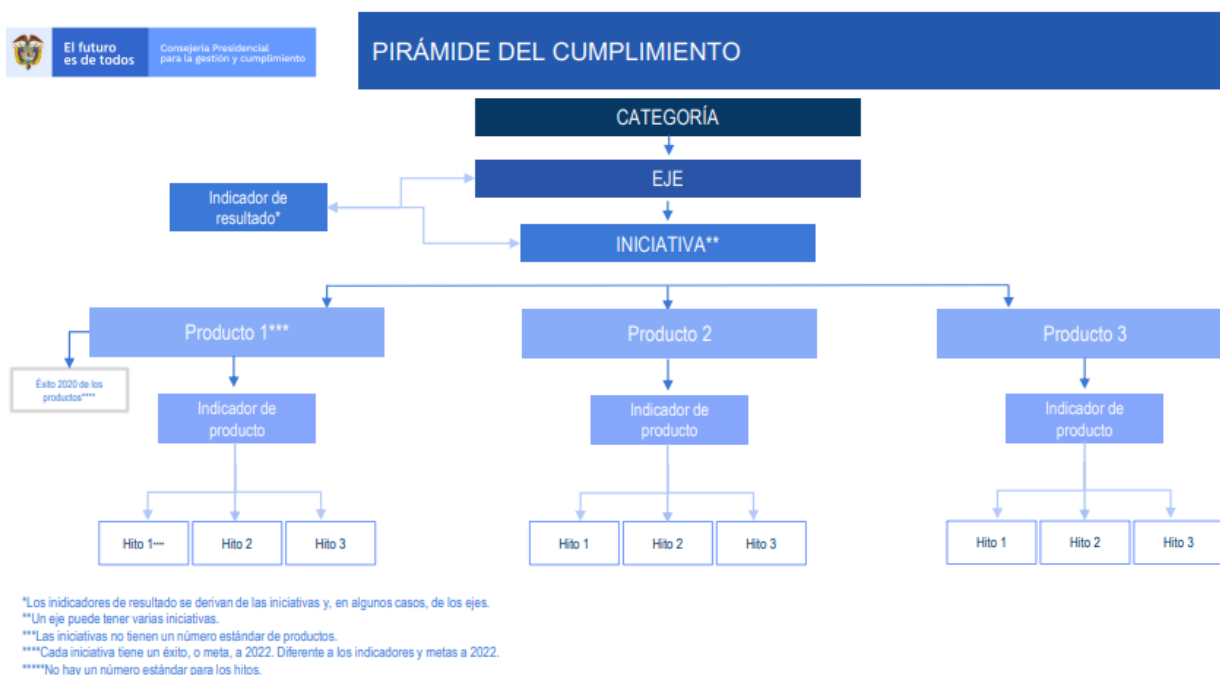
Lo cual implica definir, por ejemplo, quién en la instancia será el encargado de compilar la información de seguimiento, quién revisará su calidad, quién la analizará y quién presentará los informes de seguimiento, entre otros.

### Paso 2. Acuerdo sobre los resultados

Una vez identificados claramente los insumos, las actividades, los productos, los objetivos estratégicos y la misión de la instancia a partir de la cadena de valor, se deben determinar los productos, iniciativas y ejes de competitividad a los cuales hace seguimiento a través del SIGOB y a los cuales la instancia puede contribuir de manera más directa.

Utilizando la información proporcionada por la Presidencia de la República encontramos que CPGC realiza su proceso de seguimiento empleando una pirámide de cumplimiento que podemos apreciar en la figura 39.

**Figura 39.** Pirámide de cumplimiento de las iniciativas transformacionales

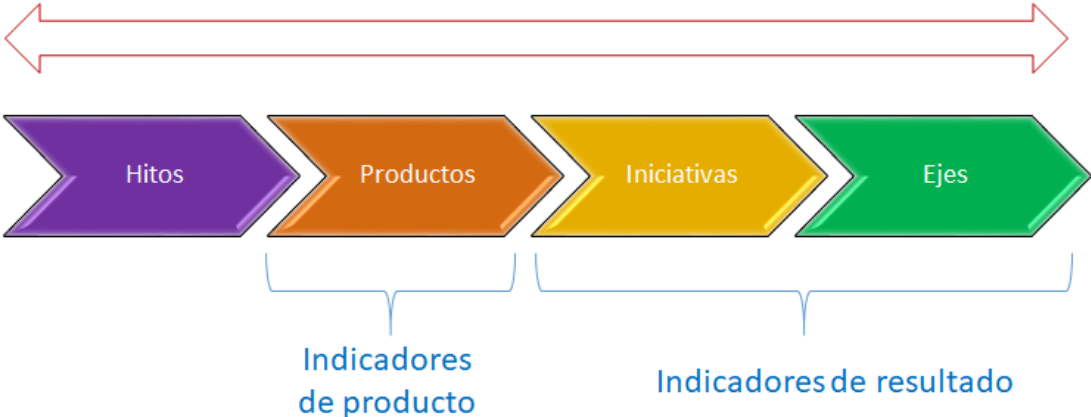


**Fuente:** Consejería Presidencial para la Gestión y Cumplimiento (CPGC)

Es importante tener en cuenta que esta pirámide de cumplimiento incluye, entre otros, las principales metas de competitividad a nivel nacional que se encuentran establecidos en el PND 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, así como en la Agenda Nacional

de Competitividad. Este aspecto tiene una particular relevancia en la medida en que si articulamos el proceso “productivo” de cada instancia con el proceso de seguimiento que lidera la CPGC estamos alineando las actividades y productos (y resultados) de cada una de las instancias con las prioridades del PND y de la Agenda Nacional de Competitividad. En este sentido, y con base en la información anterior, podemos observar una cadena de valor implícita en dicha pirámide de cumplimiento que podemos resumir en la figura 40.

**Figura 40.** Cadena de valor e indicadores de la pirámide de cumplimiento



**Fuente:** elaboración propia basada en Consejería Presidencial para la Gestión y Cumplimiento (CPGC)

Una vez que conocemos la cadena de valor de la instancia y de iniciativas transformacionales del Gobierno, el siguiente paso es encontrar la alineación entre productos (y resultados) de la instancia con los productos de dichas iniciativas (ver figura 41).

**Figura 41.** Alineación entre la cadena de valor de la instancia y las iniciativas transformacionales



**Fuente:** elaboración propia basada en DNP (2014a) y CPGC (2020)

En últimas, es esencial que cada instancia pueda definir correctamente la forma como los productos que generan contribuyen a alcanzar los productos de las iniciativas transformacionales. Esta relación, la podemos plasmar en la tabla 24 como la que mostramos a continuación.

**Tabla 24.** Relación entre los productos de la instancia y los productos de las iniciativas transformacionales

Instancia	Productos	Relación con los productos de las iniciativas transformacionales
Instancia 1	Producto 1 de la instancia	Producto X de la iniciativa transformacional 1
		Producto X de la iniciativa transformacional 2

**Fuente:** elaboración propia

Es importante tener en cuenta que los principales productos que puede generar una instancia del SNCI están relacionados, entre otros, con decisiones que buscan fortalecer los procesos de coordinación de la instancia (y que se pueden materializar en lineamientos para mejorar la coordinación), estudios y diagnósticos sectoriales y documentos que pueden culminar en normas específicas (por ejemplo, resoluciones, decretos y leyes). En la medida en que los productos que genere la instancia se relacionen con uno (o varios) de los productos de las iniciativas transformacionales, la instancia está contribuyendo a alcanzar los ejes y las prioridades del PND 2018-2022 y de la Agenda Nacional de Competitividad. De esta forma, las instancias del SNCI “acuerdan o priorizan resultados” hacia estos temas estratégicos de competitividad. Es probable que muchos productos de las instancias no contribuyan directamente al cumplimiento de las iniciativas transformacionales, pero este ejercicio les puede ayudar a conocer cuáles esfuerzos de su gestión se enfocan en las prioridades de competitividad de orden nacional.

En caso de que la instancia no encuentre algún producto específico que contribuya al cumplimiento de las iniciativas transformacionales sugerimos buscar alguna alineación o contribución con los “Hitos” que buscan el camino al cumplimiento y que consolida el sistema de seguimiento de la CPGC. Esta relación la podemos apreciar en la tabla 25.

**Tabla 25.** Relación entre los productos de la instancia y los hitos de las iniciativas transformacionales

Instancia	Productos	Relación con los hitos del “Camino al Cumplimiento”
Instancia 1	Producto 1 de la Instancia	Hito X del Producto 1
		Hito X del Producto 2

**Fuente:** elaboración propia

### ***Paso 3. Selección de indicadores clave***

Después de definir la cadena de valor de la instancia y la relación de los productos que genera la instancia con los productos (o hitos) de las iniciativas transformacionales, la instancia debe avanzar en la construcción de los indicadores de gestión y de producto. Según el DNP (2017), los *indicadores de gestión* miden los dos primeros eslabones de la cadena de valor, es decir, los insumos y las actividades, dado que estos eslabones hacen mayor énfasis en la eficiencia del proceso productivo. Algunos ejemplos de estos indicadores, reuniones efectuadas, y visitas de inspección, vigilancia y control de medicamentos realizadas.

De otra parte, los *indicadores de producto* miden los bienes y servicios que son generados y entregados, cumpliendo los estándares de calidad, como consecuencia de la transformación de los insumos a través de un proceso de producción (DNP, 2017). Existen dos tipos de indicadores de producto: de oferta y de demanda. Los indicadores de oferta son aquellos que miden la capacidad de las entidades para proveer dicho bien y/o servicio. Por ejemplo, un documento con lineamientos para mejorar la coordinación o documentos de política formulados y modelos productivos definidos por región. Por su parte, los indicadores de demanda permiten cuantificar los beneficiarios o receptores de los productos; por ejemplo, productores rurales beneficiados con asistencia técnica integral (DNP, 2017).

Como propusimos al comienzo de este documento, los indicadores deben ser construidos por los mismos miembros de la instancia, porque ellos son los que conocen a profundidad la cadena de valor de la instancia en particular, así como sus límites institucionales, presupuestales, técnicos y normativos. Por tal razón, no consideramos recomendable que los indicadores sean impuestos de forma externa.

Una vez tenemos una amplia lista de indicadores de gestión y producto (y de resultado), podemos escoger la mejor batería, priorizando aquellos que cumplan con estos cinco requisitos básicos o CREMA (ver figura 42). Para mayor detalle de estos requisitos, se puede revisar a Kusek y Rist (2004) y DNP (2017).

**Figura 42.** Requisitos básicos para seleccionar indicadores



Fuente: elaboración propia basada en Kusek y Rist (2004)

#### ***Paso 4. Construcción de la línea de base y definición de metas a alcanzar***

Cuando la instancia ya seleccionó los indicadores (y los tipos de indicadores) más adecuados para efectuar el seguimiento, procedemos a construir la línea de base que no es otra cosa que el punto de referencia a partir del cual se puede medir el cambio que genera la intervención pública y aporta datos al principio o justo antes del proceso de monitoreo, con el fin de aprender sobre los niveles y patrones recientes de desempeño sobre el indicador (Kusek y Rist, 2004). En otras palabras, la línea de base, al analizarla en conjunto con la meta propuesta, nos permite comprender mejor el esfuerzo concreto que realizará la instancia durante una determinada vigencia.

De acuerdo con el Dane (2009), la línea de base ofrece un marco de referencia cualitativo y cuantitativo de la situación actual que se pretende modificar para medir los avances y efectos de la gestión pública, planes, programas y proyectos sobre la variable de interés. De otra parte, es importante destacar que no todos los indicadores cuentan con línea base. En algunos casos los indicadores pueden ser creados desde el principio de un proceso, programa o política y, por lo tanto, no es congruente decir que la línea base es cero sino “No aplica” (NA) (DNP, 2017).

Así mismo, el sistema de seguimiento de las instancias del SNCI debe registrar las metas de los indicadores seleccionados. Una meta hace referencia a los niveles cuantificables de un indicador que una organización o instancia que quiere lograr en un determinado periodo

(Kusek y Rist, 2004). En conjunto con la línea base, la meta permite verificar el cumplimiento del objetivo. Mediante estos dos parámetros del indicador se pueden responder a dos preguntas clave del proceso de seguimiento: ¿cuál es la situación actual?, y ¿qué se quiere lograr? (DNP, 2017). Así mismo, tanto la línea de base como la meta deben especificar el marco temporal específico al cual hacen referencia.

Para establecer de forma adecuada una meta, la instancia puede tener en cuenta, entre otros aspectos, la línea de base del indicador, las series históricas del indicador (si las tiene), la cadena de valor de la instancia, las restricciones presupuestales, normativas e institucionales, la capacidad técnica de la instancia y los compromisos políticos (Kusek y Rist, 2004).

Finalmente, para efectos de transparencia y rendición de cuentas, la identificación de las metas de las instancias debe estar acompañada de los responsables directos de su cumplimiento y de los recursos necesarios para alcanzarla<sup>11</sup>. Este proceso, se puede observar de forma resumida en la siguiente tabla 26.

**Tabla 26.** Ejemplo básico para planear un sistema de seguimiento de una instancia del SNCI

Instancia	Objetivos estratégicos	Productos	Tipo de indicadores	Indicador	Línea de Base (2019)	Meta (2020)	Responsable	Recursos (\$ Mill)
Instancia X	Objetivo estratégico W	Producto Y de la instancia	Producto	Documentos de política elaborados	1	2	Secretario técnico de la instancia X	5
			Gestión	Reuniones de gestión realizadas	3	3	Secretario técnico de la instancia X	0,2

**Fuente:** elaboración propia

### ***Paso 5. Rutinas de seguimiento***

Las rutinas de seguimiento permiten implementar los procesos relacionados con la compilación, análisis y presentación de los avances de los indicadores identificados en el paso 4. Para poder efectuar este ejercicio, es fundamental que cada instancia pueda desarrollar, entre otras, las siguientes actividades (Kusek y Rist, 2004).

#### *Identificar los responsables de cada proceso*

Esto implica que, al interior de la instancia, se establezca quién o quiénes serán los responsables de compilar la información, analizarla y/o presentarla. Así mismo, es

importante establecer en qué momento (trimestral, mensual) y a quiénes (actores de la instancia) se presentarán los informes o reportes de seguimiento.

*Establecer los lineamientos de recolección y análisis*

Estas guías le permiten a la instancia definir las pautas y etapas principales sobre la forma como se debe efectuar la recolección y análisis de la información.

*Definir los medios de control de calidad de información*

Estos procesos permiten que la información llegue a los miembros de cada instancia de forma veraz, relevante y oportuna para la toma de decisiones o para cualquier otro previamente definido.

*Establecer los lineamientos de reportes y difusión*

Adicionalmente, se pueden desarrollar documentos con pautas para efectuar los reportes y la difusión de la información de seguimiento a los miembros de la instancia. Es fundamental que los reportes de seguimiento que elaboren las instancias cumplan con algunas características básicas. Es decir, deben ser resumidos, limpios, claros (entendibles para cualquier miembro de la instancia), que incluyan la información más importante al comienzo, que registren resultados y recomendaciones basados en los datos mostrados y que empleen tablas y/o gráficas con mensajes claros y concisos.

Los reportes de seguimiento de cada instancia pueden incluir, entre otra, la siguiente información (tabla 27).

**Tabla 27.** Ejemplo de información de seguimiento para las instancias del SNCI

Seguimiento. Bimestre 1 de 2020									
Productos	Tipo de indicadores	Indicador	Línea de Base (2019)	Meta (2020)	Avance físico	% de avance físico	Recursos ejecutados (\$ Mill)	% de recursos ejecutados	Observaciones
Producto Y de la instancia X	Producto	Documentos de política elaborados	1	2	0	0%	1.5	30%	
	Gestión	Reuniones de gestión realizadas	3	3	1	33%	0.1	50%	

Fuente: elaboración propia



En la columna final de “observaciones”, se puede registrar información cualitativa que profundice sobre aspectos clave que no brindan directamente las cifras cuantitativas. De esta forma, se pueden incluir detalles importantes de la meta alcanzada o los inconvenientes que han impedido lograr las metas de forma oportuna.

Para efectuar el seguimiento, proponemos que las instancias tengan en cuenta dos ámbitos:

1. *Ámbito interno*. En este ámbito, sugerimos que cada instancia realice reuniones mensuales o bimestrales para conocer los avances de los indicadores de producto y de gestión (y de resultados, si los tiene) y tomar los correctivos requeridos.
2. *Ámbito externo*. En este ámbito proponemos que todas las instancias que forman parte del SNCI participen en las mesas técnicas y en el seguimiento trimestral (*Stocktake*) de competitividad e innovación que coordina la Consejería Presidencial para la Gestión y el Cumplimiento.

#### ***Paso 6. Uso de la información***

Como lo explicamos en el paso 1 de este proceso, es fundamental que cada instancia defina previamente los objetivos del sistema de seguimiento; es decir, identificar si el sistema se empleará, entre otros, para (i) coordinar y dirimir soluciones; (ii) desbloquear obstáculos que afectan los resultados; (iii) monitorear los avances; (iv) fortalecer los procesos de rendición de cuentas; y/o (iv) mantener el enfoque centrado en las prioridades estratégicas. Es importante aclarar que, entre más objetivos tenga un sistema de seguimiento, se incrementa la dificultad para alcanzarlos todos de una manera eficiente y efectiva.

De acuerdo con los ámbitos propuestos en el paso 5, sugerimos emplear la información de seguimiento de la siguiente forma:

1. *Ámbito interno*. En este ámbito se sugiere que la información de seguimiento sea utilizada por cada instancia. Por ejemplo, para (i) monitorear los avances periódicos de la instancia; (ii) desbloquear obstáculos *internos* que afectan los resultados; (iii) motivar a los miembros de la instancia y generar incentivos para alcanzar las metas programadas para la vigencia.

Es importante que en estas reuniones se haga énfasis en el avance físico y presupuestal de aquellas metas que presentan un comportamiento inesperado. Por ejemplo, si estamos haciendo un seguimiento a mitad del año de una meta anual y el porcentaje de avance (físico o presupuestal) es inferior a 30 %, es importante pedir cuentas sobre las razones de dicho avance y buscar las potenciales soluciones, en caso de que existan inconvenientes relacionados con la gestión de la instancia. Así mismo, debemos pedir explicación para aquellas metas que superaron ampliamente el 100 % (200 o 300 %) en la mitad del año.

Finalmente, debemos brindar los reconocimientos respectivos para los responsables de lograr avances importantes en las metas establecidas gracias a un esfuerzo en la gestión. La instancia puede hacer especial énfasis en estas reuniones de seguimiento y pedir cuentas a los responsables cuando los avances físicos y presupuestales no se comportan de forma simétrica. Es decir, cuando hay altas ejecuciones presupuestales pero bajos avances físicos o viceversa.

2. *Ámbito externo.* En este ámbito sugerimos que la información de seguimiento sea utilizada por cada instancia. Por ejemplo, para (i) mantener el enfoque centrado en las prioridades estratégicas (en este caso las iniciativas transformacionales); (ii) fortalecer los procesos de rendición de cuentas; y (iii) desbloquear obstáculos *externos* que afectan los resultados a través de la coordinación de la Consejería Presidencial para la Gestión y el Cumplimiento. Este último punto presenta una particular relevancia sobre todo cuando existan obstáculos externos que impidan el cumplimiento de alguna meta y que la gestión de la instancia no haya tenido efecto.

#### ***Paso 7. Elementos para la sostenibilidad del sistema de seguimiento***

Finalmente, para evitar que el sistema de seguimiento de cada instancia se convierta en un proceso que solo se realice una o dos veces y no se vuelva a realizar, proponemos tener en cuenta los siguientes aspectos, entre otros.

1. Que exista demanda de información de seguimiento. En la medida en que la información que proporciona el sistema de seguimiento sea útil para algunos o varios actores al interior de la instancia o fuera de esta, la legitimidad del proceso se fortalece

y genera un impulso adicional para efectuar el seguimiento de manera sistemática y efectiva.

2. Que exista un liderazgo real por parte de los altos cargos de la instancia para implementar el proceso de seguimiento. Como se ha señalado en otros apartes de esta sección, este liderazgo e impulso continuo al proceso tiene como fin, entre otros, alcanzar una alta apropiación de este ejercicio por parte de cada uno de sus miembros.
3. Que se definan roles y responsabilidades claras en todo el proceso de seguimiento. Cuando no existen roles, responsabilidades y rutinas claras para todo el proceso es más fácil que algunos procesos vayan perdiendo importancia e interés por parte de algunos miembros de la instancia y debilitando el sistema de seguimiento.
4. Que la información sea confiable y creíble. Si no existen rutinas al interior del proceso de seguimiento que garanticen la confiabilidad o credibilidad de la información es muy probable que no se logren alcanzar los principales objetivos del sistema.
5. Revisar continuamente la capacidad de la instancia para alcanzar las metas programadas. Esto permite que no se establezcan metas inalcanzables para la instancia y que puedan afectar la motivación de sus miembros. También se debe evitar registrar metas muy sencillas o fáciles de realizar porque no se generan incentivos claros para desplegar esfuerzos importantes en la gestión.
6. Que la instancia introduzca incentivos relacionados con la generación y uso de la información de seguimiento. Dentro de estos incentivos podemos encontrar, entre otros, otorgar prioridades para promociones, brindar certificados de buenas prácticas, proporcionar agradecimientos y reconocimientos en público sobre las metas alcanzadas, etc.

Documentos de trabajo EGOB es una publicación periódica de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes, que tiene como objetivo la difusión de investigaciones en curso relacionadas con asuntos públicos de diversa índole. Los trabajos que se incluyen en la serie se caracterizan por su interdisciplinariedad y la rigurosidad de su análisis, y pretenden fortalecer el diálogo entre la comunidad académica y los sectores encargados del diseño, la aplicación y la formulación de políticas públicas.

[egob.uniandes.edu.co](http://egob.uniandes.edu.co)

   | GobiernoUAndes