

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

Camilo Ignacio González, Paula Astrid Méndez, José Danilo González, María Margarita Zuleta y Pablo Sanabria-Pulido

La promoción de la competitividad y la innovación implica la coordinación entre varias entidades públicas y privadas. En Colombia, este objetivo se ha intentado lograr a través de la creación de instancias de coordinación que buscan articular la organización entre sectores de política pública como comités, consejos, comisiones intersectoriales, mesas técnicas, entre otros. Particularmente, el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI) está encargado de la promoción de la competitividad y la innovación en el país. Sin embargo, existen muchas otras instancias más allá del SNCI que, de manera directa o indirecta, afectan las iniciativas para promover la competitividad e innovación.

La proliferación de este tipo de espacios, si es desordenada, puede generar 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 (OCDE, 2013). Se espera que estos espacios faciliten la articulación de las políticas públicas con el fin de mejorar 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).

Si bien estos espacios de coordinación han sido utilizados en Colombia por más de seis décadas, su desempeño para gestionar coordinación, ya sea en decisiones de política o en productos de política, ha sido muy poco evaluada. En ese sentido, en esta nota buscamos responder dos preguntas: ¿las instancias de coordinación funcionan de manera adecuada para organizar los roles, información y acciones de diferentes actores relevantes? ¿Cómo pueden mejorar su desempeño y articularse entre ellas para generar resultados que fortalezcan la competitividad y la innovación en el país?

Para responder estas preguntas, primero, identificamos todas las instancias relacionadas con competitividad e innovación en el Gobierno nacional y construimos un modelo para analizar su desempeño. Segundo, basados en ese análisis, elaboramos 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 de manera efectiva. Cuarto, realizamos un análisis y una propuesta frente a cómo debería ser la estructura de coordinación de las instancias después de la simplificación. Finalmente, proponemos algunos lineamientos técnicos para la creación de nuevas instancias en el Gobierno nacional, sintetizando así los principales aprendizajes del proyecto.

### Principales resultados

- El análisis del desempeño de las instancias muestra que hay un gran campo de mejora tanto en su eficacia misional y de servicio como en su eficiencia administrativa.
- Además de la proliferación de espacios de coordinación, las redundancias identificadas en materia de objetivos y funciones entre las instancias también genera problemas de coordinación.
- Las instancias juegan diferentes roles a la hora de coordinarse bajo el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Es necesario fortalecer el rol de las instancias que tienen a su cargo la toma de decisiones y asegurarse que aquellas responsables de entregar insumos para esta toma de decisiones cuenten con las capacidades necesarias para cumplir con sus compromisos.
- Hay deficiencias en la alineación de los objetivos y actividades de las instancias de coordinación con la Agenda Nacional de Competitividad e Innovación (ANC) 2019-2022 y entre la agenda y el PND.

### Acerca del estudio

Esta Nota de Política es producto del proyecto "Simplificación y optimización de las instancias del Gobierno nacional relacionadas con competitividad e innovación" del Programa Colombia + Competitiva, para la Consejería Presidencial para la Competitividad y la Gestión Público Privada y el Departamento Administrativo de la Función Pública. Colombia + Competitiva es una iniciativa conjunta de la Embajada de Suiza en Colombia: Cooperación Económica y Desarrollo (SECO) y el Gobierno Nacional que orienta sus esfuerzos a mejorar la competitividad en el país y diversificar su economía. La Fundación Suiza de Cooperación para el Desarrollo Técnico (Swisscontact) es el facilitador nacional del programa.

La metodología, resultados y recomendaciones detallados se pueden encontrar en el [Documento de Trabajo No. 77 de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes](#).

### Acerca de los autores

**Camilo Ignacio González.** Profesor asistente de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes

**Paula Astrid Méndez.** Profesional de proyectos de investigación de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes

**José Danilo González.** Profesor asistente de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes

**María Margarita Zuleta.** Directora de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes

**Pablo Sanabria-Pulido.** Profesor asociado de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes

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

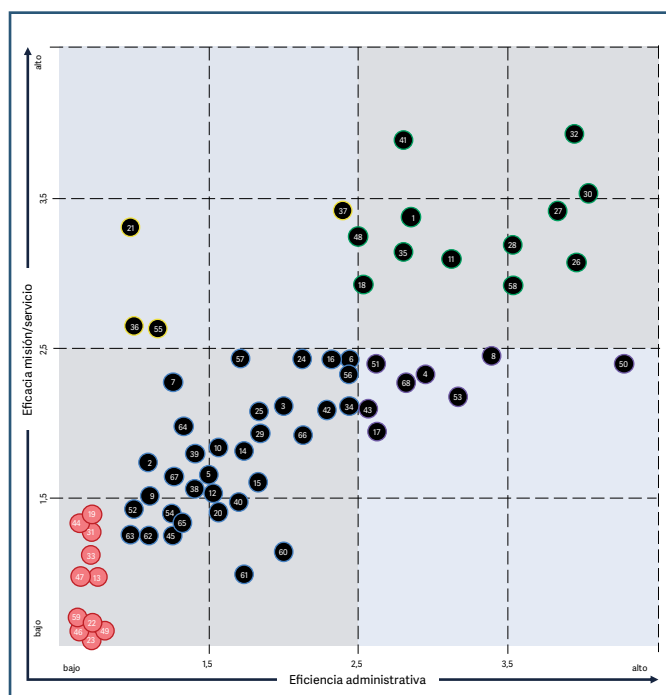
Para analizar el desempeño de las instancias de coordinación utilizamos seis criterios que apuntan a características centrales de las instancias de coordinación: (i) resultados, en términos de decisiones y productos relacionados con competitividad e innovación; (ii) funcionamiento, para entender la forma como operan las instancias; (iii) coordinación, para analizar cómo se articulan las instancias; (iv) redundancia, en términos de duplicidades en objetivos, funciones y/o miembros; (v) la contribución de las instancias con los avances de la Agenda Nacional de Competitividad e Innovación 2019-2022 (ANC 2019-2022); y (vi) los costos relacionados con el funcionamiento de cada instancia.

Nuestras principales fuentes de información son los actos normativos de creación de las instancias, las actas de sus reuniones, los resultados de una encuesta que diseñamos para evaluar la percepción de los miembros de las instancias acerca de su funcionamiento y desempeño, y los espacios de validación con cada uno de los sectores del Gobierno nacional involucrados en el desarrollo del proyecto.

Estos seis criterios nos permiten generar un mapa que representa el desempeño de cada una de las instancias en dos dimensiones: eficacia misional y de servicio (criterios i, iii y v) y eficiencia administrativa (criterios ii, iv y vi), siguiendo 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 (United States, 2018).

La figura 1 muestra la ubicación de las instancias en la matriz.

**Figura 1.** Ubicación de las instancias de competitividad e innovación en la matriz



Fuente: elaboración propia basada en United States (2018)

Los resultados muestran que 18 % de las instancias (12 instancias) analizadas se encuentran alineadas tanto en su operación administrativa como en su eficacia misional (cuadrante verde), 6 % de las instancias (cuatro instancias) tiene oportunidades de mejora en la gestión administrativa (cuadrante amarillo), es decir, son efectivas para cumplir su misión, pero administrativamente podrían mejorar, 10 % de las instancias (ocho instancias) tiene oportunidades de mejora en la alineación de su misión con los objetivos de la instancia y la agenda de competitividad, esto es, son eficientes administrativamente, pero no cumplen su misión ni prestan un buen servicio (cuadrante morado). Finalmente, encontramos que 49 % de las instancias (33 instancias) requiere de manera urgente una transformación, pues ni son eficientes administrativamente, ni están cumpliendo su misión y no prestan un servicio adecuado (cuadrante azul). Para 17 % de las instancias (11 instancias de color rojo en el cuadrante azul) no recibimos información o encontramos que eran instancias no operativas.

Partiendo de estos resultados, y tras revisar las redundancias y complementariedades entre las diferentes instancias, basándonos en su normativa y el análisis de las actas y encuestas formulamos una propuesta de simplificación de instancias que fue validada y discutida con la cabeza de cada uno de los sectores a los que pertenecen las instancias.

La propuesta toma cuatro posibles rumbos, dependiendo de los resultados de la instancia y de la validación realizada: (i) instancias que deben ser suprimidas; (ii) 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) instancias que no requieren ajustes.

La tabla 1 muestra el resumen de los resultados de la propuesta de simplificación de instancias.

**Tabla 1.** Resumen de resultados 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

Una vez diseñada la propuesta de simplificación y optimización, buscamos estimar los efectos económicos de la ganancia potencial generada a partir de dicha propuesta. Para ello, decidimos utilizar una medición de valor por dinero. En este contexto, 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 (OCDE, 2012).

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, (ii) eficiencia, (iii) eficacia y (iv) equidad. Esta última dimensión es entendida como el grado en que todos los beneficiarios participan de manera justa y equitativa de los resultados obtenidos.

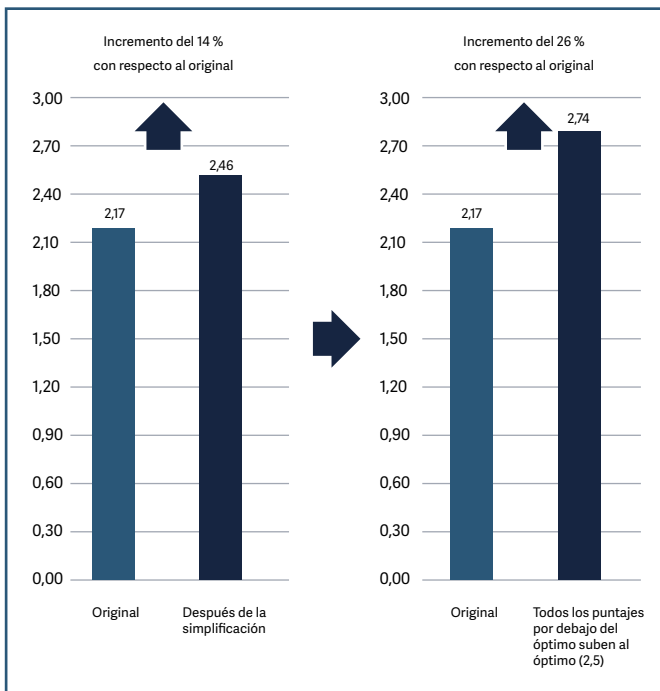
Al no tener información robusta para monetizar estas dimensiones, y siguiendo la línea de la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido (UK National Audit Office, 2004), la evaluación de valor por dinero es un resultado cuantitativo (puntaje) asociado a una calificación cualitativa (nivel de valor por dinero). De acuerdo con lo anterior, utilizamos una escala de calificación, ajustada entre 1 y 4, para definir el nivel de valor por dinero generado, que puede variar entre pobre, adecuado, bueno y excelente<sup>1</sup>. Además, comparamos una medida global de valor por dinero con las instancias como están actualmente y una medida global, resultado de la efectiva implementación de la propuesta de simplificación y optimización. La gráfica 2 presenta los resultados globales comparados.

Si se implementara la simplificación, se podría incrementar el valor por dinero en 14 %. Además, si todas las instancias que permanecen después de la simplificación mejoran su desempeño a un nivel óptimo<sup>2</sup>, el valor por dinero generado hoy puede incrementarse en 26 %.

<sup>1</sup> Escala de calificación de valor por dinero: excelente (superior a 3,99), bueno (entre 3 y 3,99), adecuado (entre 2 y 2,99) y pobre (entre 1 y 1,99).

<sup>2</sup> El nivel óptimo de eficiencia administrativa y de servicio y de eficacia misional es 2,5 en la figura 1.

**Gráfica 2.** Proyecciones de valor por dinero



Fuente: elaboración propia

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

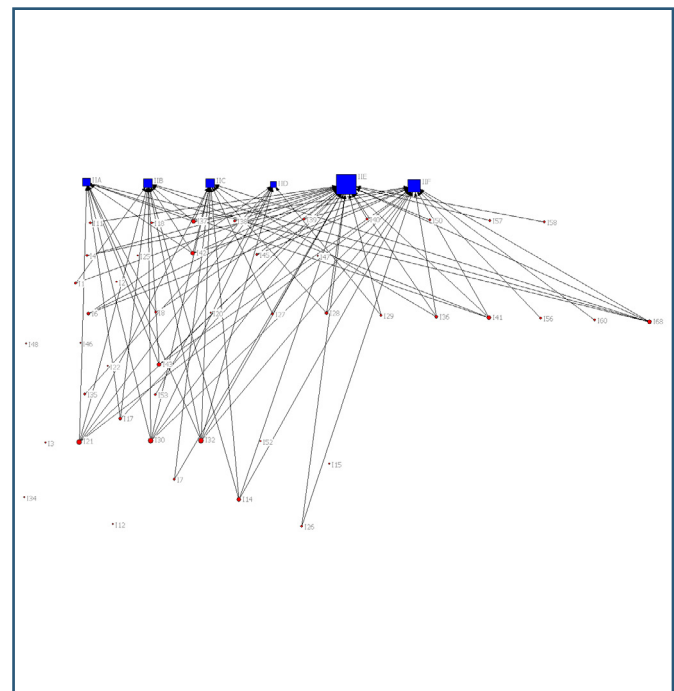
La última parte del proceso de simplificación y optimización de las instancias vinculadas con competitividad e innovación está relacionada con el diseño de una estructura de coordinación.

Utilizamos el Análisis de Redes Sociales (sna, por sus siglas en inglés) como enfoque principal para desarrollar la propuesta de coordinación. 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. Este proceso requiere identificar un eje central de coordinación que permita entender cómo interactúan los actores de la red social de gobierno, qué rol y qué alcance tienen sus acciones y qué tipos de instrumentos de política se pueden producir como resultado de la coordinación entre los actores. Para este ejercicio, utilizamos como eje central el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (PND).

El resultado de este proceso, nos permitió construir un análisis de redes de coordinación, 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. A continuación, presentamos un ejemplo ilustrativo a manera de resultados. La figura 3 presenta los resultados de este 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.

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

**Figura 3.** Análisis de redes de política pública: pacto II. Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad



Fuente: elaboración propia

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.

En la figura 3 se puede apreciar que algunas líneas estratégicas del pacto tienen más relación con las instancias de competitividad e innovación. Por ejemplo, la quinta línea estratégica del pacto II<sup>3</sup> está relacionada con un mayor número de objetivos y funciones de las instancias relacionadas con competitividad e innovación en comparación con la cuarta línea estratégica del pacto<sup>4</sup>. Además, vemos que algunas instancias tienen un rol más relevante para el cumplimiento de los objetivos de este pacto (ej. el Comité Ejecutivo del SNCI, el Comité de Regionalización, el Comité Técnico Mixto de Formalización Empresarial y Laboral y el Comité de Desarrollo Productivo), ya sea porque se relacionan con más pactos y/o porque sus objetivos y funciones se encuentran relacionados con los objetivos y estrategias propuestos para alcanzar este pacto en el PND.

Partiendo del análisis de redes, es posible mapear la estructura y el flujo de proceso que represente cómo debe funcionar la coordinación entre las instancias. Esto permite representar las relaciones que existen entre las instancias actualmente y proponer una estructura de coordinación más acorde con sus roles, objetivos y funciones. Además, gracias a este ejercicio, es posible identificar necesidades futuras en materia de mecanismos de comunicación y composición interna de las instancias. Por ejemplo, es necesario que las instancias con rol influenciador cuenten con mecanismos de comunicación y una estructura interna adecuada y suficiente 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.

<sup>3</sup> Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural.

<sup>4</sup> Estado simple: menos trámites, regulación clara y más competencia.

## Referencias

Bouckaert, G., Peters, B. G., y Verhoest, K. (2016). *Coordination of public sector organizations*. Londres: Palgrave Macmillan.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (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 Económico (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>

Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido (UK National Audit Office) (2004). *The public value of the National Audit Office*. *International Journal of Public Sector Management* 23, P. 54-70. DOI: 10.1108/09513551011012321

United States (2018). *Delivering government solutions in the 21st century: Reform plan and reorganization recommendations*.

## Recomendaciones de política

- **Para el funcionamiento de las instancias:** establecer un reglamento de operación que defina la agenda de la instancia, la periodicidad de las reuniones y las metas concretas; alinear las metas de la instancia con la Agenda Nacional de Competitividad 2019-2022; y establecer mecanismos para el seguimiento de compromisos.
- **Para la mejorar la coordinación:** asegurarse de que la Agenda Nacional de Competitividad 2019-2022 y el Plan Nacional de Desarrollo estén alineados; fortalecer el rol de coordinación de las instancias del sector Planeación Nacional, ya que son transversales; y evaluar que la carga de coordinación de algunas instancias sea adecuada para cumplir sus compromisos.
- **Para la creación de nuevas instancias:** definir si el problema de coordinación que se quiere resolver puede ser atendido por una instancia ya existente; preferir mecanismos no jurídicos para la creación de instancias; y definir si las funciones que atenderá la nueva instancia son temporales o no para determinar su vigencia.

## Comité editorial

**Leopoldo Fergusson**, director del CEDE

**Hernando Zuleta**, profesor de la Facultad de Economía

**Darío Maldonado**, director de Investigaciones, Escuela de Gobierno

**María Cecilia Dedios**, profesora de la Escuela de Gobierno

## En esta edición

**Hernando Zuleta**, profesor de la Facultad de Economía

**Angélica Cantor**, gestión editorial

**Camilo Andrés Ayala**, diagramación

 **Universidad de los Andes**  
Colombia

Escuela de Gobierno  
**Alberto Lleras Camargo**

Facultad de Economía

**CEDE**  
CENTRO DE ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO ECONOMICO