Informe Final del acompañamiento de las tres CRCI en la implementación de los planes de acción para el cierre de brechas en hasta tres variables prioritarias

ENTREGABLE 5 DEL PROYECTO: CIERRE DE BRECHAS DE COMPETITIVIDAD DEPARTAMENTAL EN EL MARCO DE LAS COMISIONES REGIONALES DE COMPETITIVIDAD E INNOVACIÓN CRCI

Swisscontact

Bogotá, 20 de noviembre de 2020

Este informe fue elaborado por los investigadores Martha Delgado, Theodore Kahn y Tomás Martin, con los asistentes Juan David García y Valentina Parra.

Este constituye el informe final de la etapa de implementación de los planes de acción orientados al cierre de brechas departamentales de competitividad. Menciona los insumos relacionados con los aspectos metodológicos, institucional y de los planes de acción pero se concentra en la etapa de implementación. Complementa los documentos anteriores sobre 1) metodología de identificación de brechas de competitividad, 2) planes de acción y planes operativos para los departamentos de Santander, Risaralda y Sucre, así como 3) el modelo institucional para el soporte técnico al cierre de brechas de competitividad. En total fueron 7 entregables algunos de los cuales fueron informes de actividades. Todos los documentos fueron construidos en conjunto con las Comisiones Regionales de Competitividad e innovación, CRCI y están disponibles para consulta en el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

El proyecto se hizo bajo la dirección de Luis Fernando Mejía, director de Fedesarrollo y Astrid Martínez O., investigadora Senior.

El contrato entre Swisscontact, SECO y Fedesarrollo tuvo un acompañamiento permanente del Comité Técnico de Seguimiento conformado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Departamento Nacional de Planeación, la Consejería presidencial para la competitividad y la gestión público- privada y SECO.

Índice

1. Introducción 5
2. Los Planes de acción y operativos orientados al cierre de brechas de competitividad en tres departamentos piloto: Santander, Risaralda y Sucre 7
2.1. Metodología de identificación de brechas de competitividad 7
2.2. Departamento de Santander: planes de acción y operativo 8
2.3. Departamento de Risaralda: planes de acción y operativo 15
Contexto y diagnóstico de las variables críticas 15
2.4. Departamento de Sucre: planes de acción y operativo 22
Fuente: Elaboración propia 27
3. Modelo institucional para el soporte técnico al cierre de brechas departamentales de competitividad 27
4. Reflexiones de la etapa de implementación de los planes de acción 28
4.1.Sobre el Sistema nacional de competitividad e innovación 29
4.2. La conformación, los recursos y las capacidades de las CRCI. 30
4.3. Reflexiones a partir de la implementación en el departamento de Santander 31
4.4. Reflexiones a partir de la implementación en el departamento de Risaralda 33
4.5. Reflexiones a partir de la implementación en el departamento de Sucre 37
4.6. El COVID-19 y el cierre de brechas de competitividad 38
5. Recomendaciones 38
1. Bibliografía 41
2. Anexo: relación de actividades 41

Índice de abreviaturas

ADCI Agenda Departamental de Competitividad e Innovación

ALR Alianza Logística Regional

ANDI Asociación Nacional de Empresarios de Colombia

ASNACAVA Asociación Nacional de Cadena de Agricultores y Comerciantes

Confecámaras Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio

CRCI Comisión Regional de Competitividad e Innovación

DIAN Dirección de impuestos y aduanas nacionales

DNP Departamento Nacional de Planeación

Fedesarrollo Fundación para la educación superior y el desarrollo

IDC Índice Departamental de Competitividad

IGPR Índice de Gestión de Proyectos de Regalías

IDIC Índice Departamental de Innovación para Colombia

MinCIT Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

MinTIC Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

PDD Plan de Desarrollo Departamental

PIB Producto Interno Bruto

PPI Programas, Proyectos e Iniciativas

PRC Plan Regional de Competitividad

SENA Servicio Nacional de Aprendizaje

SECO Secretaría para asuntos económicos del gobierno suizo

SGR Sistema General de Regalías

SNCI Sistema Nacional de Competitividad e Innovación

T&T Técnica y Tecnológica

TIC Tecnologías de la Información y Comunicaciones

1. Introducción

Este informe final se presenta en desarrollo del contrato de prestación de servicios profesionales independientes celebrado entre la Fundación para la educación superior y el desarrollo (FEDESARROLLO) y SWISSCONTACT, esta última actuando en nombre de la Secretaría para asuntos económicos (SECO) del gobierno suizo.

Con el apoyo de las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI), como la Consejería Presidencial para la Competitividad y la Gestión público-privada, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio-(CONFECÁMARAS), se busca poner en marcha planes de trabajo concretos orientados a superar las causas raíz de las brechas de competitividad departamentales. El proyecto *Cierre de brechas de competitividad departamental en el marco de las Comisiones Regionales de competitividad e innovación CRCI* responde a esa necesidad.

Los objetivos específicos son los siguientes:

- Fortalecimiento de las capacidades institucionales orientadas al cierre de brechas de competitividad, a través del diseño y puesta en marcha de planes de acción para la superación de brechas de competitividad de los departamentos.
- Diseño de un modelo institucional a nivel nacional de soporte técnico para las CRCI en la construcción e implementación de planes de planes de trabajo para el cierre de brechas de competitividad departamental.

El proyecto se ejecutó durante ocho meses.

Con respecto al primer objetivo, fue necesario diseñar, en primer lugar, una metodología para identificar las brechas de competitividad departamental, a partir del examen de las diferentes fuentes de medición de la competitividad e innovación departamentales. Se propusieron mecanismos para establecer: 1) brechas de competitividad basadas en diferencias de productividad 2) brechas espaciales entre las capitales departamentales y los municipios y 3) brechas institucionales ilustradas con el desempeño fiscal diferenciado y aspectos relacionados con la gobernanza de las CRCI.[1]

Esta metodología fue transferida a las CRCI de tres departamentos con los cuales se efectuó un pilotaje: Santander, Risaralda y Sucre. Se escogió una CRCI departamental por cada una de las estructuras propuestas por la tipología de las CRCI elaborada por CONFECÁMARAS. A partir de la metodología, una vez establecidas las brechas de competitividad en cada departamento, se procedió a ordenarlas de acuerdo con diferentes criterios. Una vez priorizadas las brechas, se escogieron tres variables críticas para elaborar planes de acción orientados al cierre de brechas, y se identificaron los actores y los recursos que podrían concurrir en el cierre de brechas.

[1] El documento Metodología para la identificación y análisis de brechas de competitividad departamental en Colombia está disponible para consulta en el Ministerio de Comercio, Industria y Comercio, MINCIT.

Los planes de acción fueron estructurados por FEDESARROLLO con el concurso de las tres CRCI[2]. Los planes incluyeron una descripción exhaustiva de las características de cada uno de los departamentos, sus brechas de competitividad y el detalle del análisis de priorización y de escogencia de tres variables críticas, para las cuales se propuso un plan de trabajo con el fin de adelantar la etapa de implementación de los planes de acción.

En la etapa de implementación se buscó la participación de un grupo de actores relevantes para cada una de las variables críticas con los cuales se trabajó un plan de acción muy detallado para ser ejecutado en el plazo de un año. Este plan detallado se denomina Plan Operativo para el cierre de brechas de cada una de las variables seleccionadas, tres por departamento.

Los planes operativos han partido de un entendimiento profundo de las brechas en cuyo cierre se propone avanzar. Enseguida se han precisado las actividades necesarias para avanzar hacia la mejora del indicador respectivo. De igual forma, se han involucrado los actores relevantes y definido los responsables del nivel local para cada actividad, así como la oferta institucional del nivel nacional que aporta en el proceso. Por último, se establecen metas e indicadores de seguimiento a diciembre de 2020 y diciembre de 2021. En estas fechas, se compilarán los resultados por parte de quienes hacen las mediciones de competitividad departamental.[3]

Con respecto del segundo objetivo específico relacionado con la estructura institucional, se entregó un estudio con la propuesta de la Instancia de Coordinación Interinstitucional, o Mesa Técnica Nacional de Apoyo para el cierre de brechas departamentales de competitividad[4]. La propuesta se desarrolló con base en una revisión normativa; entrevistas con miembros de los equipos regionales del MINCIT, el DNP y la Consejería Presidencial para la Competitividad y la Gestión Público-Privada; entrevistas con actores vinculados a dos de las CRCI piloto; y en coordinación con la experiencia de elaboración e implementación de los planes de acción en tres departamentos. También se tuvo en cuenta el CONPES 3866 de 2016, el cual contiene la Política Nacional de Desarrollo Productivo. Se definieron unas problemáticas específicas que el modelo institucional debía contribuir a solucionar, se establecieron un objetivo y unas funciones para el modelo institucional, y partir de las funciones se diseñaron procesos e identificaron responsables con base en un análisis de las capacidades requeridas para ejecutar dichos procesos. Adicionalmente, se propuso un mecanismo para la construcción de capacidades en las CRCI. Se acordó con el Comité Técnico de Seguimiento del proyecto[5] que el Comité de Regionalización del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación será el receptor de los planes de acción para su seguimiento y para

[2] En el departamento de Risaralda, se trabajó intensamente con Bernardo Mejía, Sergio Restrepo y Diego Velásquez y otros actores del territorio. En el departamento de Santander se trabajó principalmente con Juan Hernando Puyana y Clara Hormiga. En el departamento de Sucre, las actividades principales fueron apoyadas por Karina Bertel. A nivel nacional, se trabajó con el Comité Técnico de Seguimiento del proyecto conformado por el DNP, MINCIT y la Consejería Presidencial para la articulación público-privada. A todos ellos, el reconocimiento especial de FEDESARROLLO.

[3] Los planes de acción y los planes operativos orientados al cierre de brechas de competitividad para las CRCI de Santander, Risaralda y Sucre están disponibles para consulta en el MINCIT.

[4] El documento titulado Modelo institucional para el soporte técnico al cierre de brechas está disponible para consulta en MINCIT.

[5] Conformado por el MINCIT, el DNP, la Consejería Presidencial para la Competitividad y la gestión Público-Privada y SECO.

gestionar el apoyo a las CRCI en cuanto a la contribución que requieren de las entidades del nivel nacional, para avanzar en el cierre de brechas de las tres variables escogidas en los tres departamentos piloto.

2. Los Planes de acción y operativos orientados al cierre de brechas de competitividad en tres departamentos piloto: Santander, Risaralda y Sucre

2.1. Metodología de identificación de brechas de competitividad

La metodología diseñada para identificar las brechas de competitividad departamental consta de tres procesos[6]. Primero, se hacen análisis dinámicos y estáticos de los indicadores del Índice Departamental de Competitividad (IDC) (Consejo Privado de Competitividad y Universidad del Rosario, 2019). Segundo, se hace un análisis de brechas espaciales de competitividad. Finalmente, se lleva a cabo un análisis institucional para identificar desafíos en las agendas y planes de competitividad.

Los departamentos piloto identificados se abordan desde la tipología desarrollada por Confecámaras que identifican tres tipos de comisiones: estructura 1, comisiones de departamentos con alta densidad del tejido empresarial y alta concentración institucional; estructura 2, comisiones de departamentos con media densidad del tejido empresarial y media concentración institucional, y estructura 3, comisiones de departamentos con baja densidad del tejido empresarial y baja concentración institucional (Tabla 1). Por tanto, cada CRCI piloto elegida pertenece a una tipología diferente. Santander hace parte de la tipología 1, Risaralda de la tipología 2, y Sucre de la tipología 3.

Tabla 1. Tipología CRCI

Estructura 1
Departamentos de Cundinamarca, Antioquia, Valle del Cauca, Atlántico y Santander. Respectivas ciudades capitales y municipios con más de 100.000 habitantes
Estructura 2
Departamentos de Bolívar, Boyacá, Caldas, Cauca, Cesar, Córdoba, Magdalena, Nariño, Quindío, Casanare, Norte de Santander, Tolima, Huila, Risaralda y Meta. Respectivas ciudades capitales y municipios con más de 100.000 habitantes
Estructura 3
Departamentos de Amazonas, Arauca, Caquetá, Chocó, La Guajira, San Andrés, Sucre, Putumayo y Guaviare, Guainía, Vaupés y Vichada. Respectivas ciudades capitales y municipios con más de 100.000 habitantes

[6] Ver documento del proyecto titulado Metodología para la identificación de brechas de competitividad departamental en Colombia

Fuente: Confecámaras.

Para cada CRCI piloto, se identificaron tres variables críticas según los siguientes criterios de los términos de referencia del proyecto (SECO-MINCIT): i) que la variable sea manejable en el corto plazo (dentro de 1 año); ii) que la CRCI tenga injerencia sobre la variable, definida como "la capacidad y/o influencia para incidir en la solución de la brecha," y iii) que por lo menos una involucre la coordinación con las instancias nacionales. La Tabla 2 presenta la información de las tres variables críticas seleccionadas para cada departamento piloto a intervenir.

Tabla 2. Departamentos piloto y variables críticas

Departamento	Variable crítica
Santander	Gestión de regalías
	Penetración de Internet banda ancha fijo
	Facilidad para abrir una empresa
Risaralda	Costo de transporte terrestre a mercado interno
	Tasa de natalidad empresarial neta
	Diversificación de la canasta exportadora
Sucre	Facilidad para abrir una empresa
	Cobertura bruta de educación técnica y tecnológica
	Penetración de Internet banda ancha fijo

Fuente: Elaboración propia.

2.2. Departamento de Santander: planes de acción y operativo

Contexto y diagnóstico de las variables críticas.

El departamento de Santander pertenece al grupo de departamentos de la estructura 1, de acuerdo con la tipología de Confecámaras. Tiene una de las economías más dinámicas del país y participa con el 6,4% del PIB nacional, ocupando el cuarto puesto a nivel nacional y su PIB per cápita supera en más del 50% el promedio nacional. En los últimos años su crecimiento ha estado impulsado por las actividades financieras, suministro de electricidad, construcción y sector agropecuario (DANE, 2020).

En los escalafones de competitividad, Santander se ha mantenido en los primeros lugares, ocupando el tercer lugar después de Bogotá y Antioquia, en la última medición del IDC (2019), con un puntaje de 6,29. En este índice, Santander sobresale en los indicadores de capital humano, especialmente en educación básica, media y superior, en los que se posiciona entre los primeros del país. Sin embargo, el departamento presenta desempeños bajos en áreas clave para la competitividad, como en infraestructura vial; en gestión institucional, en especial por capacidad de recaudo y transparencia y uso de regalías; y en entorno para los negocios, especialmente en lo

que tiene que ver con la obtención de permisos de construcción y con la facilidad de abrir empresas (Consejo Privado de Competitividad y Universidad del Rosario, 2019).

Para la priorización de brechas se compararon los resultados de la metodología de Fedesarrollo con las prioridades definidas en la Agenda Departamental de Competitividad e Innovación (ADCI) y en los Planes de Desarrollo Departamental (PDD) y Municipal (PDM) (Bucaramanga) 2020-2023. Adicionalmente, se realizó un sondeo entre los miembros de la CRCI para seleccionar aquellas brechas críticas en las que la CRCI tuviera capacidad de injerencia y que pudieran ser reducidas en un horizonte de corto plazo. Con base en este ejercicio se identificaron las siguientes áreas críticas: el área de instituciones asociada a la gestión y transparencia en el uso de regalías, el entorno para los negocios, en especial en lo referente a facilidad para abrir empresa, e infraestructura y conectividad digital.

Elaboración de un plan de acción.

Una vez priorizadas las áreas y variables críticas se procedió a elaborar los planes de acción. En cuanto a la variable institucional, la priorización de la gestión de regalías en el plan de acción se dio por la importancia que el nuevo Plan Regional de Competitividad del departamento le da al tema institucional, como eje clave para impulsar la competitividad y productividad. En ese indicador el departamento aparece en los rangos inferiores entre los departamentos del país, ocupando los puestos 23 y 24 en gestión y transparencia de regalías. De acuerdo con el Sistema General de Regalías (SGR), se le han otorgado a Santander $1,2 billones de pesos entre 2015-2020 para la financiación de proyectos prioritarios para la competitividad y el desarrollo regional. Sin embargo, al observar los resultados del Índice de Gestión de Proyectos de Regalías (IGPR), el departamento se encuentra clasificado como “insuficiente”, con un puntaje de 57,21 (posición 23). Entre las áreas de intervención propuestas para el cierre de esta brecha están: i) analizar la evolución del IGPR e identificar las variables críticas que inciden en el bajo desempeño del departamento, ii) coordinar con la Dirección de Vigilancia de Regalías el acompañamiento a las entidades ejecutoras de proyectos de regalías del departamento y iii) desarrollar estrategias de visibilización de la ejecución de recursos de regalías.

Con respecto al entorno para los negocios, el plan se centró en el indicador de facilidad para abrir empresas. De acuerdo con la última medición del índice *Doing Business* en 2017, Bucaramanga obtuvo un puntaje de 82,18, ocupando el puesto 15 entre 31 capitales de país (Banco Mundial, 2017). Para el manejo de esta brecha se proponen las siguientes áreas de intervención: i) analizar e identificar las variables críticas en el indicador de facilidad para abrir empresa en Bucaramanga, ii) coordinar acciones con los actores regionales relevantes para mejorar el indicador y iii) promover mejoras en los procesos para facilitar la apertura de empresas en las provincias del departamento. Adicionalmente, se propone identificar una buena práctica entre las ciudades con mejores puntajes en este indicador, para lo cual se decidió seleccionar a Pereira que obtuvo el primer lugar en 2017.

En lo referente a infraestructura y conectividad, si bien el departamento presenta brechas considerables en infraestructura vial (vías primarias y secundarias) se escogió como variable crítica la penetración de internet fijo de banda ancha, por las amplias brechas espaciales que tiene

este indicador y por la posibilidad de lograr mejoras en el corto plazo[7]. Además, aunque Santander presenta indicadores relativamente positivos con respecto a los otros departamentos, el país se encuentra rezagado en comparación con otros países en términos de barreras en el acceso a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones TIC, bajos niveles de velocidad y calidad del servicio[8]. En la escogencia de este indicador influyeron las condiciones generadas por la Pandemia de COVID-19, que evidenciaron las limitaciones del país en materia de conectividad a internet. Para el cierre de esta brecha se propusieron unas acciones de corto y mediano plazo que se enmarcaron en los siguientes ejes de intervención: i) analizar la cobertura de internet en el departamento y la magnitud de las brechas espaciales, ii) identificar los programas y proyectos de la gobernación y la alcaldía incluidos en los planes de desarrollo para el cierre de la brecha, y iii) coordinar esfuerzos con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) para mejorar la cobertura de internet y cerrar brechas espaciales.

Tabla 3. Resumen de plan de acción para Santander

Variable crítica	**Ejes de intervención**	**Actores**	**Metas**
Facilidad para abrir empresa	1. Identificar las variables críticas del indicador de facilidad para abrir empresa en Bucaramanga	CRCI, Cámara de Comercio, Alcaldías	1.Mejorar los indicadores de facilidad para abrir empresa 2.Facilitar la apertura de empresas en otros municipios
	2.Coordinar acciones para atender las áreas críticas identificadas en un horizonte de corto plazo.		
	3.Promover la integración y virtualización de procesos para agilizar la creación de empresas en otros municipios		

[7] Las brechas espaciales se refieren a las disparidades en competitividad al interior del departamento. En la metodología de Fedesarrollo se miden como la diferencia entre los indicadores del Índice Departamental de Competitividad IDC y los del Índice de Competitividad de las ciudades capitales ICC. Consultar el documento titulado Metodología para la identificación y análisis de las brechas de competitividad departamental en Colombia.

[8] DNP (2019), Bases Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia Pacto por la equidad

Gestión de regalías	1. Analizar la evolución del Índice de Gestión de Proyectos de Regalías IGPR e identificar las variables críticas 2. Coordinar con la Dirección de Vigilancia de Regalías el acompañamiento a las entidades ejecutoras de proyectos de regalías del departamento 3. Organizar estrategia de comunicación para visibilizar el tema de regalías	CRCI, Gobernación, Dirección General de Regalías	1. Mejorar los resultados del IGPR 2. Generar apropiación de la ciudadanía sobre los recursos y proyectos financiados con regalías
Penetración de internet de banda ancha	1. Analizar la cobertura de internet en el departamento y la magnitud de las brechas espaciales 2. Identificar los programas y proyectos de la gobernación y la alcaldía 3. Coordinar esfuerzos con el MinTIC para mejorar la cobertura de internet y cerrar brechas espaciales	CRCI, Gobernación, Alcaldías, MinTIC, Cámara de Comercio, Operadores	1. Incrementar la penetración de internet de banda ancha en el departamento 2. Reducir las brechas espaciales y urbano rurales en penetración de internet

Fuente: Elaboración propia

Elaboración de un plan operativo.

Con base en los lineamientos de cada plan de acción, se formuló un plan de trabajo con las actividades que se desarrollarían en los últimos tres meses de esta consultoría. En su ejecución se realizaron espacios de encuentro, mesas de trabajo y talleres entre el equipo de Fedesarrollo, los representantes de la CRCI de Santander y los actores relevantes para cada una de las brechas definidas en el plan. Las discusiones en torno del plan de acción permitieron hacer análisis más

profundos sobre el comportamiento y las brechas de competitividad de las variables críticas, así como conocer las visiones, recursos y programas nacionales y locales que tienen incidencia sobre el cierre de las brechas de competitividad. Esta última actividad se dio por medio de reuniones sostenidas con funcionarios del DNP y del MinTIC (Directores de Infraestructura y de Fomento Regional). Adicionalmente, se realizó una reunión para documentar la buena práctica en facilidad para abrir empresa, para la cual se seleccionó a la Cámara de Comercio de Pereira.

Durante esta última etapa de implementación, la secretaría técnica de la CRCI de Santander se comprometió a hacer seguimiento sobre las acciones a corto plazo que se plantearon en el plan operativo de cada variable, en el cual también se definieron actores responsables y metas a diciembre del 2020 y 2021. Así mismo, se formularon indicadores de seguimiento para ir verificando los avances hacia el cumplimiento de las metas propuestas para el cierre de las brechas de competitividad seleccionadas en el plazo previsto. Una versión resumida del plan operativo se presenta en la siguiente tabla.

Tabla 4. Resumen de plan operativo para Santander

Variable crítica (Meta)	Actividades	Metas a diciembre 2020	Metas a diciembre 2021
Gestión de regalías (Fortalecimiento capacidades en la gestión de información de los proyectos de regalías)	1. Diseño de plan de información sobre el nuevo IGPR	Programa diseñado, y aprobado para ejecutar	
	2. Apoyo a la Dirección de Vigilancia de Regalías para el fortalecimiento de secretarías técnicas de la Gobernación	Reunión desarrollada	
	3. Revisión de estructura de secretarías de planeación, infraestructura y TIC, y de entidades ejecutoras de recursos en provincia	Informe presentado	
	4. Crear un plan de mejora a partir del estado actual de las secretarías de infraestructura y TIC de la Gobernación	Plan diseñado	Plan ejecutado
	5. Diseño de campaña de apropiación y comunicación alrededor del tema de regalías. Diseño de programa de formación para la estructuración de proyectos	Diseño y aprobación de campaña y programa	Ejecución campaña y programa
	6. Ejecución de campaña de apropiación y comunicación alrededor del tema de regalías	Diseño de la campaña de socialización	Ejecución de campaña de socialización
Facilidad para abrir empresas (Reducción trámites y tiempos, y avance en procesos de virtualización)	1. Reducir los trámites asociados a la liquidación y pago del Impuesto Departamental de Registro. Reducción del tiempo en registro de empresas.	Reducción tiempo de registro a 2 días	
	2. Reducir tiempo de registro de empresas en Seguridad Social		Reducción tiempo de registro a 1 día

	3. Reducir el costo del Impuesto Departamental de Registro y estampillas.	Tarifa entre 0,1 y 0,3%. Se eliminan sobretasas y recargos (Proyecto de Ley de Emprendimiento)	
	4. Elaborar mapeo de identificación de responsables de los procesos en las 4 alcaldías del Área Metropolitana, y ejecución de mesas de trabajo sobre la importancia de visualización, unificación de procesos y descentralización de servicios.	Cuatro Alcaldías involucradas	
	5. Construir plan de trabajo con alcaldías del Área Metropolitana (4), y gestionar el uso y apropiación del sistema de reporte de información (diseñado por la Cámara de Comercio) por Alcaldías de Bucaramanga y provinciales.		4 planes de trabajo concretados con Alcaldías y 15 Alcaldías apropiadas del sistema
Penetración de internet de banda ancha (Ampliar penetración en los municipios de Santander, y lograr conectividad gratuita)	1. Realizar ejercicio de sensibilización con los alcaldes de los municipios que no cuentan con la norma. Implementación de plan padrino con los municipios	87 municipios	
	2. Concretar el apoyo del MinTIC para la certificación por municipio, y la cifra de municipios que a la fecha lo han solicitado (y su estado).	Apoyo gestionado	Certificación de la CRCI a los municipios que lo soliciten
	3. Reunión con MinTIC, Cámara de Comercio,		180 zonas digitales

	CRCI y Gobernación de Santander para implementación. Reunión con Congresistas y MinTIC para gestión de apoyo		rurales instaladas y en servicio
	4. Elaboración de diagnóstico de infraestructura de la conectividad de la ciudad. Definición del plan de expansión de conectividad	Diagnóstico terminado	50% del avance del plan de expansión
	5. Apoyo a la gestión para la formalización del convenio con la Universidad Industrial de Santander para la conectividad de zonas Wifi.	Convenio formalizado	
	6. Estudio de mercado para definir zonas más vulnerables de acuerdo con la necesidad de la población, y apoyar a la gestión para obtener permisos y licencias.		
	7. Realizar la primera licitación para contratar 50 zonas Wifi. Segunda licitación para 200 zonas Wifi	50 zonas Wifi activadas	200 zonas Wifi activadas

Fuente: Elaboración propia

2.3. Departamento de Risaralda: planes de acción y operativo

Contexto y diagnóstico de las variables críticas

El departamento de Risaralda pertenece al grupo de departamentos de la estructura 2, de acuerdo con la tipología de Confecámaras. Participa con el 1,6% del PIB nacional y su PIB per cápita se encuentra por debajo del registro promedio nacional (87% en 2019) (DANE, 2020). Risaralda se ubica en la sexta posición, de un total de 32 departamentos y Bogotá D.C., en el ranquin global de IDC de 2019. En cuanto a las variables críticas, Risaralda de ubica en la posición número 20 en términos de la variable costo de transporte terrestre a mercado interno, en la posición 15 en la variable tasa de natalidad empresarial neta y en la posición 8, en la variable diversificación de la canasta exportadora (Consejo Privado de Competitividad y Universidad del Rosario, 2019).

Con relación a la variable costo de transporte terrestre, se destaca el hecho de que los costos para transportar productos desde la mayoría de los municipios del departamento superan, en promedio, los costos de transportar carga hacia estos municipios, lo cual incide negativamente en la capacidad de los productores y empresas de vender en mercados externos. Específicamente, el costo de transporte promedio por tonelada de la carga que sale de los municipios de Risaralda es 19% mayor que el costo de la carga que llega a los municipios de Risaralda. Además, se identificaron brechas espaciales al interior del departamento debido a que el transporte de carga es sustancialmente menos costoso en el área metropolitana que en el resto de los municipios del departamento. Los bajos volúmenes de carga que genera el departamento, el estado de la infraestructura vial primaria, secundaria, y terciaria y el uso de vehículos de carga pequeños, se identificaron como factores determinantes en los altos costos de transporte desde los municipios del departamento a los destinos del mercado doméstico.

En cuanto a la variable tasa de natalidad empresarial neta, el diagnóstico de la CRCI Risaralda y de los participantes de las mesas de trabajo, talleres y espacios de encuentro, señaló que la brecha de esta variable crítica se debe principalmente a la alta tasa de mortalidad de empresas por falta de planeación estratégica, administración, gerencia y conocimiento del mercado. El ritmo de creación de empresas en el departamento es relativamente alto (reflejo de la facilidad de abrir empresas); no obstante, muchas empresas se constituyen sin conocer bien la dinámica del mercado en el que buscan participar ni las herramientas y estrategias necesarias para operar de forma exitosa una empresa. Además, si bien la formación neta de nuevas sociedades empresariales en el departamento presenta evolución positiva durante los últimos años, se identificaron brechas espaciales al interior del departamento debido al buen desempeño de municipios grandes como Pereira y Dosquebradas, hecho que contrasta con lo sucedido en los otros municipios del departamento.

Finalmente, el indicador de la variable crítica llamada diversificación de la canasta exportadora se ve afectado por la alta dependencia de la exportación del café, rubro que ha representado al menos el 50% de las exportaciones del departamento desde el año 2010. De hecho, los registros anuales en los que la diversificación de la canasta exportadora de Risaralda aumenta son explicados por afectaciones del rubro de exportación cafetera y no por esfuerzos materializados para impulsar otros sectores relevantes de exportación. Por tanto, es necesario plantear estrategias de diversificación de la canasta exportadora de Risaralda por medio de sectores estratégicos no cafeteros como la metalmecánica, la agroindustria, el sistema moda, las industrias 4.0 y el turismo.

Elaboración de un plan de acción

Con el objetivo de fijar una hoja de ruta para el cierre de las brechas de competitividad, se elaboró un plan acción para el departamento de Risaralda sobre las tres variables críticas. El plan de acción fue desarrollado por Fedesarrollo en conjunto con la CRCI de Risaralda, desde donde se convocaron otros actores de la competitividad en el departamento. El plan de acción de Risaralda identifica actores y espacios de coordinación relevantes, programas locales y nacionales que inciden sobre el cierre de las brechas, recursos disponibles, ejes y acciones puntuales para incidir en las variables críticas, metas a corto plazo y acciones de acompañamiento por parte de

Fedesarrollo a la CRCI de Risaralda. Una versión resumida del plan de acción se presenta en la Tabla 5.

Tabla 5. Resumen de plan de acción para Risaralda

Variable crítica	**Ejes de intervención**	**Actores**	**Metas**
Costo de transporte terrestre	1. Definir la hoja de ruta para la alianza logística (ALR) del eje cafetero	CRCI; ALR	Mejorar la coordinación y planeación estratégica en el sector
	2. Realizar diagnóstico espacial de los costos de transporte terrestre del departamento	CRCI; ALR; Gobernación; Alcaldías; ANDI; Invias	Reducir el costo de transporte terrestre en municipios alejados
	3. Estructurar proyecto para la creación de la plataforma digital de información logística	CRCI; ALR; Empresas del sector TIC	Reducir las barreras de información en el sector logística
Tasa de natalidad empresarial neta	1. Realizar eventos pedagógicos sobre mecanismos de transferencia de tecnología	CRCI; Red Departamental de Emprendimiento "Risaralda Emprende"; Universidades y centros de investigación	Mejorar el conocimiento de mecanismos de asociatividad
	2. Consolidar la oferta institucional de asistencia técnica y apoyo al sector empresarial	Cámaras de Comercio; Red Departamental de Emprendimiento "Risaralda Emprende"; Parquesoft	Aumentar la utilización y mayor valor agregado de asistencia técnica empresarial; Mayor utilización de herramientas digitales por las empresas
	3. Realizar análisis espacial del tejido empresarial de Risaralda	CRCI, Cámaras de Comercio	Mejorar el conocimiento de tendencias espaciales; Estrategias subregionales para fortalecer tejido empresarial
	4. Diseñar indicadores de asociatividad entre sectores privados, público y academia	CRCI; Universidad Tecnológica de Pereira	Mejorar la capacidad instalada en la CRCI para medir y monitorear la asociatividad entre actores en el sistema de competitividad
Diversificación de la canasta exportadora	1. Definir portafolio y estrategia de productos exportables	Cámaras de Comercio de Pereira y Dosquebradas; ASNACAVA;	Incrementar las exportaciones de productos dentro de las apuestas productivas

		Universidad Libre; Gremios y empresas	
	2. Coordinar esfuerzos con instancias nacionales	CRCI; Cámaras de Comercio; Gremios sectoriales; Dirección de impuestos y aduanas nacionales (DIAN); MinCIT	Facilitar los procesos de comercio exterior por las empresas del departamento
	3. Crear plataforma digital de información de comercio exterior	Cámaras de Comercio; MinCIT; DIAN; Empresas del sector TIC	Reducir las barreras de información al comercio internacional

Fuente. Elaboración propia

Posterior a la definición del plan de acción, este fue presentado y discutido en reuniones, talleres y espacios de encuentro entre Fedesarrollo, la CRCI de Risaralda y actores relevantes para el cierre de las brechas de competitividad del departamento. Las discusiones en torno del plan de acción permitieron hacer análisis más profundos sobre el comportamiento y las brechas de competitividad de las variables críticas, así como conocer las visiones, recursos y programas nacionales y locales que tienen incidencia sobre el cierre de las brechas de competitividad. Particularmente, durante la etapa de implementación y discusión del plan de acción, se definieron actividades a corto plazo, actores responsables de las actividades, metas a diciembre de 2020 y diciembre de 2021 e indicadores de seguimiento que permiten ejecutar acciones específicas en el plazo de un año que buscan contribuir al cierre de brechas de competitividad. Este nuevo plan detallado de actividades a corto plazo se denomina Plan operativo para el cierre de brechas de cada una de las variables críticas.

Elaboración de un plan operativo

Los planes operativos están basados en un análisis exhaustivo de las causas de las brechas de competitividad. Con estas causas identificadas, se ha procedido a definir actividades específicas y realizables en el corto plazo, un año, que pueden tener una influencia significativa sobre el cierre de brechas. Las actividades que se realizaron para generar los insumos adicionales para la construcción de los planes operativos fueron los siguientes: i. dos espacios de encuentro con actores a nivel local y nacional para cada variable critica, orientados a la identificación de acciones concretas para cerrar la brecha que cada entidad participante emprendería en el siguiente año, y las metas asociadas; ii. reuniones con instancias nacionales para conocer la oferta institucional relevantes para cada variable critica, sus condiciones, y los proyectos y recursos correspondientes al departamento de Risaralda[9].

[9] En total, hubo reuniones con representantes de 6 entidades nacionales: el Ministerio de Transporte, el Departamento Nacional de Planeación, y el Ministerio de Agricultura para la variable costo de transporte terrestre; el Viceministerio del Comercio Exterior del Ministerio de Comercio, Industria, y Turismo (MinCIT) y ProColombia para la variable diversificación de las exportaciones; y el Viceministerio de Desarrollo Empresarial del MinCIT para la variable tasa de natalidad empresarial neta.

Para garantizar la implementación del plan operativo, la secretaría técnica de la CRCI de Risaralda se comprometió a hacer seguimiento sobre las acciones a corto plazo que se plantearon en el plan de cada variable, en el cual también se definieron actores responsables y metas a diciembre del 2020 y 2021. Así mismo, se formularon indicadores de seguimiento para ir verificando los avances hacia el cumplimiento de las metas propuestas para el cierre de las brechas de competitividad seleccionadas en el plazo previsto. Una versión resumida del plan operativo se presenta en la siguiente tabla.

Tabla 6. Resumen de plan operativo para Risaralda

Variable crítica (Meta)	**Actividades**	**Metas a diciembre 2020**	**Metas a diciembre 2021**
Costo de transporte terrestre (Reducir el costo de transporte por tonelada desde 4 municipios al promedio departamental de 2019)	1. Convocar y concertar un grupo de trabajo intersectorial	Consolidación de un grupo de trabajo	Continuidad de las actividades del grupo de trabajo
	2. Construir información detallada sobre la relación entre volúmenes de carga, precios y rutas ofrecidas en los municipios del departamento	Diagnóstico de la relación entre volúmenes de carga, precios y rutas ofrecidas	1 documento de análisis técnico de puntos estratégicos para mejorar los costos de transporte
	3. Concretar acuerdos para mejorar la planificación de la producción agropecuaria y las actividades conexas	3 acuerdos suscritos entre productores para consolidar la producción y compartir cargas	3 acuerdos suscritos con las empresas transportadoras para reducir los costos de transporte
	4. Identificar los patrones de flujo de productos de áreas rurales y centros urbanos para la consolidación de un sistema que integre producción-consumo con el transporte	Diagnóstico de fuentes de información para analizar patrones de flujo de productos de áreas rurales y centros urbanos	1 documento de análisis técnico de los flujos de producción de áreas rurales y centros urbanos
	5. Diseñar e implementar una red regional de proyectos de infraestructura y acopio que permita consolidar las plataformas logísticas de la región	Identificación y priorización de proyectos de infraestructura para reducir los costos de transporte	5 proyectos de infraestructura estructurado y con financiamiento identificado
Tasa de natalidad empresarial neta	1. Caracterizar la población de empresas en todos los municipios	Definir metodología para caracterización de la población de empresas	Caracterización de la población de empresas en el departamento

(Lograr una tasa de creación neta de empresas positiva para el año 2021 en todos los municipios del departamento)	2. Visibilizar los beneficios de la formalización e incrementar el uso de los servicios de formación y consolidación empresarial	50 empresarios capacitados	150 empresarios capacitados
	3. Diseñar contenidos, metodologías y formas de fácil acceso para incrementar la utilización de herramientas y técnicas digitales	Finalizar programa para incrementar la utilización de herramientas y técnicas digitales en las empresas	100 empresas que incorporen nuevas herramientas digitales
	4. Fortalecer los planes de negocios de empresas	Fortalecimiento de planes de negocios con acompañamiento en empresas pilotos	Fortalecimiento de planes de negocios con acompañamiento en 1.000 empresas
	5. Consolidar y articular la ruta departamental de emprendimiento con la ruta nacional de emprendimiento	Ruta departamental de emprendimiento consolidado	Ruta departamental de emprendimiento consolidado y articulado con la ruta nacional
Diversificación de la canasta exportadora (Crecimiento anual de las exportaciones de los productos no cafeteros de los sectores prioritarios 20%)	1. Construir información sobre las principales barreras técnicas al comercio en sectores estratégicos	Mesas de trabajo con empresarios de los sectores estratégicos	--
	2. Monitorear y dar seguimiento a acciones para resolver barreras técnicas al comercio exterior para sectores estratégicos	Resolución de barreras técnicas a través de 10 acciones de mejora completadas	Resolución de barreras técnicas a través de 10 acciones de mejora completadas
	3. Identificar empresas con potencial de exportación	Identificación de 10 oportunidades de sustituir importaciones y exportar nuevos productos	5 nuevos productos exportados
	4. Fortalecer las capacidades de comercialización y negociación de empresas	Capacitación de 20 empresas en comercialización y negociones	Capacitación de 50 empresas en comercialización y negociones

Fuente: Elaboración propia

2.4. Departamento de Sucre: planes de acción y operativo

Contexto y diagnóstico de variables críticas.

El departamento de Sucre pertenece al grupo de departamentos que hacen parte de la estructura 3 de la tipología definida por Confecámaras. En los últimos años, la economía departamental ha crecido a un ritmo ligeramente superior al promedio de la economía nacional (3,8% frente a 3,5% entre el 2009 y 2018), con una participación en el PIB nacional de 0,8%, en tanto que su ingreso per cápita corresponde a la mitad del ingreso per cápita nacional (47% en 2018) (DANE, 2020). Los sectores con mayor participación en la economía departamental son la administración pública, seguido por los sectores de comercio, construcción, industria manufacturera y actividad agropecuaria. En lo referente a la competitividad, Sucre se ha mantenido en un rango medio-bajo del IDC, ocupando en su última medición (2019) el puesto 23, con un puntaje de 4,34. Entre las áreas en las que el departamento muestra un desempeño por encima del promedio se encuentran las de salud, educación básica y media, e infraestructura (incluyendo cobertura de servicios públicos). No obstante, presenta rezagos importantes en los indicadores de instituciones (puesto 21), adopción de TIC (puesto 22), educación superior (puesto 22) e innovación y dinámica empresarial (puesto 24) (Consejo Privado de Competitividad y Universidad del Rosario, 2019).

Para la priorización de brechas se compararon los resultados de la metodología de Fedesarrollo con las prioridades definidas en la ADCI y en los planes de desarrollo departamental y municipal (Sincelejo) 2020-2023. Adicionalmente, se realizó un sondeo entre los miembros de la CRCI para seleccionar aquellas brechas críticas en las que la CRCI tuviera capacidad de injerencia y que pudieran ser reducidas en un horizonte de corto plazo. Con base en este ejercicio se identificaron las siguientes áreas críticas: eficiencia de mercado e innovación y dinámica empresarial, educación media y superior, e infraestructura y conectividad digital.

Elaboración de un plan de acción.

En lo referente a las áreas de eficiencia de mercado y dinámica empresarial, se priorizó el indicador de facilidad para abrir empresas. Si bien Sincelejo está relativamente bien posicionada a nivel nacional en este indicador (puesto 10 entre 31 capitales departamentales en el informe del *Doing Business* 2017), la selección de esta variable obedece más a buscar cerrar brechas espaciales. Es decir, se busca facilitar la apertura de empresas en todo el departamento (no solo en la capital) y de esta forma contribuir a mejorar la densidad empresarial y al cierre de la brecha espacial en este último indicador. En el plan de acción para esta variable se acordaron los siguientes ejes temáticos: i) identificar las áreas críticas del indicador en Sincelejo, ii) coordinar las acciones con los actores relevantes para mejorar los indicadores en el corto plazo y iii) promover la integración y virtualización de procesos para agilizar la creación de empresas en otros municipios.

En lo referente al área de educación, Sucre presenta brechas significativas en coberturas de educación superior, en particular en educación técnica y tecnológica (T&T), con una tasa de cobertura bruta de 5,2% en 2018, ocupando la posición 26 entre los departamentos del país. Adicionalmente, existe una brecha espacial considerable en relación con esta variable (la cobertura en la capital excede significativamente la del resto del departamento). Desde la CRCI se considera

también muy importante mejorar la pertinencia y calidad de la educación T&T para lograr los objetivos de la ADCI. Entre los ejes de intervención propuestos para el cierre de esta brecha están: i) análisis de los indicadores departamentales de educación T&T, ii) coordinación de acciones con los actores relevantes del territorio para incrementar la cobertura, especialmente en municipios distintos a la capital y iii) conformación de una mesa de trabajo con la participación de la academia, el sector productivo y el sector públicoo, coordinada por la CRCI, para formular un plan de acción para mejorar la cobertura, pertinencia y calidad de la educación T&T, en un horizonte de mediano plazo.

Del área de infraestructura y conectividad, se priorizó la variable de penetración de internet banda ancha fijo, indicador en el que Sucre se encuentra rezagado a nivel nacional, ocupando el puesto 19 en la última medición del IDC. Adicionalmente, las condiciones generadas por la pandemia de COVID-19 también incidieron para la priorización de esta variable, al hacer evidentes las limitaciones existentes en materia de conectividad, en hogares, empresas e instituciones educativas. Para el cierre de esta brecha se plantearon acciones en los siguientes ejes de intervención: i) análisis de los indicadores de cobertura de internet y de la magnitud de las brechas espaciales, ii) identificación de los programas y proyectos de la gobernación y la alcaldía de Sincelejo para el cierre de la brecha, y iii) requerimientos de coordinación con instancias del orden nacional (MinTIC) para el cierre de brechas

Tabla 7. Resumen de plan de acción para Sucre

Variable crítica	**Ejes de intervención**	**Actores**	**Metas**
Facilidad para abrir empresa	1. Identificar las áreas críticas del indicador de facilidad para abrir empresa 2.Coordinar acciones para atender las áreas críticas identificadas en un horizonte de corto plazo. 3.Promover la integración y virtualización de procesos para agilizar la creación de empresas en otros municipios	CRCI, Cámara de Comercio, Alcaldías	1.Mejorar los indicadores de facilidad para abrir empresa 2.Facilitar la apertura de empresas en otros municipios
Cobertura en educación	1. Analizar los indicadores departamentales en educación T&T	CRCI, Secretarías de educación, Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA),	1. Aumentar la cobertura en educación T&T y cerrar la brecha

Técnica y Tecnológica	2. Coordinar con los actores relevantes acciones para incrementar la cobertura en el corto plazo, especialmente en municipios distintos a la capital	Instituciones de Educación Superior	espacial en este indicador 2. Contar con un plan de acción aprobado para mejorar la cobertura, pertinencia y calidad de la educación T&T
	3. Establecer mesa de trabajo Gobierno-universidad Empresa para formular un plan de acción de mediano plazo en educación T&T		
Penetración de internet de banda ancha	1. Analizar la cobertura de internet en el departamento y la magnitud de las brechas espaciales	CRCI, Gobernación, Alcaldías, MinTIC, Cámara de Comercio, Operadores	1. Incrementar la penetración de internet de banda ancha en el departamento 2. Reducir las brechas espaciales y urbano rurales en penetración de internet
	2. Identificar los programas y proyectos de la gobernación y la alcaldía de Sincelejo		
	3. Coordinar esfuerzos con el MinTIC para mejorar la cobertura de internet y cerrar brechas espaciales		

Fuente: Elaboración propia

Elaboración de un plan operativo.

Con base en cada plan de acción se formuló un plan de trabajo con las actividades que se desarrollarían en los últimos tres meses de esta consultoría. Para este fin, se realizaron espacios de encuentro, mesas de trabajo y talleres entre el equipo de Fedesarrollo los representantes de la CRCI de Sucre, y los actores relevantes para cada una de las brechas definidas en el plan. Las discusiones en torno del plan de acción permitieron hacer análisis más profundos sobre el comportamiento y las brechas de competitividad de las variables críticas, así como conocer las visiones, recursos y programas nacionales y locales que tienen incidencia sobre el cierre de las brechas de competitividad. Esta última actividad se dio por medio de reuniones sostenidas con funcionarios del DNP, del Ministerio de Educación (Dirección de educación superior) y del MinTIC (Directores de Infraestructura y de Fomento Regional). Adicionalmente, se estableció una reunión de buenas prácticas con las Unidades Tecnológicas de Santander (UTS), correspondiente al cierre de brecha de educación T&T.

Durante esta última etapa de implementación, la gestora de la CRCI de Sucre se comprometió a hacer seguimiento sobre las acciones a corto plazo que se plantearon en el plan operativo de cada variable, en el cual también se definieron actores responsables y metas a diciembre del 2020 y 2021. Así mismo, se formularon indicadores de seguimiento para ir verificando los avances hacia el cumplimiento de las metas propuestas para el cierre de las brechas de competitividad seleccionadas, en el plazo previsto (hasta diciembre de 2021). Una versión resumida del plan operativo se presenta en la siguiente tabla.

Tabla 8. Resumen de plan operativo para Sucre

Variable crítica (Meta)	Actividades	Metas a diciembre 2020	Metas a diciembre 2021
Facilidad para abrir empresas (Reducción costos y tiempos asociados a los trámites)	1. Diseñar página interactiva con la información empresarial. Mejorar experiencia virtual e incrementar la promoción de servicios virtuales.	Reducción tiempo de registro a 3 días	Reducción tiempo de registro a 1 día
	2. Generar alianzas con Super Giros para facilitar los pagos		
	3. Reducir el costo del impuesto departamental de registro según lo propuesto por el Proyecto de Ley de Emprendimiento	Tarifa entre 0,1 y 0,3%. Se eliminan sobretasas y recargos	
	4. Revisar el tiempo para el registro de la empresa en Comfasucre, SENA e ICBF.	Reducción tiempo de registro a 3 días	Reducción tiempo de registro a 2 días
Penetración de internet de banda ancha (Aumentar cobertura de internet, articulando los programas nacionales y departamentales)	1. Implementar Programa Última Milla: iniciativa incentivos a la oferta (operación de 18 meses a partir de la instalación)		2.366 hogares conectados en 10 municipios a febrero 2021
	2. Establecer Zonas Digitales: zonas de acceso a internet gratuito para comunidades rurales (21 meses de operación a partir de la fecha de instalación)	Instalación de 77 zonas digitales en Sucre. Instalación de 10 zonas digitales en Sincelejo	

	3. Establecer Centros Digitales: prestación gratuita de servicios de internet a comunidades rurales apartadas, en sedes educativas rurales oficiales, comunidades indígenas, parques naturales, guarniciones militares y puestos de salud		421 centros conectados hasta 2030
	4. Avanzar en el Programa Conexión Total (Gobernación): conexión de internet y zonas wifi a instituciones educativas.	Proyecto ejecutado	75 sedes (8,3%)
	5. Avanzar en el Programa Conexión Total: (Sincelejo) conexión a instituciones y corredor inalámbrico para proveer internet en los hogares de 9.200 estudiantes	94 instituciones educativas públicas (100%)	
	6. Lograr apoyo al Programa Sucre se Conecta Diferente (Gobernación): proyecto de infraestructura propia departamental para ampliar la penetración de internet	Aprobación proyecto	Red en 15 municipios, 74 corregimientos, 200 sedes educativas, 15 hospitales, 15 casas de la cultura o bibliotecas, 13.000 hogares conectados, y 10.086 personas capacitadas en habilidades digitales
Cobertura bruta en formación T&T (Incrementar cobertura bruta de educación T&T, en especial en municipios diferentes a la capital)	1. Solicitar ante el Ministerio de Educación los registros calificados para los programas de: - Tecnología en Sistemas Integrados de Gestión, Sede SENA Tolú	10 programas con registro calificado	12 programas con registro, con 9.183 matrículas

	- Tecnología en Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo, Sede SENA Tolú - Tecnología en Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo, Sede SENA la Gallera Sincelejo - Tecnología en Análisis y Desarrollo de Software, Sede SENA la Gallera Sincelejo		
	2. Conformar mesa de trabajo de universidad-empresa - estado, coordinada por la CRCI para elaborar un plan de acción para mejorar la cobertura, pertinencia y calidad de la educación T&T.		Socialización y diagnóstico de la mesa y las encuestas realizadas
	3. Ejecutar programa de articulación con la Media SENA – Doble titulación.	5.500 programas	

Fuente: Elaboración propia

3. Modelo institucional para el soporte técnico al cierre de brechas departamentales de competitividad

El objetivo general del modelo institucional es dar soporte técnico a las CRCI en la construcción e implementación de planes de trabajo para el cierre de brechas de competitividad departamental. Más concretamente, el modelo debe establecer procesos y responsables de tal manera que el gobierno nacional y las instancias departamentales puedan apropiarse y replicar las metodologías y procesos diseñados por Fedesarrollo para el diagnóstico y cierre de brechas de competitividad departamentales. Con base en este objetivo y en la experiencia de elaboración e implementación de planes de acción en tres departamentos, se definieron las funciones del modelo:

- Elaborar el diagnóstico de brechas de competitividad departamental
- Priorizar brechas y variables criticas
- Intercambiar buenas prácticas del nivel departamental y/o subregional
- Diseñar planes de acción
- Coordinar intervenciones para cierre de brechas

- Monitorear la implementación de los planes de acción
- Evaluar los resultados de los planes de acción, el modelo institucional y hacer ajustes al modelo
- Coordinar la operación de sistemas de información con datos para el diagnóstico e identificación de oferta y recursos de nivel nacional

La ejecución de estas funciones se asignó a diferentes niveles de gobierno teniendo en cuenta una perspectiva de gobernanza multinivel. La definición y asignación de funciones es la base del diseño de procesos, la identificación de capacidades requeridas para ejecutarlos, y de responsables y participantes en cada proceso. Los responsables y participantes son actores que pertenecen al nivel nacional y al nivel departamental, e incluye no solo actores de esos dos niveles de gobierno, sino también otros actores como Confecámaras, el Consejo Privado de Competitividad, y universidades y centros de pensamiento nacionales y regionales.

El componente nacional del modelo institucional sería una mesa técnica de apoyo coordinada por el equipo de la Dirección de Productividad y Competitividad del MINCIT y compuesta por el Equipo de Regiones de la Dirección de Innovación y Desarrollo Empresarial del DNP, el Grupo de Estudios Territoriales del DNP, la Dirección de Seguimiento y Evaluación del Políticas Públicas (DSEPP) del DNP, Confecámaras y el Consejo Privado de Competitividad. La mesa sería un órgano del Comité de Regionalización del SNCI, que es la instancia responsable por el diálogo de las CRCI con el Comité Ejecutivo del Sistema.

Adicionalmente, el diseño del modelo incluye una estrategia para la construcción de capacidades que parte de la evaluación de capacidades específicamente requeridas para la formulación e implementación de los planes de acción (la evaluación propuesta se basa en la metodología desarrollada por Métrica Investigaciones y Proyectos en el marco de un convenio de asociación suscrito entre Confecámaras y el MINCIT). Las CRCI con buenos niveles de capacidad pueden asumir un rol más activo en algunos procesos, mientras la CRCI con retos de capacidad recibirían el acompañamiento del gobierno nacional y otras organizaciones como Confecámaras para fortalecerse y, eventualmente, hacerse cargo también de varios procesos.

Por último, se hacen algunas recomendaciones para la gestión de la información necesaria para el funcionamiento del modelo institucional. Las recomendaciones hacen referencia a TerriData como fuente de datos para el diagnóstico, la consolidación de las plataformas Innovamos y Competitivas, y la posible inclusión de datos de fuentes departamentales en los diagnósticos y los inventarios de ofertas y recursos regionales.

4. Reflexiones de la etapa de implementación de los planes de acción

Esta sección se concentra en el análisis de las lecciones aprendidas durante la implementación de los planes de acción orientados al cierre de brechas en tres departamentos. Este proceso sirve como piloto del cual se pueden extraer reflexiones sobre el ecosistema de competitividad en Colombia y sobre las CRCI en particular, las cuales deben servir cuando se extienda la experiencia al conjunto de los departamentos y sus CRCI. Como anexo, se informan las actividades emprendidas en la fase de la implementación de los planes de acción.

4.1Sobre el Sistema nacional de competitividad e innovación

Figura 1. Sistema Nacional de Competitividad e Innovación



Fuente: MINCIT.

En el Comité de Regionalización y en los Comités Técnicos del sistema se canalizan las relaciones del nivel nacional del sistema nacional y las CRCI. EL MINCIT con el apoyo de Confecámaras orienta a las CRCI en la construcción de las Agendas Departamentales de Competitividad e Innovación, ADCI. Las CRCI recibieron instrucciones para contemplar en las ADCI únicamente iniciativas en las cuales la CRCI tuviera injerencia, cuyos resultados fueran observables en el corto plazo y que descartaran proyectos relacionados con las industrias extractivas. Ello dio origen a la exclusión de aspectos centrales de la competitividad departamental como los relacionados con la infraestructura de transporte y a omitir en los departamentos especializados en industrias fósiles proyectos con importantes encadenamientos y posibilidades de agregar valor a las materias primas.

El ciclo político de las entidades territoriales no coincide con el del nivel nacional del gobierno. Por ello, las CRCI debieron revisar el trabajo del año pasado alrededor de las ADCI con las nuevas autoridades posesionadas en enero de este año. De otro lado, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 tiene un plan de inversiones al cual se deben ajustar los planes de desarrollo departamentales y municipales en cuanto a algunas de sus fuentes de financiamiento. Durante 2020 se dio el doble ajuste de las inversiones y prioridades de los planes de desarrollo local y de la ADCI. A todo ello, se sumó la circunstancia de la pandemia y la solicitud de la redefinición de algunos planes y programas de los gobiernos locales por parte de las entidades nacionales. Por ello, las agendas de los funcionarios públicos y de las CRCI estuvieron muy exigidas y hubo algunas dificultades para contar con su participación plena durante parte del periodo previsto para la implementación de los planes de acción.

En el SNCI no está establecido el mecanismo mediante el cual las regiones participan en la definición de la agenda nacional de competitividad ni la relación de ésta con las agendas departamentales de competitividad. Según el Decreto 1651 de 2019 en su artículo 2.1.8.1.3, las mencionadas agendas son instrumentos de planeación. La Agenda Nacional de Competitividad e Innovación, ANCI se formula en coordinación [del gobierno nacional] con el sector privado y la academia y tiene como "insumos", entre otros, las Agendas Departamentales de Competitividad e Innovación, ADCI. La ANCI tendrá una temporalidad de 4 años. La falta de sincronía entre el período presidencial y los de los gobernantes de las entidades territoriales ameritaría también establecer el mecanismo para revisar la ANCI cuando se ajustan las ADCI para tratar de alinear las prioridades con las de los planes de desarrollo departamentales y municipales.

En el nivel departamental, los planes de acción para el cierre de brechas de competitividad contemplan actividades con actores y recursos del nivel local, pero también del nivel nacional. El establecimiento de acuerdos alrededor de los planes mediante los cuales se operacionalizan los objetivos de los planes de acción tienen dificultades en los dos niveles. En el local, las CRCI no cuentan con los instrumentos para inducir los compromisos de las autoridades departamentales y municipales con lo contemplado en la ADCI y todo termina dependiendo de la buena voluntad o de la calidad de las relaciones entre unas y otras. En cuanto al apoyo que requieren los planes operativos de las entidades nacionales, no están previstos los mecanismos que lo garanticen.

4.2. La conformación, los recursos y las capacidades de las CRCI.

De acuerdo con el decreto 1651 de 2019, las CRCI son espacios de encuentro, acuerdo y coordinación con actores locales, alrededor de los objetivos e indicadores de competitividad departamental. Las Cámaras de Comercio ejercen las secretarías técnicas de las CRCI y establecen el modelo de gestión y plan de acción para el cierre de brechas de competitividad.

Las CRCI tienen diferentes niveles de capacidades:

1. Algunas CRCI tienen muy buenas capacidades, desempeñan sus funciones de manera muy satisfactoria y su gestión contribuye al desarrollo económico de su departamento,
2. Otras CRCI tienen potencial para fortalecerse y aumentar su contribución a la competitividad regional. Estas CRCI probablemente tienen la capacidad de convocar a los actores regionales y movilizarlos para diseñar e implementar intervenciones que contribuyan al cierre de brechas de competitividad.
3. Probablemente un último grupo de CRCI solo pueda obtener logros modestos en el fortalecimiento de sus capacidades, incluso con la acción coordinada del gobierno nacional y la mesa técnica (tal vez debido a las características de ciertas regiones, sus instituciones, su tejido empresarial, su capital humano, entre otras).

El modelo institucional aquí propuesto permite reconocer CRCI con buenas capacidades y delegarles el ejercicio de las funciones sugeridas en esta sección. También recomienda orientar iniciativas de fortalecimiento de capacidades para las CRCI con buen potencial de fortalecimiento. Para las CRCI del tercer grupo (aquellas que no logren desarrollar sus capacidades) serán necesarios un acompañamiento y unas intervenciones más activos y de largo plazo por parte del gobierno nacional y la mesa técnica. Es importante señalar que dicho acompañamiento se haría no

solo a las secretarías técnicas de las CRCI mismas, sino también a sus miembros (gobernaciones, alcaldías, cámaras de comercio) y probablemente a otros actores involucrados en iniciativas relacionadas con la competitividad regional. En cualquier caso, las CRCI que en la actualidad ya pueden desempeñar adecuadamente sus funciones (incluyendo la convocatoria y movilización de actores regionales) y las que eventualmente podrían desempeñarlas justifican la existencia de dichas instancias.

En el modelo institucional se recomienda también el fortalecimiento del Equipo de Regiones de la DIDE del DNP (en concreto, que ese equipo pueda contar con enlaces regionales para apoyar la, formulación de políticas, planes y proyectos, y el seguimiento y la evaluación por parte de las CRCI).

Para facilitar el compromiso y participación de los actores regionales, se recomienda que las CRCI comuniquen efectivamente el impacto que tendría para el departamento, sus municipios y para los actores regionales relevantes cerrar las brechas priorizadas. Es necesario comunicar cómo esas intervenciones son importantes no solo para la agenda de la CRCI, sino también para las agendas o planes de la gobernación, las alcaldías y para organizaciones del sector privado o de cooperación internacional.

4.3. Reflexiones a partir de la implementación en el departamento de Santander

Participación de actores locales y nacionales

Desde el comienzo del proyecto, la dirección ejecutiva de la CRCI ha participado de manera activa con el proyecto y ha trabajado con interés y compromiso en el proceso de cierre de brechas. De la interacción con la CRCI se puede afirmar que tiene un perfil alto en el departamento y puede trabajar de manera coordinada con el gobierno departamental y municipal, como lo sugiere su participación en los planes de desarrollo del periodo 2020-23. Se destaca también su relacionamiento con actores y líderes departamentales tanto públicos como privados y con sectores de la academia, así como su capacidad para impulsar agendas comunes con otras entidades que trabajan por el desarrollo del departamento como Prosantander. Adicionalmente, la CRCI ha logrado convocar y articular a las provincias del departamento como actores importantes de la competitividad departamental.

Cabe notar, sin embargo, que a lo largo del proceso no se observó una presencia destacada de otras organizaciones o gremios del sector privado, con excepción de la Cámara de Comercio de Bucaramanga. Si bien estas entidades juegan un rol fundamental dentro de la estructura de las CRCI, sería conveniente una participación más diversa para obtener otras perspectivas en temas que involucran directamente a las Cámaras de Comercio como por ejemplo los relacionados con la facilidad para abrir empresa.

En lo referente a la relación con instancias del Gobierno nacional, no se observa mayor interacción, con excepción de la relación que mantienen con el MinCIT. También parecen desconocer la existencia de enlaces de entidades del Gobierno nacional en el territorio, como es el caso de la dependencia encargada de la vigilancia de regalías con la que se estableció contacto a raíz de la priorización de la brecha de gestión de regalías.

Plan Regional de Competitividad y ADCI

La CRCI conoce la realidad del departamento en materia de competitividad y sus principales retos hacia el futuro, lo cual se explica en buena medida por la revisión que hizo del Plan Regional de Competitividad en 2018 (el primero era de 2008). Esta nueva versión ofrece una visión más integral y actualizada de la competitividad departamental, constituyéndose en un referente obligado a lo largo de todo el proceso de implementación. Asimismo, ofrece un marco de largo plazo para darle continuidad a las políticas departamentales y municipales en relación con la competitividad.

La CRCI también fue la encargada de liderar el proceso de construcción de la ADCI, la más reciente iniciativa del Gobierno nacional para identificar y priorizar proyectos estratégicos que impulsen la competitividad y productividad departamentales y apoyar su ejecución a través de esfuerzos locales y nacionales. Sin embargo, no parece haber aun una ruta clara para su implementación. En el caso de Santander, la ADCI se percibe como una iniciativa aislada, lo cual se ilustra con la escasa atención que recibió en el plan de desarrollo departamental, pese a los esfuerzos de la CRCI.[10]

Capacidad técnica de la CRCI

Durante la implementación del proyecto, la interlocución directa se ha dado únicamente con el director ejecutivo de la CRCI y su asistente, sobre los que recae la mayor parte del trabajo de la CRCI. Conocen muy bien los indicadores de competitividad del departamento y en qué áreas están las principales brechas lo que les permitió asimilar la metodología y hacer aportes importantes durante la construcción de los planes de acción y los planes operativos. Sin embargo, no cuentan con un equipo técnico o de soporte para hacer análisis o seguimientos, lo que puede ser una limitante para el cierre de brechas de competitividad en la región. En el caso concreto de este proyecto, no es claro que le puedan dar continuidad al ejercicio por la falta de apoyo técnico y por la multiplicidad de compromisos que deben atender.[11]

[10] Según la CRCI no hay un compromiso claro de los gobiernos regionales con estas ADCI. En el caso de la gobernación de Santander, apenas 4 proyectos (de un total de 96) fueron considerados para su eventual financiación durante el cuatrienio.

[11] Cabe anotar que el organigrama de gobernanza de las CRCI incluye un comité técnico el cual, al parecer, no opera en el caso de Santander. Ver http://www.competitivas.gov.co/comisiones-regionales-de-competitividad/gobernanza-de-las-crc

4.4. Reflexiones a partir de la implementación en el departamento de Risaralda

Participación de actores locales en la CRCI

En la fase de construcción e implementación del plan de acción en el departamento de Risaralda, se trabajó de forma intensiva con el Director Ejecutivo de la CRCI y el Coordinador Estratégico de la CRCI, quienes son los dos profesionales que forman parte del equipo permanente de la CRCI. Además, participó activamente en todas las actividades de esta fase del proyecto un asesor de la Secretaría de Desarrollo Económico y Competitividad de la gobernación, lo cual demuestra el compromiso de la gobernación con la CRCI. Por otro lado, aunque la Cámara de Comercio de Pereira (CCP) formalmente ejerce la Secretaría Técnica de la CRCI, de conformidad con el Decreto 1651 de 2019, no interactuamos con representantes de la CCP excepto cuando fueron invitados para participar en los espacios de encuentro sobre cada variable.

En términos globales, existen relaciones positivas entre el equipo de la CRCI y las principales entidades públicas del departamento, sobre todo la gobernación y la alcaldía de Pereira. La gobernación se muestra comprometida con la CRCI, lo cual se evidencia en la participación continua del asesor mencionado arriba en las actividades de la CRCI y en la inclusión de la CRCI como actor central en los programas del Plan de Desarrollo Departamental (PDD) relacionados con la competitividad. A lo largo del proyecto, el equipo de la CRCI jugó un rol activo, convocando otros actores importantes para participar en los espacios de encuentro y otros ejercicios, incluyendo universidades, empresarios particulares, representantes de la Cámara de Comercio de Pereira y la Cámara de Comercio de Dosquebradas, y funcionarios de la gobernación y alcaldía de Pereira. Lo anterior demuestra las buenas relaciones que mantiene el equipo de la CRCI con estos actores.

Por otro lado, la participación del sector privado era a través de las cámaras de comercio mayormente. En cambio, los gremios principales y los directivos de las empresas importantes del departamento no jugaron un papel fuerte en las actividades del proyecto. Esta experiencia refleja una situación generalizada en la CRCI, ya que el equipo de la CRCI reconoció en un sondeo aplicado durante el proyecto que la participación de los empresarios ha sido débil. La falta de participación directa del sector productivo probablemente reduzca la efectividad de la CRCI como sitio para definir estrategias de competitividad. El sector privado en general cuenta con información más detallada y actualizada sobre las condiciones en su propia industria y, al compartir esta información con actores del sector público, estos últimos pueden llegar a formular políticas públicas más contextualizadas, definir metas más adecuadas, y dar un seguimiento más efectivo.[12]

Además, la participación de actores no metropolitanos y la discusión de experiencias ajenas a Pereira y Dosquebradas eran mínimas a lo largo del proyecto, lo cual presenta un desafío para la

[12] La literatura especializada en esta materia señala que una de las funciones claves de mesas de coordinación pública-privada es precisamente compartir información estratégica que sirve de base para la toma de decisiones de política pública o sobre la asignación de recursos (Schneider 2015).

articulación subregional de la CRCI y sus actividades. Lo anterior representa un obstáculo al cierre de brechas espaciales, que se identificaron en la metodología de análisis de brechas.[13]

Relaciones con actores nacionales

Las relaciones de la CRCI de Risaralda con instancias nacionales parecían variar por sector y/o tema. La CRCI mantenía contactos estrechos con actores nacionales como el MinCIT, lo cual es natural dado su rol como enlace con las CRCI, pero en otros sectores como por ejemplo el Ministerio de Agricultura, la CRCI no parece tener entrada.

Por otro lado, quedó claro que actores locales como la Cámara de Comercio de Pereira tenía una relación muy estrecha con el nivel nacional, sin depender de la CRCI. Un ejemplo de esto es el proyecto para analizar barreras técnicas a las exportaciones del departamento que la CCP manejaba en conjunto con el Viceministerio de Comercio Exterior del MinCIT, y en donde también participaron el ICA y el INVIMA. El rol de la CRCI en esta iniciativa parecía ser menor. Esta experiencia destaca la necesidad de hacer esfuerzos adicionales para fortalecer el papel de la CRCI como el sitio primario para articulación regional-nacional en materia de competitividad.

Capacidad de analizar indicadores

En el transcurso del proyecto quedó evidente que la CRCI suele interactuar con los indicadores de competitividad de forma superficial, sin entender bien la definición y construcción de las variables subyacentes. Observamos esto para algunas de las variables puntuales del IDC que analizamos con cierta profundidad, como la diversificación de las exportaciones, el costo de transporte terrestre al mercado interno, y la complejidad del aparato productivo.[14] Lo anterior presenta el riesgo de que las acciones y/o estrategias emprendidas por la CRCI para mejorar en indicadores concretos no logren su objetivo por falta de claridad sobre qué mide la variable subyacente. Por otro lado, si la CRCI llegara a entender a fondo los indicadores del IDC y otros índices como el Índice Departamental de Innovación para Colombia (IDIC), es posible que se animen a identificar otras fuentes de información que complementen los indicadores de dichos índices. Esto sería positivo. Si bien el IDC y el IDIC son herramientas fundamentales para el sistema de competitividad en las regiones, como todos los índices, cuentan con deficiencias que reducen su utilidad para algunas actividades de las CRCI. Por ejemplo, para muchas de los indicadores del IDC, es difícil contar con datos a nivel municipal, lo cual complica el análisis de brechas espaciales al interior del departamento. Además, dado que el índice se publica a mediados de cada año con datos recopilados el año anterior, al depender de esta información la CRCI trabaja con datos no

[13] Entre las tres variables críticas que se identificaron en el caso de Risaralda, existe una brecha espacial relevante en la tasa de natalidad empresarial neta.

[14] El caso de este último es ilustrativo. El indicador "complejidad del aparato productivo", que forma parte del pilar "sofisticación y diversificación" del IDC, se mide a partir de las variables de Datlas Colombia. Estas variables utilizan una definición particular de la complejidad de una actividad económica, que se basa en su ubicuidad—es decir, el número de economías que cuentan con la capacidad y conocimiento para realizar esta actividad—y la diversidad del aparato productivo de dichas economías. En cambio, el entendimiento de la CRCI de este indicador corresponde más a un uso común que equivale la complejidad con el valor agregado y la utilización de tecnología. Ver el Plan de Acción (entregable 3) de Risaralda para mayor discusión de este punto.

actualizados. Por todo lo anterior, es conveniente contar con indicadores alternativos.[15] En la medida que la CRCI desarrolle las capacidades para analizar indicadores de forma más sofisticada, e incluso generar nuevos indicadores, haría un aporte clave a la formulación y seguimiento de políticas públicas de competitividad en el departamento.

Por último, cabe señalar que la falta de capacidad técnica para analizar de forma sofisticada los indicadores representa una barrera al cumplimiento del rol de las CRCI en el proceso 2 propuesto en el entregable 6 del modelo institucional. Este proceso, que consiste en la "priorización de brechas y variables críticas" exigen un conocimiento sólido por parte de la CRCI de los indicadores, su definición, y su construcción para poder aportar a la priorización a partir de información completa y precisa.

Proceso de construcción de la Agenda Departamental de Competitividad e Innovación

La construcción de la ADCI en Risaralda, que se actualizó a fines del año pasado (2019), fue un proceso participativo y metodológicamente robusto, que condujo a una priorización de sectores estratégicos e identificación de brechas transversales. Además, el proceso generó información contextualizada para entender la causa de las brechas, lo cual hizo un aporte importante al análisis que realizamos en la etapa de implementación del proyecto.

Sin embargo, se quedó corto al momento de articular una estrategia coordinada para cerrar las brechas identificadas a partir del diagnóstico. Los Programas, Proyectos e Iniciativas (PPI) propuestos por los distintos actores parecen reflejar los proyectos propios de los actores individuales en vez de un proceso de concertación que conduzca a proyectos cooperativos entre actores. Como resultado de esto, existen varios PPI que plantean actividades parecidas, donde habría claramente oportunidades para la articulación entre distintos actores. Además, al entrar los nuevos gobiernos locales a principios del 2020, se plantearon un nuevo conjunto de PPI que reflejaron las prioridades de las nuevas administraciones departamentales y municipales. Lo anterior crea el riesgo de perder la conexión entre el diagnóstico realizado en el contexto de la ADCI y los PPI propuestos para responderlo. Esta situación refleja los desafíos que enfrenta la CRCI en general para realmente lograr la concertación de estrategias compartidas a partir de acciones coordinadas.

La CRCI y los ciclos políticos

Relacionado a este último punto, los ciclos políticos a nivel local inciden en la estabilidad de la CRCI, dado que cambios del gobierno pueden afectar la disponibilidad de recursos y/o relaciones entre el equipo de la CRCI y los demás actores locales. En el caso de Risaralda, el actual director entró a principios de 2020, poco después de la toma de posesión de la administración departamental. Esta situación puede crear la impresión de que el equipo de la CRCI está asociado

[15] En los planes operativos (entregable 7) planteamos varios indicadores auxiliarlos para cada variable crítica de los tres departamentos pilotos. En algunos casos, ellos presentan ventajas sobre los indicadores del IDC en términos de la disponibilidad de información a nivel municipal y la frecuencia de la medición, entre otros.

con cada gobernación en turno, lo cual puede terminar perjudicando la continuidad de las labores de la CRCI.

Capacidades de la CRCI de lograr compromisos de los demás actores

Si bien la CRCI mantiene buenas relaciones con los principales actores del sistema de competitividad local, existen barreras importantes que limitan a la CRCI para que cumpla plenamente con su misión, definida en el Decreto 1651, de articular todas las instancias regionales, departamentales y subregionales en materia de competitividad. Primero, la CRCI, conforme a lo establecido en el Decreto, no cuenta con personería jurídica y por ende no puede manejar sus propios proyectos. Segundo, si bien la gobernación asigna importancia a la CRCI en Risaralda, no es el escenario para la toma de decisiones sobre política pública y la asignación de recursos para proyectos de competitividad e innovación.

Lo anterior lleva a que no hay incentivos fuertes para que los demás actores del sistema de competitividad local—las cámaras de comercio, los gremios, las empresas, las secretarías de la gobernación y alcaldías, y las universidades y otras instituciones educativas—le asignen a la CRCI el nivel de protagonismo dentro del sistema de competitividad local que busca establecer el Decreto 1651. En particular, dado que los actores mencionados arriba ya cuentan con recursos financieros y humanos considerablemente mayores que los de la CRCI, no necesariamente perciben ventajas en canalizar sus proyectos a través de la CRCI o en permitir que dichos proyectos sean discutidos, moldeados, e incorporados en estrategias lideradas por la CRCI. Si los proyectos y estrategias de los actores individuales requieren de la coordinación con otros actores (incluyendo a nivel nacional), es probable que puedan concretarla de forma bilateral. De esta manera, no es claro que la CRCI tenga un efecto independiente sobre la articulación y coordinación entre los actores.

En resumen, la institucionalidad actual no garantiza que las CRCI puedan influir en la adopción de la estrategia de competitividad departamental por parte de las entidades territoriales, ET y sería necesario examinar el mecanismo que fortalezca su influencia en esta materia. Es claro que no se trata de convertirla en ejecutora de recursos, pero podría a través de una función en el proceso de priorización de la utilización de los recursos públicos como la de emitir conceptos sobre la relación de entre los proyectos y las prioridades de la ADCI, u otro mecanismo, mejorar su rol en el seguimiento de la ADCI.

De otro lado, pareciera que la CRCI no cuenta con los recursos que le permitan cumplir su rol de articulador de varias instancias de coordinación en los departamentos. Como resultado, el impacto que puede tener la CRCI en un momento dado sobre la articulación entre actores depende de dos factores coyunturales como la capacidad de convocatoria e influencia personal del director en turno y la disposición del gobernador para convertir la CRCI en un sitio donde se toman decisiones de política pública.

Por último, queda claro que los desafíos que enfrenta la CRCI para articular actores locales suponen un reto para el proceso 10 del modelo institucional, que prevé la coordinación por parte de la CRCI de los actores regionales para implementar los planes de acción. En este sentido, para que la CRCI llegue a tener un papel más fuerte en dicho modelo institucional, es necesario

fortalecer su capacidad de lograr compromisos de los actores locales principales con los planes de acción.

4.5. Reflexiones a partir de la implementación en el departamento de Sucre

Participación de actores locales y nacionales

El proceso de implementación del proyecto ha estado acompañado desde el comienzo por la gestora de la CRCI, el único miembro con el que se ha interactuado de manera permanente. La CRCI del departamento tiene un perfil más bajo comparado con las otras dos comisiones. Aunque mantiene un diálogo fluido con la gobernación y la alcaldía de Sincelejo, no parece tener mayor capacidad de incidencia en la orientación de la política de competitividad departamental. En el desarrollo de este proyecto se ha observado una buena capacidad de convocatoria de la CRCI, al lograr la participación de un número significativo de actores regionales, principalmente del sector público y de la academia. Sin embargo, dicha participación no parece responder a un acompañamiento articulado a la CRCI, sino que se da más bien en forma esporádica, dependiendo del tema. Algo similar ocurre con los representantes de la academia que se vincularon al comienzo, pero después se marginaron del proceso.

En cuanto a la participación del sector privado, el único actor que se vinculó más o menos de manera permanente fue la Cámara de Comercio de Sincelejo. Habría sido conveniente contar con la participación de representantes del sector productivo, como por ejemplo los gremios que agrupan a las pequeñas y medianas empresas o del sector agroindustrial, para aportar a la discusión sobre el cierre de brechas como la de facilidad para abrir empresa o sobre educación técnica y tecnológica. Cabe señalar que en las acciones para el cierre de esta última brecha se incluyó la conformación de una mesa de trabajo liderada por la CRCI, con representantes del gobierno, las universidades y empresarios.

Tampoco hay evidencia de interacción o coordinación con el nivel nacional, a excepción de la relación con el MinCIT.

Capacidad Técnica

Si bien la gestora acompañó con entusiasmo y dedicación todo el proceso de implementación, es claro que ella no está en capacidad de asumir el control sobre la aplicación de la metodología y el seguimiento al cierre de brechas. Esto por cuanto no cuenta con un equipo técnico ni con la posibilidad de delegar funciones o actividades en otras instancias de la CRCI. La gestora tiene también a su cargo múltiples funciones que le impiden hacerse cargo de actividades como el seguimiento a los indicadores de competitividad departamental. Sólo hasta hace poco le autorizaron la contratación de dos personas para apoyar su labor.

La CRCI y el ciclo político

La financiación de la CRCI de Sucre está actualmente a cargo de la gobernación y la Cámara de Comercio de Sincelejo, a través de un convenio que se renueva cada año, lo cual la puede hacer sensible al ciclo político. Adicionalmente, los cambios de administración pueden afectar la agenda de trabajo de la CRCI, tal como ocurrió en el caso de la ADCI, cuya elaboración se culminó al final de la anterior administración departamental y debió ser revisada por solicitud del nuevo

gobernador. El departamento tampoco cuenta con un plan regional de competitividad actualizado que permita darles continuidad a las políticas relacionadas con la competitividad y productividad en un horizonte de largo plazo.

4.6. El COVID-19 y el cierre de brechas de competitividad

En la ejecución de este proyecto no se pudo dejar de lado la pandemia del COVID-19 por dos razones principales. En primer lugar, su impacto económico sobre las finanzas nacionales y territoriales genera incertidumbre en torno a la disponibilidad de recursos para financiar los proyectos requeridos para el cierre de brechas de competitividad en un horizonte de mediano plazo. En segundo lugar, la pandemia incidió sobre la priorización de brechas, en especial sobre la brecha de penetración de internet que fue seleccionada por Sucre y Santander como una forma de tratar de acelerar la mejora de la conectividad digital en sus territorios y amortiguar así los efectos económicos y sociales de la pandemia. Esta es una tendencia que se ha dado a nivel nacional lo que posiblemente lleve a que se logre avanzar más en el cierre de esta brecha, que lo que se habría logrado en condiciones normales.

5. Recomendaciones

- Evaluar la conveniencia de que los planes de acción departamentales orientados al cierre brechas, con sus correspondientes planes operativos cuenten con la participación de la Mesa Técnica Nacional de Apoyo que propone el modelo institucional. Esa Mesa deberá ser un órgano del Comité de Regionalización, lo cual permite la integración al SNCI de todo el proceso. Este Comité es el encargado de "la interlocución entre las Comisiones Regionales de Competitividad e innovación con el Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación con el objetivo de apoyar el diseño, implementación y seguimiento de las Agendas Departamentales de Competitividad e Innovación, así como su articulación con la Agenda Nacional de Competitividad e Innovación" (decreto 1651 de 2019). El seguimiento del plan de acción, con su respectivo despliegue como plan operativo, deberá estar a cargo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en conjunto con el DNP y la CRCI respectiva.

- Para su implementación en otras CRCI se recomienda también lo siguiente:

  -Comenzar con una presentación de la actividad de elaborar e implementar un plan de acción para el cierre de las brechas de competitividad departamental al pleno de la CRCI, asegurando la presencia de las autoridades territoriales, el sector privado (gremios) y la academia (SENA y otras instituciones educativas). De esa manera se asegura la participación en la elaboración del plan de acción de todos los actores de la competitividad local.

  -Terminar con una presentación a la misma audiencia de la CRCI del plan de acción, con presencia del DNP, MINCIT y la Consejería Presidencial para la competitividad y la gestión público-privada

-Asunción del compromiso de seguimiento y apoyo del plan de acción por parte del Comité de Regionalización y del DNP como secretaría técnica del Comité.

-Diferenciar las CRCI de acuerdo con sus capacidades para establecer a priori el nivel de apoyo requerido por parte de las entidades nacionales

- Examinar los incentivos de los actores de las CRCI para obtener cooperación y estrategias convergentes alrededor de los objetivos de la competitividad y la innovación territorial. De igual forma, fue evidente la necesidad de estimular la cooperación entre municipios y entre departamentos alrededor de iniciativas de carácter regional.

- Involucrar la perspectiva regional en la definición de los ránquines de competitividad e introducir la perspectiva de las regiones funcionales para el diagnóstico y la elaboración de planes de acción para el cierre de brechas de competitividad e innovación al interior del país.

- Empoderar desde el nivel nacional a las CRCI, canalizando todas las iniciativas de competitividad e innovación a través de ellas, como espacio de análisis y concertación de prioridades de los proyectos de inversión que ejecutan los responsables de la inversión pública, y de seguimiento y balance de los PPI en función de los objetivos de la competitividad e innovación departamental.

- Revisar la conformación de las secretarías técnicas de las CRCI en el sentido que incorpore aportes técnicos o capital humano y apoyo financiero de todos los que conforman la CRCI: gremios y entidades territoriales.

- Iniciar las evaluaciones de capacidades de las CRCI con las variables propuestas en el modelo institucional propuesto, pero ir incluyendo variables adicionales con base en las lecciones que se vayan obteniendo durante la implementación del modelo institucional. Entre estas nuevas variables se podría considerar mediciones de la capacidad de las CRCI para convocar y movilizar.

- Fortalecer el Equipo de Regiones de la DIDE del DNP para que dichos enlaces puedan apoyar directamente a las CRCI (y posiblemente a otros actores como gobernaciones y alcaldías) en actividades como formulación de planes y proyectos, seguimiento y evaluación de iniciativas relacionadas con el cierre de brechas de competitividad.

- Consolidar las plataformas Innovamos y Competitivas, las cuales tienen una audiencia muy similar y, además, contenidos que se superponen. Una plataforma integrada podría funcionar como una especie de “servicio de una parada” (*one-stop shop*) o ventanilla única para las CRCI y otros actores regionales en materia de encontrar información sobre el SNCI y, sobre todo, sobre acceso a ofertas y recursos útiles.

- Examinar la viabilidad de incluir a las empresas y la academia en la secretaría técnica de las CRCI para contar con su aporte permanente.

- Hacer mayores esfuerzos para garantizar el conocimiento a nivel técnico de los índices principales de competitividad (IDC, IDIC, etc) por parte de los equipos de las CRCI, a través de sesiones de capacitación lideradas por DNP, y con participación del CPC.

1. Bibliografía

Banco Mundial. (2017). *Doing Business en Colombia 2017.*

Consejo Privado de Competitividad y Universidad del Rosario. (2019). *Índice departamental de competitividad 2019.*

DANE. (2020). *Cuentas nacionales departamentales: PIB por departamento.* https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-departamentales

2. Anexo: relación de actividades. Entregado a MINCIT