Septiembre de 2020

PROPUESTA DE MEJORAMIENTO DE LA COORDINACIÓN DE LOS SISTEMAS, COMISIONES INTERSECTORIALES, COMITÉS Y DEMÁS INSTANCIAS VIGENTES DEL GOBIERNO NACIONAL QUE TRATEN TEMAS DE COMPETITIVIDAD E INNOVACIÓN

Sexto entregable asociado al Contrato de Prestación de Servicios Profesionales Independientes No. 050-2010 suscrito entre la Fundación Suiza de Cooperación para el Desarrollo Técnico (Swisscontact) y la Universidad de Los Andes

Versión ajustada después de comentarios

Universidad de los Andes
Escuela de Gobierno
Alberto Lleras Camargo

Contenido

1 Introducción 7

2 Análisis de buenas prácticas internacionales en materia de coordinación 8

2.1 Principales hallazgos del análisis de las prácticas internacionales 9

2.1.1 Problemas de coordinación 10

2.1.2 Los mecanismos para la mejora de la coordinación 12

2.1.3 Consideraciones finales 14

2.2 Caso Colombia 17

2.2.1 Principales hallazgos en las prácticas de coordinación en Colombia 17

2.2.2 Problemas de coordinación rastreados en la literatura. 19

2.3 Recomendaciones generales 20

2.4 Recomendaciones particulares para las instancias 21

3 Análisis de prácticas de coordinación a nivel territorial en Colombia 23

4 Definición del flujo de proceso y estructura para la coordinación dando especial relevancia a las instancias de decisión 24

4.1 Marco metodológico 24

4.2 Integración de la metodología 27

4.3 Resultados del proceso de mapeo de los flujos de proceso y estructura de coordinación de las instancias 37

5 Recomendaciones a partir de los flujos de proceso y estructuras para la coordinación de instancias 52

5.1 Recomendaciones generales 52

5.2 Recomendaciones para la sostenibilidad de la propuesta de cara a un nuevo Plan Nacional de Desarrollo 53

6 Recomendaciones adicionales para mejorar el desempeño de las instancias relacionadas con competitividad e innovación 54

6.1 Análisis de correlaciones 54

6.1.1 Correlación entre eficiencia administrativa y eficacia de misión y servicio 54

6.1.2 Correlación entre eficacia de misión y servicio y subcomponentes de la dimensión de eficiencia administrativa 54

6.1.3 Correlación entre eficiencia administrativa y los subcomponentes de la dimensión de eficacia de misión y servicio 55

6.1.4 Correlación entre eficiencia administrativa, eficacia de misión y servicio y el número de funciones que tiene las instancias 56

6.1.5 Correlación entre eficiencia administrativa, eficacia de misión y servicio y la participación de los ministros y viceministros en las reuniones de las instancias 56

6.2 Síntesis de recomendaciones 58

7 Propuesta para elaborar un sistema de seguimiento básico para las instancias simplificadas y su alineación con el sistema de seguimiento de Presidencia 59

7.1 Introducción 59

7.1.1 Paso 1. Valoración inicial 61

7.1.2 Paso 2. Acuerdo sobre los resultados 62
7.1.3 Paso 3. Selección de indicadores clave 65
7.1.4 Paso 4. Construcción de la línea de base y definición de metas a alcanzar 65
7.1.5 Paso 5. Rutinas de Seguimiento 66
7.1.6 Paso 6. Uso de la información 67
7.1.7 Paso 7. Elementos para la sostenibilidad del sistema de seguimiento 68
7.2 Ejemplo básico para la aplicación de la propuesta de seguimiento. Comité de Facilitación del Comercio 69
8 Propuesta de guía técnica de criterios necesarios para la creación de comités y otras instancias 72
9 Conclusiones 74
10 Bibliografía 77
Anexo 1 – Análisis de redes de coordinación de las instancias de acuerdo a cada una de las líneas estratégicas por pacto del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 79
Anexo 2 – Análisis de redes de coordinación de las instancias por sector de acuerdo a cada una de las líneas estratégicas por pacto del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 94
Anexo 3 – Análisis de roles de las instancias de acuerdo a cada una de las líneas estratégicas y pactos del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 107

Índice de Tablas

Tabla 1 - Síntesis de problemas de coordinación basado en la revisión de literatura y prácticas internacionales 11
Tabla 2 - Clasificación de mecanismos para la mejora de la coordinación - Basado en: Bouckaert et al (2010) 13
Tabla 3 - Síntesis de revisión de prácticas internacionales en materia de coordinación 16
Tabla 4 - Posibles roles de las instancias para determinar el esquema de coordinación - Basado en: Friedman,B. (2006) Policy analysis as organizational analysis. In: Handbook of Public Policy. Oxford University Press. 28
Tabla 5 - Tipologías de instrumentos de política producidos por las instancias 29
Tabla 6 - Niveles de alcance de las acciones de las instancias 29
Tabla 7 - Relación entre los productos de la instancia y los productos de las Iniciativas Transformacionales 64
Tabla 8 - Relación entre los productos de la instancia y los Hitos de las Iniciativas Transformacionales 64
Tabla 9 - Ejemplo básico para planear un sistema de seguimiento de una instancia del SNCI 66
Tabla 10 - Ejemplo de información de seguimiento para las instancias del SNCI 67
Tabla 11 - Relación entre los productos del CFC y los productos de las Iniciativas Transformacionales 71
Tabla 12 - Ejemplo básico para planear un sistema de seguimiento para el CFC 71
Tabla 13 - Ejemplo de información de seguimiento para el CFC 72
Tabla 14 Análisis de roles de las instancias de acuerdo a cada una de las líneas estratégicas y pactos del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 114

Índice de Figuras

Figura 1 - Proceso de compilación y revisión de las prácticas internacionales y nacionales de coordinación 8
Figura 2 - Instancias con relación transversal al PND 30
Figura 3 - Resultados generales del análisis de redes de coordinación a nivel de pacto del PND 31
Figura 4 - Resultados generales del análisis de redes de coordinación a nivel de línea estratégica del PND 32
Figura 5 - Esquema general del flujo de proceso y estructura de coordinación de las instancias 33
Figura 6 - Papel de las instancias con rol dueño/decisor 34
Figura 7 - Papel de las instancias con rol influenciador 35
Figura 8 - Papel de las instancias con rol influenciador/encargado de entrega 36
Figura 9 - Líneas de comunicación en el flujo de coordinación 37
Figura 10 - Flujo de proceso y estructura de coordinación para el I. Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia 38
Figura 11 - Flujo de proceso y estructura de coordinación para el II. Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos. 39
Figura 12- Flujo de proceso y estructura de coordinación para el III. Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados 40
Figura 13- Flujo de proceso y estructura de coordinación para el IV. Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo 41
Figura 14- Flujo de proceso y estructura de coordinación para el V. Pacto por la Ciencia, la Tecnología y la Innovación: un sistema para construir el conocimiento de la Colombia del futuro 42
Figura 15- Flujo de proceso y estructura de coordinación para el VI. Pacto por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional. 43
Figura 16- Flujo de proceso y estructura de coordinación para el VII. Pacto por la transformación digital de Colombia: Gobierno, empresas y hogares conectados con la era del conocimiento 44

Figura 17- Flujo de proceso y estructura de coordinación para el VIII. Pacto por la calidad y eficiencia de servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos 45
Figura 18- Flujo de proceso y estructura de coordinación para el IX. Pacto por los recursos mineroenergéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades. 46
Figura 19- Flujo de proceso y estructura de coordinación para el X. Pacto por la protección y promoción de nuestra cultura y desarrollo de la economía naranja 47
Figura 20- Flujo de proceso y estructura de coordinación para el XI. Pacto por la Construcción de Paz: Cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas 48
Figura 21 - Flujo de proceso y estructura de coordinación para el XIV. Pacto de equidad para las mujeres 49
Figura 22 - Flujo de proceso y estructura de coordinación para el XV. Pacto por una gestión pública efectiva 50
Figura 23- Flujo de proceso y estructura de coordinación para el XVI. Pacto por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones 51
Figura 24 - La importancia del seguimiento de los programas y las políticas públicas - Adaptado de Osborne & Gaebler (1992). 59
Figura 25 - Pasos para elaborar el sistema de seguimiento de las instancias del SNCI - Basado en Kusek y Rist (2004). 61
Figura 26 - Cadena de valor de las instancias del SNCI - basada en DNP (2014a) 62
Figura 27 - Pirámide de Cumplimiento de las Iniciativas Transformacionales – Fuente: Consejería Presidencial para la Gestión y Cumplimiento (CPGC) 63
Figura 28- Cadena de valor e indicadores de la pirámide de cumplimiento - Basado en: Consejería Presidencial para la Gestión y Cumplimiento (CPGC) 63
Figura 29 - Alineación entre la cadena de valor de la instancia y las iniciativas transformacionales - basada en DNP (2014a) y CPGC (2020) 64
Figura 30 - Requisitos básicos para seleccionar indicadores - Basado en: Kusek y Rist (2004) 65
Figura 31 - Cadena de valor del Comité de Facilitación del Comercio – Basado en: DNP (2014a) 69
Figura 32 - Cadena de valor de la pirámide de cumplimiento relacionada con el CFC – Basado en CPGC (2020) 70
Figura 33 - Alineación entre la cadena de valor del CFC y las iniciativas transformacionales – Basado en: DNP (2014a) y CPGC (2020) 70
Figura 35- Análisis de redes de coordinación para el pacto I. Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia 79
Figura 36- Análisis de redes de coordinación para el pacto II. Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos. 80
Figura 37- Análisis de redes de coordinación para el pacto III. Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados 81
Figura 38- Análisis de redes de coordinación para el pacto IV. Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo 82
Figura 39- Análisis de redes de coordinación para el pacto V. Pacto por la Ciencia, la Tecnología y la Innovación: un sistema para construir el conocimiento de la Colombia del futuro 83
Figura 40- Análisis de redes de coordinación para el pacto VI. Pacto por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional. 84
Figura 41- Análisis de redes de coordinación para el pacto VII. Pacto por la transformación digital de Colombia: Gobierno, empresas y hogares conectados con la era del conocimiento 85
Figura 42- Análisis de redes de coordinación para el pacto VIII. Pacto por la calidad y eficiencia de servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos 86
Figura 43- Análisis de redes de coordinación para el pacto IX. Pacto por los recursos mineroenergéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades. 87
Figura 44- Análisis de redes de coordinación para el pacto X. Pacto por la protección y promoción de nuestra cultura y desarrollo de la economía naranja 88

Figura 45- Análisis de redes de coordinación para el pacto XI. Pacto por la Construcción de Paz: Cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas 89
Figura 46- Análisis de redes de coordinación para el pacto XII. Pacto por la equidad de oportunidades para grupos étnicos: indígenas, negros, afrocolombianos, raizales, palenqueros y Rrom 90
Figura 47- Análisis de redes de coordinación para el pacto XIV. Pacto de equidad para las mujeres 91
Figura 48- Análisis de redes de coordinación para el pacto XV. Pacto por una gestión pública efectiva .. 92
Figura 49- Análisis de redes de coordinación para el pacto XVI. Pacto por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones 93
Figura 50 - Análisis de redes de coordinación de las instancias por sector por pacto - Sector Agricultura y Desarrollo Rural 94
Figura 51 - Análisis de redes de coordinación de las instancias por sector por pacto - Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible 95
Figura 52 - Análisis de redes de coordinación de las instancias por sector por pacto - Sector Comercio, Industria y Turismo 96
Figura 53 - Análisis de redes de coordinación de las instancias por sector por pacto - Sector Ciencia y Tecnología 97
Figura 54 - Análisis de redes de coordinación de las instancias por sector por pacto - Sector Cultura 98
Figura 55 - Análisis de redes de coordinación de las instancias por sector por pacto - Sector Planeación Nacional 98
Figura 56 - Análisis de redes de coordinación de las instancias por sector por pacto - Sector Educación Nacional 99
Figura 57 - Análisis de redes de coordinación de las instancias por sector por pacto - Sector Función Pública 100
Figura 58 - Análisis de redes de coordinación de las instancias por sector por pacto - Sector Hacienda y Crédito Público 101
Figura 59 - Análisis de redes de coordinación de las instancias por sector por pacto - Sector Presidencia de la República 102
Figura 60 - Análisis de redes de coordinación de las instancias por sector por pacto - Sector Relaciones Exteriores 103
Figura 61 - Análisis de redes de coordinación de las instancias por sector por pacto - Sector Salud y Protección Social 104
Figura 62 - Análisis de redes de coordinación de las instancias por sector por pacto - Sector Tecnologías de la Información y las Comunicaciones 105
Figura 63 - Análisis de redes de coordinación de las instancias por sector por pacto - Sector Transporte 106

Índice de gráficas

Gráfica 1 - Correlación entre eficiencia administrativa y eficacia de misión y servicio 54
Gráfica 2 - Correlación entre eficacia de misión y servicio y subcomponentes de la dimensión de eficiencia administrativa - Funcionamiento 55
Gráfica 3 - Correlación entre eficacia de misión y servicio y subcomponentes de la dimensión de eficiencia administrativa – Componente costo/resultados 55
Gráfica 4- Correlación entre eficiencia administrativa y los subcomponentes de la dimensión de eficacia de misión y servicio - Coordinación 56
Gráfica 5 - Correlación entre eficiencia administrativa y los subcomponentes de la dimensión de eficacia de misión y servicio - Resultados 56
Gráfica 6 - Correlación entre eficiencia administrativa, eficacia de misión y servicio y la participación de los ministros y viceministros en las reuniones de las instancias - Eficacia 58
Gráfica 7 - Correlación entre eficiencia administrativa, eficacia de misión y servicio y la participación de los ministros y viceministros en las reuniones de las instancias - Eficiencia administrativa 58

1 Introducción

Este entregable tiene como objetivo consolidad las recomendaciones para el mejoramiento de la coordinación de los sistemas, comisiones intersectoriales, comités y demás instancias vigentes del Gobierno Nacional que traten temas de competitividad e innovación.

Los anteriores entregables, en el marco de esta consultoría, buscaron identificar y analizar las instancias que tratan temas relacionados con competitividad e innovación, para así efectuar una propuesta de simplificación y optimización y diseñar un plan de implantación de dicha propuesta. Este entregable, tiene como punto de partida dicha propuesta de simplificación y busca hacer recomendaciones y brindar elementos técnicos para mejorar la coordinación de las instancias hacía el futuro.

Para lograr el objetivo propuesto en este entregable presentamos: Primero, la revisión de buenas prácticas internacionales de coordinación y las recomendaciones que se desprenden de ellas. La revisión incluyo veintidós países, mas Colombia. Ahí identificamos cuales son los principales problemas de coordinación, los instrumentos utilizados para los diferentes países para solucionarlos. También, revisamos estudios de coordinación en Colombia, para de esa forma construir recomendaciones puntuales para el país.

Segundo, reconstruimos las principales conclusiones que obtuvimos en las salidas de campo realizadas en Antioquia, Santander, Cali y Cundinamarca/Bogotá. En esa sección mostramos los principales problemas de coordinación en las regiones y entre las regiones y el nivel nacional. Una vez identificadas las dificultades de coordinación, realizamos varias recomendaciones para atender dichas problemáticas. Dentro de nuestras propuestas se destaca la necesidad de utilizar la capacidad de instancias instalada en las regiones y no replicar estructuras.

Tercero, presentamos un modelo de flujo de procesos que ilustra cómo debería funcionar idealmente la coordinación entre las instancias, después del proceso de simplificación y optimización. El modelo que proponemos hace énfasis en las interacciones necesarias para tomar decisiones y construir productos en las instancias, a la luz de las líneas y estrategias de la Agenda Nacional de Competitividad e Innovación 2019 - 2022 y el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022.

Cuarto, utilizamos los datos correspondientes al análisis de simplificación de instancia para realizar un análisis de correlaciones, que destaque las características que se asocian en mayor medida con la eficiencia administrativa y la eficacia de misión y servicio de las instancias. Partiendo de ese análisis encontramos que las dos dimensiones son en gran medida interdependientes. Por lo tanto, realizamos una serie de recomendación que hacen énfasis en la necesidad de fortalecer tanto la eficiencia como la eficacia.

Quinto, en este entregable presentamos una propuesta para elaborar un sistema de seguimiento básico para las instancias simplificadas y su alineación con el sistema de seguimiento de Presidencia. La propuesta, hace énfasis en identificar la cadena de valor de las instancias y ajustarla con los hitos de implementación de las iniciativas transformacionales del gobierno nacional.

Finalmente, elaboramos una guía técnica que contiene una propuesta de criterios que se deberían tener en cuenta para la creación de instancias en el futuro. Los requisitos sugeridos están basados en los lineamientos de técnica normativa del gobierno nacional, las propuestas de mejora regulatoria de la OECD y el concepto de legislación temporal. Dentro de los criterios propuesto, se destaca, entre otros: (i) la necesidad de justificar el problema de coordinación que atenderá la instancia; (ii) la revisión de instancia similares que pueden atender dicho problema; (iii) la verificación de la alineación entre el tipo de instancia que se va a crear y las funciones que ejercerá; (iv) la creación de instancia con vigencia temporal y; (v) la invitación a utilizar mecanismos no jurídicos para la creación de instancia.

2 Análisis de buenas prácticas internacionales en materia de coordinación

Con el objetivo de construir una propuesta encaminada a mejorar la coordinación entre las instancias del gobierno nacional, llevamos a cabo una revisión de prácticas internacionales de coordinación entre organizaciones públicas. La revisión abarcó las experiencias implementadas por veintidós países de los cinco continentes.

Particularmente, tomamos como referentes teóricos y analíticos, entre otros, a Bouckaert et al. (2010), quienes estudiaron las experiencias de países europeos, como también lo hicieron Thurid Hustedt et al. (2014). Adicionalmente, revisamos casos globales compilados por el Banco Mundial (2018) y, para los países latinoamericanos y centroamericanos empleamos, entre otros, los análisis realizados por la OECD en distintos años. Finalmente, para el caso colombiano, utilizamos dos estudios realizados por la OECD en 2013 sobre regulación y buen gobierno, y el estudio realizado por Diego A. Molano en 2014 sobre la coordinación interagencial.

Tuvimos en cuenta diferentes casos desarrollados, principalmente a nivel nacional, para los siguientes países: Francia, Países Bajos, Suecia, Estados Unidos, Reino Unido, España, Irlanda, México, Chile, Argentina, Nueva Zelanda, Bélgica, Rwanda, Malasia, Mozambique, Brasil, Indonesia, India, Armenia, Alemania, Dinamarca e Italia. Estas experiencias ocurrieron entre 1970 y 2019. Para desarrollar la compilación de prácticas de coordinación realizamos el proceso detallado en la Figura 1.

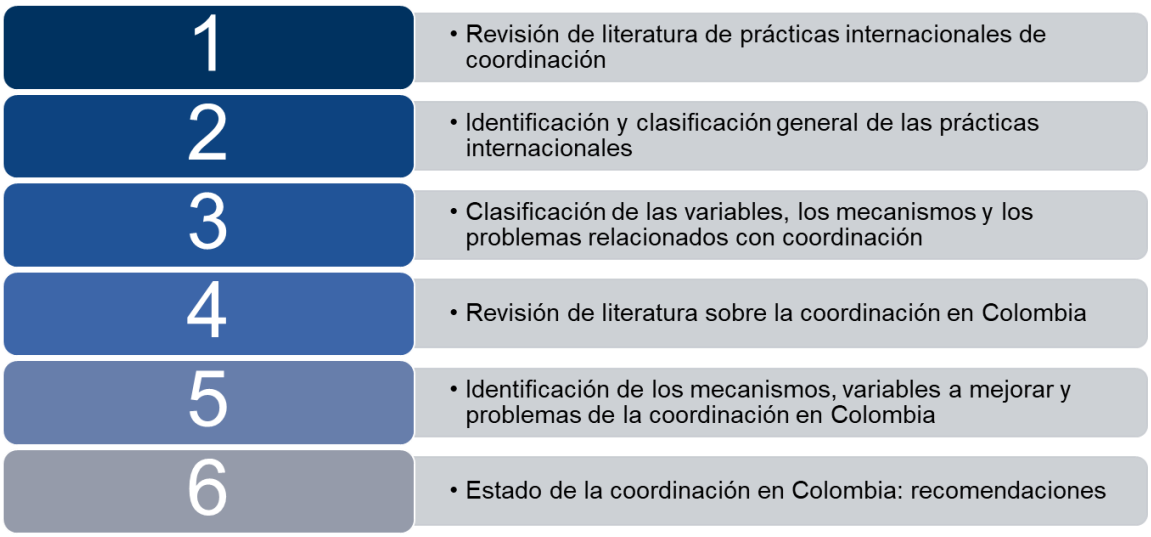


Figura 1 - Proceso de compilación y revisión de las prácticas internacionales y nacionales de coordinación

La sección sobre prácticas internacionales evidencia que los países analizados han sufrido principalmente de problemas de (i) fragmentación o autonomía extrema; (ii) redundancias, duplicaciones y superposiciones; (iii) inconsistencias, incompatibilidad o conflicto entre objetivos y resultados; y (iv) asimetrías de información. Para solucionar estos y otros problemas los gobiernos y organizaciones internacionales han implementado diferentes mecanismos, entre estos los más frecuentes han sido el establecimiento de una función o entidad coordinadora específica, mecanismos de aprendizaje interorganizacional y los sistemas de intercambio de información.

Luego de hacer un análisis de las prácticas internacionales, exponemos el estado de la coordinación en Colombia y relacionamos el caso colombiano con el de otros países. Al respecto, presentamos una serie de recomendaciones relacionadas con: (i) mejorar la cultura de coordinación entre las entidades y funcionarios; (ii) implementar acciones de gestión del talento humano encaminadas a la mejora de los procesos de coordinación; (iii) implementar acciones para el manejo de la información para la mejora de los procesos de coordinación; (iv) implementar acciones encaminadas a la consistencia en el diseño e

implementación de políticas y regulaciones; y (v) diseñar e implementar mecanismos de coordinación de estructura en cadena, gestión financiera, aprendizaje interorganizacional, reorganización de competencias y reorganización de líneas de control.

2.1 Principales hallazgos del análisis de las prácticas internacionales

Las preocupaciones centrales y esfuerzos realizados por los distintos países hacia la mejora de la coordinación han estado enfocados principalmente en los siguientes aspectos generales: (i) la cultura de coordinación; (ii) la gestión del talento humano para la mejora de la coordinación; (iii) el manejo presupuestal eficiente para la coordinación; (iv) el manejo de la información para la mejora de los procesos de coordinación; (v) la gestión basada en resultados; (vi) la reglamentación para la mejora de la coordinación; y (vii) la coordinación en la práctica[1].

Sobre *la cultura de coordinación*, que es entendida como el conjunto de normas y valores sociales e individuales relacionados con coordinación, observamos que los países han dirigido esfuerzos principalmente hacia la mejora de los procesos de cooperación y colaboración, la confianza entre los funcionarios, la comunicación, el liderazgo, la cultura de red y el intercambio de información. Un caso notable al respecto fueron las iniciativas realizadas en Manaus, Brasil, donde la secretaría de finanzas dedicó grandes esfuerzos en cambiar la cultura dentro de su propia entidad, así como en otras oficinas gubernamentales. Los consultores capacitaron a los gerentes dentro de la secretaría y otras entidades para generar confianza, credibilidad y respeto en su personal, y llevaron a cabo talleres para generar orgullo y camaradería entre los funcionarios públicos (World Economic Bank, 2018).

En esta misma línea *la gestión del talento humano*, entendida como aquellos procesos y acciones diseñados para gestionar, desarrollar y motivar a los funcionarios para mejorar la coordinación, es también importante. El desarrollo de las capacidades y habilidades de los empleados estatales, la movilidad de la alta dirección y rotación del personal y, además, la supervisión y los sistemas de incentivos para la coordinación son algunos de los aspectos relacionados con la gestión del talento humano sobre los cuales algunos países han realizado esfuerzos importantes. Al respecto, tal como lo hizo Brasil con sus programas de capacitación para la mejora de la cultura de los funcionarios, en Suecia fue creado un Consejo Nacional de Calidad y Desarrollo como un escenario para desarrollar habilidades y competencias, seminarios y programas de desarrollo y una estrecha cooperación entre el gobierno con investigadores de universidades y colegios (Bouckaert et al., 2010). Además, en varios países, como es el caso de Países Bajos fue creada la *Algemene Bestuursdienst* que tuvo como uno de sus principales objetivos crear una cultura con valores y normas compartidos en el gobierno central, mediante la capacitación y la rotación en la gestión.

Sin embargo, la capacitación y el desarrollo de una cultura de coordinación no son los únicos aspectos importantes para lograr la coordinación, los distintos casos analizados hacen énfasis en seguir un *manejo presupuestal eficiente*. Este corresponde a las acciones coordinadas encaminadas a equilibrar las cuentas de ingresos y gastos de una organización. Lo anterior incluye la coordinación en la gestión financiera y la coordinación en la gestión de adquisiciones. Al respecto el programa Copérnico en Bélgica fue un mecanismo de control presupuestario donde varios actores participaron a nivel ministerial: la Inspección de Finanzas, varios comisionados gubernamentales y el Tribunal de Cuentas. Los niveles de control se centraron en el manejo de los recursos, pero también incluyeron pruebas de compatibilidad con la política del gobierno (Bouckaert et al., 2010).

Ahora bien, para varios de los casos estudiados, encontramos que tiene gran relevancia *el manejo de la información para la mejora de los procesos de coordinación*, este hace referencia al conjunto de acciones coordinadas encaminadas hacia el uso de herramientas para disponer y utilizar de forma eficiente datos adquiridos por la misma entidad u otras entidades. Esto corresponde a la capacidad de tener información accesible y oportuna para los encargados de la toma de decisiones, los sistemas de servicios compartidos y los sistemas y datos de TI. Al respecto encontramos que algunos países crearon herramientas

[1] Para más información sobre esta clasificación realizada ver el Anexo 2. Variables y dimensiones relacionadas con coordinación.

encaminadas a la mejora del manejo de la información, tal como el caso de Indonesia, el cual creó *Oracle E-Business Suite,* un sistema "comercial disponible" que permitiría al gobierno informar y realizar un seguimiento de la realización de su presupuesto en tiempo real (World Economic Bank, 2018).

También encontramos que la *gestión basada en resultados de coordinación*, entendida como la orientación de todas las acciones y uso de los recursos hacia el logro de resultados claramente definidos y demostrables, es importante para la coordinación. La gestión basada en resultados incluye mecanismos de evaluación y seguimiento de las acciones de coordinación, los procesos de transparencia y rendición de cuentas de procesos relacionados de coordinación y procesos de planeación relacionados con la estandarización de acuerdos de desempeño para la coordinación. Sobre los procesos de evaluación y seguimiento en España fue creada la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios – AEVAL. Una de las justificaciones originales para la creación de esta agencia fue mejorar la evaluación de las políticas públicas con el fin de mejorar la coordinación del gobierno y la implementación de estas. AEVAL introdujo un sistema de gestión del desempeño, complementado con un sistema de control basado en el seguimiento y rendición de cuentas de los resultados (José M. Alonso, Judith Clifton y Daniel Díaz-Fuentes, 2014).

Otro aspecto importante que encontramos en el análisis es el relacionado con la *reglamentación para la coordinación*, este refiere a la regulación de las disposiciones normativas respecto la consolidación formal de las entidades, funciones o responsabilidades. Este aspecto está relacionado con proveer un marco legal sólido para la coordinación, la formalización de procesos de toma de decisión y, en algunos casos, la flexibilización de la normatividad de modo tal que esta no límite de manera innecesaria las capacidades y facultades de la agencia. Por ejemplo, en Chile y en Suecia se han llevado a cabo esfuerzos con el fin de tener un marco legal que respalde los procesos de coordinación (OECD, 2016).

Sin embargo, es claro que proveer un marco legal sólido o formalizar los procesos de toma de decisión no es suficiente si en la práctica no se toman acciones concretas para la coordinación. A este aspecto lo llamamos *coordinación en la práctica* y hace referencia a la estructuración de las funciones, el diseño e implementación de las prácticas de coordinación. Acá encontramos todos los procesos relacionados con la creación de funciones de coordinación; la consistencia al diseñar e implementar políticas y regulaciones de cara a las de sus contrapartes; la claridad de las funciones, responsabilidades y objetivos para la toma de decisiones; la estandarización de procesos; la creación de funciones o espacios para la consulta interagencial y, entre otras más (Ver Anexo 2), las acciones encaminadas a la reducción de complejidad y duplicidad de procesos. Al respecto varios países han encaminado acciones relacionadas con la coordinación en la práctica, entre otros, un caso representativo es el de Irlanda, país en el cual fue nombrado un Gerente de Transformación de Servicios Compartidos para coordinar y supervisar la creación de una Oficina Nacional de Servicios Compartidos (MacCarthaigh, 2014). Otro caso es el de Alemania país en el cual fue creado el grupo de trabajo interministerial sobre política de adaptación en 2008 para permitir la coordinación interministerial (Hustedt, 2014).

Ahora bien, estos aspectos centrales sobre los cuales han enfocado sus acciones los diferentes países analizados responden en muchos casos a problemas relacionados con coordinación y mecanismos utilizados para mejorar la coordinación, tal como lo presentamos a continuación.

2.1.1 Problemas de coordinación

Siguiendo a Bouckaert et al. (2010), la causa principal de los problemas de coordinación es la especialización. La especialización se puede definir como la creación de nuevas organizaciones del sector público, con objetivos limitados y tareas específicas que pueden ser en algunos casos conflictivas (Pollitt y Bouckaert 2004; Hood y Dunsire 1981, citado por Bouckaert et al., 2010). La especialización puede ser horizontal, que consiste en la división de organizaciones en el mismo nivel administrativo y jerárquico, o vertical, la cual consiste en la diferenciación de responsabilidades entre diferentes niveles jerárquicos (Laegreid et al. 2003, citado por Bouckaert et al., 2010).

Según Bouckaert et al. (2010), la especialización causa problemas de coordinación a través de dos mecanismos: el aumento de las organizaciones con algún grado de autonomía y la aceleración de la heterogeneidad y diversidad de las organizaciones al reducir la estandarización y la uniformidad de las prácticas de gestión.

Adicionalmente, Bouckaert et al. (2010) expresan que los problemas de coordinación tienen raíces políticas, administrativas y organizativas. Por un lado, los individuos y las organizaciones podrían no cooperar por temor a reducir sus posibilidades de alcanzar réditos políticos. Por otro lado, los intentos de coherencia en el gobierno pueden verse afectados por rutinas burocráticas y administrativas. Finalmente, puede existir falta de coordinación por parte de organizaciones que son reticentes a cambiar la forma como operar y toman decisiones. Los problemas de coordinación también pueden ser individuales y culturales. Los primeros, están relacionados, por ejemplo, en la falta de iniciativa individual para compartir información y los segundo con la falta de confianza en otros agentes u organizaciones.

Adicionalmente, tal como lo mencionan Bouckaert et al. (2010), el problema de coordinación es, en realidad, un conjunto de varios problemas que resultan de fallas al intentar alinear una política pública con otra. Basados en la revisión de literatura y prácticas, identificamos los siguientes problemas de coordinación, presentado en la Tabla 1.

Problemas de coordinación
Falta de intención individual para coordinar
Fragmentación y autonomía extrema
Redundancias, duplicaciones y superposiciones
Inconsistencias, incompatibilidades o conflictos
Lagunas
Brechas de servicios
Ideologías organizacionales
Valores profesionales diferentes sobre lo que es bueno en su área
Extensión de los problemas en el tiempo
La rendición de cuentas
Asimetrías de información
Falta de procesos de monitoreo y evaluación
Control de presupuesto y uso ineficiente de los recursos
Falta de delegación para la toma de decisiones

Tabla 1 - Síntesis de problemas de coordinación basado en la revisión de literatura y prácticas internacionales

La *falta de intención individual* refleja la carencia de voluntad o motivación para coordinar, lo cual puede resultar de la falta de interés de los individuos en hacer parte de los procesos de toma de decisión o de la falta de interés en las acciones de compartir y publicar información. También, este comportamiento podría ser el resultado de la falta de incentivos individuales para coordinar.

La *fragmentación del poder político* en varias organizaciones y *la autonomía extrema*, que es resultado de dicha fragmentación, son también problemas de la coordinación. Ejemplo de lo anterior es la autonomía de las agencias del gobierno central sueco que ha presentado desafíos importantes para los líderes políticos y administrativos que desean crear coherencia entre los programas públicos en Suecia. Sin embargo, la falta de autonomía en los procesos de toma de decisión puede ser también un problema ya que puede fomentar retrasos y lagunas en la implementación de una política o proyecto. Por ejemplo, en Estados Unidos, si bien el presidente puede emitir, rescindir y enmendar órdenes ejecutivas a su voluntad, no tiene autoridad legal para exigir el cumplimiento de la mayoría de sus órdenes y debe hacerlas cumplir indirectamente mediante maniobras políticas dentro del poder ejecutivo (Bradley, 2011).

Un problema muy frecuente de la coordinación es encontrar *redundancias, duplicaciones o superposiciones* entre distintos proyectos y políticas o entre las funciones y decisiones tomadas por distintos organismos. Por ejemplo, en el caso de Países Bajos, encontramos problemas de redundancias y superposiciones en cuanto al manejo administrativo de procesos. Por tal motivo, los estudios de este caso encuentran una gran necesidad de simplificación regulatoria y reducción de la carga administrativa (Bouckaert et al., 2010).

Además de las redundancias, las duplicaciones y las superposiciones, es posible encontrar *contradicciones, inconsistencias e incompatibilidades* o conflictos entre distintas políticas o entre sus objetivos y sus resultados. Un ejemplo de este problema de coordinación, citado por Bouckaert et al. (2010), se encuentra en el gobierno francés, el cual promueve el consumo de vino francés, pero, a su vez, se preocupa por las altas tasas de conductores ebrios. Ahora bien, se pueden encontrar también *lagunas* en la construcción de las políticas, ya sea en el diseño de distintos programas o en la falta de funciones explicitas para la solución de problemas, como también problemas de asimetrías de información, en los cuales una entidad, organización o nivel de gobierno posee más o mejor información frente a otras entidades o niveles de gobierno.

En otros casos, mencionan Bouckaert et al. (2010), los programas gubernamentales pueden presentar *brechas importantes* para que los servicios necesarios no estén disponibles para el público o para segmentos específicos de la población. Estas brechas de servicios a menudo ocurren en casos donde algunas categorías de personas con características particulares están excluidas de recibir servicios (Bouckaert et al., 2010).

Adicionalmente, *las ideologías organizacionales y los valores profesionales diferentes* son problemas de coordinación debido a que pueden afectar el compromiso de los individuos y las organizaciones con las creencias sobre lo que constituye una buena práctica en su área, a su vez, las ideologías pueden afectar indirectamente los lazos de confianza entre distintas organizaciones e individuos. Estas diferencias ideológicas muchas veces son causadas por las barreras que se observan en las divisiones de los partidos políticos o problemas políticos construidos históricamente.

Por otra parte, si bien el tiempo no es un problema en sí mismo, según el análisis de Bouckaert et al. (2010), los problemas de coordinación se *extienden a lo largo del tiempo* y pueden ser aún más difíciles de manejar que los problemas convencionales porque las organizaciones involucradas pueden no estar en contacto inmediato entre sí y, por lo tanto, pueden no reconocer la forma en que interactúan las decisiones.

También, el mal manejo de los procesos de *rendición de cuentas* (*accountability*) es un problema importante de la coordinación. Para que la rendición de cuentas administrativa funcione de manera efectiva, se debe contar con responsabilidad y propósitos claramente identificables para los que ejecutan fondos públicos. El mal manejo de los procesos de rendición de cuentas puede nublar algunas de estas relaciones autoritativas y hacer que sea más difícil rastrear las fuentes del poder legal y los usos del dinero público (Bouckaert et al., 2010). A su vez, los problemas relacionados con el *control de presupuesto* y el *uso ineficiente de los recursos* son también mencionados en los casos de análisis.

Finalmente, un problema que puede aumentar aún más las fallas de coordinación es la *falta de procesos de monitoreo y evaluación,* los cuales son indispensables para hacer seguimiento a las políticas y proyectos gubernamentales. La falta de estos procesos puede traer consigo cuellos de botella, sobrevaloraciones o infravaloraciones de políticas y proyectos, problemas que podrían estar retrasando la eficiencia de los procesos de coordinación entre las organizaciones.

2.1.2 Los mecanismos para la mejora de la coordinación

Con el fin de mitigar los problemas de coordinación, los gobiernos de los diferentes países estudiados han desarrollado mecanismos, o instrumentos de coordinación. Estos pueden ser actividades, legislaciones u organizaciones creadas para lograr la coordinación. Estos mecanismos pueden funcionar mediante el uso de la autoridad, es decir, utilizando las relaciones jerárquicas de poder; por medio de la competencia, utilizando mercados, o por medio de la cooperación, utilizando la confianza y la solidaridad (Bouckaert et al., 2010).

Los distintos mecanismos encontrados en la literatura para el logro de la coordinación pueden ser abarcados bajo la tipología ya creada por Bouckaert et al. (2010) presentados en la Tabla 2 y lo explicamos a continuación.

Clasificación de mecanismos para la mejora de la coordinación
Mecanismos estructurales
Reorganización de competencias: fusión o división organizativa; centralización o descentralización
Reorganización de líneas de control
Establecimiento de una función o entidad coordinadora específica
Mercados regulados: mercados internos, cuasimercados, mercados de cupones y mercados externos
Sistemas de intercambio de información
Órganos consultivos y deliberativos
Entidades para la toma colectiva de decisiones
Organizaciones comunes (organización de asociación)
Estructuras de gestión de la cadena
Mecanismos de gestión
Gestión estratégica de abajo hacia arriba e interactiva
Gestión estratégica de arriba hacia abajo y unilateral
Gestión financiera (presupuestación, contabilidad y auditoría).
Sistemas tradicionales de gestión financiera orientados a los insumos
Sistemas de gestión financiera orientados a resultados centrados en incentivos para unidades
Sistemas de gestión financiera orientados a resultados orientados hacia el intercambio de información y la consolidación de acuerdo con las carteras de políticas.
Aprendizaje interorganizacional: gestión de la cultura (mediante formación, rotación, gestión de carrera, mercado laboral interno); gestión de competencias e información
Instrumentos de procedimiento relativos a la consulta y revisión obligatorias

Tabla 2 - Clasificación de mecanismos para la mejora de la coordinación - Basado en: Bouckaert et al (2010)

2.1.2.1 Mecanismos estructurales

Para empezar, los países analizados han utilizado la *reorganización de competencias* para mejorar la coordinación uniendo las actividades relacionadas mediante la fusión de organizaciones o al separarlas de otras organizaciones con actividades completamente diferentes. En esta misma línea distintos países han optado, en algunos casos, por la *reorganización de líneas de control,* bajo las cuales los políticos y los superiores administrativos (en el caso de Colombia serían los ministros y directores de Departamentos Administrativos) pueden emitir órdenes a través de las líneas de control a las organizaciones subordinadas.

Otro de los mecanismos utilizados es el *establecimiento funciones a un individuo o unidad cuya única o principal función es coordinar* las actividades de las diferentes organizaciones en un sistema interorganizacional. Ejemplo de este mecanismo fue la creación de la ASEA del sector de hidrocarburos en México, la ASEA asumió las responsabilidades que recaían en una amplia gama de actores (desde ministerios federales hasta entidades federativas), y le fueron concedidas responsabilidades en áreas previamente autorreguladas por PEMEX como único operador del sector de hidrocarburos (Morales y Pietikainen, 2018).

Además, algunos países han optado por la *creación de mercados regulados*, estos se utilizan para crear estímulos y sanciones que induzcan un comportamiento apropiado por parte de las organizaciones públicas. La coordinación de tareas y actividades por parte de diferentes organizaciones se realiza a través de mecanismos de precio y competencia, oferta y demanda. El dinero y los incentivos son cruciales. Los proveedores se financian principalmente a través de ventas a sus clientes y compradores, y su demanda determina las actividades de los proveedores. Estos mecanismos han sido implementados en países como Suecia y Países Bajos.

También, otro mecanismo importante es la creación de *sistemas para el intercambio de información*. La creación de estos sistemas ayuda a crear ajustes de las actividades de las organizaciones en línea con las de otras organizaciones. A través de sistemas y arreglos para el intercambio de información, los flujos de información y el intercambio pueden organizarse mejor. Por ejemplo, Irlanda creó plataformas y especificaciones informáticas comunes para todos los organismos públicos (MacCarthaigh, 2014).

Los *órganos consultivos y deliberativos (*en el caso de Colombia serían las instancias de coordinación) son también mecanismos importantes para la mejora de la coordinación. En estos los representantes de

diferentes organizaciones intercambian información y las organizaciones pueden ajustar mutuamente sus actividades en función de información intercambiada. Además del intercambio de información, se pueden discutir y negociar temas relevantes para las diferentes organizaciones, e incluso se pueden elaborar estrategias conjuntas. Las *entidades para la toma colectiva de decisiones* representan un nivel de cooperación mayor al de los órganos consultivos. Estos órganos conjuntos de toma de decisiones permiten una planificación conjunta y un trabajo conjunto más fácilmente que las formas más débiles de cooperación. Las *organizaciones comunes u asociación de organizaciones* son juntas de toma de decisiones estratégicas formadas por altos funcionarios de las diferentes organizaciones que pertenecen a un conjunto de agencias para establecer estrategias colectivas e implementarlas.

Finalmente, las estructuras de gestión de la cadena son la forma más extrema de cooperación y consisten la creación de una organización conjunta. En esta forma de coordinación, dos o más organizaciones crean una organización común controlada por las diferentes organizaciones "principales" para realizar tareas conjuntas. Estas estructuras fueron implementadas en países como Países bajos y Suecia.

2.1.2.2 Instrumentos de gestión

La gestión estratégica de abajo hacia arriba e interactiva ha sido implementada en los procesos planificación, donde los planes en el nivel superior de gobierno consisten en agregar e integrar objetivos y metas de los planes de nivel inferior. El formulador de políticas, para implementar programas de coordinación viables, depende del conocimiento de los implementadores de políticas de la parte inferior de gobierno. *La gestión estratégica de arriba hacia abajo y unilateral* hace referencia a cómo los planes en los niveles inferiores se derivan de los planes, objetivos y metas de nivel superior. El proceso de planificación depende, en gran medida, de las instrucciones de arriba hacia abajo y del establecimiento unilateral de objetivos y metas para los niveles inferiores. Las iniciativas son propiciadas por actores centrales fuertes que lideraron el desarrollo y la implementación de la estrategia.

Además, *la gestión financiera* hace referencia a los procesos y mecanismos, o instrumentos, que abarcan presupuestos, contabilidad y auditoría y pueden utilizarse como un vehículo de coordinación de diferentes maneras, dependiendo del énfasis dominante en los principios de autoridad, mercado o cooperación. Los *sistemas tradicionales de gestión financiera orientados a los insumos* son aquellos que ayudan a definir claramente, y en gran detalle, qué recursos se deben gastar. *Los sistemas de gestión financiera orientados a resultados centrados en incentivos para unidades* consisten en sistemas de gestión financiera orientados a la colaboración, los cuales generalmente incluyen una gran flexibilidad para los cambios presupuestarios entre organizaciones y una limitación de los controles de entrada, así como un período de tiempo más largo. Los sistemas de gestión financiera orientados a resultados pueden hacer también énfasis en el intercambio de información y la consolidación de acuerdo con las carteras de políticas, además, pueden crear nuevos formatos de presupuesto.

También el *aprendizaje interorganizacional* es un mecanismo importante y está relacionado con la gestión de la cultura (mediante formación, rotación, gestión de carrera, mercado laboral interno), gestión de competencias y gestión del conocimiento. Este proceso incluye todas aquellas actividades orientadas a mejorar la coordinación y la cooperación al fomentar visiones compartidas, valores, normas y conocimientos entre organizaciones. Finalmente, encontramos *instrumentos de procedimiento de consulta y revisión obligatoria* para revisar o consultar propuestas de políticas, proyectos de ley u otros planes.

2.1.3 Consideraciones finales

Tal como evidenciamos en esta sección, los países analizados han enfocado esfuerzos en aspectos puntuales de la coordinación que responden a problemas de coordinación específicos y son solucionados utilizando mecanismos de coordinación puntuales. En los diferentes casos analizados, encontramos que los países se han enfocado con frecuencia en los aspectos relacionados con el manejo de la información para la mejora de los procesos de coordinación, la gestión basada en resultados, la mejora de la cultura de coordinación y la gestión del talento humano.

Además, los problemas encontrados con más frecuencia son aquellos relacionados con fragmentación o autonomía extrema; redundancias, duplicaciones y superposiciones; inconsistencias, incompatibilidad o conflicto entre objetivos y resultados; y asimetrías de información.

Para solucionar estos y otros problemas los gobiernos u organizaciones alrededor del mundo han implementado diferentes mecanismos, entre estos los más frecuentes han sido el establecimiento de una función o entidad coordinadora específica, mecanismos de aprendizaje interorganizacional y los sistemas de intercambio de información.

La Tabla 3 muestra, para algunos casos representativos, la relación entre los aspectos o variables de coordinación, los problemas de coordinación y los mecanismos de coordinación teniendo en cuenta uno de los aspectos en los cuales un país pudo haber realizado acciones concretas de mejora.

País	Aspecto o variable	Problema	Mecanismo implementado
Brasil	Cultura de coordinación	Falta de intención individual para coordinar	Aprendizaje interorganizacional: gestión de la cultura (mediante formación)
Bélgica	Cultura de coordinación	Falta de intención, voluntad o motivación individual para cooperar	Órganos consultivos y órganos consultivos / deliberativos
Suecia	Gestión del talento humano	Fragmentación del gobierno central sueco/ Valores profesionales diferentes sobre lo que es bueno en su área /Ideologías organizacionales	Aprendizaje interorganizacional: gestión de la cultura (mediante formación, rotación, gestión de carrera, mercado laboral interno); gestión de competencias e información /Establecimiento de una función o entidad coordinadora específica
Mozambique	Gestión del talento humano	Inconsistencia e incompatibilidad o conflicto entre objetivos y resultados	Sistemas de gestión financiera orientados a resultados centrados en incentivos para unidades
Bélgica	Manejo presupuestal eficiente	Control de presupuesto y uso ineficiente de los recursos / Fragmentación y autonomía extrema	Gestión financiera (presupuestación, contabilidad y auditoría).
Países Bajos	Manejo presupuestal eficiente	Tiempo	Sistemas tradicionales de gestión financiera orientados a los insumos
Indonesia	Manejo de la información	Asimetrías de información	Sistemas de intercambio de información
Reino Unido	Manejo de la información	La rendición de cuentas (accountability)	Establecimiento de una función o entidad coordinadora específica; líneas de control
España	Gestión basada en resultados: mecanismos de evaluación	Falta de procesos de monitoreo y evaluación	Establecimiento de una función o entidad coordinadora específica/ Reorganización de líneas de control
Estados Unidos	Gestión basada en resultados	Falta de delegación para la toma de decisiones	Sistemas de gestión financiera orientados a resultados orientados hacia el intercambio de información y la consolidación de acuerdo con las carteras de políticas.
México	Reglamentación para la coordinación y coordinación en la práctica	Fragmentación y autonomía extrema /Inconsistencias, incompatibilidades o conflictos	Establecimiento de una función o entidad coordinadora específica/ Reorganización de líneas de control
Chile	Reglamentación para la coordinación	Inconsistencia e incompatibilidad o conflicto entre objetivos y resultados	Reorganización de líneas de control.
Alemania	Coordinación en la práctica	Fragmentación y autonomía extrema	Establecimiento de una función o entidad coordinadora específica/ Estructuras de gestión de la cadena
Irlanda	Coordinación en la práctica	Fragmentación y autonomía extrema	Sistemas de intercambio de información

Tabla 3 - Síntesis de revisión de prácticas internacionales en materia de coordinación

2.2 Caso Colombia

En esta sección presentamos la revisión de literatura para el caso colombiano, la cual realizamos siguiendo la categorización utilizada en el análisis de prácticas internacionales.

Para el análisis de literatura en el caso colombiano, utilizamos el texto de Diego A. Molano (2014) enfocado en la coordinación interagencial dentro del país en la implementación de varios programas. Para complementar el análisis, utilizamos también informes internacionales realizados por la OECD, en 2013, el primero de estos está enfocado en políticas de regulación gubernamental, mientras que el segundo profundiza en el estado, las necesidades y las recomendaciones en diferentes áreas de la gobernanza, entre estas la coordinación.

Gracias a los documentos mencionados encontramos que, en materia de coordinación, las categorías de variables que requieren más atención en Colombia son las de cultura, manejo presupuestal eficiente para la coordinación y manejo de la información para la mejora de los procesos de coordinación. Adicionalmente, la literatura encontrada no hace mucho hincapié en las categorías de gestión del talento humano, gestión basada en resultados y coordinación en la práctica.

En la revisión de literatura para el caso de Colombia llevamos a cabo un proceso de clasificación de: (i) Los problemas de coordinación rastreados por la literatura para el caso colombiano; (ii) los hallazgos referentes a prácticas de coordinación ya desarrolladas en Colombia y sus retos; y (iii) los mecanismos en concreto que ha implementado Colombia para la mejora la coordinación. Estas agrupaciones las realizamos teniendo en cuenta las tipologías identificadas en los casos internacionales que ya fueron analizadas. A diferencia del análisis de las prácticas internacionales, en este estudio reunimos la literatura centrada, solamente, en prácticas observadas en Colombia y, para profundizar en ellas, utilizamos la literatura para crear nuevas variables que no fueron tomadas en el caso internacional.

2.2.1 Principales hallazgos en las prácticas de coordinación en Colombia

En la literatura encontramos diversos hallazgos que nos permitieron identificar aquellas prácticas que Colombia ya desarrollado para mejorar su coordinación.

Nuestros hallazgos identificaron la aplicación de prácticas en materia de *cultura*. Hallamos que la OECDb (2013) encuentra que las instituciones gobierno central juegan un papel importante para el liderazgo, y por su parte, Molano (2014) también manifiesta que en los procesos interagenciales en Colombia hay presencia de liderazgo en las cadenas de mando.

Sobre el uso de *sistemas de TI,* observamos, como se detallará posteriormente, que las organizaciones públicas cuentan con herramientas enfocadas en el manejo de la información con el fin de alinear programas y acciones entre las organizaciones, pues la OECDb (2013) destaca los esfuerzos realizados en implementar y adoptar las TIC y los avances en el gobierno electrónico. Así mismo, Molano (2014) y la OECDa (2013) destacan los avances en comunicación y diálogo multinivel. Respecto a los procesos para la rendición de cuentas y la transparencia, Molano (2014) y ambos informes de la OECD (2013), rescatan que el país ha desarrollado acciones para la comunicación de todo el gobierno, para la rendición de cuentas y la transparencia. En materia de planeación, Molano (2014) encuentra que se han implementado mejoras en las metodologías para establecer metas comunes, priorizar, focalizar y mantener secuencialidad en los procesos de coordinación.

Por otro lado, en Colombia se han desarrollado estrategias en busca de la *reglamentación para la coordinación.* Para ello, se han desarrollado marcos legales sólidos, lo cual en la literatura se identificó, por ejemplo, en la formalización de la capacidad del gobierno central para apoyar al Consejo de Ministros y sus comités.

Cuando se estudiaron las prácticas que involucran estudiar el desarrollo de la coordinación en la práctica, encontramos que en Colombia se ha logrado aclarar y codificar responsabilidades asignadas, mapear las

responsabilidades de las organizaciones. Además, se identificaron esfuerzos en desarrollar estrategias de descentralización, así como en simplificación y disminución de las contradicciones entre entidades (OECDa y OECDb, 2013).

Sin embargo, también encontramos que Colombia aún necesita fortalecer sus prácticas de coordinación en distintas áreas. Para ello, los informes de la OECD (2013) y Molano (2014) identifican recomendaciones concretas que Colombia debería implementar para mejorar las prácticas de coordinación.

La literatura hace énfasis en la cultura de la coordinación e invita a Colombia a trabajar específicamente en hacer de la coordinación y la cooperación parte del actuar habitual de los funcionarios públicos. Esto, permitiría generar independencia de las voluntades individuales y de los impulsos dados desde niveles altos de las entidades. Respecto a los funcionarios, la literatura recomienda prestar atención al perfil de las personas que van a trabajar en temas de coordinación; es vital que desde las entidades se promuevan habilidades básicas para la coordinación como son el liderazgo, la negociación, el trabajo en equipo, la humildad y la flexibilidad (Molano, 2014). En relación con la gestión del talento humano, la OECDb (2013) afirma que Colombia podría fortalecer los departamentos de recursos humanos en las administraciones subnacionales para que la función de recursos humanos sea más estratégica, lo cual también incluye alentar a los gobiernos locales a construir fuentes confiables de información para la toma de decisiones sobre esta misma temática.

En materia de transparencia, identificamos que Colombia necesita hacer hincapié en procesos participativos, tanto al interior de las entidades como con las comunidades, incluyendo intervenciones en los procesos de consulta, enfatizados en garantizar que todas las partes implicadas conozcan y estén de acuerdo con sus responsabilidades y tareas (Molano, 2014 y OECDb, 2013). En esta misma línea, la literatura traída afirma que, para mejorar las prácticas de coordinación en Colombia, es necesario consolidar los mecanismos de rendición de cuentas y permitir a la ciudadanía o demás organizaciones acceder de forma instantánea a la información de las organizaciones. Para ello, propendemos por la creación de capacidades en los ministerios competentes para contribuir de manera más significativa al desarrollo de la estrategia, la implementación y la supervisión del desempeño. Esto, también debe darse para generar la confianza de los ciudadanos en el gobierno al mejorar la percepción de las decisiones que se toman en el interés general, público y se implementan de manera efectiva y eficiente para satisfacer sus necesidades. Por último, en temas de transparencia, la OECD recomienda realizar programas y políticas con una programación de un mediano y largo plazo para poder hacer los procesos de coordinación más adecuados y permitir que las entidades del orden nacional y subnacional puedan focalizar sus funciones de coordinación con más claridad.

Posteriormente, encontramos diversas recomendaciones enfocadas en crear herramientas para la comunicación. Identificamos que la OECD recomienda crear espacios propicios para la gestión que requiere la coordinación, por lo cual debe haber cierta flexibilidad de parte de las entidades para tal fin. En este mismo punto, la OECD recomienda que el gobierno central debe trabajar con las entidades territoriales para desarrollar una plataforma de diálogo multinivel permanente e institucionalizada. Al respecto, el diálogo multinivel debería facilitar la aceptación política y un enfoque coherente a nivel subnacional y nacional, lo cual se hace para dejar de depender de las voluntades individuales de funcionarios u organizaciones (OECDa, 2013).

La literatura identificó que los procesos de toma de decisión también requieren reformas para su mejora. Como recomendación para la mejora en la coordinación, se afirma que dicha práctica debe disminuir y las estructuras deben ir migrando hacia la forma de redes en donde el liderazgo se encuentra desconcentrado a lo largo de todas las agencias (OECDa, 2013). Antes que nada, queremos destacar que esta recomendación en concreto fue tenida en cuenta en la presente consultoría, para promover el fortalecimiento de instancias relacionadas a competitividad e innovación en sus funciones de coordinación. Esta recomendación fundamental que la literatura invita a Colombia a promover la evaluación de sus mandatos y procedimientos operativos. Así mismo, respecto a la formalización, la OECD promueve la utilidad de los comités existentes, para identificar si es necesario mantenerlos vigentes, o en caso contrario,

crear comités ocasionales. Lo importante de esta evaluación es abordar cuestiones centrales de políticas multisectoriales horizontales relacionadas con la implementación de la agenda del presidente, pues es necesario que el Gobierno tenga una línea homogénea para evitar disparidades y perfeccionar la coordinación.

Como conclusión, identificamos que las recomendaciones realizadas por la literatura no requieren de una reforma estructural de las organizaciones, es decir, no buscan reorganizarla o intervenir en su diseño, lo cual sería la primera deducción al haber identificado esto como uno de los retos más reiterativos que impiden la coordinación. Por el contrario, vemos que las recomendaciones están centradas en las habilidades, conocimientos y facultades de quienes toman las decisiones, así como la necesidad inminente de establecer con claridad las responsabilidades y funciones de estos agentes y en términos generales, la conexión entre agencias para permitir un verdadero intercambio de información.

2.2.2 Problemas de coordinación rastreados en la literatura.

Ahora, consideramos importante traer un estudio de los distintos retos encontrados en Colombia al momento de diseñar e implementar prácticas de coordinación. El análisis realizado por Diego A. Molano (2014) muestra que la *rigidez de los procesos burocráticos*, es decir, la poca flexibilidad de los procesos administrativos en Colombia ha sido uno de los principales enemigos de la coordinación debido a que ha limitado la realización de ajustes para el cumplimiento óptimo de las metas de los proyectos. Adicionalmente, existen “egos institucionales” en los funcionarios y mandatarios del gobierno, los cuales se traducen en intenciones de sobresalir y en el deseo de no ser juzgado por otras personas que no conocen los procesos y dificultades internos de las entidades y repercuten negativamente sobre la intención y voluntad individual para cooperar. Otro problema encontrado es que no todas las organizaciones cuentan con metas y presupuestos definidos para cumplir con estrategias de coordinación que, sin embargo, están incluidas *de iure* dentro de los planes de las organizaciones (Molano, 2014), de ahí que no haya un claro control presupuestal que puede repercutir en el uso ineficiente de los recursos.

Entre los problemas más específicos dentro de las categorías creadas, encontramos la *falta de continuidad de las políticas reguladoras* más allá de los ciclos políticos a la hora de nombrar nuevos gobernadores y nuevas agendas de gobierno. Este problema ha sido exacerbado por la alta rotación de los funcionarios, lo cual compromete en mayor medida la continuidad de las políticas. Además, fue encontrado un *alto nivel de concentración del poder de decisión en la presidencia y los consejos superiores y de ministros*, lo que exacerba aún más el hecho de que las políticas no vayan más allá de los ciclos políticos del gobierno y evidencia un problema de falta de delegación para los procesos de toma de decisión.

Otro de los problemas importantes que encontramos es que los gobiernos subnacionales han avanzado en *iniciativas de simplificación sin una planificación adecuada*, sin coordinación con el nivel central y, a veces, en contradicción con las directrices centrales OECDb (2013). Adicionalmente, existen en Colombia problemas que han incidido en aumentos de las asimetrías de información entre las distintas organizaciones públicas. Al respecto, OECDa (2013) comenta que no parece existir una plataforma permanente de diálogo multinivel para promover la coordinación reglamentaria.

Finalmente, la OECDb (2013) resalta que las principales debilidades en Colombia no están en el marco legal de Colombia, sino en la *organización y operación de adquisiciones* en todo el gobierno y en la integridad y transparencia del sistema. Así mismo, existen brechas dominantes encontradas en las áreas de información, capacidad de entrega, recursos financieros, diseño de políticas, capacidad administrativa e incoherencia en los objetivos de las políticas y responsabilidad.

En resumen, Colombia presenta una serie de barreras que dificulta el ejercicio de buenas prácticas de coordinación. En este sentido, identificamos que los problemas se enfocan de forma mayoritaria en la estructura y diseño de las instituciones, otra parte esta relaciona con factores de índole político y en baja cantidad, elementos relacionados a voluntad para coordinar.

2.3 Recomendaciones generales

Con base en el análisis anterior, recomendamos que se lleven a cabo acciones encaminadas a:

(a) Mejorar la cultura de coordinación entre las entidades y los funcionarios. Específicamente en el desarrollo de la confianza, la colaboración y cooperación. Uno de los casos representativos de la cultura dentro de un organismo fue la política realizada en Manaos, Brasil. En ella, se crearon oficinas gubernamentales para capacitar a los administradores con el único fin de generar confianza entre ellos, buscar credibilidad y respeto en el personal y fomentar el compañerismo entre distintos organismos (World Bank, 2018). Recomendamos también la mejora en los procesos de comunicación y el desarrollo de una cultura de red o de intercambio de experiencias. Ambos aspectos fueron trabajados en conjunto en distintos países, Reino Unido implementó ambos elementos en su estrategia de coordinación, haciendo que su estructura jerárquica estuviera basada en las redes, lo cual propendió por mantener al Gobierno disperso, pero bajo la creación de un sistema de información integrado que presentaba información sobre agentes, reagrupación de servicios públicos y desempeño institucional de las distintas capas del Gobierno (Bouckaert, Peters & Verhoest, 2010).

(b) Implementar acciones de gestión del talento humano encaminadas a la mejora de los procesos de coordinación. Recomendamos especialmente desarrollar programas que busquen desenvolver habilidades de coordinación entre los funcionarios del gobierno. Eso podría entenderse como entidades u oficinas que cuenten con un personal capacitado para enseñar a los funcionarios de toda la instancia a mejorar sus prácticas de coordinación, como, por ejemplo, enseñarles cómo facilitar reuniones con otras agencias, capacitar a todos los funcionarios a utilizar sistemas de comunicación establecidos, como fue el caso del programa realizado en Mozambique (World Bank, 2018).

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

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

(e) Diseñar e implementar mecanismos de coordinación de:

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

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

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

(iv) *Reorganización de líneas de control:* Para implementar este mecanismo, encontramos el caso de Chile (OECD, 2016), país que promulgó la Ley Nº 18.695, la cual establece que el alcalde debe coordinar el funcionamiento del municipio con las instituciones de la administración central y también coordinar con los servicios públicos que trabajan en el territorio del municipio, dando el poder a este órgano para emitir ordenes de coordinación bajo un control de mando jerarquizado. Se recomienda la implementación de estos mecanismos porque son aquellos que no se han implementado nunca en Colombia.

2.4 Recomendaciones particulares para las instancias

Teniendo en cuenta las prácticas internacionales y nacionales de coordinación implementadas, ya sea por órganos consultivos o deliberativos a nivel internacional o su equivalente a nivel nacional, es decir, las instancias de coordinación, recomendamos realizar ajustes en los siguientes aspectos:

(a) Mejorar la cultura de coordinación entre las entidades y los funcionarios. Recomendamos específicamente implementar acciones de mejora de la comunicación, la colaboración, el intercambio de información y el desarrollo de una cultura de red o de intercambio de experiencias. Estos aspectos han sido trabajados por distintos países en la implementación de mecanismos como lo son las organizaciones comunes y los órganos consultivos o deliberativos.

Este es el caso de Bélgica que implementó diferentes órganos consultivos enfocados en el intercambio de información, la toma de decisiones, el intercambio de experiencias y el desarrollo de una cultura de red, además los órganos consultivos en Bélgica tuvieron un énfasis claro de cooperación, especialmente con actores de la sociedad civil. Entre estos se encuentran entre estos el *Collège* un órgano consultivo y coordinador en el que los mismos secretarios de Estado afinaron las políticas en conjunto.

El *Collège* desarrolló distintos planes políticos y se encargó de la coordinación interdepartamental donde tuvo funciones de asesoramiento, administración y dirección horizontal. Lo que es importante resaltar de este caso es que este órgano consultivo llegó a hacer especial énfasis, en uno de sus planes políticos, en que para comprometerse realmente con el desempeño de sus funciones era preciso un cambio cultural especialmente en la distribución de responsabilidades entre la administración y los gabinetes ministeriales. Se consideró que estos gabinetes, que estaban vinculados a ministros individuales, inhibían los esfuerzos de coordinación impulsados por la administración.

En conclusión, en materia de cultura de coordinación encontramos que no solo es necesario que efectivamente, como mostramos en el desarrollo de anteriores secciones, que los miembros de las instancias sean educados en materia de cultura de coordinación, sino que las instancias, tal como lo muestran las prácticas internacionales, deben jugar un papel activo y de coordinación para el desarrollo de la cultura de coordinación a diferentes niveles del gobierno. Además, es importante resaltar que la cooperación de los órganos consultivos no ha estado enfocada únicamente a las interacciones entre agentes de Gobierno, sino que la cooperación ha sido también un factor a desarrollar por parte de los órganos consultivos hacia la sociedad civil.

(b) Implementar acciones del manejo de la información para la mejora de los procesos de coordinación. A nivel de órganos consultivos y deliberativos, este aspecto se ha mejorado por dos rutas, una enfocada en la información accesible y oportuna para los encargados de la toma de decisiones, la cual ha sido desarrollada mediante mejoras en los procesos de comunicación e intercambio de información de los órganos consultivos, como es el caso de Bélgica, y, entre otros, Alemania donde fue implementado el IMA, un grupo de trabajo interministerial basado en la contribución de distintos actores para el desarrollo de proyectos comunes.

La segunda ruta es la implementación de sistemas de información que aseguren que la información sea accesible para quienes toman las decisiones, estos sistemas de información son transversales

a mecanismos estructurales, ya que han ayudado a mejorar la coordinación en distintos niveles. Por ejemplo, este es el caso de Indonesia donde fue implementado el sistema de información MOF que fue utilizado a nivel ministerial y presidencial para sistematizar información, conciliar datos y encontrar discrepancias en la información, lo cual fue finalmente utilizado para el acceso oportuno a la información y la toma de decisiones a nivel interministerial.

Sobre este punto es también importante resaltar el caso de Francia donde se enfatizó la importancia de los órganos consultivos y deliberativos. A pesar de la posición jerárquica del Primer Ministro, la política del gobierno llegó a ser preparada y establecida en parte por los comités interministeriales. Estos comités, por ejemplo, prepararon y dirigieron el proceso de desconcentración y la política de gobierno electrónico.

En conclusión, el manejo de la información es un mecanismo transversal a los órganos de consulta, sin embargo, los órganos de consulta mismos deben llegar a tener el poder de decisión para preparar y establecer distintas políticas de gobierno relacionadas con los sistemas de información y la mejora del gobierno electrónico.

(c) Implementar acciones encaminadas a mejorar la gestión basada en resultados. Recomendamos mejorar los mecanismos de evaluación y monitoreo, transparencia y realización de estándares o acuerdos de desempeño. Al respecto, en Suecia los órganos consultivos no solo fueron importantes para los procesos de intercambio de información, sino que también fueron mecanismos importantes para el diálogo sobre metas, resultados y el seguimiento del desempeño.

Este también es el caso de Nueva Zelanda, donde los órganos de consulta han llegado a jugar un papel transversal en temas de gestión, el Gobierno de este país llegó a dar lineamientos para el desarrollo de especificaciones más claras y un mejor logro de los productos, los cuales eran eficaces si existía la certeza de que la producción de los productos conducía al logro de los resultados y solo si los resultados podían desglosarse en partes medibles.

En conclusión, en cuanto a la gestión basada en resultados recomendamos que las instancias de coordinación mejoren la claridad de sus especificaciones y productos a nivel interno, o a nivel de instancia, y que a nivel externo lleguen a tener funciones que ayuden a facilitar el monitoreo, transparencia y seguimiento de estándares.

(d) Implementar acciones encaminadas hacia la mejora de la coordinación en la práctica. Al respecto, recomendamos buscar mejoras dirigidas hacia la consistencia al diseñar e implementar políticas y regulaciones de cara a las de sus contrapartes; y la claridad de las funciones, responsabilidades y objetivos para la toma de decisiones.

Al respecto y para hacer frente a la deficiente coordinación interministerial, los Países Bajos instalaron un sistema ampliado de órganos de consulta en torno al Consejo de Ministros central ("ministerraad"). Esta estructura de comités y ministros coordinadores mejoró la comunicación entre los niveles político y administrativo y entre ministerios. Además, el Primer Ministro se sintió algo fortalecido porque presidía tanto el Consejo de Ministros como los subconsejos (Kottman 1978 en Bouckaert et al., 2010). Sin embargo, tal como en el caso de Colombia, la estructura misma proliferó y se fragmentó. A principios de la década de 1980 existían alrededor de 69 ministros coordinadores y 245 comités interministeriales y órganos asesores externos.

Al respecto, la solución a esta fragmentación fue llevar a cabo esfuerzos de coordinación a nivel administrativo mediante la reorganización de las competencias entre los ministerios y mediante fusiones o escisiones para mejorar la comunicación entre ámbitos de políticas interdependientes. En este caso, el gobierno holandés siguió una estrategia inductiva e incremental con pequeñas reorganizaciones pragmáticas de competencias, como respuesta a las necesidades organizacionales cambiantes o como parte de la construcción de compromisos durante la formación de la coalición (Bouckaert et al., 2010).

En conclusión, recomendamos que las acciones de simplificación deben estar claramente acompañadas de acciones de reorganización de competencias con el fin de lograr consistencia en el diseño de las políticas y tener claridad de funciones, responsabilidades y objetivos.

3 Análisis de prácticas de coordinación a nivel territorial en Colombia

En el marco de esta consultoría realizamos un trabajo de campo en cuatro departamentos del país: Antioquia, Valle del Cauca, Santander y Cundinamarca/Bogotá. Este proceso se realizó entre los meses de diciembre de 2019 y enero de 2020, previa participación en el Encuentro Nacional de Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación que se llevó a cabo el 28 y 29 de noviembre de 2019 en Villavicencio. En dicho evento, se establecieron los contactos clave, en conjunto con los Enlaces Regionales del Ministerio de Comercio Industria y Turismo, para organizar el trabajo de campo posterior en cada departamento.

En el ejercicio de campo, se efectuaron entrevistas semi estructuradas y grupos focales en las ciudades de Medellín, Cali, Bucaramanga y Bogotá con miembros de las Comisiones Regionales de Competitividad (CRC), de los Consejos Departamentales de Ciencia Tecnología e Innovación (CODECTI), de los Sistemas Territoriales de Innovación Agropecuaria, funcionarios de las Cámaras de Comercio y representantes del sector privado. En cada grupo focal participaron, en promedio, entre 12 y 20 personas y cada entrevista semi estructurada duró una (1) hora, en promedio. En todas las entrevistas se grabó la voz de los participantes y algunos grupos focales se grabaron audiovisualmente para el procesamiento de la información por parte del equipo de investigación. La información proveniente de este proceso se transcribió y se encuentra en proceso de análisis.

Finalmente, es importante señalar que todas las personas que participaron en los grupos focales y en las entrevistas firmaron un consentimiento informado donde se garantiza la confidencialidad de sus respuestas y se les manifestó que todos los datos suministrados se utilizarán, fundamentalmente, para el cumplimiento de los fines misionales del proyecto.

Las siguientes conclusiones preliminares pueden servir para la estructuración del Sistema de Ciencia Tecnología e Innovación:

(a) Encontramos una alta duplicidad entre los miembros de las CRC y los CODECTI, los asistentes a las dos instancias fueron enfáticos en resaltar este punto y destacaron las ineficiencias que puede generar esta duplicidad, dada la capacidad limitada de sus miembros para atender todos los compromisos y actividades que requieren las dos instancias.

(b) En relación con lo anterior, encontramos que, con excepción de Cundinamarca, existe una separación formal y funcional entre ciencia, tecnología e innovación y competitividad. Hay un intento explícito en los tres departamentos (Antioquia, Valle del Cauca y Santander) por impulsar la innovación como elemento esencial para el desarrollo competitivo, y el diseño institucional departamental dificulta esta integración. Un ejemplo son los Comités Universidad Empresa Estado (CUEE) en Antioquia.

(c) Los miembros de los grupos focales resaltaron que la división de responsabilidades y funciones entre ciencia y tecnología y competitividad e innovación no siempre es clara. En las ciudades donde se realizó el trabajo de campo, los entrevistados manifestaron que les gustaría tener mayor claridad sobre las fronteras de los dos sistemas y los mecanismos de articulación entre ellos.

(d) Frente al punto anterior, una constante que expresan los CODECTI consultados, es que no hay directrices claras del nivel central frente a cómo deben funcionar y las tareas que deben ejecutar. Esto implica que sus agendas son determinadas exclusivamente por los departamentos, lo cual hace que el funcionamiento de los CODECTI varíe en cada una de las regiones analizadas. Es importante tener en cuenta esta heterogeneidad a la hora de reformar los CODECTI.

(e) Esta heterogeneidad se refuerza por el hecho de que algunas de las regiones estudiadas han encontrado y adoptado estructuras de coordinación autónomas que les han resultado útiles. Por

ejemplo, los Comités Universidad Empresa Estado (CUEE) en Medellín o la fusión del CODECTI y la CRC en Bogotá.

(f) Haciendo énfasis en el punto anterior, los participantes manifestaron que la investigación básica y aplicada relacionada con temas de CTI que no incidan sobre el desarrollo productivo, debe seguir siendo una prioridad para los CODECTI. Sin embargo, debería existir un porcentaje de los recursos que aprueban estas instancias para la realización de proyectos con componente CTI que sí inciden sobre el desarrollo productivo.

(g) Adicionalmente, las CRC se perciben como espacios para la generación de proyectos. Sin embargo, no cuentan con los recursos necesarios para ser implementados. Es por esa razón que existe expectativa frente al forma como funcionarán los CODECTI y qué se hará para mejorar la coordinación y articulación entre ambas instancias.

(h) Otro hallazgo interesante fue que los participantes de los grupos focales resaltaron enfáticamente la utilidad de que la Secretaria Técnica de las CRC se hiciera por parte de las Cámaras de Comercio. Esto está concebido como un factor fundamental para garantizar continuidad en los procesos y en el funcionamiento de las instancias.

(i) Además, encontramos que en las cuatro regiones que estudiamos los involucrados resultaron la necesidad de tener más presencia del sector privado en las instancias.

Todos estos hallazgos permiten formular las siguientes recomendaciones:

(a) Revisar la opción de tener solo una instancia, en lugar de dos (CRC y CODECTI) a nivel regional. Esto se debería hacer manteniendo tanto los intereses por proyecto de ciencia básica como proyectos que tengan un impacto directo en mejorar la competitividad. Para esto, por ejemplo, se pude establecer agendas alternadas o porcentajes de recursos por tipo de proyectos.

(b) Lo anterior no puede funcionar, sin embargo, si no hay una articulación a nivel nacional. Por lo cual se podría pensar si el Consejo Asesor de Ciencia Tecnología e Innovación (CATI) sesione de manera alternada con el Comité Ejecutivo del Sistema de Competitividad e Innovación. El Comité Técnico de Ciencia Tecnología e Innovación del Sistema de Competitividad e Innovación puede hacer la secretaría técnica de esta integración.

(c) Si lo anterior no es posible, se sugiere que por lo menos se considere crear mecanismos formales de intercambio de información. De esta forma se pueda garantizar que los dos sistemas se comuniquen.

(d) Frente a lo anterior, se recomendaría que a nivel nacional se construyera lineamientos claros sobre la forma como deben articularse los dos sistemas, haciendo especial énfasis en cómo articular el desarrollo científico con la competitividad.

(e) No obstante, el punto 1, es necesario reconocer las diversidades regionales y las estructuras ya existentes. Lo idea es que se aproveche la confianza y dinámicas generadas de manera regional como base de las instancias tanto de competitividad e innovación como de ciencia, tecnología e innovación.

(f) El hecho de que la Secretaría Técnica de las CRC la haga un privado sin ánimo de lucro a nivel regional, ha resultado muy efectivo para dar continuidad a los esfuerzos y a los proyectos. Se recomienda, que esto se revise también en el caso de los CODECTIS (en caso de que estos se mantengan como una estructura independiente de CRC).

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

4.1 Marco metodológico

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

garantizar que los beneficios de este ejercicio sistemático de simplificación administrativa se materialicen de forma efectiva, junto con el Plan de Acción propuesto en el Entregable 5. Contar con una estructura clara de coordinación no solo apoya el proceso para superar los problemas identificados en la revisión de experiencias internacionales previamente expuesta en este documento sino que también permite: (i) adoptar una visión sistémica de las instancias gubernamentales, donde se entienda que el gobierno actúa "como un todo"; (ii) definir canales y estrategias de comunicación clara entre las instancias, agencias, entidades, órganos y demás actores del gobierno nacional que garanticen el flujo de información oportuna, transparente y con calidad; y (ii) garantizar la adaptabilidad de las instancias gubernamentales a posibles cambios internos y externos que se requieran, al entender que todas las instancias operan en entornos dinámicos y complejos.

Adoptar una estrategia de coordinación implica también involucrar el enfoque de "gobierno-como-un-todo" *(whole-of-government)*[2]. Esto implica considerar e incluir todas las instancias gubernamentales de acuerdo con unos ejes estratégicos particulares. Esto incluye evaluar la integración tanto horizontal (instancias gubernamentales al mismo nivel de autoridad o jerarquía) como vertical (instancias gubernamentales de nivel subnacional y local). Bajo este enfoque, la coordinación institucional y la responsabilidad está al servicio de las prioridades establecidas y los resultados esperados para mejorar la gobernanza. Este enfoque facilita la coordinación política y asegura coherencia en el desempeño de la administración pública (OECD, 2009). Para nuestro caso, los ejes estratégicos podrían estar basados en el Plan Nacional de Desarrollo y en la Agenda Nacional de Competitividad 2019 - 2022.

Con lo anterior en mente, utilizamos el Análisis de Redes Sociales (SNA – por sus siglas en inglés), una metodología en auge para el análisis de políticas públicas (Hanneman, 2005), como enfoque principal para desarrollar la propuesta de coordinación de las instancias relacionadas con competitividad e innovación objeto de esta consultoría. Esta metodología permite analizar las relaciones entre diferentes actores de los gobiernos para darse una idea acerca del equilibrio existente entre las responsabilidades, la rendición de cuentas, el manejo de los recursos, autoridad, relaciones y poder en el diseño, implementación y seguimiento a las políticas públicas de un país. Según Peterson (2003), la formulación de políticas públicas en la modernidad ha hecho grandes esfuerzos en materia de gobernabilidad y gobernanza, pero este proceso se hace cada vez más complejo pues una gama cada vez más diversa de actores gubernamentales, privados y no gubernamentales se están involucrando en la construcción de políticas públicas. Los enfoques tradicionales y rígidos de gobierno jerárquico están luchando por ser receptivos y efectivos, por lo que entender las redes sociales en este entorno se convierte en un componente integral para el buen gobierno (Besussi 2006).

Bajo este enfoque de SNA, una *red social de gobierno o de política pública* es la agrupación de actores gubernamentales que comparten intereses en el desarrollo de políticas públicas y están institucionalmente vinculados formal o informalmente (Rhodes 2010). Estos vínculos son interdependientes, existen en patrones de relaciones de largo plazo entre actores y representan un flujo de recursos e información que trae consigo diversas oportunidades o limitaciones. Por lo general, los actores esperarían poder influir en los resultados de las políticas a través de sus interacciones con otros actores en la red social de gobierno. Sin embargo, esta es una tarea difícil de alcanzar debido a la complejidad del sistema. De acuerdo con Fowler et al. (2011), al configurar una red social de gobierno o de política pública, el límite del sistema se establece de acuerdo a la política pública a implementar, y los actores y sus relaciones son representados por medio de nodos y enlaces, respectivamente.

Normalmente, se asume que los actores dentro de una red de social de gobierno comparten objetivos similares formando una especie de "comunidad política" (Kirst, et al 1984). El ciclo de vida de las políticas públicas requiere diferentes actores en diferentes etapas y, por lo tanto, la comunidad política y el nivel de

[2] Esta misma estrategia de "gobierno-como-un-todo" es una práctica de vanguardia en los gobiernos alrededor del mundo y fue presentada con más detalle en el entregable 4 pues la metodología para la simplificación de instancias está basada en este mismo enfoque.

participación cambian con el tiempo. Cuanto más compleja sea una política y más complejas las interacciones entre los actores, mayor será la probabilidad de que falle la implementación (Friedman 2006).

El uso de esta metodología de SNA tiene la ventaja de ser lo suficientemente flexible como para alcanzar altos niveles de detalle y precisión en el análisis, pero aplicado a este tipo de sistemas complejos (como es nuestro caso) resulta casi imposible de aprovechar en su totalidad sin la inversión de recursos humanos, técnicos y tecnológicos (e.g. la creación de una oficina de gobierno exclusiva para el análisis de redes). Por esta razón, y motivado en la necesidad de simplicidad en los resultados de este proyecto de consultoría, se adaptó una versión más ligera del SNA. Este modelo se conoce como Mapeo Rápido de Redes de Política (MRRP)[3] que parte del *método de bola de nieve* del análisis de redes sociales basada en Farquharson (2003) y Kowald et al (2009).

Esta versión simplifica las dimensiones de SNA y permite agregar por categorías diferentes variables para construir una dimensión. Esta metodología también integra los principios de planeación estratégica basada en la cadena de valor y permite entender cómo interactúan los actores bajo un eje de coordinación central, qué alcance tienen en sus acciones y qué tipo de instrumentos de política pueden producir. Esta metodología ha sido utilizada por el Gobierno de Escocia y la Agencia de Medio Ambiente del Reino Unido y fue desarrollada a partir de un ejercicio realizado para formular la estructura de gobernanza para la implementación de la "Política para el Medio Ambiente Marino"[4]. Este modelo parte de la premisa de que una efectiva implementación de políticas públicas requiere una estructura adaptativa y con un enfoque multisectorial. De acuerdo con Lawton (2007) citado por Bainbridge et al. (2011), la implementación efectiva de políticas públicas en la actualidad requiere alejarse de los enfoques tradicionales lineales y de "comando y control", y exige una comprensión más dinámica de las instituciones comprometidas y relevantes para el desarrollo de las políticas a implementar.

Al estar fundamentada en SNA, el MRRP parte del análisis de redes para hacer una identificación inicial de las posibles redes sociales de política pública teniendo como eje central una temática o línea de acción particular, pero desde un enfoque iterativo y segmentado en donde el análisis de redes se realiza individualmente para cada uno de los ejes estratégicos de la política pública a implementar. En este proceso se identifican actores, relaciones, instrumentos y productos de acuerdo con la temática particular a analizar y se definen las relaciones de coordinación y comunicación entre los actores. En este sentido, la metodología cuenta con seis pasos: (i) identificación de los actores relevantes para el desarrollo del eje estratégico (o de los ejes estratégicos); (ii) mapeo de redes para relacionar a los actores con los ejes estratégicos; (iii) agrupación de actores por tipo de rol para identificar su papel en el desarrollo de la política; (iv) identificación del alcance de las acciones de cada uno de los actores; (v) definición de instrumentos de política asociados a cada eje estratégico y (vi) definición del flujo de proceso de coordinación para cada uno de los ejes estratégicos.

Sin embargo, y con el propósito de aplicar esta metodología de forma precisa al caso puntual de esta consultoría, el equipo consultor ajustó los pasos originales para: (i) añadir un paso previo en el que se identificaron los ejes estratégicos para el análisis de coordinación, pues en nuestro caso podríamos partir del PND o de la ANC 2019 – 2022 o ambas como eje central; (ii) analizar objetivos y funciones de las instancias para definir las redes de política, pues en nuestro caso ya teníamos identificados los actores en su gran mayoría. Además, consideramos importante complementar la metodología para identificar los flujos de comunicación entre los actores, además de identificar los flujos de coordinación. La próxima sección presenta en detalle cómo se llevó a cabo la integración de la metodología.

De acuerdo con Bainbridge et al. (2011), la metodología de MRRP permite conceptualizar los procesos de coordinación para explorar cómo podrían ser en el futuro de forma simple y clara para todos los actores sin importar su especialidad y/o experiencia. Además, esta metodología permite: (i) capturar aquellos actores, relaciones de coordinación y comunicación mayoritarios y más significativos para el desarrollo de

[3] Rapid Policy Netwok Mapping. Traducción propia de los autores basada en Bainbridge et al. (2011).
[4] Marine Environmental Policy. Traducción propia de los autores basada en Bainbridge et al. (2011).

políticas específicas; (ii) agrupar estos actores e instrumentos de acuerdo a sus atributos y roles y al dominio de la política pública; (iii) vincular instrumentos y actores donde existe una relación directa; (iv) hacer una comparación entre actores e instrumentos de políticas, por dominio de políticas; (v) vincular a los actores por grupo y/o actividad intra e interdominio de cada política pública que refleja la transferencia de recursos entre las diferentes políticas públicas; (vi) identificar líneas de poder y relaciones políticas relevantes para la implementación de políticas públicas; y (vi) contar con una base sólida para que las instancias resultantes, y en mayor medida, el gobierno nacional, puedan profundizar este análisis de redes (redes multimodales, redes entre diferentes políticas, entre otros).

4.2 Integración de la metodología

Para construir el flujo de proceso y la estructura para la coordinación de las instancias relacionadas con temas de competitividad e innovación que resultaron del proceso de simplificación de instancias detallado en el Entregable 4 integramos la metodología propuesta a través de siete etapas:

(a) Identificación del eje central de coordinación. El primer paso fue hacer una revisión de la estructura actual de coordinación del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI)[5], así como los sistemas referenciados en este esquema[6] y otros sistemas relacionados con las instancias analizadas[7]. Esta revisión complementó el análisis presentado en el Entregable 4 para identificar las instancias que juegan un rol central en el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI) de acuerdo a la Agenda Nacional de Competitividad 2019 – 2022 (ANC 2019-2022) y nos permitió empezar a explorar la posibilidad de definir a la Agenda Nacional de Competitividad como el eje central para la coordinación de las instancias.

Aprovechando el análisis realizado a la ANC 2019-2022 para el Entregable 4[8] y sus resultados, y teniendo en cuenta que estos resultados nos mostraron que aproximadamente el 53% de las instancias resultantes del proceso de simplificación (27 instancias) tienen objetivos y/o funciones que no se relacionan con la ANC 2019-2022. Teniendo en cuenta lo anterior, el equipo consultor consideró prudente revisar el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 (PND) con el propósito de indagar si los objetivos y funciones podrían contribuir a los avances en otras líneas estratégicas del PND. Gracias a este ejercicio pudimos asociar los objetivos y funciones de todas las instancias resultantes a elemento del PND, pero que no necesariamente hacen parte de la ANC 2019-2022. Por esta razón, definimos el PND como eje central para la coordinación de las instancias.

(b) Análisis detallado de los objetivos y funciones de las instancias con el PND. El segundo paso consistió en analizar, de forma muy detallada, la relación de los objetivos y funciones de cada una de las instancias con los pactos, líneas estratégicas, objetivos e incluso estrategias y acciones consignados en el PND. Vale la pena resaltar que este ejercicio incluyó una revisión detallada de todo el PND con el propósito de asegurarnos que las funciones y objetivos de cada una de las instancias, el alcance que tiene cada una para la toma de decisiones y la naturaleza de la instancia (si se trata de una instancia exclusivamente consultiva, o exclusivamente de seguimiento, o una instancia que elabora productos puntuales), estuvieran relacionados al mayor nivel de detalle posible, no solo con las líneas estratégicas del PND, sino con sus objetivos, estrategias, e incluso, actividades.

[5] Estructura consignada en: http://www.colombiacompetitiva.gov.co/snci/el-sistema/quienes-somos, consultada el 16 de agosto de 2020.

[6] Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, Sistema Nacional Ambiental, Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria, Sistema Nacional de Cualificaciones.

[7] Por ejemplo, el Sistema Nacional de Salud y el Sistema Nacional para Educación Económica y Financiera, entre otros.

[8] Ver Entregable 4 - Sección 7: Identificación de las instancias que juegan un rol central en el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI) de acuerdo a la Agenda Nacional de Competitividad 2019 – 2022

(c) *Asignación de roles para cada una de las instancias.* La tercera etapa consistió en asignar a cada instancia un rol de acuerdo con el análisis del paso anterior. Estos roles están basados en lo propuesto por Friedman (2006) para el análisis organizacional de políticas públicas[9] y se encuentran consignados en la Tabla 4, a continuación.

Nivel	Rol	Definición
Sin responsabilidad de entrega	Influenciador	Se trata de organizaciones, instancias, agencias o entidades que **no** están legal, moral o prácticamente requeridas u obligadas a participar de forma directa en las actividades necesarias para cumplir con los objetivos de la línea estratégica del PND, pero sus decisiones y/o productos influyen en el desarrollo de estas actividades.
Con responsabilidad de entrega	Dueño/Decisor	Se trata de organizaciones, instancias, agencias o entidades que están legal, moral o prácticamente requeridas u obligadas a participar de forma directa en las actividades necesarias para cumplir con los objetivos de la línea estratégica del PND y cuyo liderazgo está definido en el PND. Sus decisiones y/o productos son obligatorios y necesarios para alcanzar los objetivos propuestos para la línea estratégica del PND.
	Influenciador/Encargado de entrega	Se trata de organizaciones, instancias, agencias o entidades que están legal, moral o prácticamente requeridas u obligadas a participar de forma directa en las actividades necesarias para cumplir con los objetivos de la línea estratégica del PND, pero de forma indirecta. Es decir, sus decisiones y/o productos afectan los insumos y/o los resultados con los que el responsable de la línea estratégica del PND cuenta para el cumplimiento de sus objetivos.

Tabla 4 - Posibles roles de las instancias para determinar el esquema de coordinación - Basado en: Friedman,B. (2006) Policy analysis as organizational analysis. In: Handbook of Public Policy. Oxford University Press.

Vale la pena resaltar que los roles fueron asignados de acuerdo a la relación puntual con cada uno de los objetivos que componen cada una de las líneas estratégicas que conforman los pactos del PND, y que estos roles pueden variar de acuerdo a cada caso. Por ejemplo, una instancia puede ejercer un rol de influenciador para una estrategia, ser dueño/decisor en otra y ejercer un rol de influenciador/encargado de entrega para otra estrategia diferente. Si bien este proceso analítico se llevó a cabo hasta el nivel de actividad definido en el PND, el rol asignado a cada instancia fue aquel rol más frecuente dentro de una línea estratégica del Plan. Es decir, asignamos un rol para cada una de las actividades definidas para cada objetivo dentro de cada línea estratégica del PND, luego agrupamos los roles asignados para cada instancia a nivel de línea estratégica y finalmente seleccionamos el rol más frecuente dentro de la línea para cada instancia.

(d) *Identificación de los instrumentos de política*. La cuarta etapa consistió en identificar los posibles instrumentos de política que pueden producir las instancias. Esta definición se basó en la revisión de actas, productos y decisiones que han producido las instancias en los últimos dos años. La Tabla 5 presenta las tipologías definidas para este caso:

Tipo de instrumento	Definición
Decisiones	Decisiones tomadas por la instancia
Lineamientos y protocolos	Lineamientos y protocolos producidos por la instancia ya sea para el funcionamiento y cumplimiento de objetivos interno de la instancia o para el cumplimiento de objetivos externos a la instancia.
Normativos	Instrumentos normativos (leyes, decretos, resoluciones) producidos por la instancia para el cumplimiento de objetivos internos y/o externos a la instancia.

[9] Policy Analysis as an organizational analysis. Traducción propia de los autores.

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

Tabla 5 - Tipologías de instrumentos de política producidos por las instancias

(e) *Identificación del alcance de las acciones de las instancias*. En línea con lo anterior, la quinta etapa consistió en identificar el alcance de las acciones de las instancias (entendiendo acciones como decisiones y productos). Este alcance tiene varios niveles y varía para cada instancia. La Tabla 6 presenta los diferentes niveles de alcance definidos para la estructura de coordinación de las instancias:

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

Tabla 6 - Niveles de alcance de las acciones de las instancias

(f) *Análisis de redes de coordinación.* La sexta etapa consistió en realizar el análisis de redes de coordinación, basado en la metodología de MRRP y en los fundamentos de SNA con el propósito de entender la forma en la que cada una de las instancias se relaciona con los pactos (16 pactos) y líneas estratégicas (70 líneas estratégicas) del PND, teniendo en cuenta como atributo de cada instancia el rol definido en la cuarta etapa. Para este análisis utilizamos el software *Ucinet*. Las figuras a continuación presentan los resultados generales de este proceso de análisis a nivel de pacto (Figura 3) y de línea estratégica (Figura 4).

Los cuadros azules en las figuras representan los pactos o líneas estratégicas y los puntos rojos representan las instancias (identificadas también por el número asignado en el proceso de identificación de instancias). El tamaño de los cuadros varía de acuerdo a la cantidad de objetivos y líneas estratégicas en el PND relacionadas con temas de competitividad e innovación y el tamaño de los puntos rojos cambia para cada instancia, de acuerdo con la cantidad de relaciones y el rol que tiene cada una con los objetivos del PND. En el Anexo 3 – Análisis de roles de las instancias de acuerdo a cada una de las líneas estratégicas y pactos del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022se encuentra consignada una tabla donde se sintetiza en detalle esta asignación de roles y de relaciones.

La Figura 3 nos muestra que los pactos más relevantes para los temas de competitividad e innovación son: II. Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos, que es un pacto estructural del PND; IV. Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo; IX. Pacto por los recursos minero energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades; X. Pacto por la protección y promoción de nuestra cultura y desarrollo de la economía naranja; XV. Pacto por una gestión pública efectiva; y XVI. Pacto por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones, que son pactos transversales del PND.

Así mismo vemos que algunas instancias se encuentran más relacionadas con algunos pactos en particular y también se relacionan con más pactos que otras. También vemos la relevancia de las instancias líderes del SNCI (Comisión Nacional de Competitividad e Innovación (21), Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (32) y Comité de Regionalización (30). En el Anexo 2 – Análisis de redes de coordinación de las instancias por sector de acuerdo a cada una de las líneas estratégicas por pacto del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 se presenta el análisis de redes de coordinación detallado para cada línea estratégica de cada pacto por sector.

La Figura 4 nos muestra las líneas estratégicas más relevantes para los temas de competitividad e innovación. Como es evidente en la figura, la cantidad de líneas estratégicas (70 líneas) cruzada con las 51 instancias resultantes es bastante compleja. Por esta razón, y con el propósito de hacer claro y efectivo el flujo de proceso y estructura de coordinación de las instancias, el equipo consultor decidió plantear el flujo de proceso y estructura de coordinación a nivel de pacto. Sin embargo, este análisis nos permitió identificar aquellas líneas estratégicas del PND que no tienen ninguna relación con temas de competitividad e innovación (cuadros azules en la esquina superior izquierda de la Figura 4). En el Anexo 1 – Análisis de redes de coordinación de las instancias de acuerdo a cada una de las líneas estratégicas por pacto del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 se presenta el análisis de redes de coordinación detallado de cada línea estratégica del PND.

Este ejercicio también hizo evidente que las instancias del sector de Planeación Nacional [Consejo Nacional de Planeación (48), Comisión interinstitucional de alto nivel para el alistamiento y efectiva implementación de la agenda de desarrollo post 2015 y sus objetivos de desarrollo sostenible (3) y Comité Nacional de Innovación Pública (34)] son transversales al PND, como lo muestra la Figura 2.

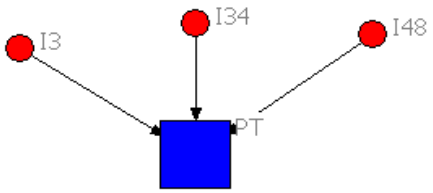


Figura 2 - Instancias con relación transversal al PND

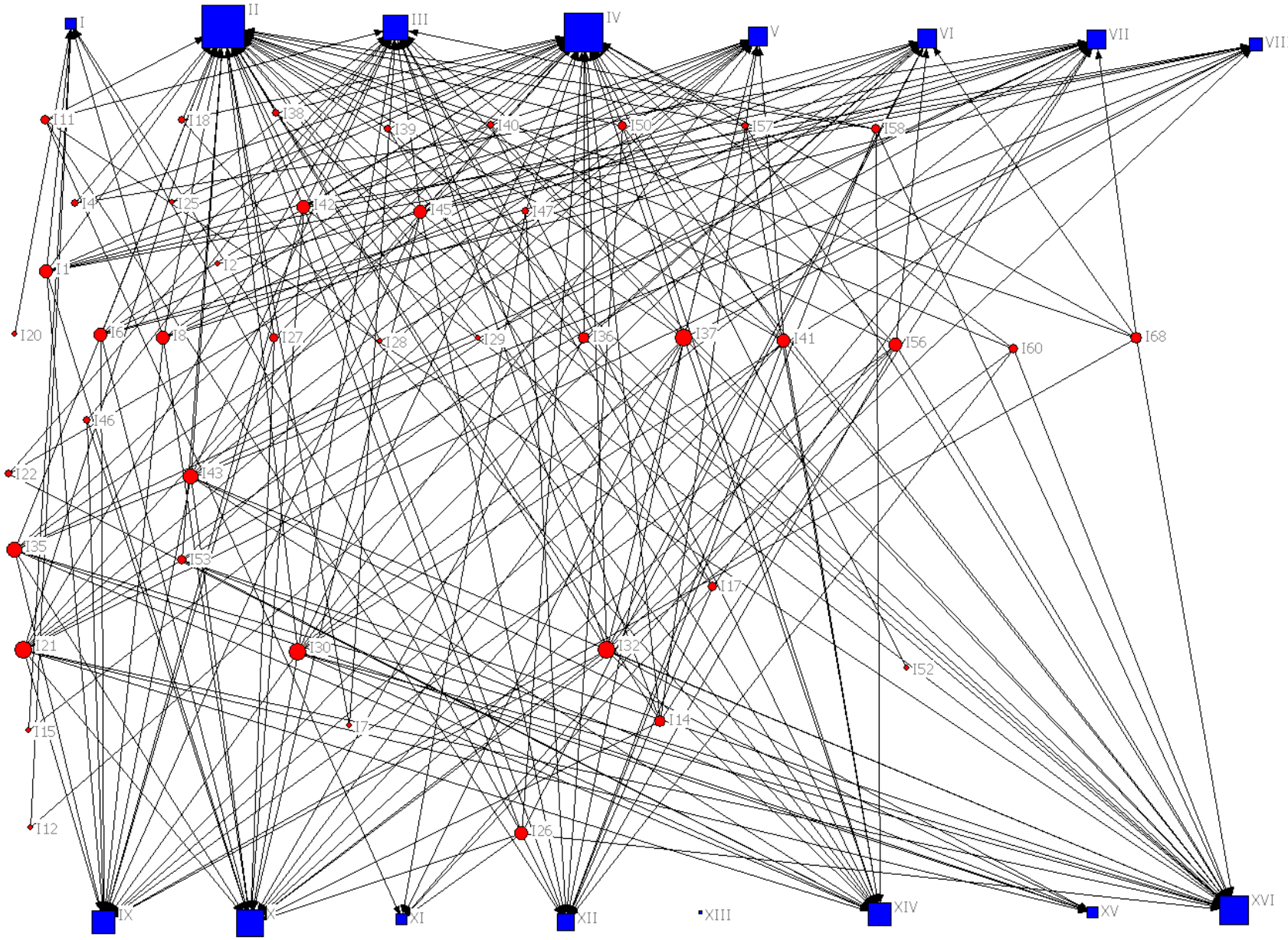


Figura 3 - Resultados generales del análisis de redes de coordinación a nivel de pacto del PND

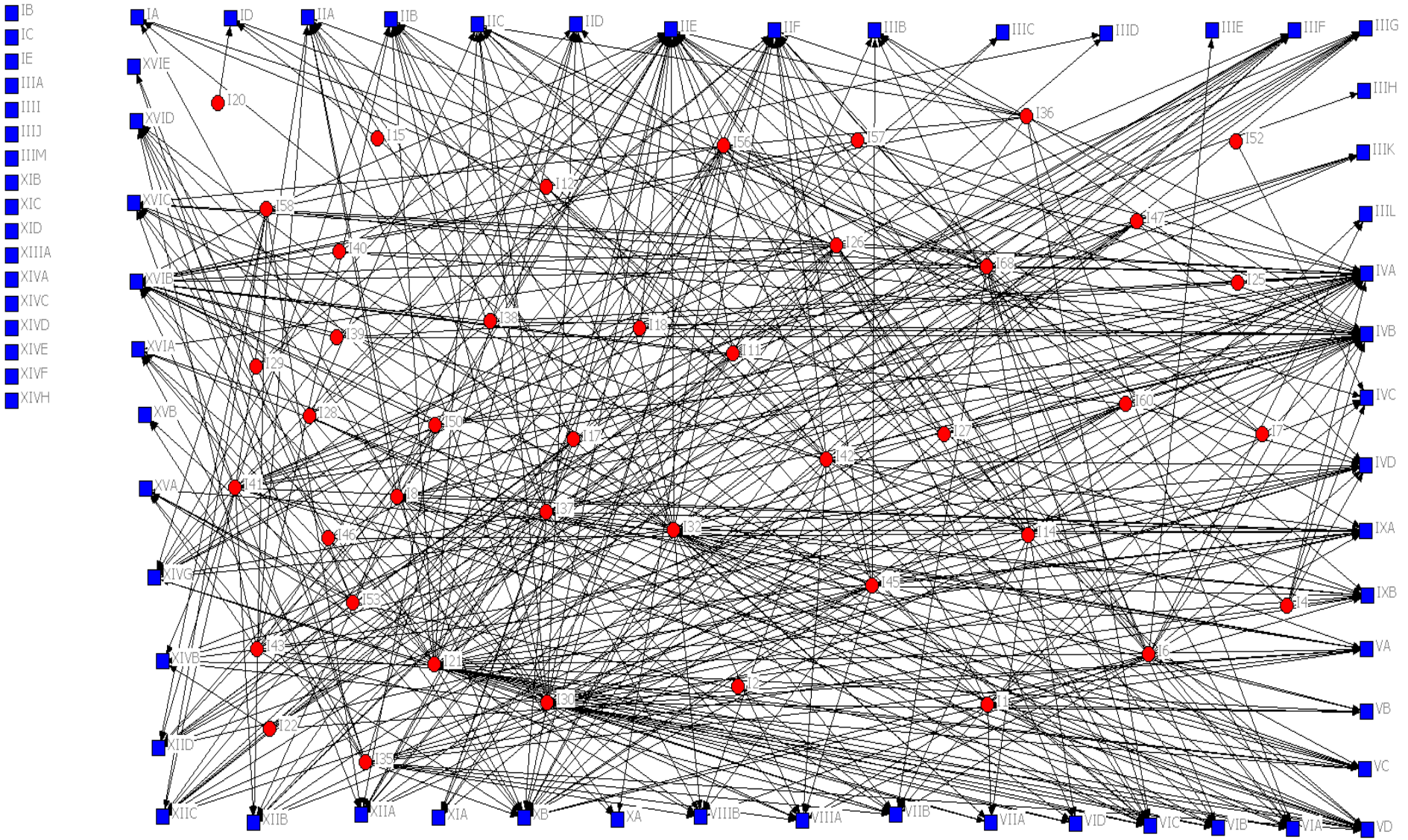


Figura 4 - Resultados generales del análisis de redes de coordinación a nivel de línea estratégica del PND

Este análisis de redes de coordinación fue el fundamento para plantear el esquema de coordinación entre las instancias resultantes y los demás actores relacionados con temas de competitividad e innovación en el gobierno nacional.

(g) Mapeo del flujo de proceso y estructura de coordinación de las instancias. Debido a la complejidad de las relaciones identificadas entre las instancias y las líneas estratégicas y pactos del PND, en esta última etapa realizamos el mapeo del flujo de proceso y estructura de coordinación de las instancias a nivel de cada pacto del PND. Esto permite identificar con claridad los roles de cada una de las instancias de acuerdo con cada pacto, sus responsabilidades y líneas de comunicación con otras instancias, entidades, órganos o agentes relacionados con cada pacto.

A continuación, presentamos la estructura general de los diagramas de flujo (Figuras 8 a 16):

a. Representación general. La Figura 5 muestra el esquema general de los diagramas de flujo resultantes del ejercicio de mapeo. Vemos que a la izquierda están definidos los diferentes roles que pueden tomar las instancias de acuerdo con lo establecido en la sección *Asignación de roles para cada una de las instancias.* La tercera etapa consistió en asignar a cada instancia un rol de acuerdo con el análisis del paso anterior. Estos roles están basados en lo propuesto por Friedman (2006) para el análisis organizacional de políticas públicas y se encuentran consignados en la Tabla 4, a continuación.. En la parte superior se encuentran los diferentes niveles de alcance de acuerdo con lo definido en la sección *Identificación del alcance de las acciones de las instancias*. En línea con lo anterior, la quinta etapa consistió en identificar el alcance de las acciones de las instancias (entendiendo acciones como decisiones y productos). Este alcance tiene varios niveles y varía para cada instancia. La Tabla 6 presenta los diferentes niveles de alcance definidos para la estructura de coordinación de las instancias:En la parte inferior se encuentran los instrumentos de política de acuerdo con lo establecido en la sección *Identificación de los instrumentos de política.* La cuarta etapa consistió en identificar los posibles instrumentos de política que pueden producir las instancias. Esta definición se basó en la revisión de actas, productos y decisiones que han producido las instancias en los últimos dos años. La Tabla 5 presenta las tipologías definidas para este caso:y justo debajo se enuncia el pacto del PND al cual corresponde el flujo de proceso y estructura de coordinación.

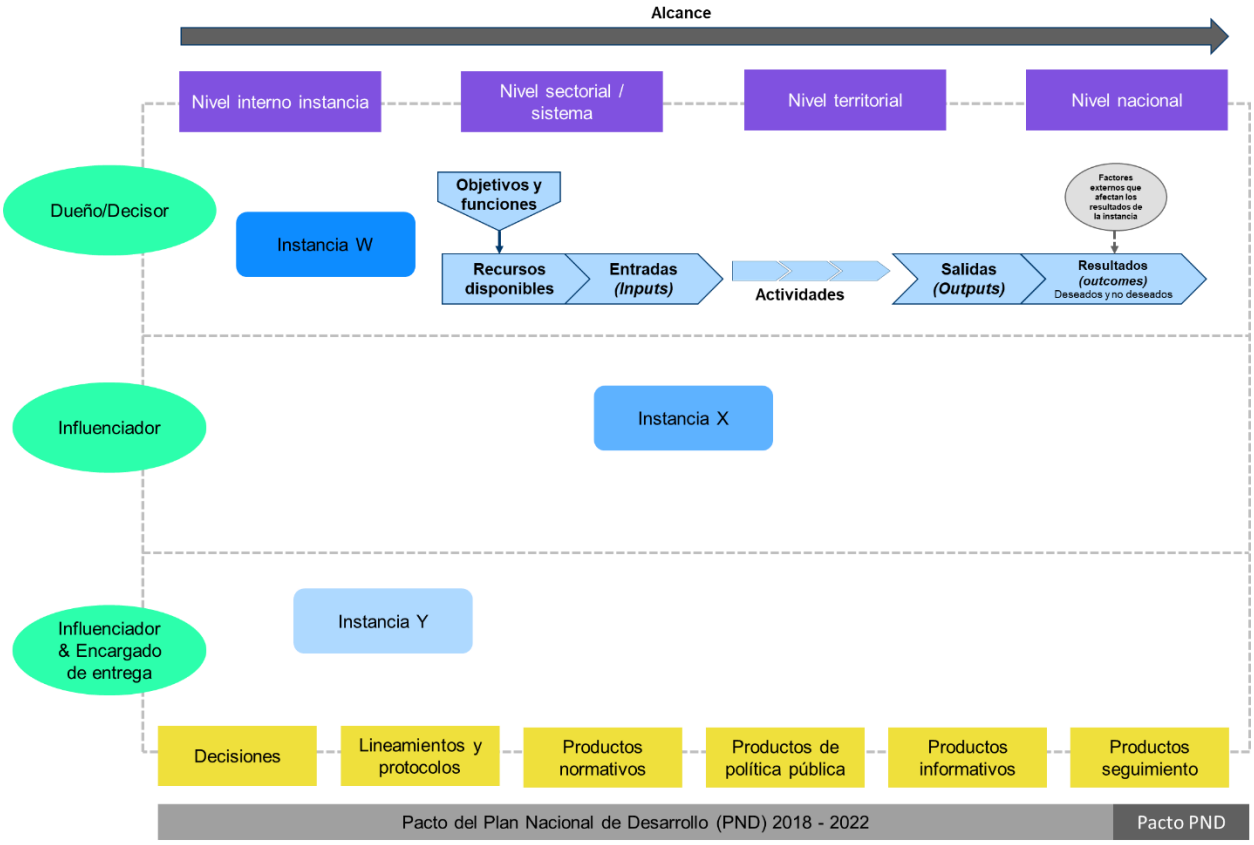


Figura 5 - Esquema general del flujo de proceso y estructura de coordinación de las instancias

b. *Papel de las instancias con rol dueño/decisor.* El rol del dueño/decisor en el diagrama de flujo está representado por el concepto de cadena de valor presentado en el Entregable 4 en la estimación de valor por dinero. Esto permite conectar la estructura de coordinación con el concepto de valor por dinero e identificar la forma en la que las instancias resultantes se relacionan con las diferentes dimensiones de valor por dinero. La Figura 6 presenta el esquema general del flujo de proceso en relación con el rol dueño/decisor. Las líneas continuas negras representan los posibles instrumentos de política que pueden resultar de las actividades del dueño/decisor.

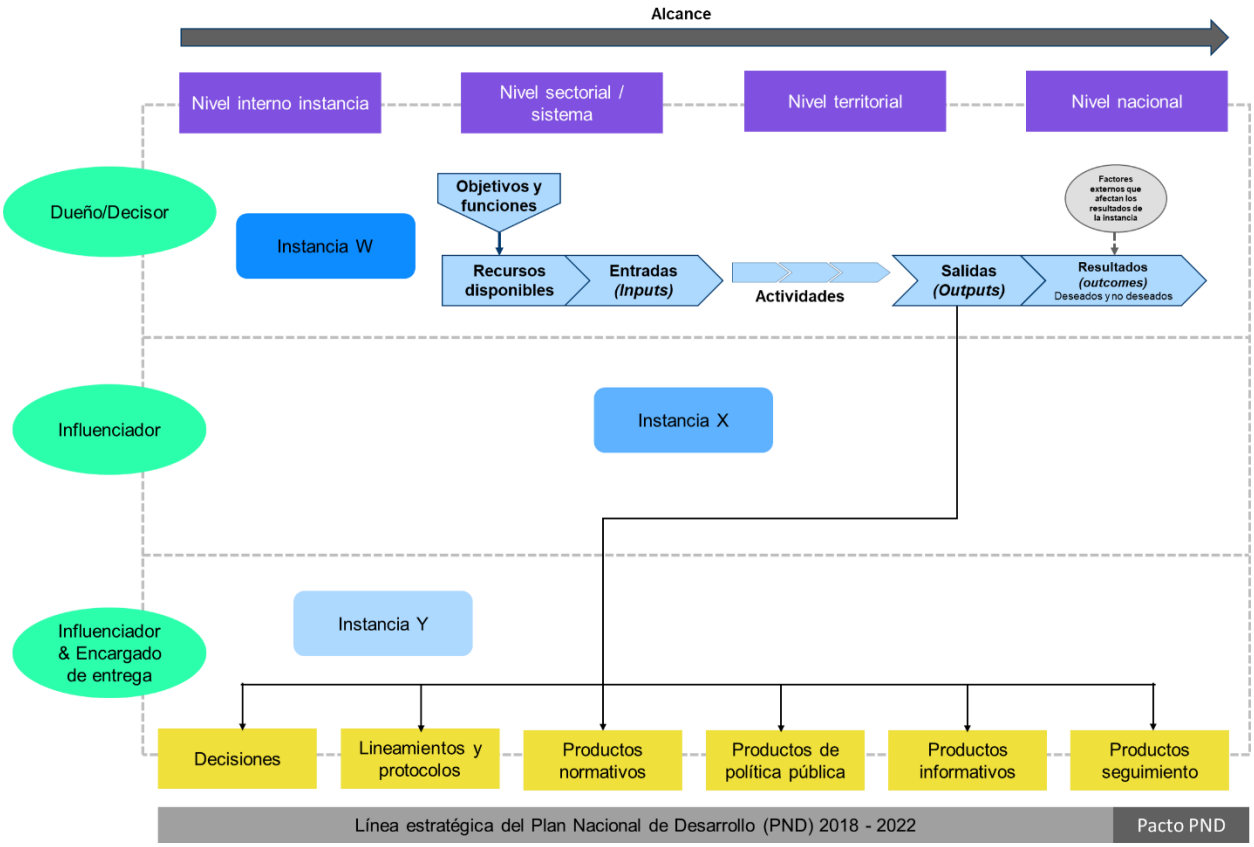


Figura 6 - Papel de las instancias con rol dueño/decisor

c. *Papel de las instancias con rol influenciador.* La Figura 7 presenta el esquema general del flujo de proceso en relación con el rol influenciador. Las líneas negras punteadas representan las relaciones entre estos influenciadores y los dueños/decisores de cada pacto. En general, los influenciadores producen decisiones que impactan de alguna manera las entradas (número 2 en negro en la Figura 7) y salidas (número 1 en negro en la Figura 7) del proceso.

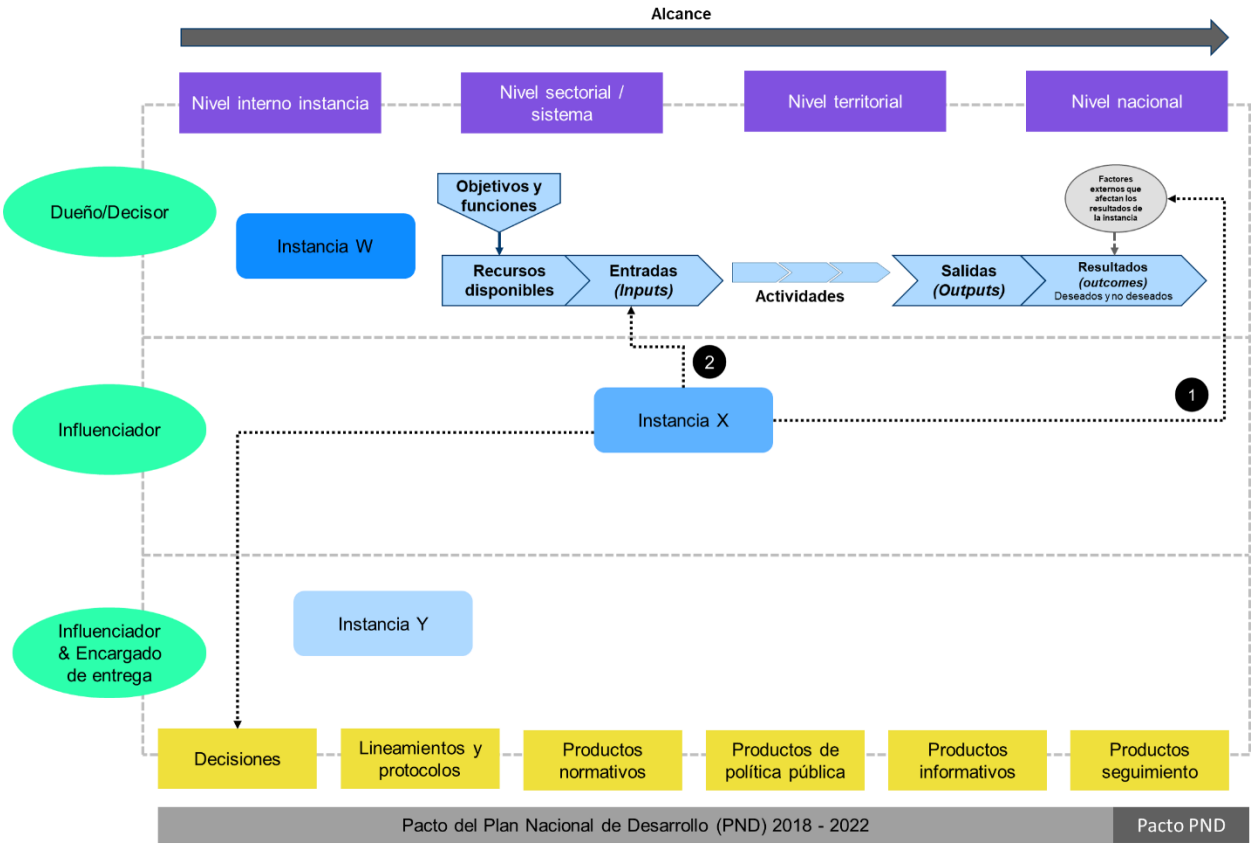


Figura 7 - Papel de las instancias con rol influenciador

d. *Papel de las instancias con rol influenciador/encargado de entrega.* La Figura 8 presenta el esquema general del flujo de proceso en relación con el rol influenciador/encargado de entrega. Las líneas azules punteadas representan las relaciones entre estos influenciadores/encargados de entrega, los influenciadores y los dueños/decisores de cada pacto. En general, los influenciadores/encargados de entrega producen productos y decisiones que impactan de alguna manera las entradas (número 2 en azul en la Figura 8) y salidas (número 1 en azul en la Figura 8) del proceso.

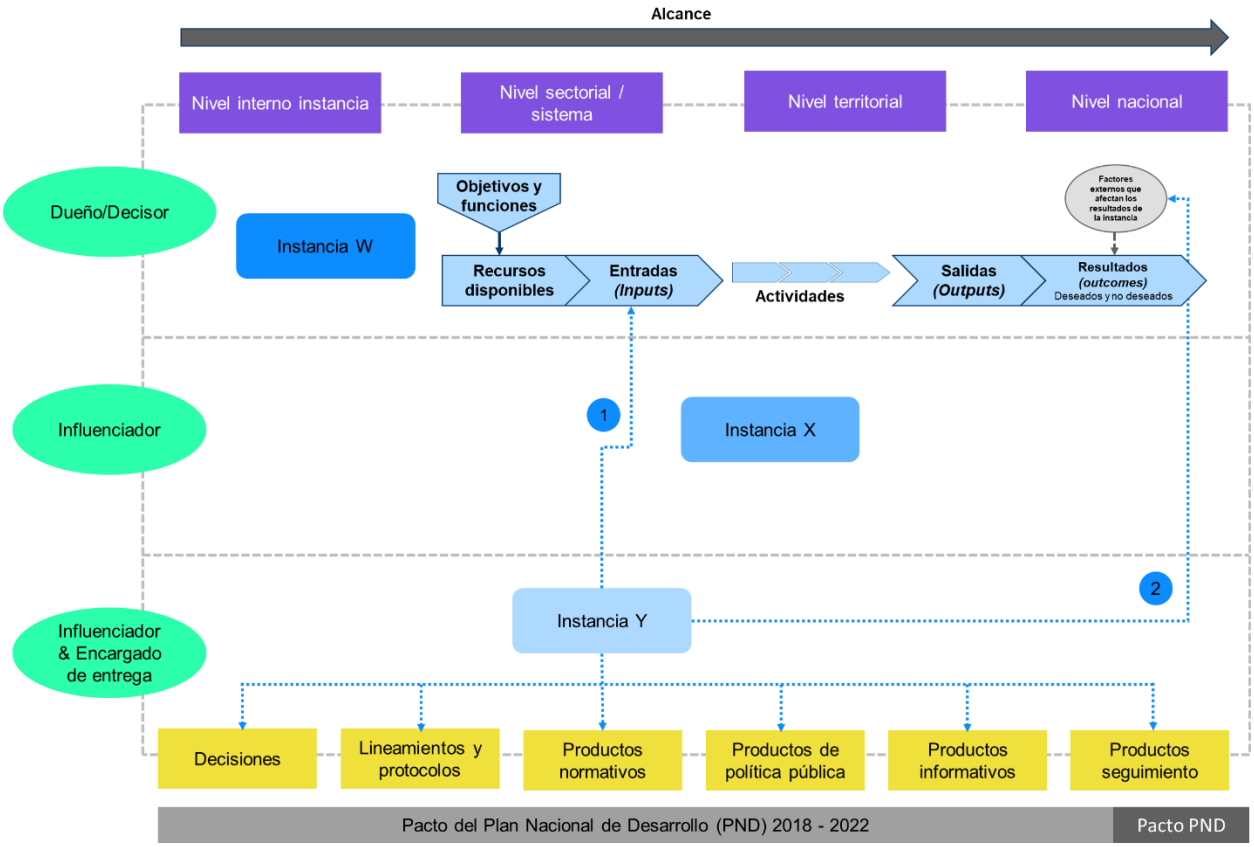


Figura 8 - Papel de las instancias con rol influenciador/encargado de entrega

e. *Líneas de comunicación en el flujo de coordinación.* La Figura 9 presenta el esquema general del flujo de proceso con las líneas de comunicación posibles para cada nivel. En general existen cuatro tipos de comunicación en esta estructura de coordinación: (i) comunicación directa entre el dueño/decisor y el influenciador (representada por la línea punteada doble en verde y el número 1 en la Figura 9); (ii) comunicación directa entre el dueño/decisor y el influenciador/encargado de entrega (representada por la línea punteada doble en verde y el número 2 en la Figura 9); (iii) comunicación indirecta entre el dueño/decisor y el influenciador/encargado de entrega, en casos en donde es otra instancia, entidad, agente o actor dentro del sector y/o del sistema es quien tiene contacto directo con el dueño/decisor y con el influenciador/encargado de entrega (representada por la línea punteada doble en naranja y el número 3 en la Figura 9); y (iv) comunicación indirecta entre el influenciador y el influenciador/encargado, para casos en donde los influenciadores deben transmitir información relevante para la consecución del pacto, pero que depende de otras instancias, entidades, agentes o actores que no necesariamente hacen parte del grupo de instancias resultantes analizadas en esta consultoría. (representada por la línea punteada doble en naranja y el número 4 en la Figura 9).

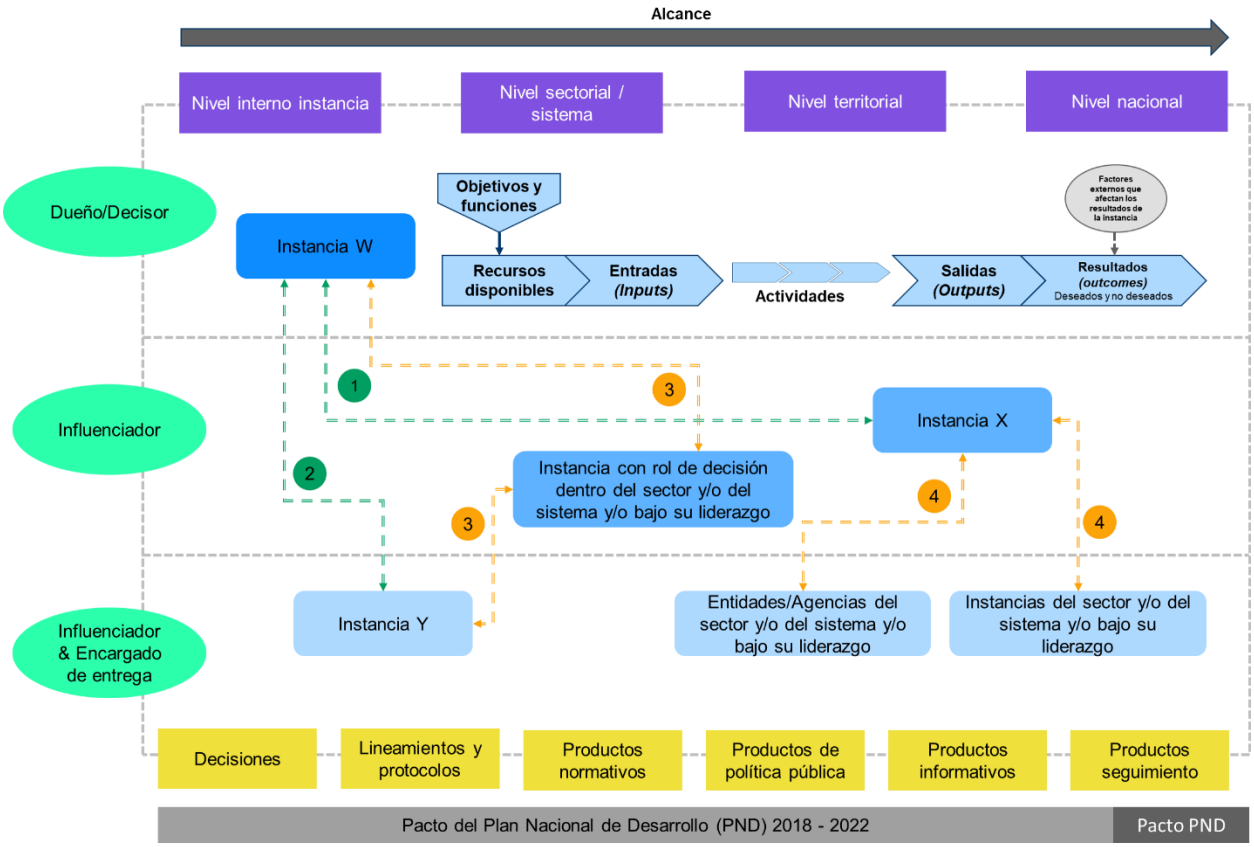


Figura 9 - Líneas de comunicación en el flujo de coordinación

4.3 Resultados del proceso de mapeo de los flujos de proceso y estructura de coordinación de las instancias

A continuación, presentamos los resultados del mapeo de los flujos de coordinación para cada pacto (Figuras 10 a 23). Vale la pena recalcar que las instancias se encuentran identificadas en los diagramas con el número asignado en el proceso de identificación de instancias (identificador que ha sido utilizado transversalmente en todos los entregables de esta consultoría).

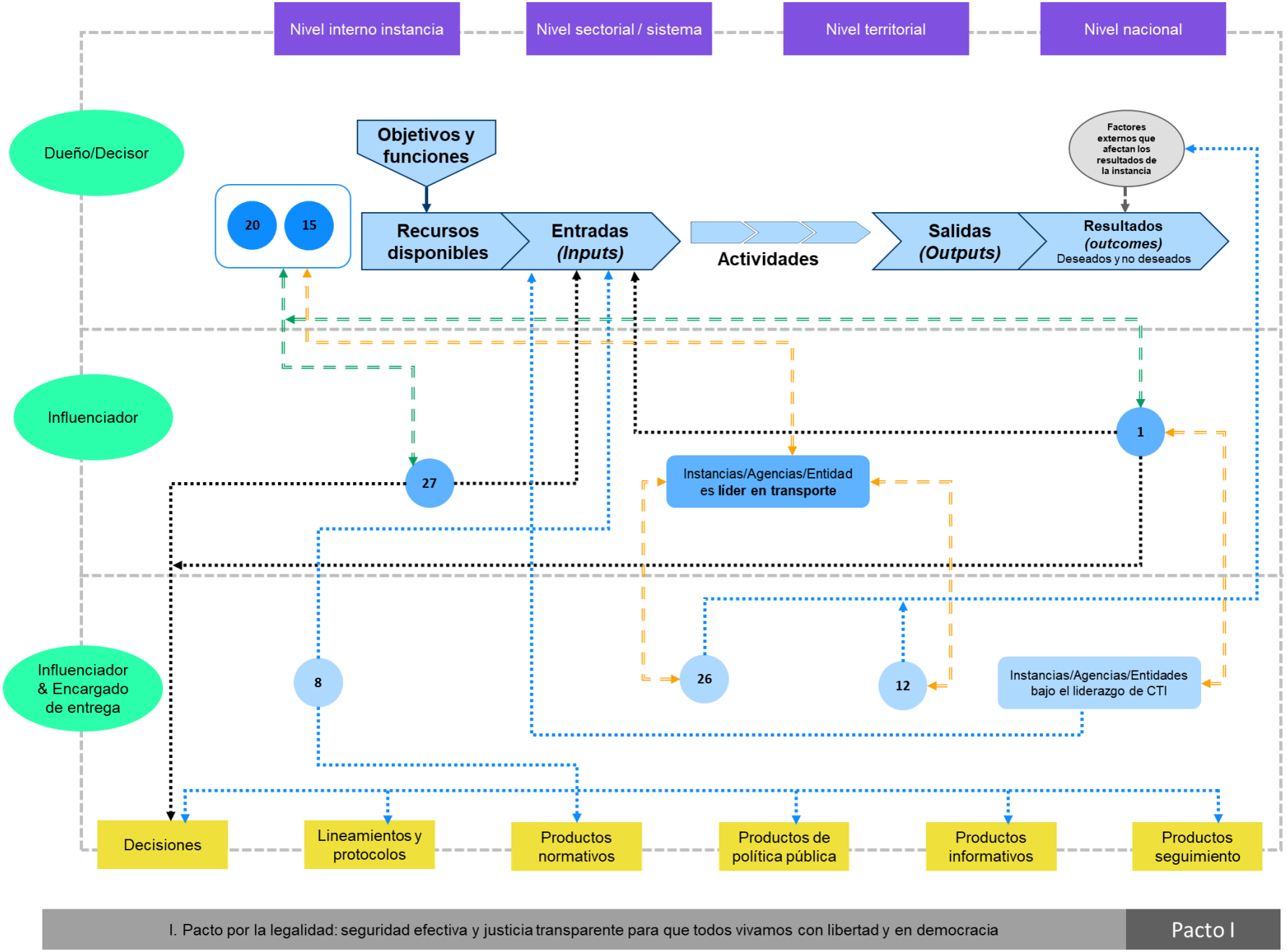


Figura 10 - Flujo de proceso y estructura de coordinación para el I. Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia

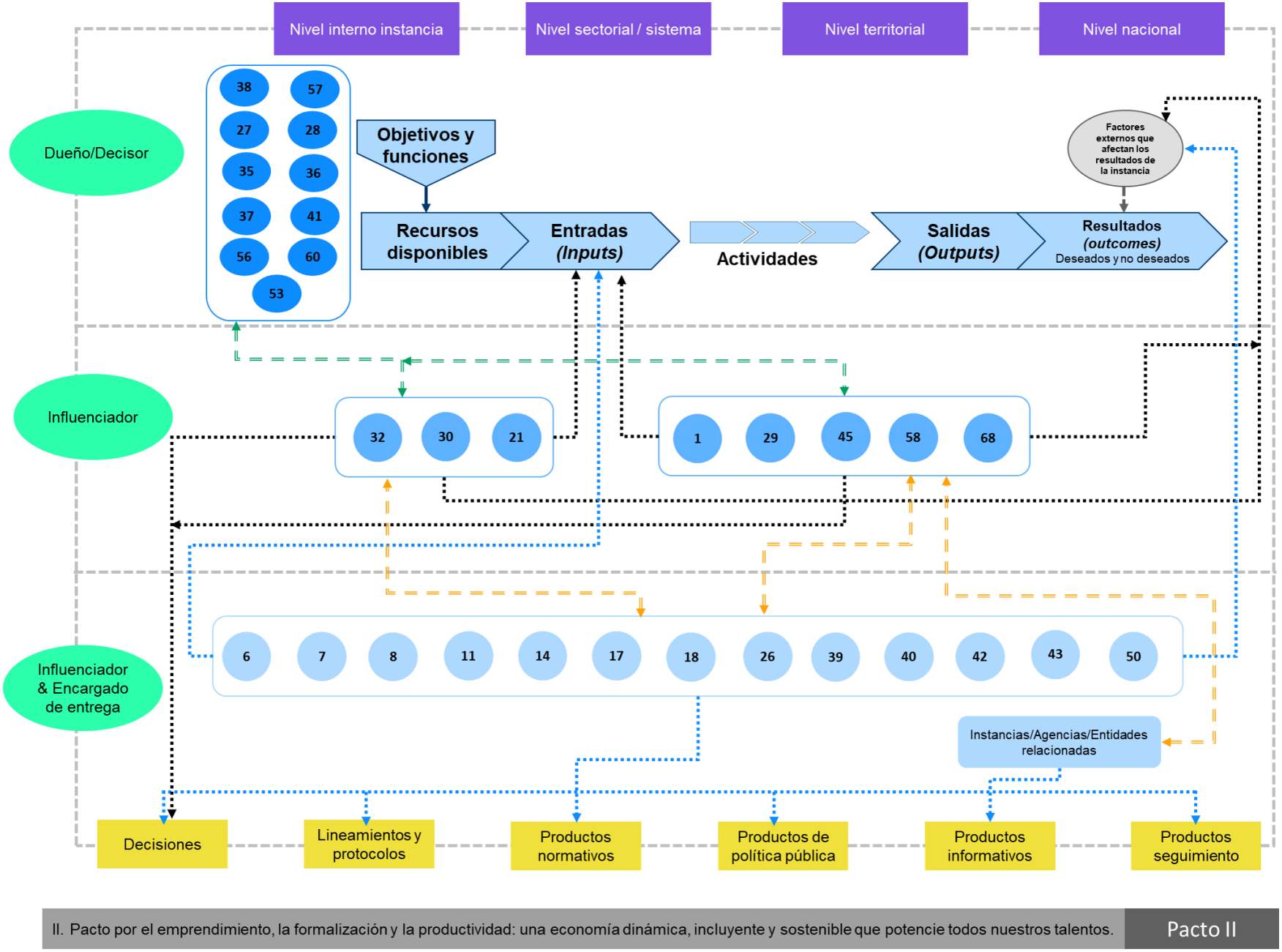


Figura 11 - Flujo de proceso y estructura de coordinación para el II. Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos.

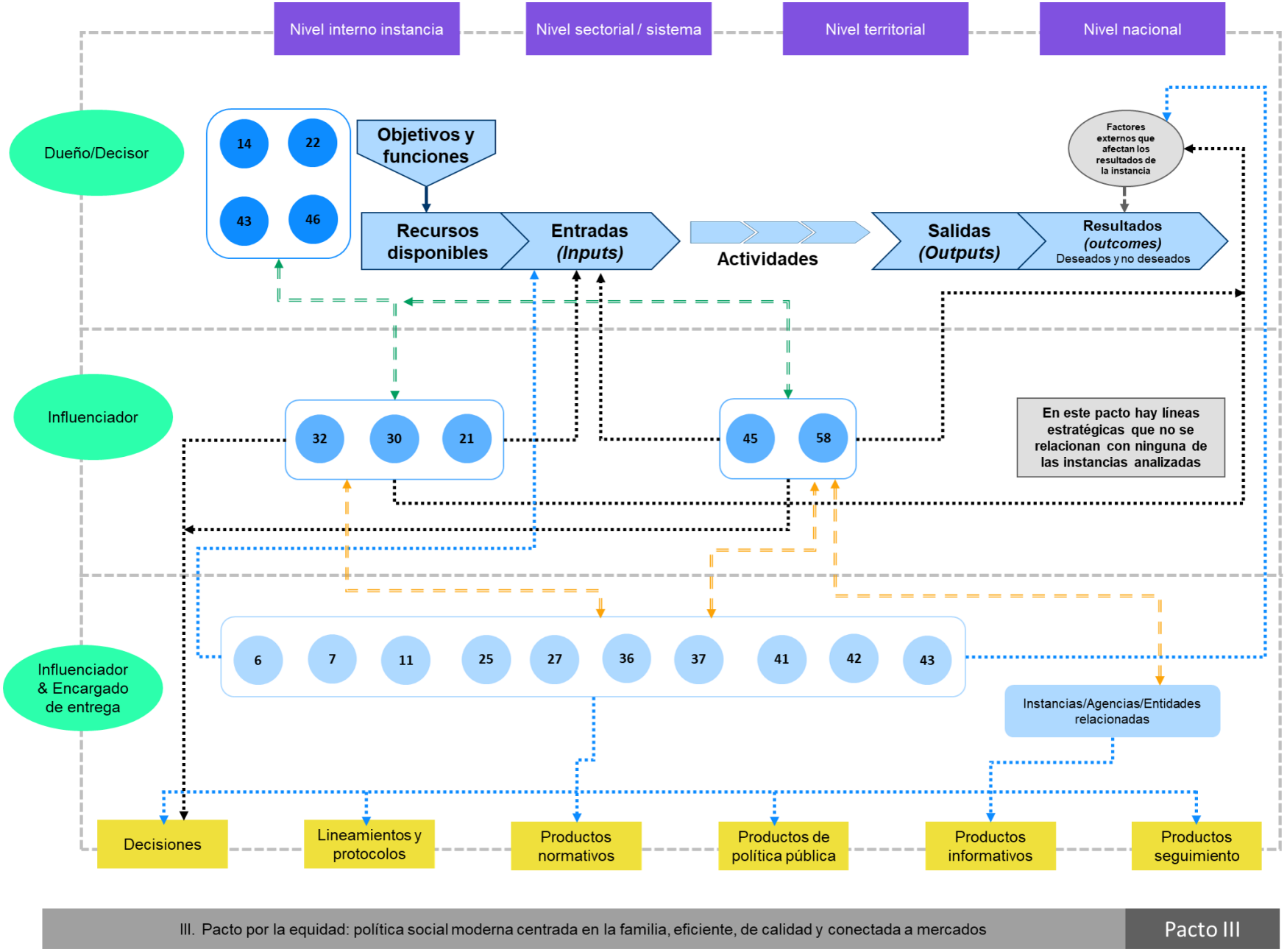


Figura 12- Flujo de proceso y estructura de coordinación para el III. Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados

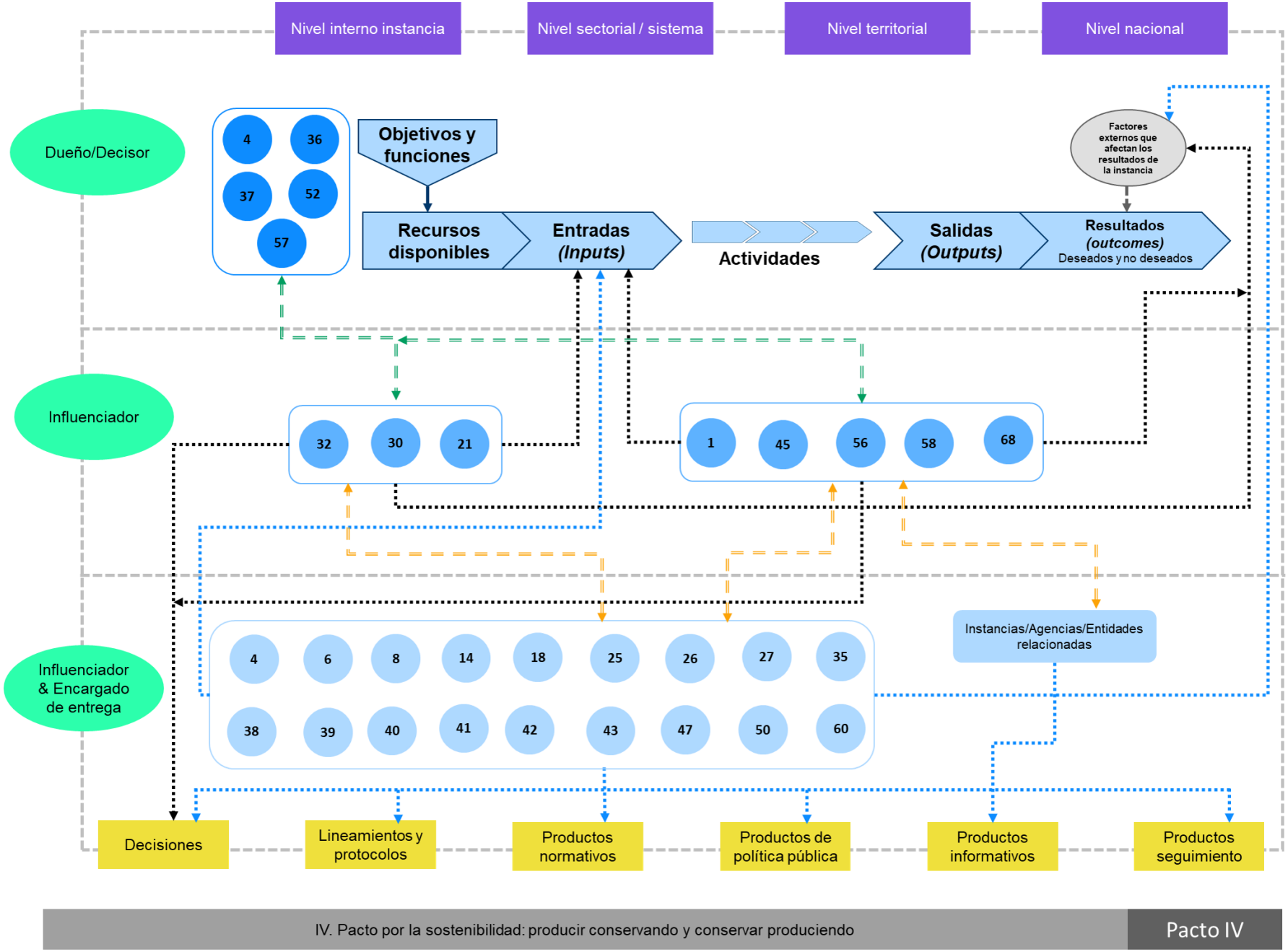


Figura 13- Flujo de proceso y estructura de coordinación para el IV. Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo

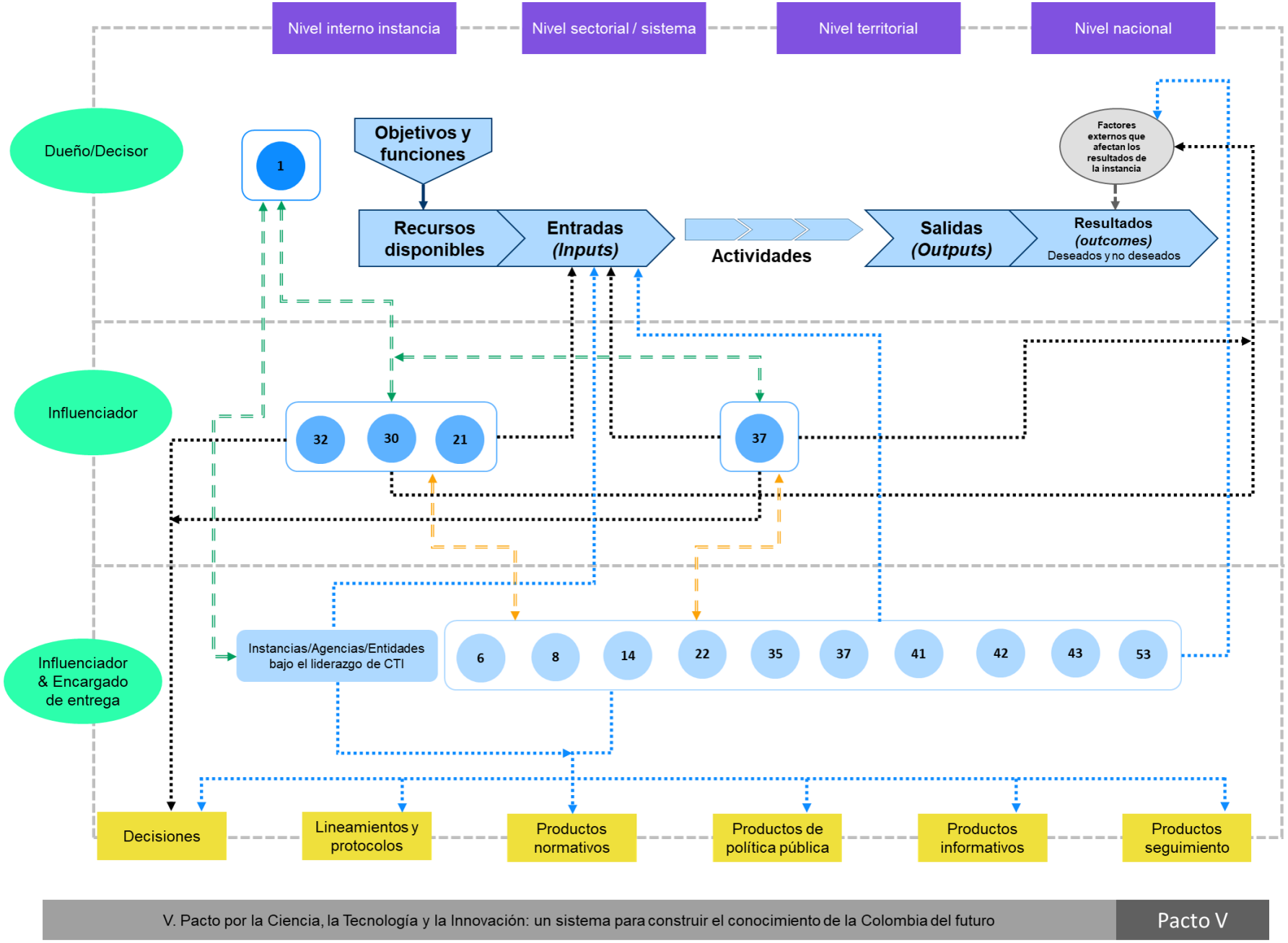


Figura 14- Flujo de proceso y estructura de coordinación para el V. Pacto por la Ciencia, la Tecnología y la Innovación: un sistema para construir el conocimiento de la Colombia del futuro

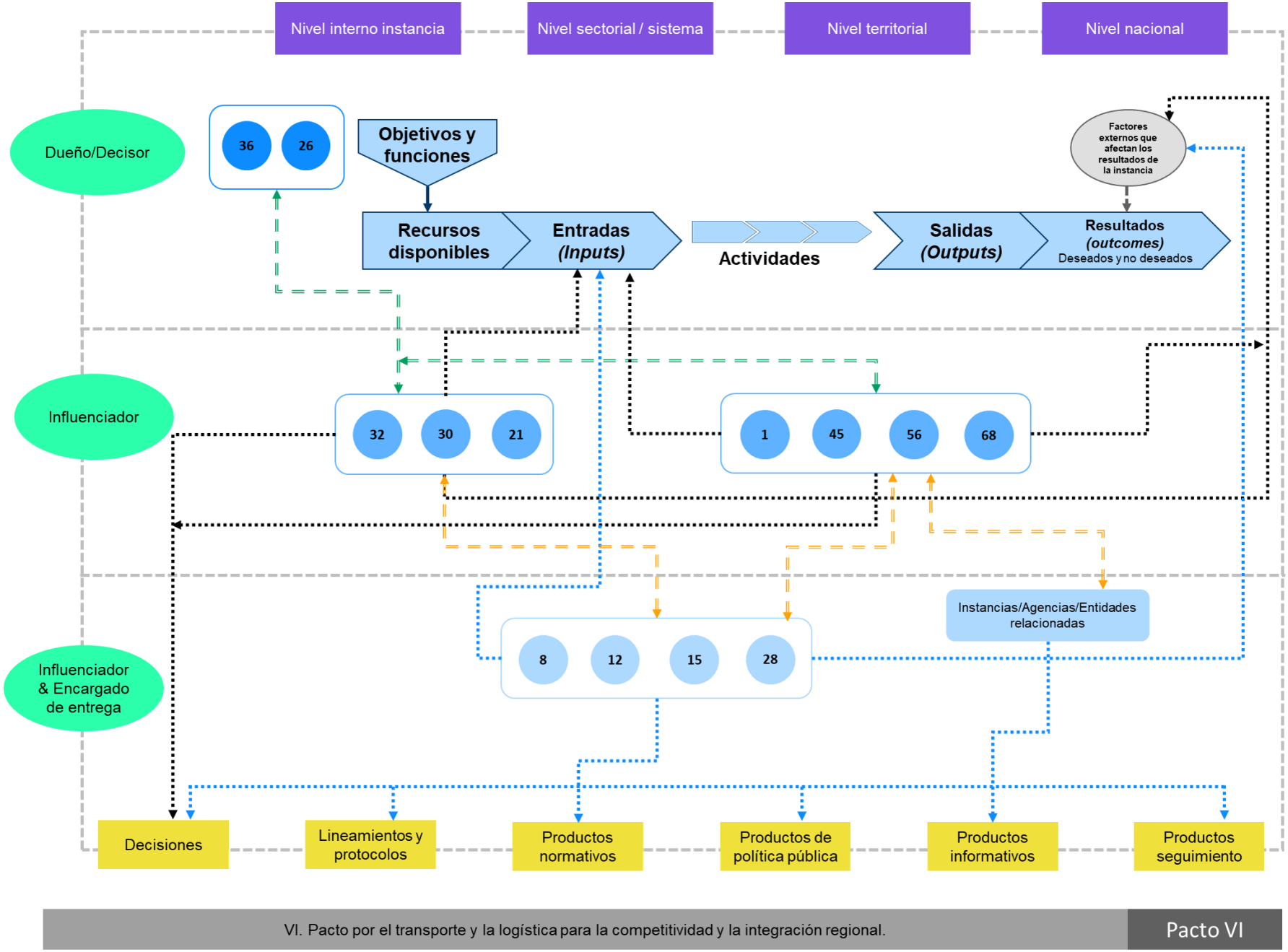


Figura 15- Flujo de proceso y estructura de coordinación para el VI. Pacto por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional.

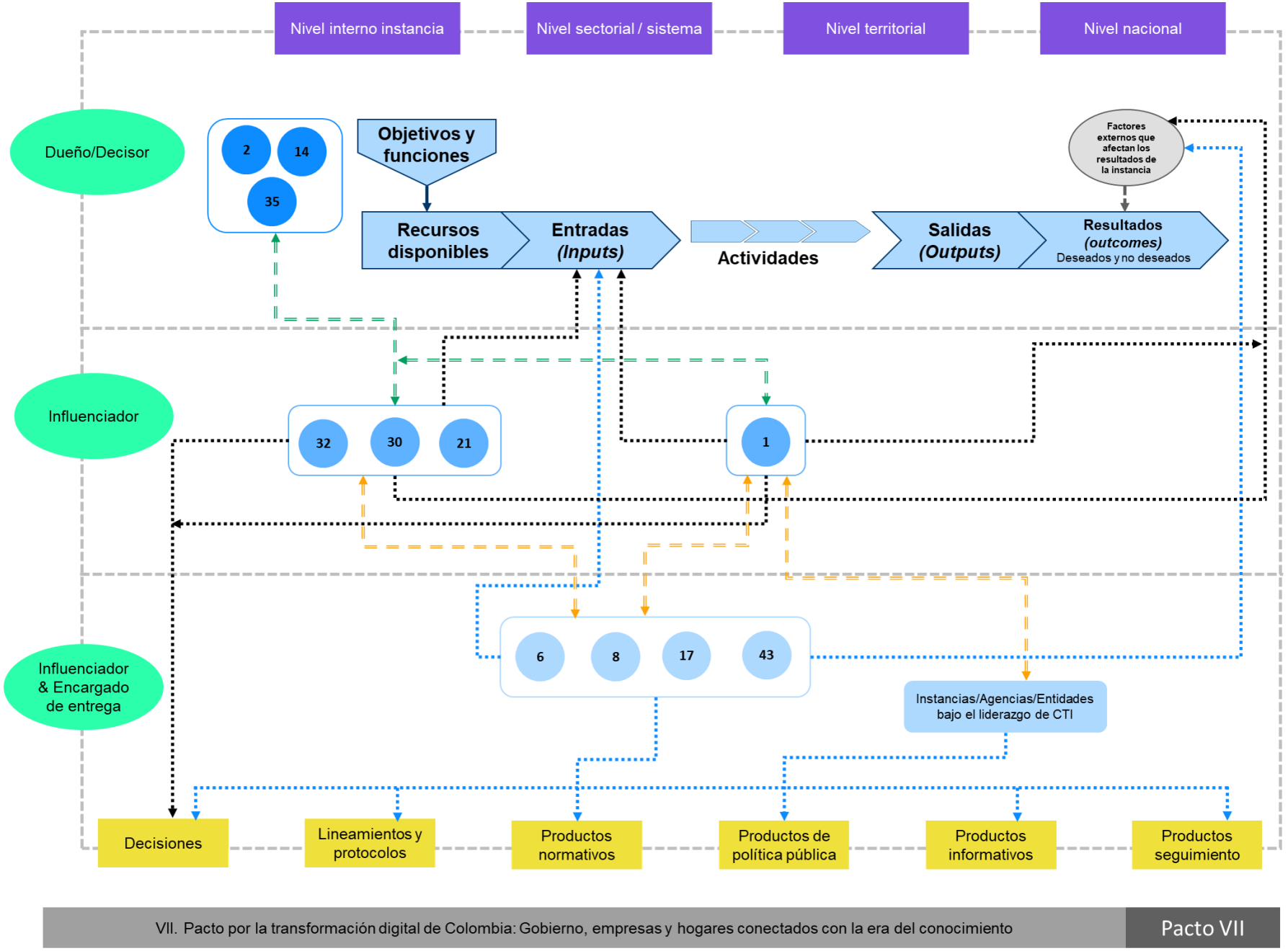


Figura 16- Flujo de proceso y estructura de coordinación para el VII. Pacto por la transformación digital de Colombia: Gobierno, empresas y hogares conectados con la era del conocimiento

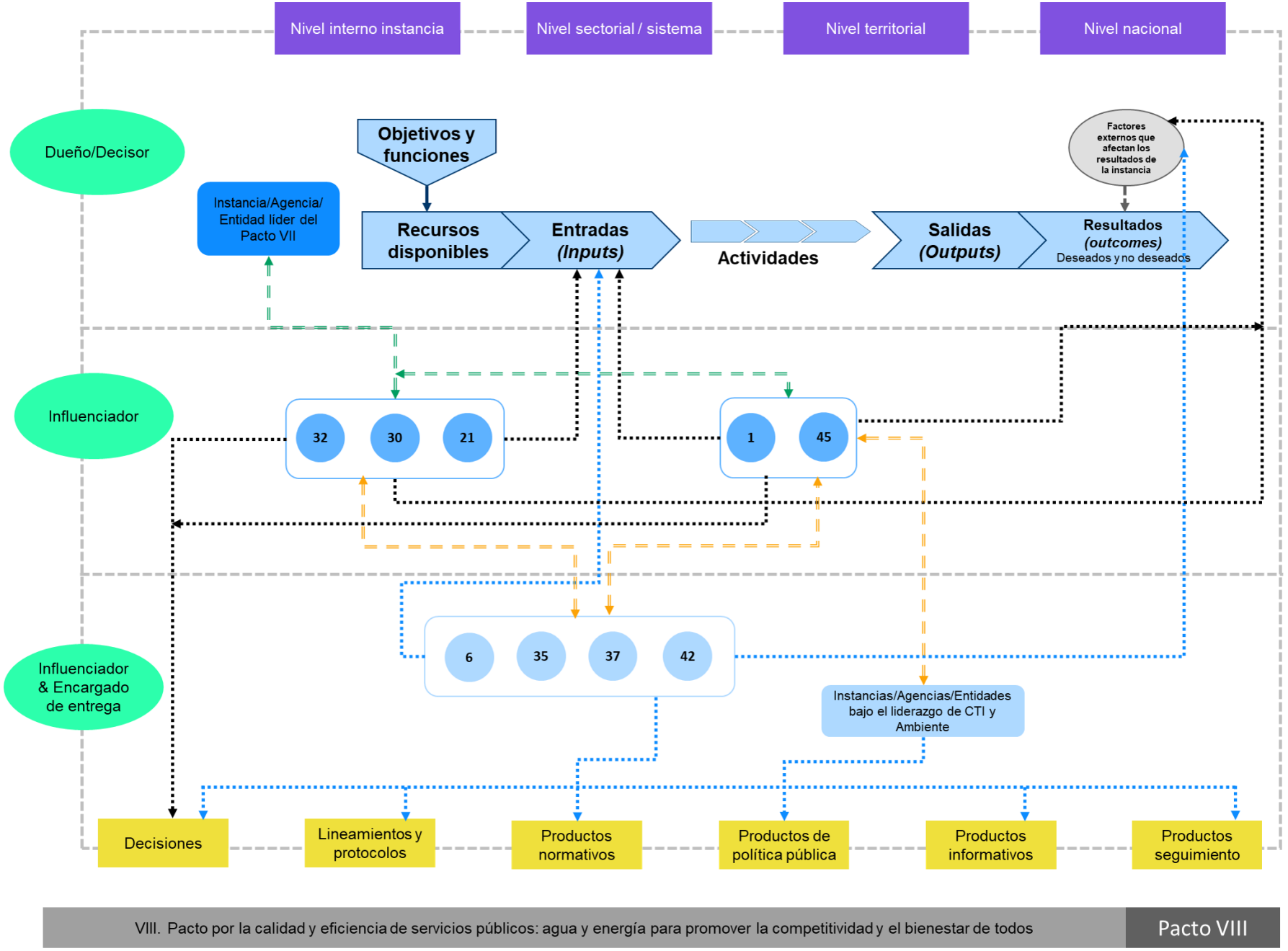


Figura 17- Flujo de proceso y estructura de coordinación para el VIII. Pacto por la calidad y eficiencia de servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos

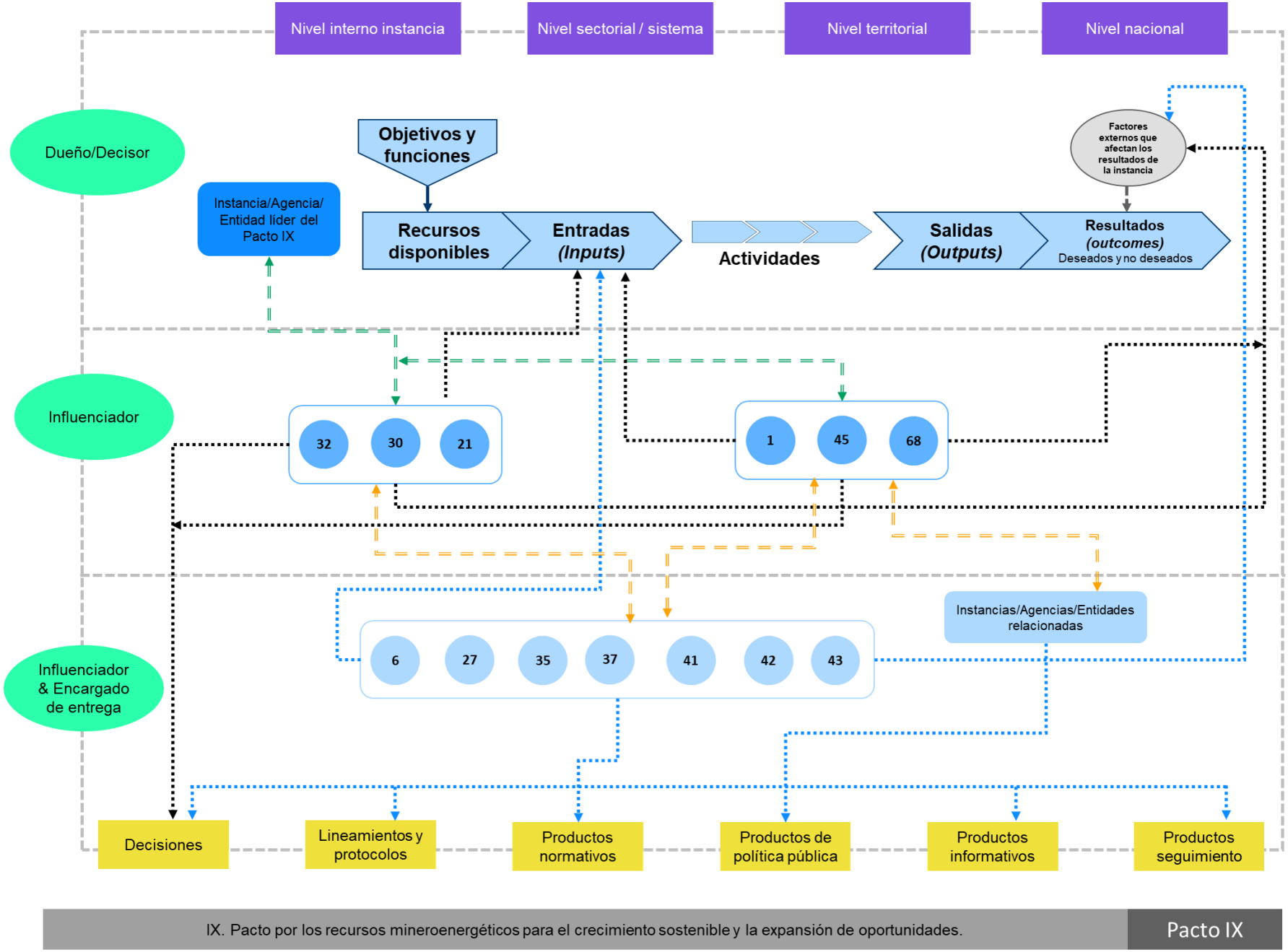


Figura 18- Flujo de proceso y estructura de coordinación para el IX. Pacto por los recursos minero energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades.

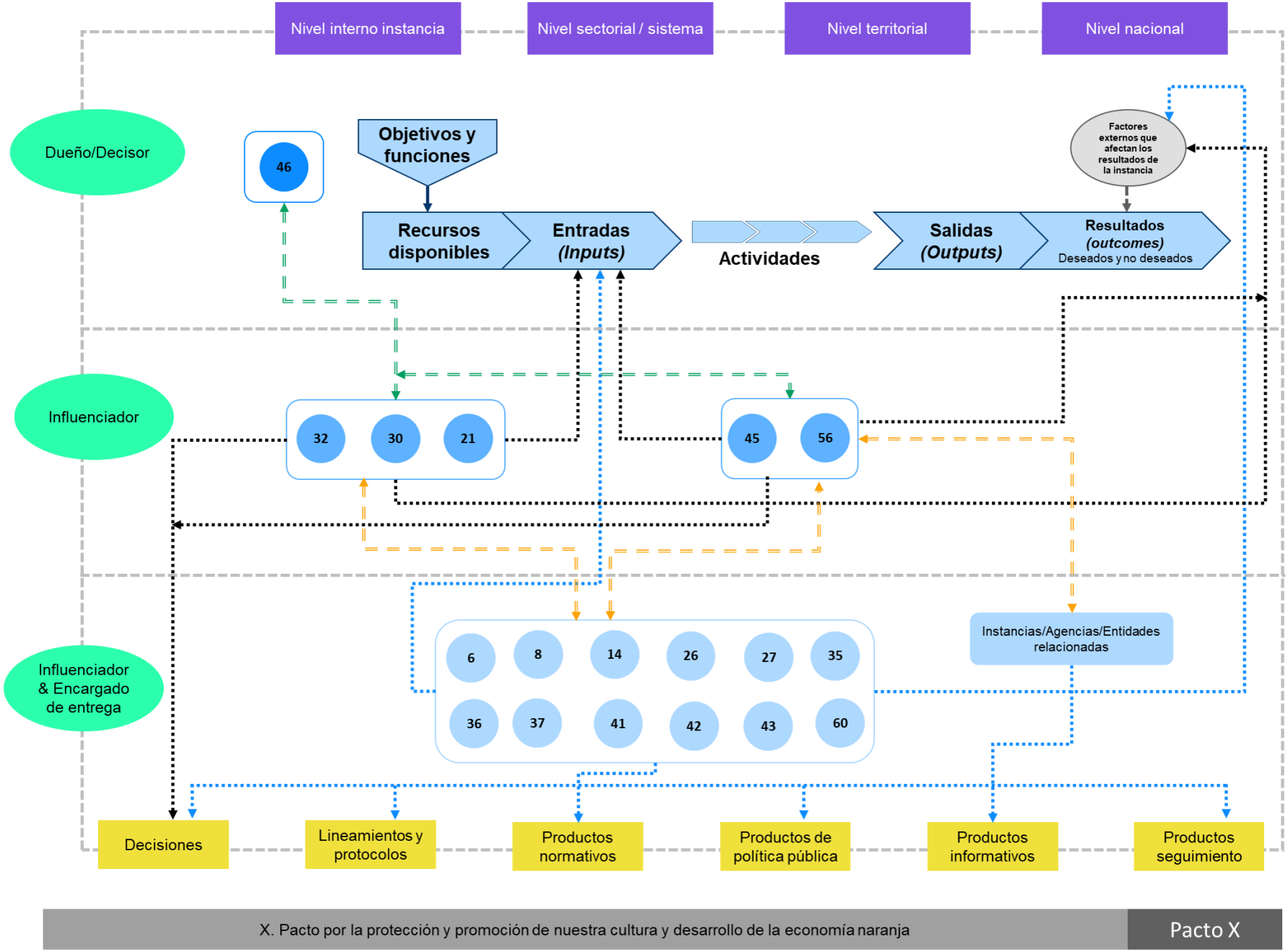


Figura 19- Flujo de proceso y estructura de coordinación para el X. Pacto por la protección y promoción de nuestra cultura y desarrollo de la economía naranja

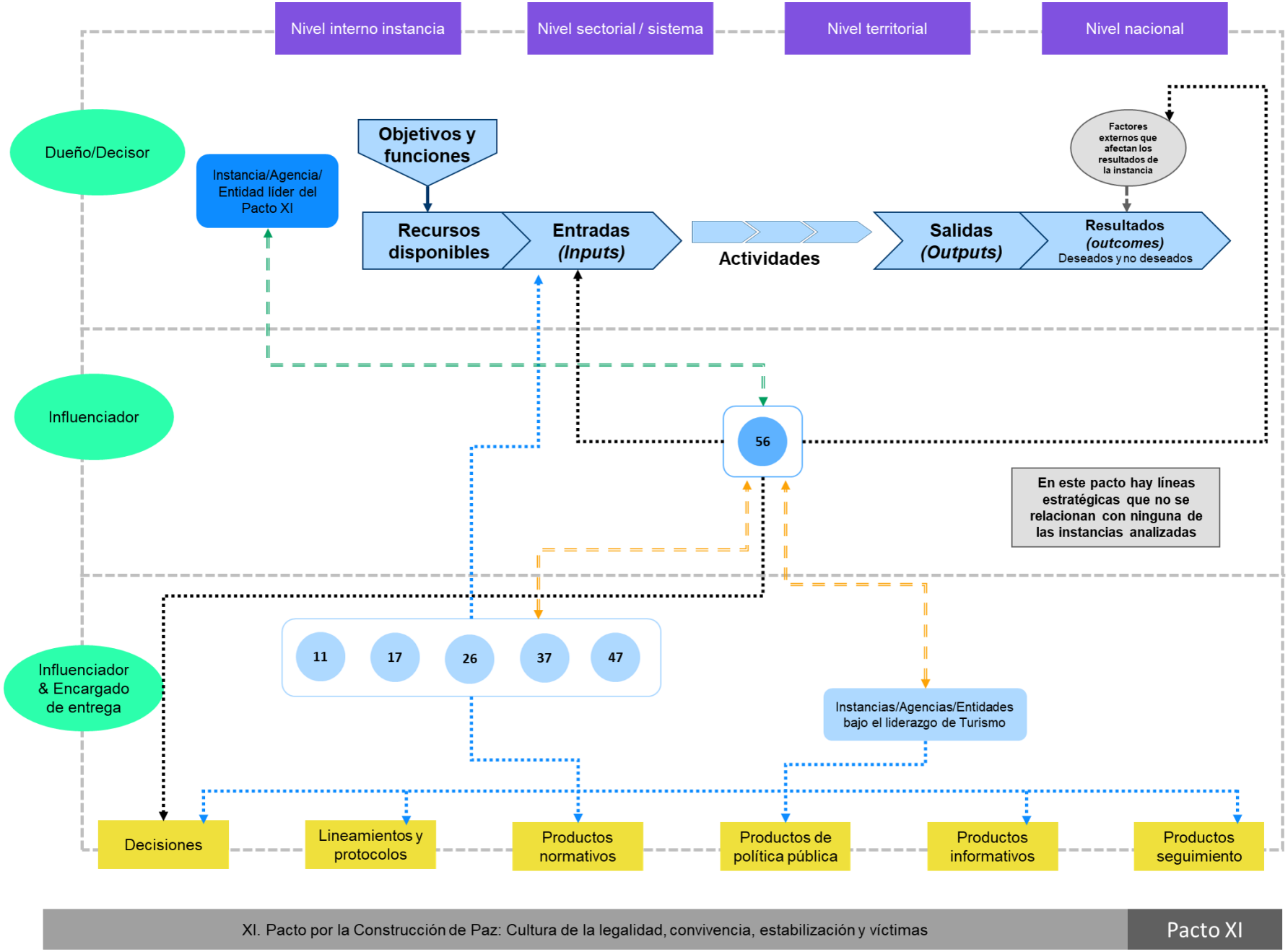


Figura 20- Flujo de proceso y estructura de coordinación para el XI. Pacto por la Construcción de Paz: Cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas

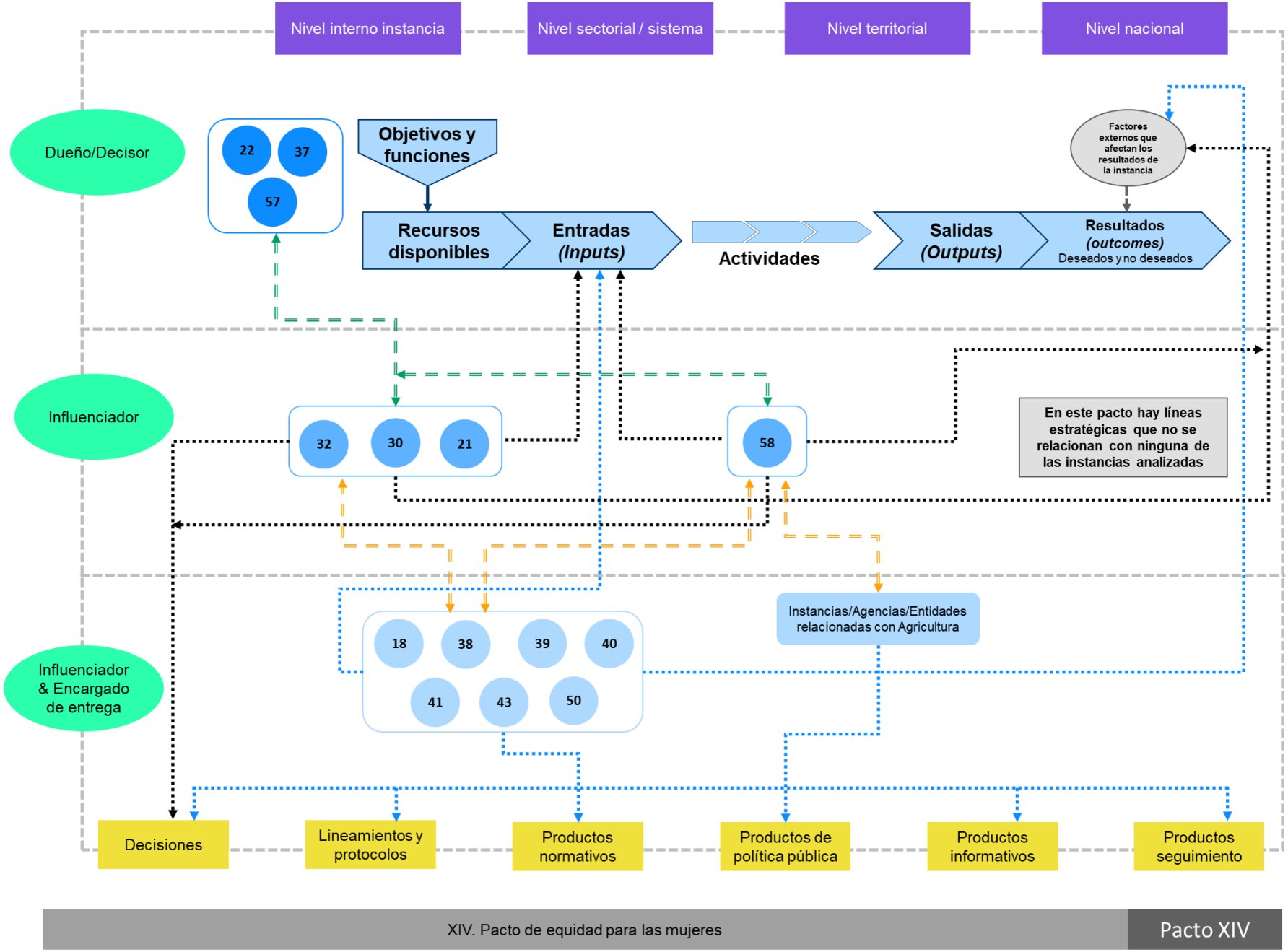


Figura 21 - Flujo de proceso y estructura de coordinación para el XIV. Pacto de equidad para las mujeres

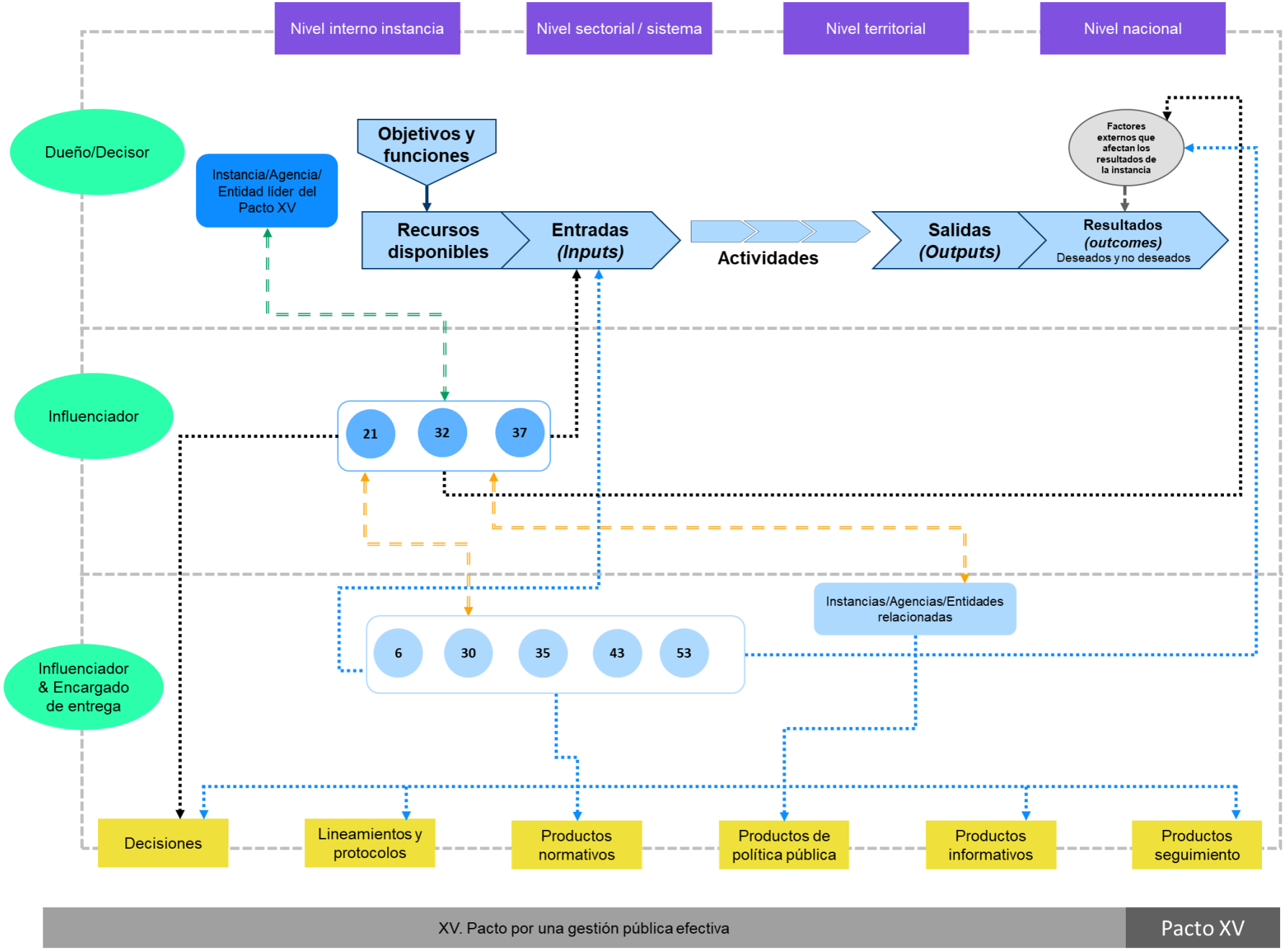


Figura 22 - Flujo de proceso y estructura de coordinación para el XV. Pacto por una gestión pública efectiva

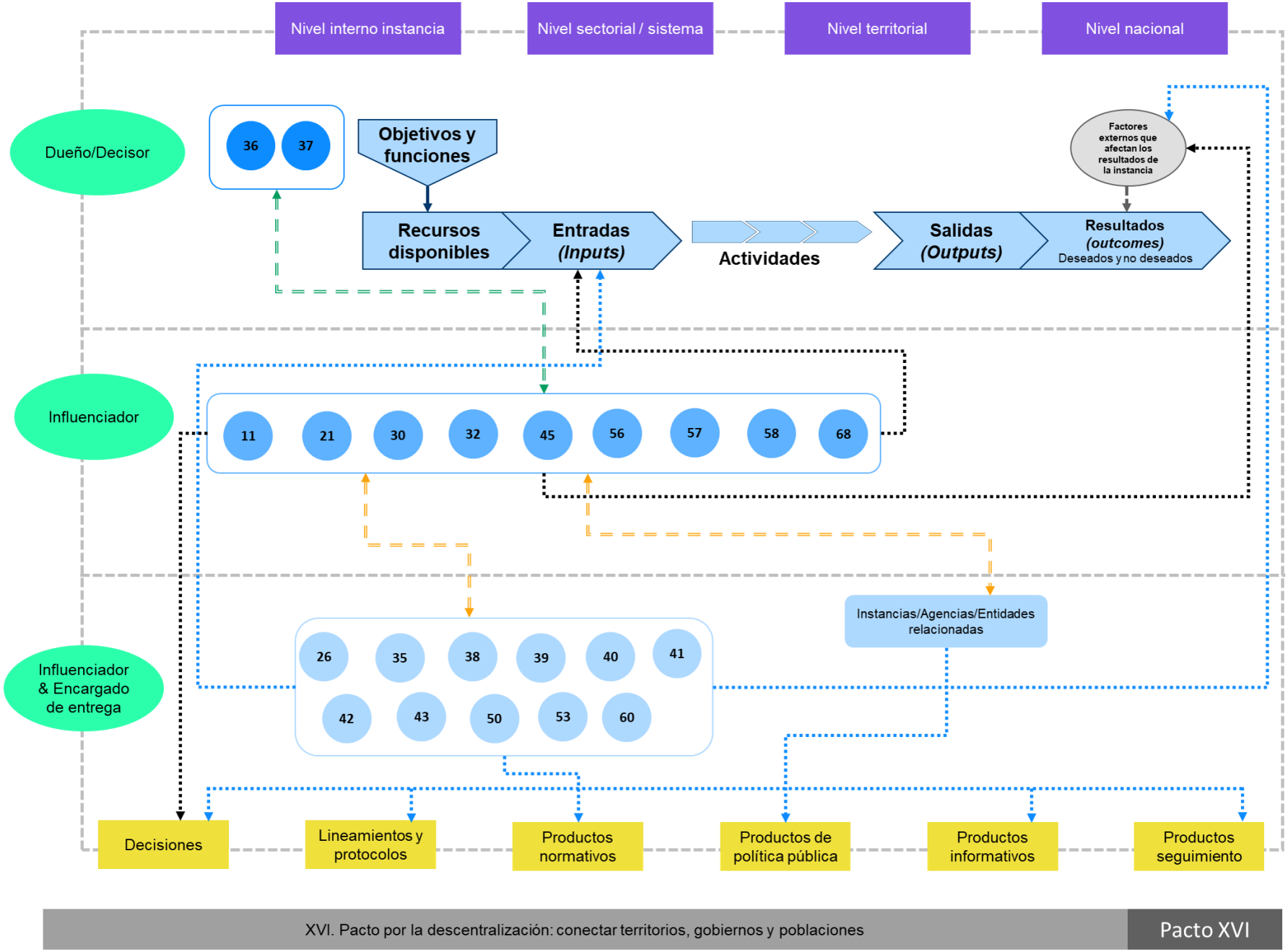


Figura 23- Flujo de proceso y estructura de coordinación para el XVI. Pacto por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones

5 Recomendaciones a partir de los flujos de proceso y estructuras para la coordinación de instancias

5.1 Recomendaciones generales

El ejercicio realizado apenas permite hacerse una idea del tamaño, complejidad y escala de los actores, instrumentos, niveles de alcance y relaciones necesarias para la coordinación de las instancias relacionadas con competitividad e innovación. No obstante, este ejercicio permite formular una primera propuesta de lineamientos para la implementación de los flujos de proceso y estructuras de coordinación entre las instancias y con los demás órganos y actores del gobierno nacional. Las siguientes recomendaciones tienen como propósito facilitar esta implementación:

(a) *Revisar la alineación de la Agenda Nacional de Competitividad e Innovación 2019-2022 con el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.* El ejercicio mostró que existen objetivos y líneas estratégicas del PND que no hacen parte de la ANC 2019-2022, pero hay instancias analizadas que tienen roles importantes en algunas líneas que se quedaron fuera de la Agenda (esto también está sustentado en el análisis realizado a la ANC 2019-2022 en el Entregable 4). Para la articulación eficiente de los temas de competitividad e innovación recomendamos revisar la agenda para que todas las líneas estratégicas relacionadas con las instancias resultantes del proceso de simplificación estén incluidas.

(b) *Fortalecer el rol de las instancias de Planeación Nacional.* El análisis realizado permitió identificar que las instancias del sector Planeación Nacional son transversales a todo el PND, y por esta razón su papel es fundamental para la coordinación de las instancias relacionadas con competitividad e innovación. Es necesario revisar el rol de estas tres instancias y ajustar su funcionamiento y alineación misional para fortalecerlas. Además, consideramos importante revisar los espacios de participación de estas instancias para que sus decisiones y productos puedan socializarse e incorporarse a nivel sectorial e intersectorial.

(c) *Definir y fortalecer los mecanismos de comunicación.* La construcción de los flujos de proceso y estructuras para la coordinación de instancias requiere la definición precisa y el fortalecimiento de los mecanismos de comunicación entre las instancias, especialmente cuando los roles en coordinación entre una y otra son diferentes. Por ejemplo, es necesario que las instancias con rol influenciador cuenten con mecanismos de comunicación que les permitan transmitir información, decisiones y productos desde instancias encargadas de entrega hasta instancias dueñas/decisoras cuando no hay una relación directa entre ellas. Apoyarse en los mecanismos de seguimiento también es útil para alinear los mecanismos de comunicación. Este ejercicio debe realizarse al interior de cada una de las instancias en coordinación con el SNCI.

(d) *Fortalecer instancias con rol dueño/decisor.* Algunas de las instancias analizadas tienen un rol de dueño/decisor en el esquema de coordinación, pero actualmente tienen una gestión deficiente (ya sea administrativa, misional o ambas). Sugerimos priorizar la intervención de estas instancias pues juegan un rol fundamental para el cumplimiento de los objetivos de la ANC 2019-2022 y del PND (Recomendamos revisar el Entregable 5 que contiene la propuesta de plan de acción detallada para cada caso particular).

(e) *Revisar la composición de las instancias para robustecer su rol de coordinación.* El análisis de redes nos muestra que hay algunas instancias que tienen muchas y múltiples relaciones con diferentes objetivos, líneas estratégicas y pactos del PND. Esto significa que algunas instancias están “sobrecargadas” de compromisos y eso puede resultar en instancias que nunca logran cumplir con sus compromisos. Por esta razón, creemos prudente revisar la composición, objetivos, funciones y compromisos de aquellas instancias con más relaciones para determinar si es necesario hacer ajustes en la instancia o transferir funciones o incluso crear una nueva instancia que permita optimizar las acciones para el cumplimiento.

(f) Realizar una nueva iteración del análisis de coordinación. Como explicamos en la sección 4.1 Marco metodológico, el diseño de estructuras de coordinación es un proceso iterativo pues estas estructuras deben responder a: (i) las condiciones heterogéneas y dinámicas de las instancias y demás órganos y agencias del gobierno nacional; (ii) las políticas públicas que sean definidas como prioritarias por el gobierno. El ejercicio presentado en este entregable es apenas una primera iteración general que probablemente va a cambiar con la implementación de la propuesta de simplificación de instancias (Entregable 4) y el plan de acción para la implementación de la propuesta (Entregable 5). Por esta razón, consideramos necesario realizar una nueva iteración para que la estructura de coordinación tenga en cuenta los resultados de esta implementación.

5.2 Recomendaciones para la sostenibilidad de la propuesta de cara a un nuevo Plan Nacional de Desarrollo

Teniendo en cuenta que los esquemas de coordinación propuestos como parte del proceso de simplificación y optimización de las instancias relacionadas con competitividad e innovación deberían idealmente trascender la iniciativa del gobierno actual e integrarse a la estructura institucional del gobierno nacional, las recomendaciones a continuación tienen como propósito brindar una línea general para lograr la sostenibilidad de la propuesta de cara a un nuevo Plan Nacional de Desarrollo. Estas recomendaciones están basadas en los resultados del ejercicio presentado en la sección *4.3 Resultados del proceso de mapeo de los flujos de proceso y estructura de coordinación de las instancias* y en el Enfoque de Mapeo de Resultados RAPID[10] (ROMA – por sus siglas en inglés), una metodología desarrollada en el marco del programa *Research in Policy and Development (RAPID)* del Overseas Development Institute (ODI), el tanque de pensamiento independiente más importante del Reino Unido, y que ha sido adoptada por varios países alrededor del mundo con el propósito de mejorar la coordinación y el compromiso de los actores en la implementación de políticas públicas y facilitar los procesos de cambio[11]:

(a) Revisar la estructura actual de coordinación. Antes de definir el nuevo Plan Nacional de Desarrollo sugerimos hacer una revisión detallada de los esquemas de coordinación vigentes hasta ese momento con el propósito de identificar buenas prácticas que puedan mantenerse y oportunidades de mejora de cara a una nueva alineación.

(b) Diagnosticar los problemas actuales. Una vez analizados los esquemas actuales de coordinación, es necesario identificar aquellos problemas que el nuevo PND quiere abordar. Para esto proponemos el uso de la herramienta propuesta en ROMA que aborda el diagnóstico de problemas desde la técnica de "los cinco por qué"[12]. Esta técnica permite indagar rápidamente para llegar a las causas estructurales de los problemas y así plantearlos desde un enfoque más sistémico. Además, es necesario analizar los actores relacionados con estos problemas, la complejidad e incertidumbre asociada a cada uno y las capacidades con las que cuenta el gobierno nacional para resolverlo.

(c) Desarrollar una estrategia de compromiso. Una vez los problemas prioritarios para el nuevo PDN sean definidos, es necesario vincular a todos los actores involucrados para garantizar su compromiso frente al diseño e implementación de políticas públicas que permitan abordar estos problemas. Para esto es necesario desarrollar una estrategia donde se defina como mínimo: (i) los objetivos estratégicos que se quieren alcanzar; (ii) los recursos y capacidades con las que se cuentan; y (iii) la estrategia de cambio para que la coordinación bajo el nuevo PDN sea exitosa.

(d) Realizar una nueva iteración del análisis de coordinación. Al cambiar el eje central de coordinación con la existencia de un nuevo PND resulta necesario realizar una nueva iteración del análisis de coordinación con el propósito de ajustar los flujos de proceso y la estructura de coordinación.

[10] RAPID Outcome Mapping Approach. Traducción propia de los autores basada en ODI (2014).

[11] Para profundizar en la metodología recomendamos visitar la página oficial: https://www.odi.org/features/roma/home

[12] The Five Whys Technique. Traducción propia de los autores basada en ODI (2014).

6 Recomendaciones adicionales para mejorar el desempeño de las instancias relacionadas con competitividad e innovación

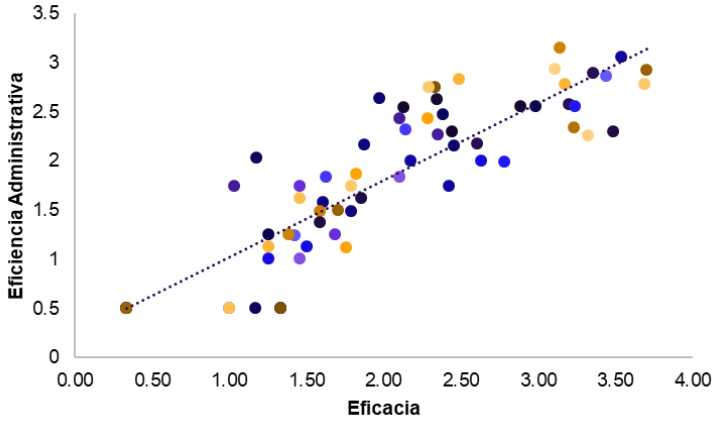
En esta sección presentamos recomendaciones adicionales para mejorar el desempeño de las instancias relacionadas con competitividad e innovación del gobierno nacional. Si bien, en el entregable cinco detallamos planes de acción específicos para atender las falencias de las instancias, en esta sección buscamos resaltar las características asociadas al buen desempeño de las instancias estudiadas.

En este mismo apartado, realizamos un análisis de correlaciones por medio del cual identificamos relaciones entre las principales variables de desempeño de las instancias. Finalmente, en el tercer apartado realizamos una síntesis de las recomendaciones estipuladas en los planes de acción que se expusieron en el Entregable 5.

6.1 Análisis de correlaciones

6.1.1 Correlación entre eficiencia administrativa y eficacia de misión y servicio

Al analizar la correlación que existe entre la eficiencia administrativa y la eficacia de misión y servicio, encontramos que ambas están relacionadas positivamente pues su coeficiente de correlación es de 0,866 y es significativo al 5%. Esto significa que en la medida en que una instancia es más eficiente por medio de su buen funcionamiento y de una buena relación entre costos y productos y decisiones, así mismo es más eficaz, expresado en resultados, capacidad de coordinación y relación con la Agenda Nacional de Competitividad e Innovación. En la Gráfica 1 se puede visualizar la relación entre ambas variables.



Gráfica 1 - Correlación entre eficiencia administrativa y eficacia de misión y servicio

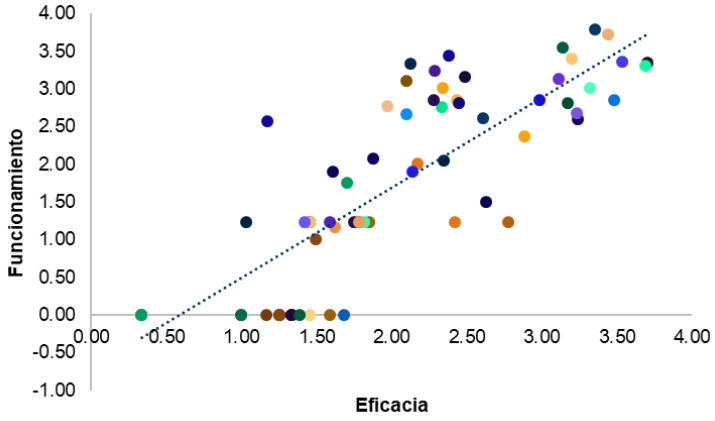
6.1.2 Correlación entre eficacia de misión y servicio y subcomponentes de la dimensión de eficiencia administrativa

Además de evaluar la relación entre eficiencia administrativa y eficacia de misión y de servicio de manera agregada, también evaluamos con que subcomponentes específicos de la eficiencia administrativa tiene una relación la eficacia de las instancias.

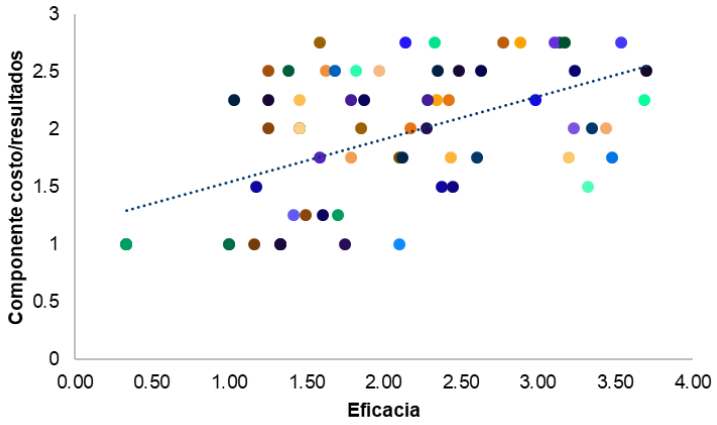
Encontrando que la eficacia de misión y servicio tiene una correlación positiva, significativa al 5%, con el funcionamiento de la instancia, el valor de esta correlación es de 0,829. Además, también se relaciona de manera positiva, con una magnitud de 0,542, con el subcomponente de relación entre costos y productos y decisiones. El primer caso significa que en la medida en que una instancia es más eficaz, el funcionamiento de la instancia será mejor.

El segundo caso implica que en la medida en que una instancia es más eficaz la relación entre costos y productos y decisiones será mejor. Esto sugiere que la toma de decisiones relacionadas con competitividad

e innovación y la incidencia en herramientas de política serán proporcionales con los costos de en los que incurre la instancia. En las Gráfica 2 y Gráfica 3 se puede visualizar la relación entre ambas variables:



Gráfica 2 - Correlación entre eficacia de misión y servicio y subcomponentes de la dimensión de eficiencia administrativa - Funcionamiento

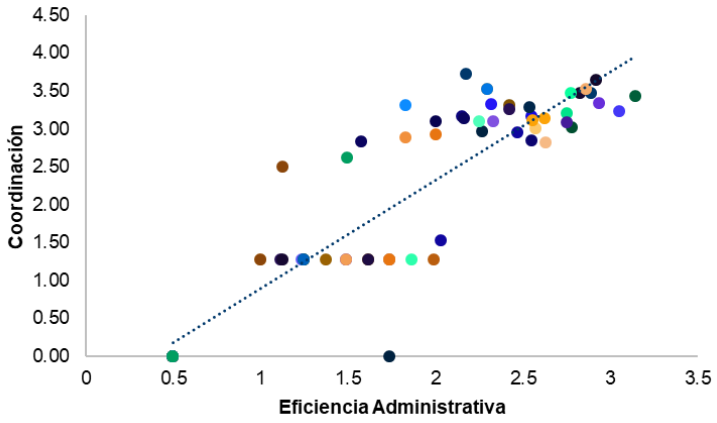


Gráfica 3 - Correlación entre eficacia de misión y servicio y subcomponentes de la dimensión de eficiencia administrativa – Componente costo/resultados

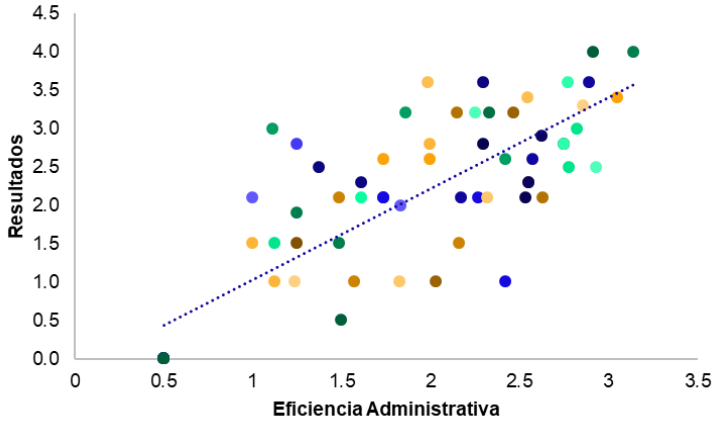
6.1.3 Correlación entre eficiencia administrativa y los subcomponentes de la dimensión de eficacia de misión y servicio

De manera paralela también evaluamos la relación entre eficiencia administrativa y los subcomponentes específicos de la eficacia de misión y servicio de las instancias. Encontramos que hay una fuerte relación entre la eficiencia administrativa, significativa al 5%, con los resultados de la instancia. Esta correlación tiene un coeficiente de 0,812. Así mismo, encontramos una relación también con el nivel de coordinación de la instancia, esta tiene un valor de 0,895.

El primer resultado sugiere que en la medida en que la instancia es más eficiente administrativamente, los resultados de ésta serán mejores. El segundo caso significa que cuando una instancia es más eficiente administrativamente, su capacidad de coordinación será mucho mejor. Es importante mencionar que no se encontró una correlación significativa entre la eficiencia administrativa y la relación de la instancia con la Agenda Nacional de Competitividad e Innovación. En las Gráfica 4 y Gráfica 5 se puede visualizar la relación entre ambas variables:



Gráfica 4- Correlación entre eficiencia administrativa y los subcomponentes de la dimensión de eficacia de misión y servicio - Coordinación



Gráfica 5 - Correlación entre eficiencia administrativa y los subcomponentes de la dimensión de eficacia de misión y servicio - Resultados

6.1.4 Correlación entre eficiencia administrativa, eficacia de misión y servicio y el número de funciones que tiene las instancias

Teniendo en cuenta que las instancias analizadas en este proyecto tienen diferente grado de responsabilidad, expresado en su número de funciones, quisimos evaluar si existe alguna relación entre el número de funciones y el desempeño de las instancias. El supuesto aquí, es que una instancia que tiene que asumir demasiadas funciones puede ver su desempeño comprometido, por falta de capacidad para responder por todas ellas.

El número de funciones hace referencia a la cantidad de funciones que las instancias tienen asignadas en la norma que las creó. Los resultados obtenidos muestran que no hay una correlación significativa entre eficiencia administrativa, eficacia de misión y servicio y el número de funciones que a la instancia le fueron asignadas en la norma de creación. Esto significa, que aparentemente el desempeño de las instancias no está relacionado el número de funciones que estas tienen.

6.1.5 Correlación entre eficiencia administrativa, eficacia de misión y servicio y la participación de los ministros y viceministros en las reuniones de las instancias

La participación de ministros y viceministros, potencialmente, puede tener muchas implicaciones. Puede hacer que la instancia tenga mejores resultados, ya que estos perfiles tienen mayor capacidad para

impulsar los temas. Pero también puede afectar el funcionamiento de las instancias, haciendo que sea más difícil reunirse. Así mismo, cuando un ministro o viceministro debe asistir a las reuniones de una instancia, pero no lo hace, envía la señal de que la instancia no es importante.

Teniendo en cuenta lo anterior, quisimos revisar si existe alguna relación entre el desempeño de las instancias y la participación o no de ministros y viceministros en sus reuniones. Para determinar la participación de los ministros y viceministros en las reuniones de las instancias, construimos una variable adicional que muestra si los cargos mencionados asistieron o no a las reuniones. Para construir dicha variable, seguimos los siguientes pasos:

(1) Realizamos una lista por instancia de los ministros y viceministros que deben asistir a las reuniones de la instancia de acuerdo con la normatividad.

(2) Registramos si cada ministro y viceministro podían delegar de acuerdo con la normatividad.

(3) Acudimos a la lista de asistencias por instancia para determinar si en la práctica van los ministros o viceministros que dice la ley, o en su defecto, van viceministros como delegados cuando no debían ir (los ministros no tenían delegación). En este punto es importante señalar que solo se tuvo acceso a la lista de asistencia de las reuniones de 27 instancias.

(4) Asignamos el porcentaje de asistencia de acuerdo con el número de reuniones en el año 2018 y 2019 (por separado).

(5) A partir de los porcentajes de asistencia, procedimos de la siguiente forma:

   i. Establecimos rangos de asistencia (0-25%, 26-50%, 51-75%, 76-100%)

   ii. Con base en los rangos acordamos una calificación (1, 2, 3 y 4 respectivamente)

   iii. Cada ministro o viceministro que asistió fue debidamente calificado de acuerdo con su rango de asistencia. Es importante mencionar que cuando los ministros no podían delegar y lo hicieron (fue un viceministro) aplicamos un “castigo” restando la desviación estándar de todos los resultados al resultado obtenido del delegado que no debía asistir.

(6) Finalmente, con el fin de obtener un puntaje de participación por instancia sacamos un promedio de la calificación obtenida por cada ministro y viceministro que de acuerdo con la normatividad debía asistir a las diferentes reuniones.

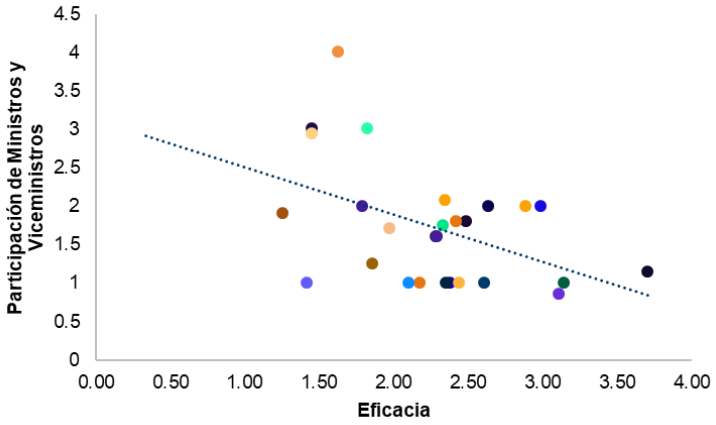
Con base en lo anterior, de acuerdo con los resultados obtenidos encontramos que:

(a) La eficiencia administrativa no tiene una correlación significativa con la participación de los ministros y viceministros en las reuniones de la instancia. Este resultado implica que la participación o no de los ministros o viceministros no necesariamente se relaciona con su buen o mal funcionamiento ni con una buena o mala relación entre costos decisiones y productos.

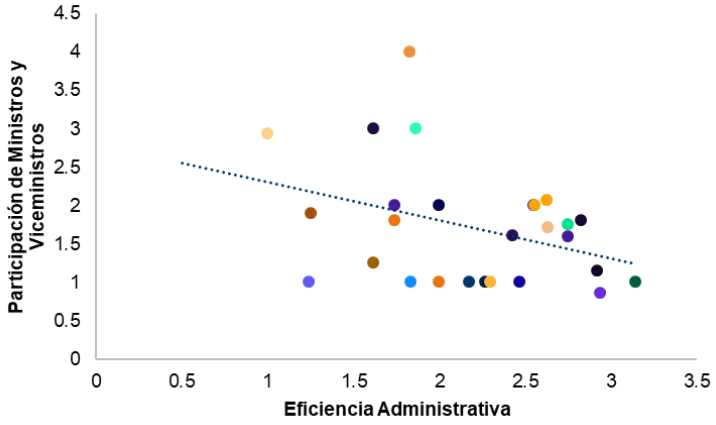
(b) La eficacia de misión y servicio se relaciona negativamente con el Índice de participación de los ministros y viceministros. Este resultado tuvo un coeficiente de correlación de -0,464 significativo al 5%. Eso significa que, al parecer, las instancias donde menos participan ministros y viceministros, tiene una mejor eficacia de misión y servicio. Si bien, este resultado es interesante, hay que tener en cuenta que el bajo número de instancias con el cuál se realizó el análisis de correlación, hace que esta no sean una conclusión definitiva.

En este apartado también es importante mencionar que la participación de los ministros y viceministros a las reuniones de la instancia, también se relaciona negativamente con un nivel de significancia del 5% con el funcionamiento de la instancia (-0,531), y con la coordinación de la instancia (-0,397). Lo cual implica que en la medida en que asisten más veces los ministros y viceministros a las reuniones de la instancia, menor es el funcionamiento y la coordinación de esta.

En las Gráfica 6 y Gráfica 7 se puede visualizar la relación entre eficiencia administrativa y eficacia versus participación de los ministros y viceministros en las reuniones de las instancias:



Gráfica 6 - Correlación entre eficiencia administrativa, eficacia de misión y servicio y la participación de los ministros y viceministros en las reuniones de las instancias - Eficacia



Gráfica 7 - Correlación entre eficiencia administrativa, eficacia de misión y servicio y la participación de los ministros y viceministros en las reuniones de las instancias - Eficiencia administrativa

6.2 Síntesis de recomendaciones

Los resultados de análisis de correlación arrojaron los siguientes resultados principales:

(a) La efectividad de misión y servicio tiene una relación fuerte y positiva con la eficacia administrativa.
(b) La efectividad de misión y servicio tiene una relación fuerte y positiva con el funcionamiento de las instancias
(c) La efectividad de misión y servicio tiene una relación fuerte y positiva con la relación ente costo, decisiones y productos
(d) La eficacia administrativa tiene una relación fuerte y positiva con el resultado de coordinación de las instancias
(e) La eficacia administrativa tiene una relación fuerte y positiva con los resultados de las instancias

Partiendo de estos resultados es posible realizar algunas recomendaciones:

(a) Primero, nuestros resultados muestran que es necesario que las instancias se preocupen tanto por la eficacia de misión y servicio como de la eficacia administrativa. Esto quiere decir, que las

instancias que tiene un resultado deficiente en una de las dimensiones tienden a tener un mal resultado en la otra dimensión. Una instancia que administrativamente funcione mal, difícilmente puede alcanzar efectividad misional y de servicio. Así, mismo, una instancia que tiene una baja efectividad de misión y servicio, probablemente también tiene una mala eficiencia administrativa.

(b) Segundo, el criterio de eficiencia administrativa que está más relacionados con las instancias que tiene una alta efectividad de misión y de servicio es el de funcionamiento. Este incluye, el número de reuniones, el porcentaje de seguimiento a compromisos y la percepción de la calidad del funcionamiento que tiene los asistentes a las reuniones de la instancia. Lo anterior sugiere que es fundamental para tener instancias que cumplan su misión, que estas tengan un plan de trabajo que implique reuniones periódicas y seguimiento a compromisos.

(c) Tercero, nuestros resultados muestran que la coordinación y la eficacia administrativa van de la mano. Por lo tanto, es difícil esperar que las instancias logren cumplir con su función de coordinación sin tener un buen funcionamiento administrativo. Por lo tanto, es necesario que para mejorar la coordinación se traté de mejorar aspectos como la periodicidad de las reuniones y el seguimiento a los compromisos.

(d) Finalmente, el análisis de correlaciones también muestra que las instancias con más resultados, también son aquellas que tiene mejor eficacia administrativa. Nuevamente, esto muestra que es necesario trabajar en el funcionamiento de las instancias, para poder lograr que estas cumplan sus funciones misionales y de servicio.

7 Propuesta para elaborar un sistema de seguimiento básico para las instancias simplificadas y su alineación con el sistema de seguimiento de Presidencia

7.1 Introducción

Desde hace más de dos décadas, tanto países industrializados como en vías de desarrollo empezaron a implementar sistemas de seguimiento con el fin de ayudar a los funcionarios encargadas de definir las políticas y programas públicos a rastrear los avances de un proyecto, programa o política y a definir su impacto con respecto a sus objetivos planeados inicialmente. Adicionalmente, los gerentes públicos requieren contar con información relevante y oportuna relacionada con el desempeño de las principales políticas públicas para tomar mejores decisiones en los diferentes procesos de la administración pública (Van Dooren, 2006; Moynihan, 2005; Weiss, 1982). Algunos aspectos adicionales sobre la importancia del seguimiento los podemos apreciar en la Figura 24.

Figura 24 - La importancia del seguimiento de los programas y las políticas públicas - Adaptado de Osborne & Gaebler (1992).

En este sentido, los sistemas de seguimiento (y evaluación) de organizaciones y programas son herramientas clave para promover la efectividad, la eficiencia y la rendición de cuentas en el sector público (Speklé y Verbeeten, 2009). En este documento, entendemos el concepto de seguimiento como una función continua que utiliza la compilación sistemática de datos relacionados con indicadores para brindar una medición sobre el grado de avance y logros de objetivos, en relación con la utilización de recursos específicos (OCDE, 2002).

Por su parte, la evaluación se puede considerar como una valoración sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en relación con su diseño, ejecución o resultados; su finalidad es determinar la pertinencia y el logro de objetivos, eficiencia del desarrollo, efectividad, impacto y sostenibilidad (OCDE, 2002). Aunque estos dos conceptos son diferentes, en la práctica se complementan de manera importante en el sentido que el seguimiento puede brindar información sobre los temas sobre los cuáles se requiere realizar un estudio a mayor profundidad. Así mismo, la evaluación proporciona pistas o indicios sobre qué tipo de aspectos se deben construir indicadores en el proceso de seguimiento que pueden complementar algún tipo de evaluación en particular.

En Colombia, la Consejería Presidencial para la Gestión y Cumplimiento (CPGC) utiliza el Sistema de Información y Gestión para la Gobernabilidad (SIGOB) para hacer seguimiento a las Iniciativas Transformacionales del gobierno y a los planes de implementación o caminos al cumplimiento. Con este proceso, la CPGC busca varios objetivos: (i) coordinar y dirimir soluciones, reuniendo a entidades para tomar decisiones y definir políticas públicas; (ii) desbloquear obstáculos que afectan los resultados; establecer y comunicar los objetivos prioritarios; monitorear los avances; (iii) apoyar al presidente en la gestión de la formulación de políticas públicas; y (iv) mantener el enfoque centrado en las prioridades estratégicas (CPGC, 2020).

En esta sección nos enfocaremos en los pasos fundamentales que se requieren para la elaboración de un sistema de seguimiento (no de evaluación) dirigido a las instancias simplificadas que hacen parte del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI) teniendo en cuenta las guías más utilizadas a nivel internacional para la construcción de sistemas de seguimiento basados en resultados, como la que proponen Kusek y Rist (2004), así como las metodologías propuestas por la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP) del DNP, entre otras.

Uno de los principales objetivos de este sistema, aunque no el único, como lo detallaremos más adelante, es monitorear los niveles de avance de las metas propuestas por la instancia, generar alertas y propiciar acciones específicas para superar los obstáculos encontrados. Para evitar la creación o conformación de nuevos sistemas de seguimiento que se encuentren fragmentados y desarticulados al SIGOB, proponemos algunos elementos metodológicos que permitan alinear los productos e indicadores de las instancias del SNCI con el sistema de seguimiento existente y fortalecerlo.

En este sentido, proponemos, entre otros aspectos, que el proceso de implementación de este sistema debe estar liderado por los funcionarios de más alto nivel jerárquico de cada instancia con el fin de lograr una alta apropiación por parte de cada uno de sus miembros. Así mismo, los indicadores deben ser construidos por los mismos miembros de las instancias porque ellos son los que conocen a profundidad la misión y los objetivos estratégicos de la instancia en particular, así como sus límites institucionales, presupuestales, técnicos y normativos. Por tal razón, no consideramos recomendable que los indicadores sean impuestos de forma externa.

Finalmente, esta propuesta se puede considerar como un complemento más profundo y detallado a la fase de seguimiento de los planes de acción que detallamos en el entregable 5 de este proyecto de consultoría. Para construir el sistema de seguimiento a los avances de las instancias proponemos algunos pasos básicos, basados en la guía de Kusek y Rist (2004). Si bien esta guía explica que un sistema de seguimiento basado en resultados debe desarrollar diez pasos, para efectos de sencillez y adaptación a las instancias del SNCI sugerimos siete actividades (ver Figura 25).

Figura 25 - Pasos para elaborar el sistema de seguimiento de las instancias del SNCI - Basado en Kusek y Rist (2004).

Estos siete pasos los podemos visualizar o agregar en dos grandes etapas: programación y seguimiento. La primera etapa hace referencia a las actividades necesarias que debe preparar y desarrollar cada instancia antes de efectuar el seguimiento propiamente dicho. En esta etapa se incluyen cuatro pasos: valoración inicial, acuerdos sobre resultados, selección de indicadores y elaboración de la línea de base y las metas de los indicadores. La segunda etapa comprende los pasos que se requieren para efectuar el monitoreo a las metas e indicadores que se formularon en la etapa previa y comprende las rutinas de seguimiento, el uso de la información y la sostenibilidad del sistema de seguimiento. A continuación, explicamos cómo desarrollar cada uno de estos pasos.

7.1.1 Paso 1. Valoración inicial

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

7.1.1.1 Identificar el para qué del sistema de seguimiento.

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

7.1.1.2 Conocer y construir la cadena de valor de la instancia.

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

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

los efectos relacionados con la intervención pública, una vez se han consumido los productos provistos por ésta (DNP, 2014[13]).

Dada la naturaleza de las instancias que estamos analizando, así como su necesidad de fortalecer los procesos de coordinación, entre otros objetivos estratégicos, sugerimos que la cadena de valor se extienda hasta los productos. Es decir, que no abarque el eslabón de los resultados. No obstante, lo anterior no significa que cualquier instancia pueda elaborar su cadena de valor hasta lograr los resultados y los impactos de su gestión. En este sentido, se sugiere que la instancia formule su cadena de valor teniendo en cuenta la siguiente Figura 26.

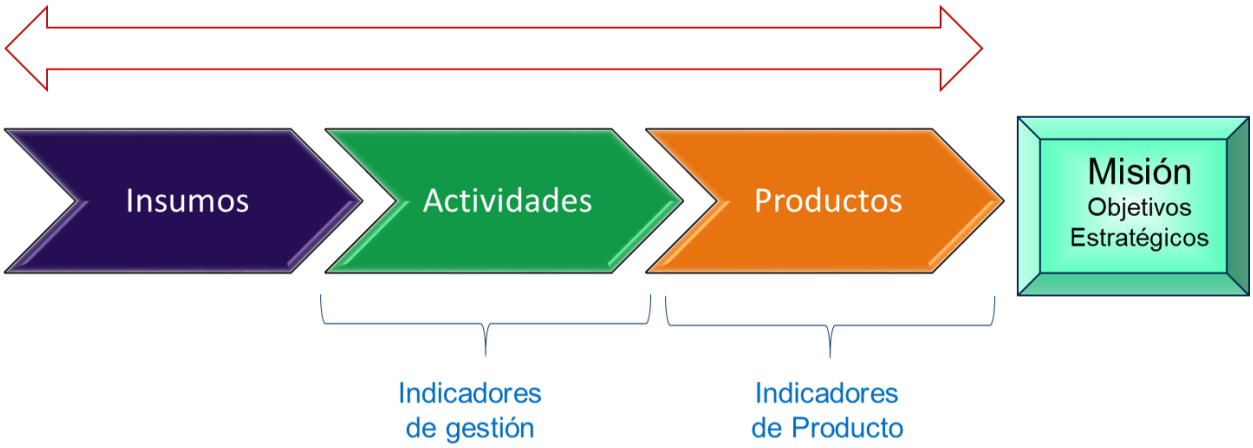


Figura 26 - Cadena de valor de las instancias del SNCI - basada en DNP (2014a)

7.1.1.3 Definir los actores clave.

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

7.1.1.4 Identificar los roles y responsabilidades.

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

7.1.2 Paso 2. Acuerdo sobre los resultados

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

Utilizando la información proporcionada por la Presidencia de la República encontramos que CPGC realiza su proceso de seguimiento empleando una pirámide de cumplimiento que podemos apreciar en la siguiente Figura 27.

[13] Como se mencionó anteriormente, las instancias también pueden formular indicadores de resultado. Para mayor detalle, revisar DNP (2017).

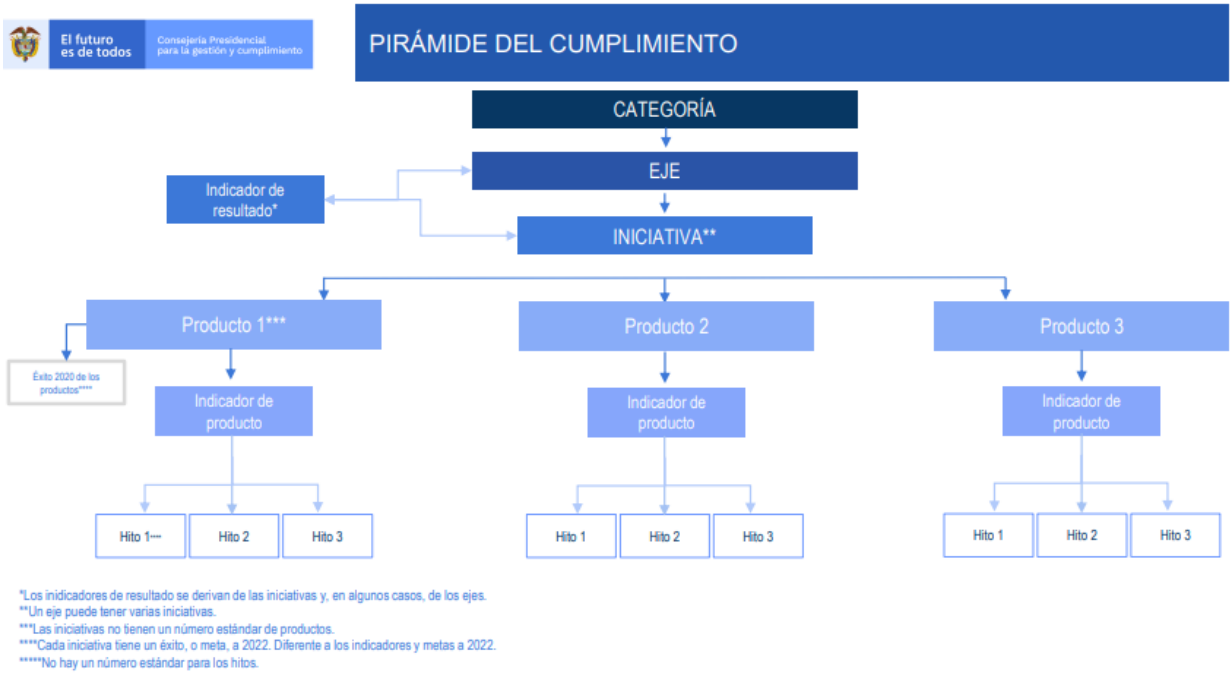


Figura 27 - Pirámide de Cumplimiento de las Iniciativas Transformacionales – Fuente: Consejería Presidencial para la Gestión y Cumplimiento (CPGC)

Es importante tener en cuenta que esta pirámide de cumplimiento incluye, entre otros, las principales metas de competitividad a nivel nacional que se encuentran establecidos en el PND 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, así como en la Agenda Nacional de Competitividad. Este aspecto tiene una particular relevancia en la medida en que si articulamos el proceso “productivo” de cada instancia con el proceso de seguimiento que lidera la CPGC estamos alineando las actividades y productos (y resultados) de cada una de las instancias con las prioridades del PND y de la Agenda Nacional de Competitividad. En este sentido, y con base en la información anterior, podemos observar una cadena de valor implícita en dicha pirámide de cumplimiento que podemos resumir en la Figura 28.

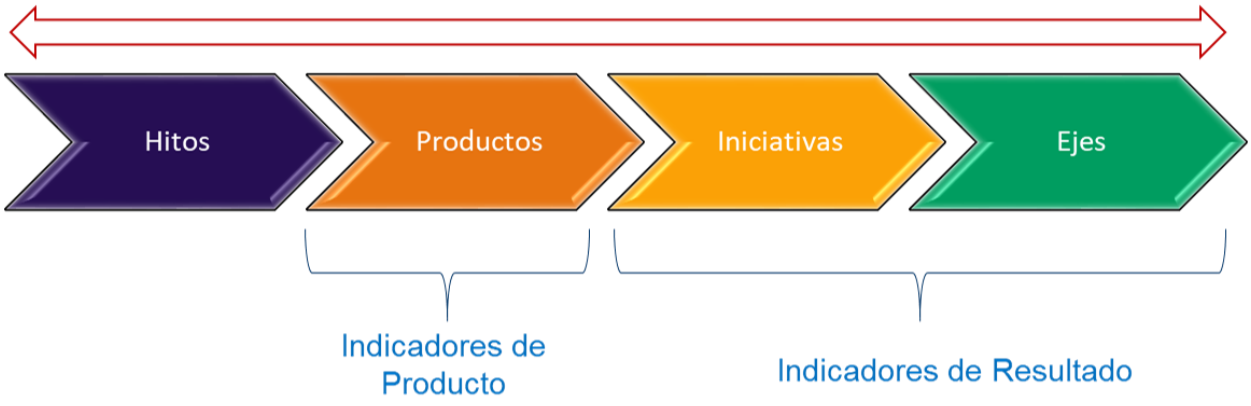


Figura 28- Cadena de valor e indicadores de la pirámide de cumplimiento - Basado en: Consejería Presidencial para la Gestión y Cumplimiento (CPGC)

Una vez que ya conocemos la cadena de valor de la instancia y de Iniciativas Transformacionales del Gobierno, el siguiente paso es encontrar la alineación entre los productos (y resultados) de la instancia con los productos de dichas iniciativas (ver Figura 29).

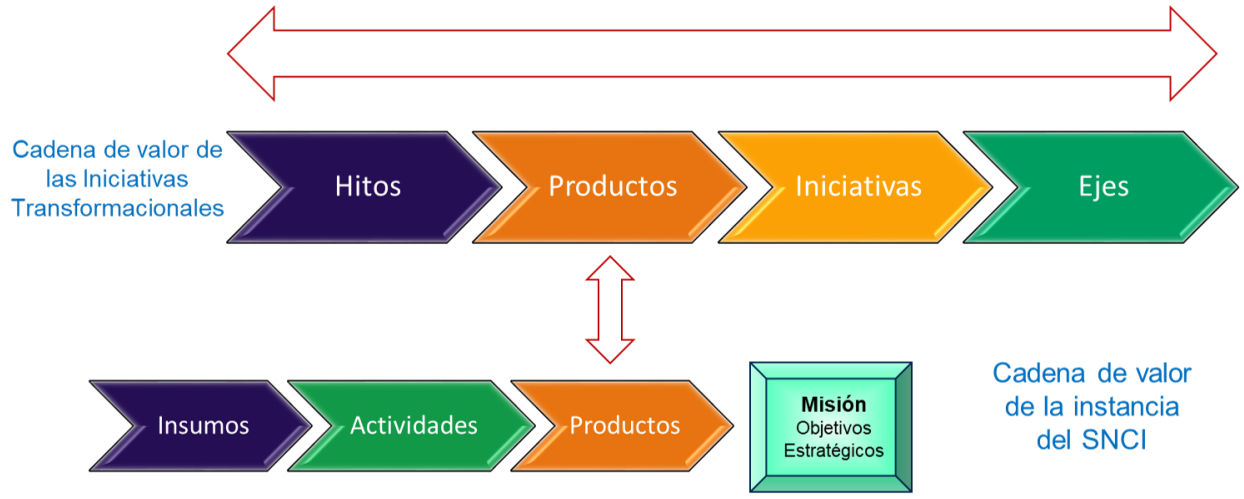


Figura 29 - Alineación entre la cadena de valor de la instancia y las iniciativas transformacionales - basada en DNP (2014a) y CPGC (2020)

En últimas, es esencial que cada instancia pueda definir correctamente la forma como los productos que generan contribuyen a alcanzar los productos de las Iniciativas Transformacionales. Esta relación, la podemos plasmar en la Tabla 7 como la que mostramos a continuación.

Instancia	Productos	Relación con los productos de las Iniciativas Transformacionales
Instancia 1	Producto 1 de la Instancia	Producto X de la Iniciativa Transformacional 1
		Producto X de la Iniciativa Transformacional 2

Tabla 7 - Relación entre los productos de la instancia y los productos de las Iniciativas Transformacionales

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

En caso de que la instancia no encuentre algún producto específico que contribuya al cumplimiento de las Iniciativas Transformacionales sugerimos buscar alguna alineación o contribución con los “Hitos” que buscan el Camino al Cumplimiento y que consolida el sistema de seguimiento de la CPGC. Esta relación la podemos apreciar en la Tabla 8.

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

Tabla 8 - Relación entre los productos de la instancia y los Hitos de las Iniciativas Transformacionales

7.1.3 Paso 3. Selección de indicadores clave

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

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

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

Una vez tenemos una amplia lista de indicadores de gestión y producto (y de resultado), podemos escoger la mejor batería priorizando aquellos que cumplan con estos cinco requisitos básicos o CREMA (ver Figura 30). Para mayor detalle de estos requisitos, se puede revisar a Kusek y Rist (2004) y DNP (2017).

Figura 30 - Requisitos básicos para seleccionar indicadores - Basado en: Kusek y Rist (2004)

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

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

conjunto con la meta propuesta, nos permite comprender mejor el esfuerzo concreto que realizará la instancia durante una determinada vigencia.

De acuerdo con el DANE (2009), la línea de base ofrece un marco de referencia cualitativo y cuantitativo de la situación actual que se pretende modificar para medir los avances y efectos de la gestión pública, planes, programas y proyectos sobre la variable de interés. De otra parte, es importante destacar que no todos los indicadores cuentan con línea base. En algunos casos los indicadores pueden ser creados desde el principio de un proceso, programa o política y, por lo tanto, no es congruente decir que la línea base es cero (0) sino No Aplica (NA) (DNP, 2017).

Así mismo, el sistema de seguimiento de las instancias del SNCI debe registrar las metas de los indicadores seleccionados. Una meta hace referencia a los niveles cuantificables de un indicador que una organización o instancia que quiere lograr en un determinado periodo (Kusek y Rist, 2004). En conjunto con la línea base, la meta permite verificar el cumplimiento del objetivo. Mediante estos dos parámetros del indicador, se pueden responder a dos preguntas clave del proceso de seguimiento ¿Cuál es la situación actual? y ¿Qué se quiere lograr? (DNP, 2017). Así mismo, tanto la línea de base como la meta deben especificar el marco temporal específico al cual hacen referencia.

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

Finalmente, para efectos de transparencia y rendición de cuentas, la identificación de las metas de las instancias debe estar acompañada de los responsables directos de su cumplimiento y de los recursos necesarios para alcanzarla[14]. Este proceso, se puede observar de forma resumida en la siguiente Tabla 9.

Instancia	Objetivos estratégicos	Productos	Tipo de indicadores	Indicador	Línea de Base (2019)	Meta (2020)	Responsable	Recursos ($ Mill)
Instancia X	Objetivo estratégico W	Producto Y de la Instancia	Producto	Documentos de política elaborados	1	2	Secretario Técnico de la Instancia X	5
			Gestión	Reuniones de gestión realizadas	3	3	Secretario Técnico de la Instancia X	0.2

Tabla 9 - Ejemplo básico para planear un sistema de seguimiento de una instancia del SNCI

7.1.5 Paso 5. Rutinas de Seguimiento

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

7.1.5.1 Definir los responsables de cada proceso.

Esto implica que, al interior de la instancia, se establezca quién o quiénes serán los responsables de compilar la información, analizarla y/o presentarla. Así mismo, es importante establecer en qué momento (trimestral, mensual) y a quiénes (actores de la instancia) se presentarán los informes o reportes de seguimiento.

[14] Existen otros aspectos más detallados que se pueden agregar en el proceso de definición de indicadores para hacerlo más completo, por ejemplo, la forma de acumulación de los indicadores, periodicidad del indicador y la elaboración de fichas técnicas de los indicadores (Hoja de Vida de los Indicadores). Para mayor información, ver DNP (2014b) y DNP (2017).

7.1.5.2 Establecer lineamientos de recolección y análisis.

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

7.1.5.3 Establecer medios de control de calidad de información.

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

7.1.5.4 Establecer lineamientos de reportes y difusión.

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

Los reportes de seguimiento de cada instancia pueden incluir, entre otra, la siguiente información (Tabla 10).

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

Tabla 10 - Ejemplo de información de seguimiento para las instancias del SNCI

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

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

(a) Ámbito Interno. En este ámbito, sugerimos que cada instancia realice reuniones mensuales o bimestrales para conocer los avances de los indicadores de producto y de gestión (y de resultados, si los tiene) y tomar los correctivos requeridos.

(b) Ámbito Externo. En este ámbito proponemos que todas las instancias que forman parte del SNCI participen en las mesas técnicas y en el seguimiento trimestral (Stocktake) de competitividad e innovación que coordina la Consejería Presidencial para la Gestión y el Cumplimiento.

7.1.6 Paso 6. Uso de la información

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

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

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

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

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

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

7.1.7 Paso 7. Elementos para la sostenibilidad del sistema de seguimiento

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

(a) Que exista demanda de información de seguimiento. En la medida en que la información que proporciona el sistema de seguimiento sea útil para algunos o varios actores al interior de la instancia o fuera de esta, la legitimidad del proceso se fortalece y genera un impulso adicional para efectuar el seguimiento de manera sistemática y efectiva.

(b) Que exista un liderazgo real por parte de los altos cargos de la instancia para implementar el proceso de seguimiento. Como se ha señalado en otros apartes de esta sección, este liderazgo e impulso continuo al proceso tiene como fin, entre otros, alcanzar una alta apropiación de este ejercicio por parte de cada uno de sus miembros.

(c) Que se definan roles y responsabilidades claras en todo el proceso de seguimiento. Cuando no existen roles, responsabilidades y rutinas claras para todo el proceso es más fácil que algunos procesos vayan perdiendo importancia e interés por parte de algunos miembros de la instancia y debilitando el sistema de seguimiento.

(d) Que la información sea confiable y creíble. Si no existen rutinas al interior del proceso de seguimiento que garanticen la confiabilidad o credibilidad de la información es muy probable que no se logren alcanzar los principales objetivos del sistema.

(e) Revisar continuamente la capacidad de la instancia para alcanzar las metas programadas. Esto permite que no se establezcan metas inalcanzables para la instancia y que puedan afectar la motivación de sus miembros. También se debe evitar registrar metas muy sencillas o fáciles de realizar porque no se generan incentivos claros para desplegar esfuerzos importantes en la gestión.

Que la instancia introduzca incentivos relacionados con la generación y uso de la información de seguimiento. Dentro de estos incentivos podemos encontrar, entre otros, otorgar prioridades para promociones, brindar certificados de buenas prácticas, proporcionar agradecimientos y reconocimientos en público sobre las metas alcanzadas, etc.

7.2 Ejemplo básico para la aplicación de la propuesta de seguimiento. Comité de Facilitación del Comercio

En esta sección aplicaremos algunos de los principales pasos detallados anteriormente en una instancia específica, el Comité de Facilitación del Comercio. Como señalamos anteriormente, la idea es que este ejercicio sea desarrollado internamente por los miembros de las mismas instancias porque ellos son los que cuentan con toda la información detallada para formular el plan de seguimiento adecuado a sus necesidades específicas. En este orden de ideas, el presente ejemplo tiene fines más didácticos que de contenido y no pretende ser exhaustivo ni detallado sobre las particularidades de este comité.

El Comité de Facilitación del Comercio (CFC) es una instancia específica de coordinación, público – privada que busca agilizar el comercio exterior, eliminando reprocesos y simplificando operaciones. Uno de sus objetivos estratégicos es servir como mecanismo institucional de coordinación a nivel nacional para la simplificación y armonización de los procedimientos relacionados con el comercio exterior (Art. 23 del Acuerdo de Facilitación de Comercio). Otras funciones que desarrolla este comité están relacionadas con (i) mantener un estrecho contacto con otras organizaciones internacionales en la esfera de la facilitación del comercio, tales como la OMA, con el objetivo fortalecer el asesoramiento disponible para efectos de la aplicación y administración del Acuerdo y para evitar toda duplicidad innecesaria de la labor; (ii) coordinar diversos actores, entidades o sectores de la Sociedad; y (iii) asesorar a actores, entidades o sectores de la sociedad en acciones concretas (Acuerdo de Facilitación del Comercio).

De acuerdo con la información disponible, y teniendo en cuenta una de las principales acciones del primer paso sugerido (valoración inicial) para la elaboración de un sistema de seguimiento, podemos construir los eslabones de los insumos, las actividades, los productos y uno de los objetivos estratégicos de la cadena de valor del CFC (ver Figura 31)

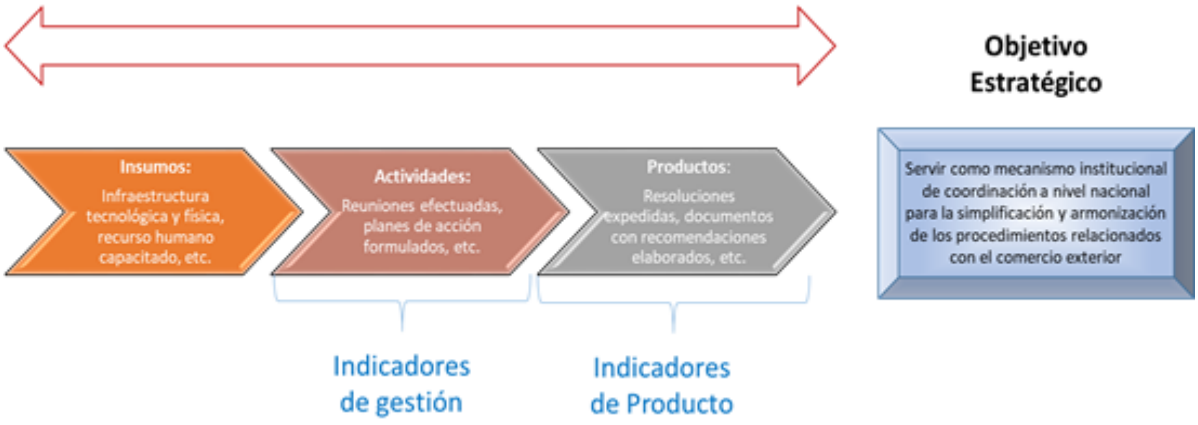


Figura 31 - Cadena de valor del Comité de Facilitación del Comercio – Basado en: DNP (2014a)

Una vez que ya conocemos los diferentes eslabones de la cadena de valor del CFC, es importante revisar y analizar los ejes, las iniciativas y los productos que conforman la cadena de valor de la Pirámide de Cumplimiento sobre la cual la Consejería Presidencial para la Gestión y el Cumplimiento (CPGC) hace seguimiento a las Iniciativas Transformacionales. En este análisis, específicamente, debemos identificar el eje, la iniciativa y el producto concreto a los cuales el CFC puede contribuir con su gestión. De esta forma, podemos avanzar hacia el segundo paso relacionado con el Acuerdo de Resultados. En nuestro ejemplo, el CFC contribuye al Eje 3: Empleo y crecimiento, a la Iniciativa 6 de dicho eje: Aceleración de la economía y al Producto 6 de dicha iniciativa: Reducir los tiempos de despacho para las exportaciones e importaciones. Lo anterior, se puede observar en la siguiente Figura 32.

Figura 32 - Cadena de valor de la pirámide de cumplimiento relacionada con el CFC – Basado en CPGC (2020)

La siguiente actividad consiste en encontrar la alineación entre los productos de la instancia con los productos de las Iniciativas Transformacionales (ver Figura 33).

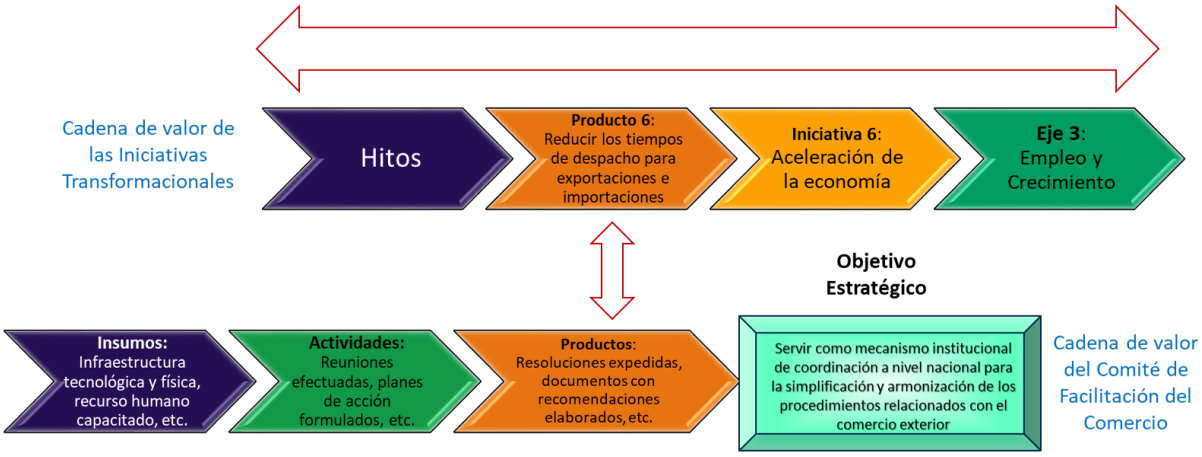


Figura 33 - Alineación entre la cadena de valor del CFC y las iniciativas transformacionales – Basado en: DNP (2014a) y CPGC (2020)

Más específicamente, se debe definir la forma cómo los productos de cada instancia en particular contribuyen a alcanzar los productos de las Iniciativas Transformacionales. En nuestro ejemplo, esta relación, la podemos plasmar como en la Tabla 11 a continuación:

Instancia	Producto	Relación con los productos de las Iniciativas Transformacionales
Comité de Facilitación del Comercio	Resolución sobre tiempos y seguridad en los puertos expedida	**Producto 6**: Reducir los tiempos de despacho para exportaciones e importaciones

Tabla 11 - Relación entre los productos del CFC y los productos de las Iniciativas Transformacionales

De esta forma podemos observar cómo los productos que genera el CFC contribuye al logro de uno de los productos de las Iniciativas Transformacionales. En la medida en que cada producto de las Iniciativas Transformacionales contribuye a alcanzar los ejes y las prioridades del PND 2018-2022 y de la Agenda Nacional de Competitividad, el CFC "acuerda o prioriza resultados" hacia estos temas estratégicos de competitividad.

Después de definir la cadena de valor del CFC y la relación de los productos que genera el CFC con los productos (o hitos) de las Iniciativas Transformacionales, la instancia debe avanzar en la construcción de los indicadores de gestión y de producto. Una vez tenemos una amplia lista de indicadores de gestión y producto (y de resultado[15]), podemos escoger la mejor batería priorizando aquellos que cumplan con estos cinco requisitos básicos o CREMA (Figura 30). Después de aplicar estos requisitos CREMA, en nuestro ejemplo, decidimos quedarnos con dos indicadores (uno de producto y otro de gestión) a los cuales les agregamos la línea de base, la meta, los recursos requeridos y el responsable de cumplimiento. En este sentido, avanzamos en el cumplimiento de los pasos 3 y 4 de la propuesta sugerida, selección de indicadores clave y construcción de la línea de base y definición de metas a alcanzar (ver Tabla 12).

Instancia	Objetivos estratégicos	Producto	Tipo de indicadores	Indicador	Línea de Base (2019)	Meta (2020)	Responsable	Recursos ($ Mill)
Comité de Facilitación del Comercio	Servir como mecanismo institucional de coordinación a nivel nacional para la simplificación y armonización de los procedimientos relacionados con el comercio exterior	Resolución sobre tiempos y seguridad en los puertos expedida	Producto	Resolución expedida	0	1	Secretario Técnico del Comité	3.5
			Gestión	Reuniones de gestión realizadas	3	3		0.3

Tabla 12 - Ejemplo básico para planear un sistema de seguimiento para el CFC

Finalmente, al momento de hacer el seguimiento a los avances de los indicadores planeados anteriormente, se sugiere que el CFC elabore reportes de seguimiento que incluya, entre otra, la siguiente información (ver Tabla 13).

					Seguimiento - Bimestre 1 de 2020				
Productos	**Tipo de indicadores**	**Indicador**	**Línea de Base (2019)**	**Meta (2020)**	**Avance físico**	**% de avance físico**	**Recursos ejecutados ($ Mill)**	**% de recursos ejecutados**	**Observ.**
Resolución sobre tiempos y seguridad en los puertos expedida	Producto	Resolución expedida	0	1	0	0%	1.5	43%	A febrero de 2020, se ha elaborado un borrador de la Resolución, pero hace falta socializarla en la
	Gestión	Reuniones de gestión realizadas	3	3	1	33%	0.1	33%	

[15] Bajo un enfoque de Gestión Pública Orientada a Resultados es importante agregar indicadores de resultado si la instancia los tiene disponibles. En este sentido, seguramente, el CFC pretende alcanzar (con su cadena de valor) resultados relacionados con la racionalización procedimientos transfronterizos, la automatización procesos comerciales y aduaneros, la disponibilidad de la información comercial y las resoluciones anticipadas, entre otros. Es importante agregar indicadores de resultado para estos temas en la Tabla 12 y hacer el seguimiento respectivo.

									reunión trimestral del Comité

Tabla 13 - Ejemplo de información de seguimiento para el CFC

La forma de utilizar adecuadamente esta información y las pautas para que este proceso sea sostenible se deben debatir ampliamente al interior de la instancia y las principales pautas se pueden revisar en los últimos pasos de esta propuesta: uso de la información y elementos para la sostenibilidad del sistema de seguimiento. Con respecto al primer tema, recomendamos que el CFC realice las actividades específicas para desarrollar seguimientos tanto en el ámbito interno como en el ámbito externo que mencionamos en la propuesta.

8 Propuesta de guía técnica de criterios necesarios para la creación de comités y otras instancias

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

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

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

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

(a) Una definición del problema de coordinación que se quiere resolver y los actores que involucra. Esto debe incluir una justificación que muestre que el problema de coordinación que atendería la instancia no hace parte de las funciones de una organización pública existente.

(b) Una revisión de las instancias existentes que tiene en sus funciones atender temas similares a los que trataría la instancia que se pretende crear. Este punto debe ir acompañado de una justificación que muestre porque las instancias existentes no pueden tratar el problema de coordinación identificado en el punto a.

(c) Una justificación que muestre que la naturaleza de la instancia que se propone crear y las funciones que cumpliría están alineadas.

En el marco jurídico colombiano existen las siguientes posibles instancias[16]:

(i) ***Consejos nacionales y Consejos Superiores:*** son organismos superiores que hacen parte de la estructura de la rama ejecutiva creados por una Ley. No hay diferencia entre una y otra figura. Los consejos superiores y consejos nacionales son mencionados en la ley 489 de 1998. Sin embargo, dicha ley no los define. La única definición de este tipo de instancias se observa en el decreto 1050 de 1968, en el artículo 16, que establece que los consejos superiores tienen como

[16] Definiciones del Departamento Administrativo de la Función Pública, construidas en el marco de colaboración del contrato de consultoría No. 050-2019.

función “asesorar al ministro en la formulación, coordinación y ejecución de la política o planes de acción”.

(ii) ***Comisión:*** son instancias técnicas encargadas del análisis de un asunto en particular, integradas por una norma y pueden o no tener autonomía jurídica, presupuestal y administrativa.

a. Comisiones intersectoriales: Las comisiones intersectoriales, por su parte, están definidas por el artículo 45 de la ley 489 de 1998 como instancias que obedecen su existencia a “la coordinación y orientación superior de la ejecución de ciertas funciones y servicios públicos, cuando por mandato legal o debido a sus características, estén a cargo de dos o más ministerios, departamentos administrativos o entidades descentralizadas, sin perjuicio de las competencias específicas de cada uno de ellos”.

(iii) ***Subcomisión:*** grupos creados por comisiones con algunos de sus miembros o sus representantes para el estudio de algún tema especial o particular.

(iv) ***Mesa Técnica:*** instancias creadas generalmente por Decreto o por resolución para estudiar un tema especializado, con una duración determinada e integradas por especialistas en la materia.

(v) ***Mesa Intersectorial:*** instancias con participación de diferentes sectores de la administración para estudiar un tema en particular, creadas generalmente por una norma. Es posible que las Comisiones Intersectoriales creen mesas intersectoriales.

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

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

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

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

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

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

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

(2) Mecanismos de creación

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

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

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

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

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

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

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

9 Conclusiones

En este entregable presentamos las recomendaciones que construimos desde esta consultoría para mejorar la coordinación de las instancias relacionadas con competitividad e innovación, después de la propuesta de simplificación y optimización. Para ello: (i) revisamos la literatura frente a prácticas de coordinación internacionales; (ii) analizamos las prácticas de coordinación a nivel local; (iii) construimos un flujo de procesos que muestra las redes de interacción para una cooperación efectiva en la instancias; (iv) realizamos un análisis de correlaciones para evaluar las variables que se relacionan con más fuerza con eficiencia administrativa y efectividad de misión y servicio; (v) propusimos un mecanismo para

desarrollar un sistema de seguimiento para las instancias después de la simplificación; y (vi) desarrollamos una guía técnica para racionalizar la creación de instancias en el futuro.

Varias conclusiones se pueden extraer de lo que presentamos en este entregable. Primero, la revisión de literatura mostró que los problemas de coordinación son muy comunes en diferentes países del mundo. Esos problemas se relacionan tanto con la cultura de los funcionarios públicos, pero también con la estructura del sector público, entendida como fragmentación de organizaciones tanto a nivel horizontal como vertical. Adicionalmente, encontramos que, para mejorar la coordinación, no solo se deben gestionar aspectos como el flujo de comunicación e intercambio de información, sino que aspectos como el papel de las unidades de gestión humana en las organizaciones, el seguimiento a resultados y la gestión financiera pueden tener un impacto positivo en la calidad de la coordinación.

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

Segundo, el análisis del estado de la coordinación en los territorios estudiados nos mostró que las dinámicas territoriales tienen especificidades que no se pueden desconocer. Mientras que a nivel nacional existen tres sistemas paralelos: (i) competitividad e innovación; (ii) ciencia tecnología, e innovación; e (iv) innovación agropecuaria, en el territorio las fronteras entre estos se borran fácilmente. Los actores a nivel territorial son limitados igual que su capacidad para administrar estos sistemas. Por lo tanto, en la práctica, se replican estructuras con los mismos actores. Lo anterior se suma al hecho de que en Antioquia y en Cundinamarca los participantes de las instancias han construido estructuras propias para atender el problema de coordinación entre los sistemas. Antioquia creó los Comités Empresa, Universidad, Estado (CUE) y Cundinamarca/Bogotá unieron el CODECTI con la Comisión Regional de Competitividad.

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

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

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

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

Quinto, la propuesta para elaborar un sistema de seguimiento para las instancias nos sugirió que, para que este funcione adecuadamente, es necesario que (i) se articule de forma estrecha y directa con el Sistema de Información y Gestión para la Gobernabilidad (Sigob) y con las rutinas de seguimiento ya existentes y lideradas por la Consejería Presidencial para la Gestión y Cumplimiento; (ii) cada instancia elabore y comprenda su cadena de valor así como su contribución a las Iniciativas Transformacionales del gobierno nacional; (iii) exista un liderazgo real por parte de los altos cargos de la instancia para implementar

el proceso de seguimiento y que permita fortalecer su sostenibilidad; iv) la información generada por este sistema de seguimiento se utilice, principalmente, para tomar decisiones relacionadas con la superación de obstáculos internos y externos que puedan afectar los resultados que desea alcanzar la instancia; y v) a pesar de las características particulares de las instancias analizadas, se puede desarrollar un sistema de seguimiento básico que se adapte a sus necesidades y permita alcanzar sus metas establecidas a mediano y largo plazo.

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

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

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

10 Bibliografía

(i) Besussi, E. 2006.Policy networks: conceptual developments and their European applications. UCL Working paper Series. Paper 102. Centre for Advanced Spatial Analysis University College London. Full text: http://eprints.ucl.ac.uk/3280/1/3280.pdf

(ii) Bouckaert, G., Peters, B. G., & Verhoest, K. (2016). Coordination of public sector organizations. London: Palgrave Macmillan.

(iii) Hanneman, RA. and Riddle, M. 2005. Introduction to social network methods. Riverside, CA: University of California, Riverside.

(iv) Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD) (2009). Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies: Guidance for Policy Makers. Regulatory Policy Division – Directorate for Public Governance and Territorial Development, Paris, FR.

(v) Peterson, J., 2003. Policy Networks.Institute for Advanced Studies, Vienna. Political Science Series. Full text: http://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw_90.pdf

(vi) Rhodes, RAW. 1996. The New Governance: Governing without Government. Political Studies. XLIV. 652—66

(vii) Friedman, B.L. 2006. Policy analysis as organisational analysis. In: The Oxford Handbook of Public Policy. Editors Michael Moran, Martin Rein and Robert E. Goodin. Oxford University Press. pp. 482-495.

(viii) Kirst, M.W., Meister, G., and Rowley, S.R. 1984.Policy Issue Networks: Their Influence on State Policymaking. Policy Studies Journal, 13:2 (1984:Dec.) p.247

(ix) Kowald, M., Frei, A., Hackney, J.K., Illenberger, J., and Axhausen, K.W. 2009. Collecting data on Leisure Travel: The Link between Leisure Acquaintances and Social Interactions. Conference Paper for —Applications of Social Network Analysis‖ (ASNA), Zurich, August 27-28, 2009. Full Text: http://www.ivt.ethz.ch/vpl/publications/reports/ab573.pdf

(x) Farquharson, K. 2003. A Different Kind of Snowball: Identifying Key Policymakers. Int. J. Social Research Methodology. Vol. 8, No. 4, October 2005, pp. 345–353.

(xi) Alonso J., Clifton J. & Díaz D. (2014). The Spanish Agency for the Evaluation of Public Policies. En Organizing for coordination in the public sector: practices and lessons from 12 European countries. Reino Unido: Palgrave Macmillan

(xii) Aubin, D. & Verhoest, K. (2014) Multi-Level Regulation in the Telecommunications Sector: Adaptive Regulatory Arrangements in Belgium, Ireland, The Netherlands and Switzerland. . Reino Unido: Palgrave Macmillan UK

(xiii) Baker, J. (2013) Antitrust Enforcement And Sectoral Regulation: The Competition Policy Benefits Of Concurrent Enforcement In the Communications Sector. Articles in Law Review & Other Academic Journal (282)

(xiv) Bradley, K. (2011) The Design of agency interactions. Columbia Law Review (111) (4).

(xv) Bouckaert, G., Peters, B. G., & Verhoest, K. (2016). Coordination of public sector organizations. London: Palgrave Macmillan.

(xvi) Beschel, R., Cameron, B., Kunicova, J & Myers, C (2018) Improving Public Sector Performance: Through Innovation and Inter-Agency Coordination (English). Global Report Public Sector Performance Washington D.C.: World Bank Group.

(xvii) Casas A., Dussauge M., & Lodge M. (2018). La ASEA y la coordinación interorganizacional. En ASEA Un nuevo modelo de institución del Estado Mexicano. México: Dissauge Laguna.

(xviii) CPGC (2020). Presentación sobre el funcionamiento de la Consejería para la Gestión y Cumplimiento. Bogotá.

(xix) DNP. (2009). Guía Metodológica para la Formulación de Indicadores. Bogotá.

(xx) DNP. (2014a). Guía para la Construcción y Estandarización de la Cadena de Valor. Bogotá.

(xxi) DNP (2014b) Guía metodológica para el Seguimiento y la Evaluación a Políticas Públicas

(xxii) DANE. (2009). Metodología Línea Base de Indicadores. Bogotá

(xxiii) DNP (2017). Guía para la construcción y análisis de indicadores. Bogotá

(xxiv) Executive Office of the President of the United States (2018). Delivering Government Solutions in the 21st Century – Reform Plan and Reorganization Recommendations. Washington, D.C., EEUU.

(xxv) Hustedt, T. (2014). Inter-Ministerial Coordination in Germany: A Working Group in Climate Policy. En Organizing for coordination in the public sector: practices and lessons from 12 European countries. Reino Unido: Palgrave Macmillan.

(xxvi) Hustedt T. & Seyfried M. (2016) Co-ordination across internalorganizational boundaries: how the EU Commission co-ordinates climate policies, Journal of European Public Policy, 23:6, 888-905,

(xxvii) Koop C. & Lodge M. (2014) Exploring the coordination of economic regulation. Journal of European Pulic Policy, 21:9, 1311-1329.
(xxviii) Molina D. (2014) La coordinación interagencial como generadora de valor público y transformación social. Universidad del Rosario, Bogotá.
(xxix) Morales G. & Pietikainen A. (2018). La unión hace la fuerza: coordinación y colaboración regulatorias en el sector energético de México. En ASEA Un nuevo modelo de institución del Estado Mexicano. México: Dissauge Laguna.
(xxx) Moynihan, D. (2005). Goal-based Learning and the Future of Performance Management. Public Administration Review, 65(2), 203–216.
(xxxi) Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD) (2009). Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies: Guidance for Policy Makers. Regulatory Policy Division – Directorate for Public Governance and Territorial Development. Paris.
(xxxii) Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD) (2016). Regulatory Policy in Chile: Government Capacity to Ensure High-Quality Regulation. Paris.
(xxxiii) Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD) (2013). Regulatory Policy in Colombia
(xxxiv) Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD) (2013). Colombia: Implementing Good Governance. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing
(xxxv) Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD) (2019). Regulatory Policy in Argentina: Tools and Practices for Regulatory Improvement. Paris.
(xxxvi) Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. A Plume Book.
(xxxvii) Spekle, R., Verbeeten, F. (2009). The Use of Performance Measurement Systems in the Public Sector: Effects on Performance. Management Accounting Section (MAS) Meeting Paper. Available at http://ssrn.com/abstract=1162242
(xxxviii) Kusek, J., and Rist, C. (2004). Diez Pasos Hacia un Sistema de Seguimiento y Evaluación Basado en Resultados. Manual para Gestores del Desarrollo. Bogotá, Colombia: Banco Mundial.
(xxxix) Van Dooren, W. (2006). Performance Measurement in the Flemish Public Sector: a Supply and Demand Approach. KUL. Nieuwe reeks van doctoraten in de sociale wetenschappen vol: 96. Available at: http://hdl.handle.net/1979/205
(xl) Weiss, C. (1982). Policy Research in the Context of Diffuse Decision Making. The Journal of Higher Education, 53(6), 619–639.
(xli) World Bank Team (2018). Improving Public Sector Performance: Through Innovation and Inter-Agency Coordination
(xlii) Ranchordás, S. (2014). Constitutional sunsets and experimental legislation: a comparative perspective. Edward Elgar Publishing.
(xliii) Organisation for Economic Co-operation and Development. (2012). Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance. OECD Publishing.
(xliv) Bainbridge, JM., Potts, T., O'Higgins, TG. (2011). Rapid Policy Network Mapping: A New Method for Understanding Governance Structures for Implementation of Marine Environmental Policy. PLoS ONE 6(10): e26149. Doi:10.1371/journal.pone.0026149.
(xlv) Fowler JH, Dawes CT, Christakis NA (2009) Model of genetic variation in human social networks. PNAS. February 10, 2009. 106 (6): 1720–1724. http:// www.pnas.org/content/106/6/1720.full.pdf+html Accessed 2011 September 22.

Anexo 1 – Análisis de redes de coordinación de las instancias de acuerdo a cada una de las líneas estratégicas por pacto del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022

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

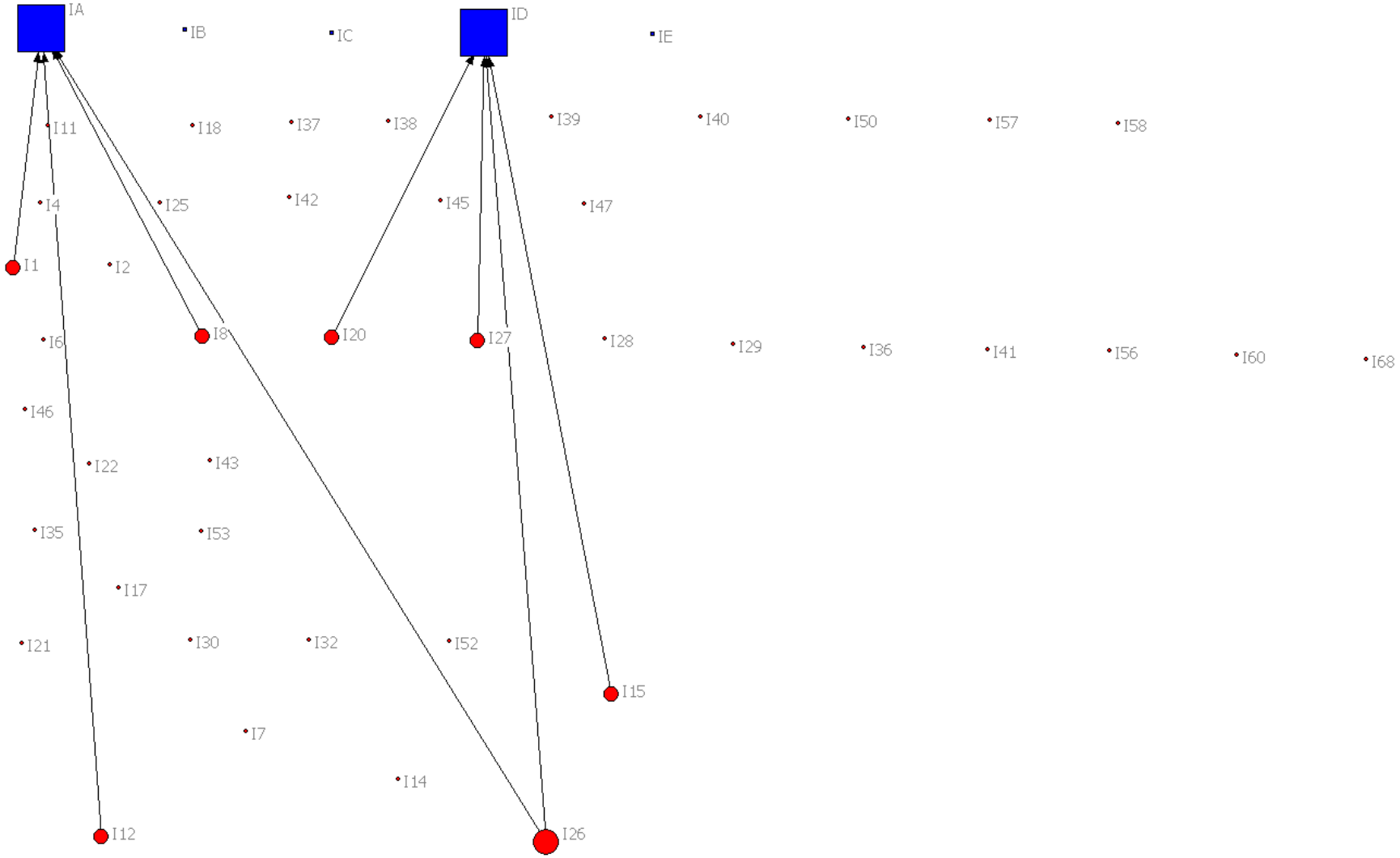


Figura 34- Análisis de redes de coordinación para el pacto I. Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia

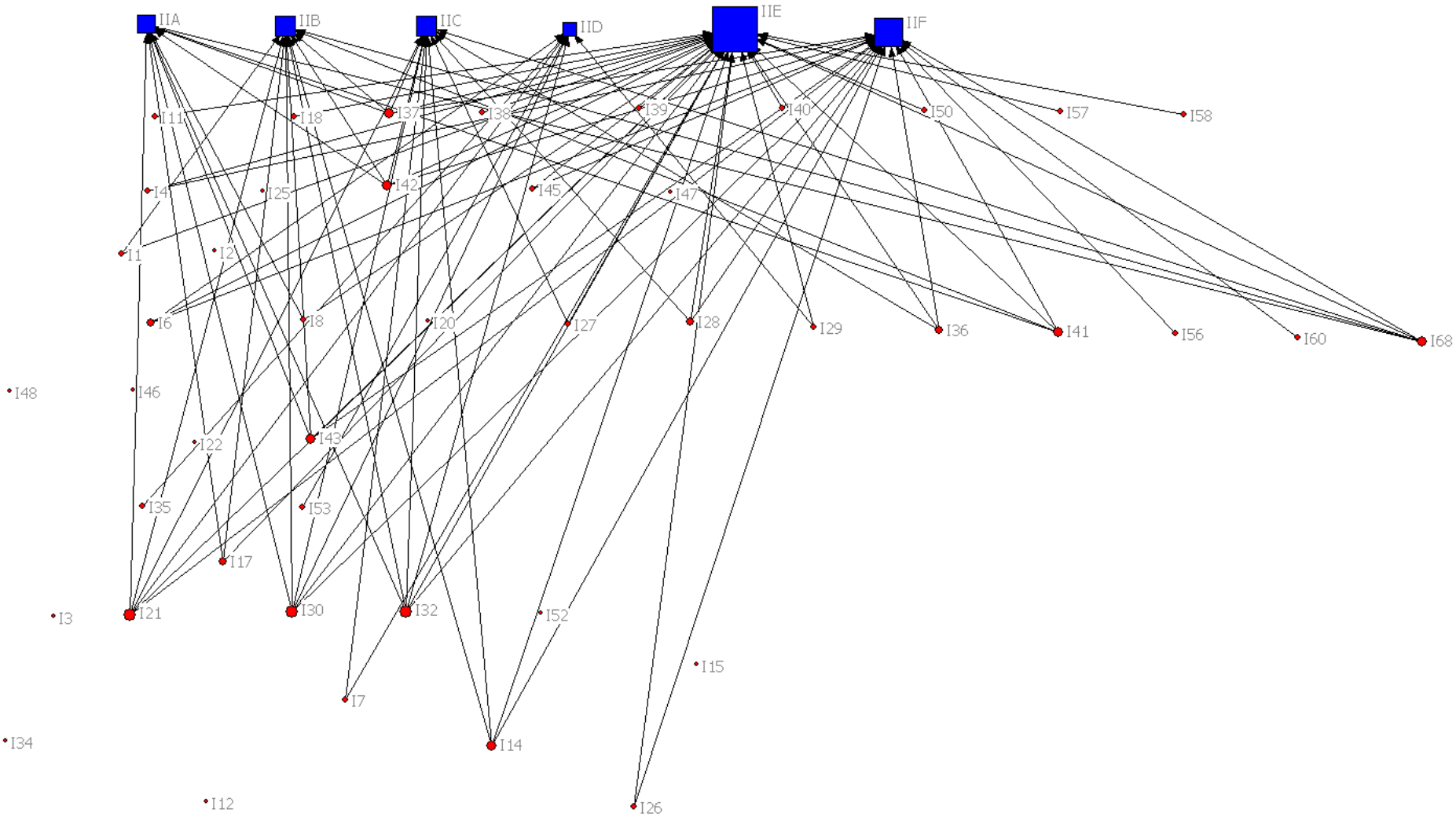


Figura 35- Análisis de redes de coordinación para el pacto II. Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos.

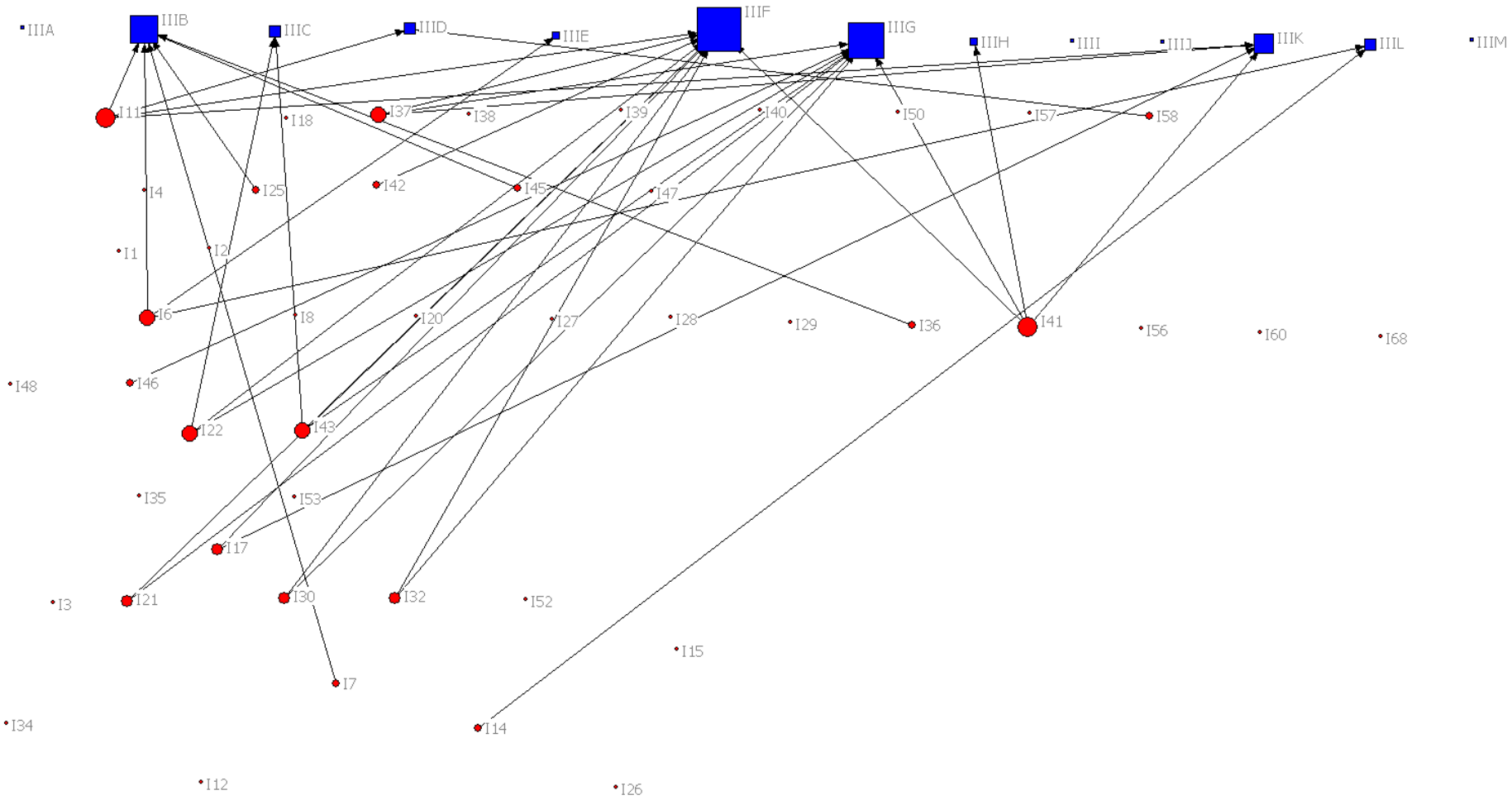


Figura 36- Análisis de redes de coordinación para el pacto III. Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados

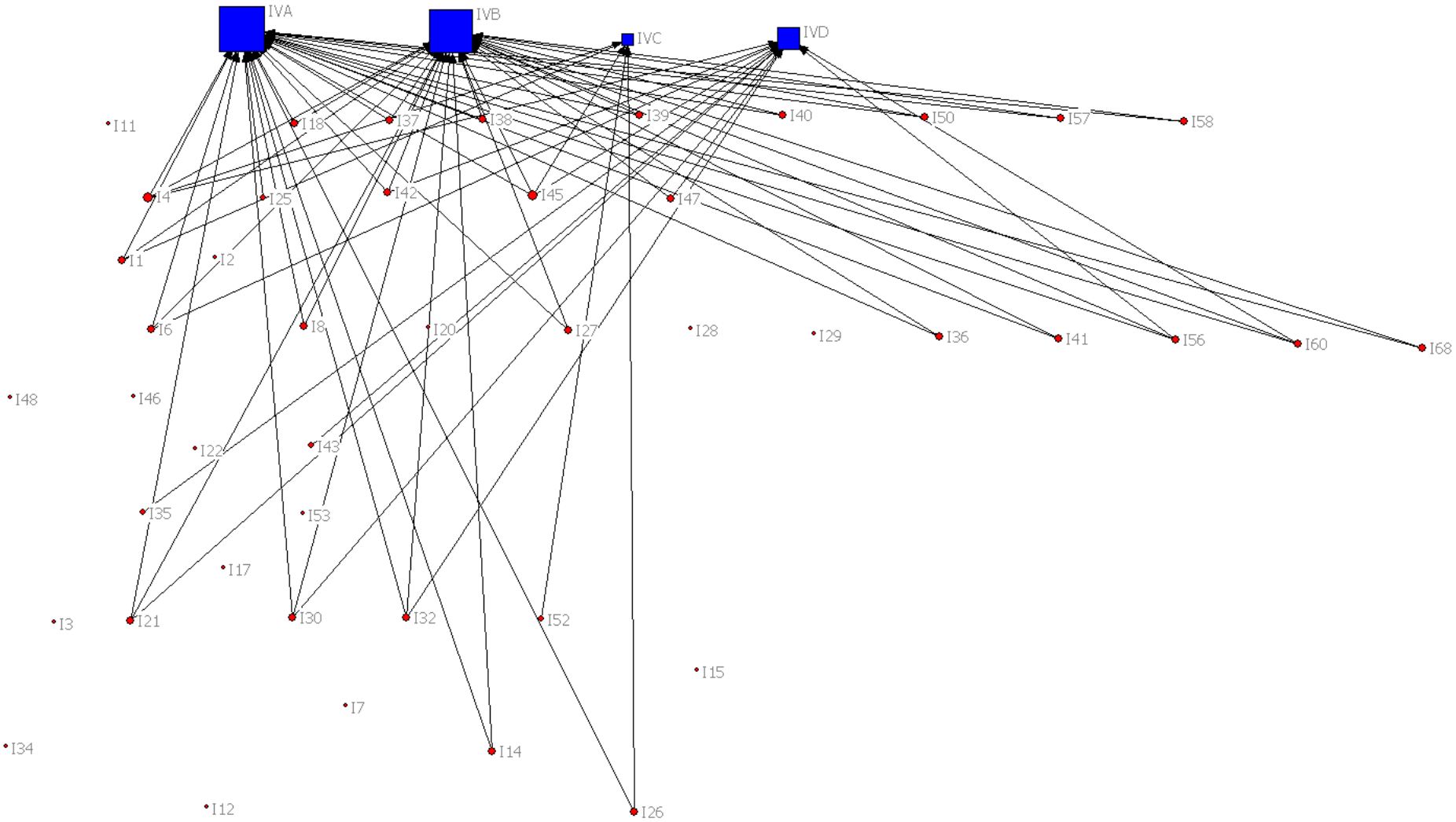


Figura 37- Análisis de redes de coordinación para el pacto IV. Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo

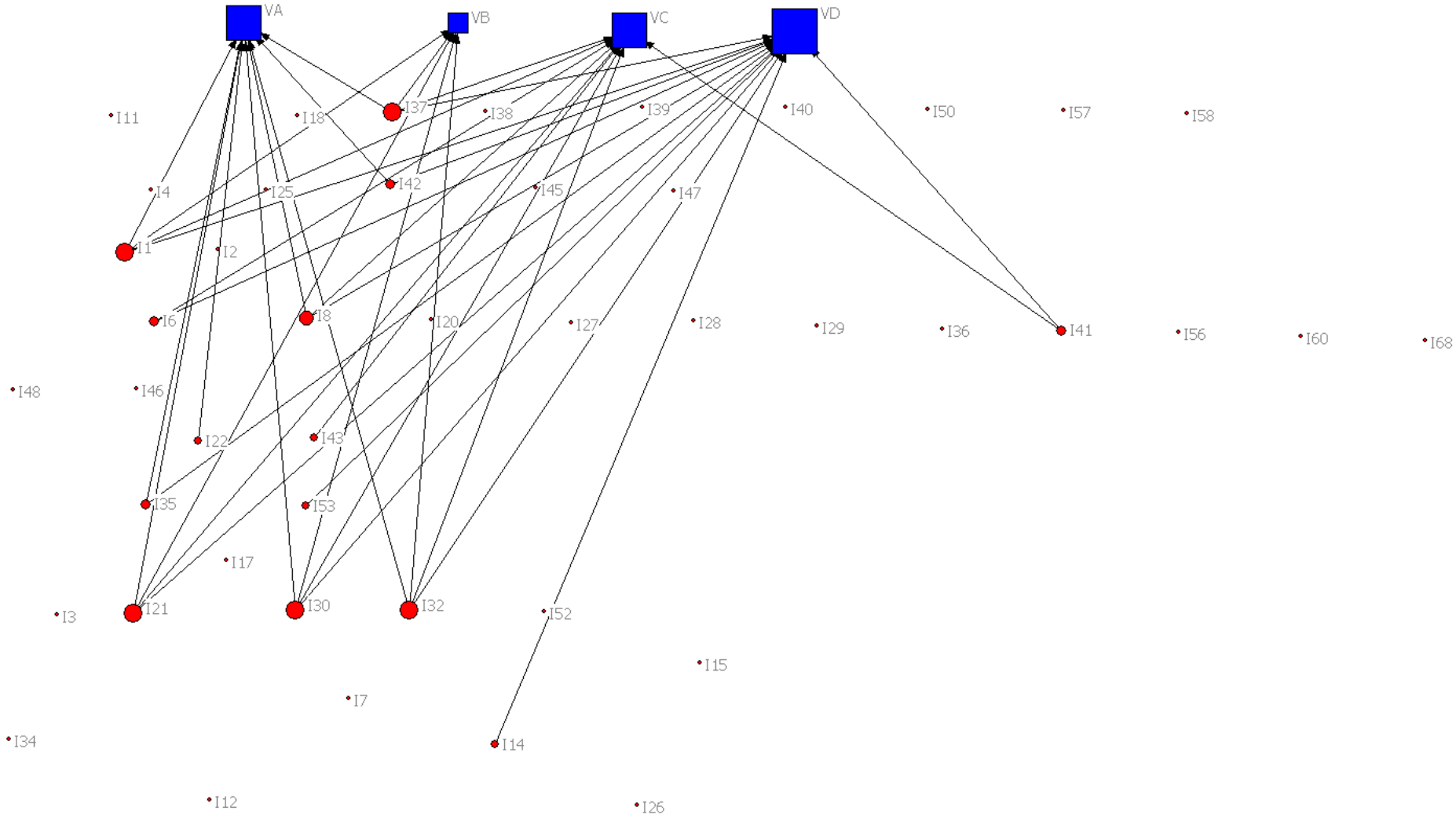


Figura 38- Análisis de redes de coordinación para el pacto V. Pacto por la Ciencia, la Tecnología y la Innovación: un sistema para construir el conocimiento de la Colombia del futuro

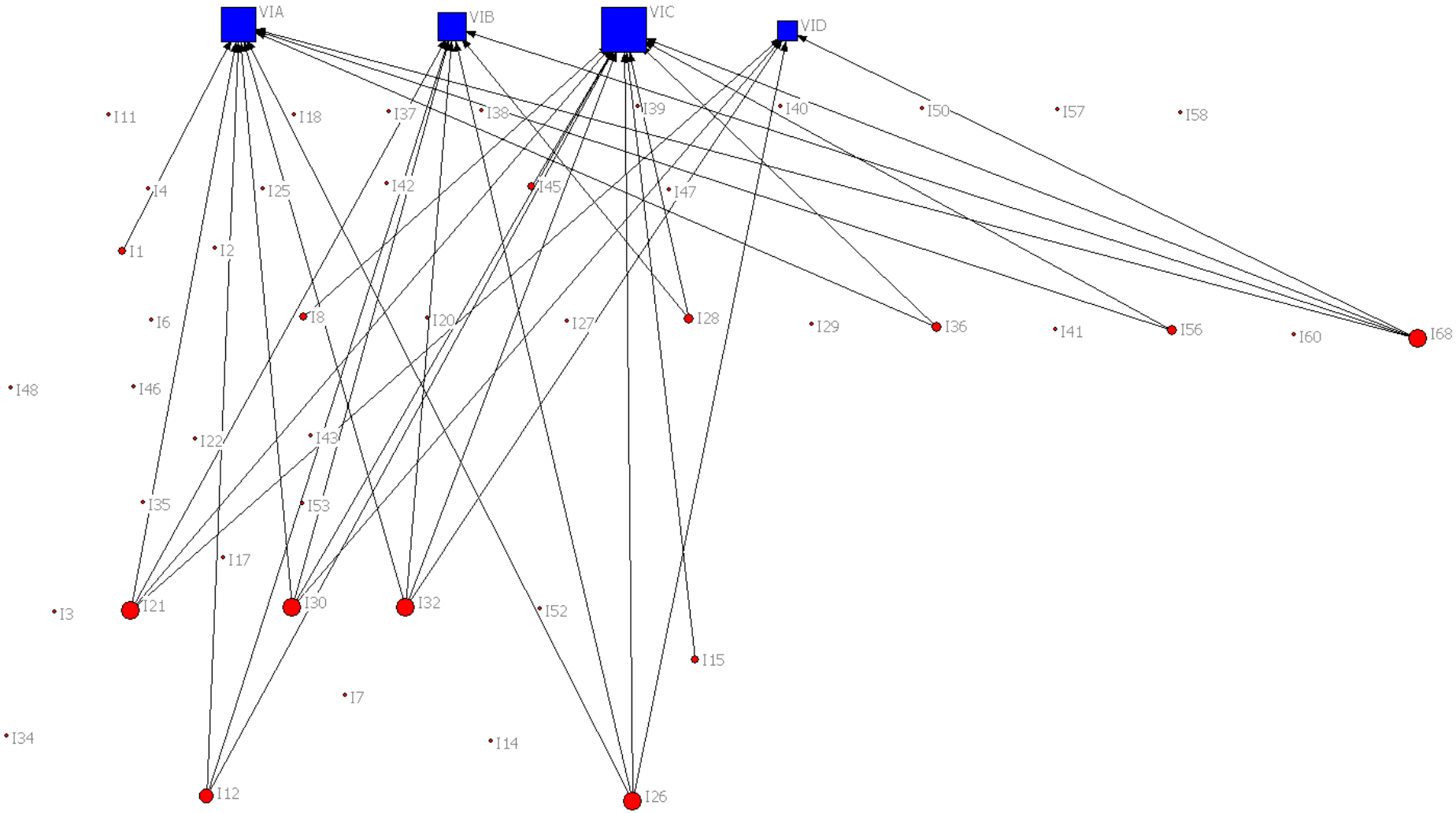


Figura 39- Análisis de redes de coordinación para el pacto VI. Pacto por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional.

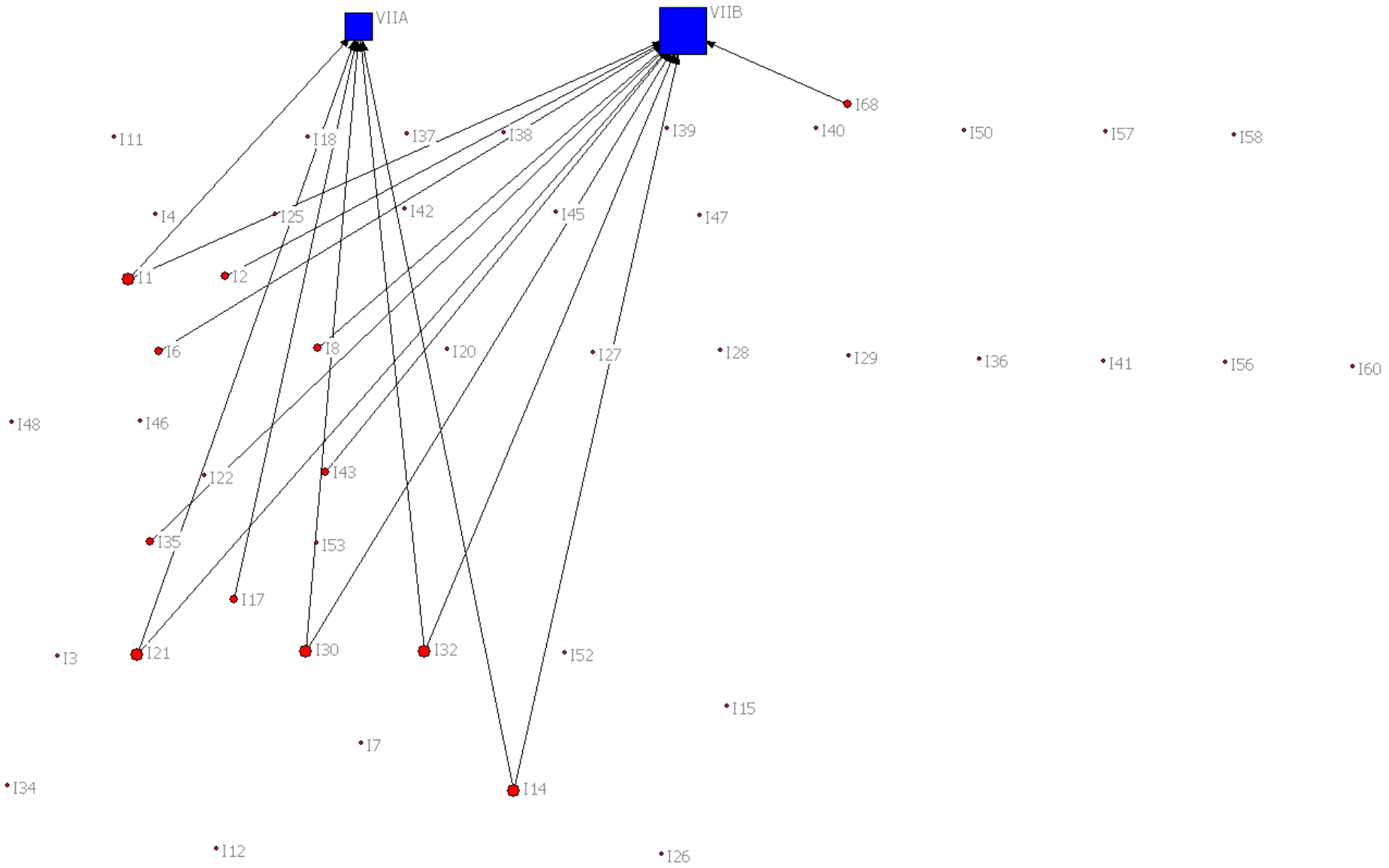


Figura 40- Análisis de redes de coordinación para el pacto VII. Pacto por la transformación digital de Colombia: Gobierno, empresas y hogares conectados con la era del conocimiento

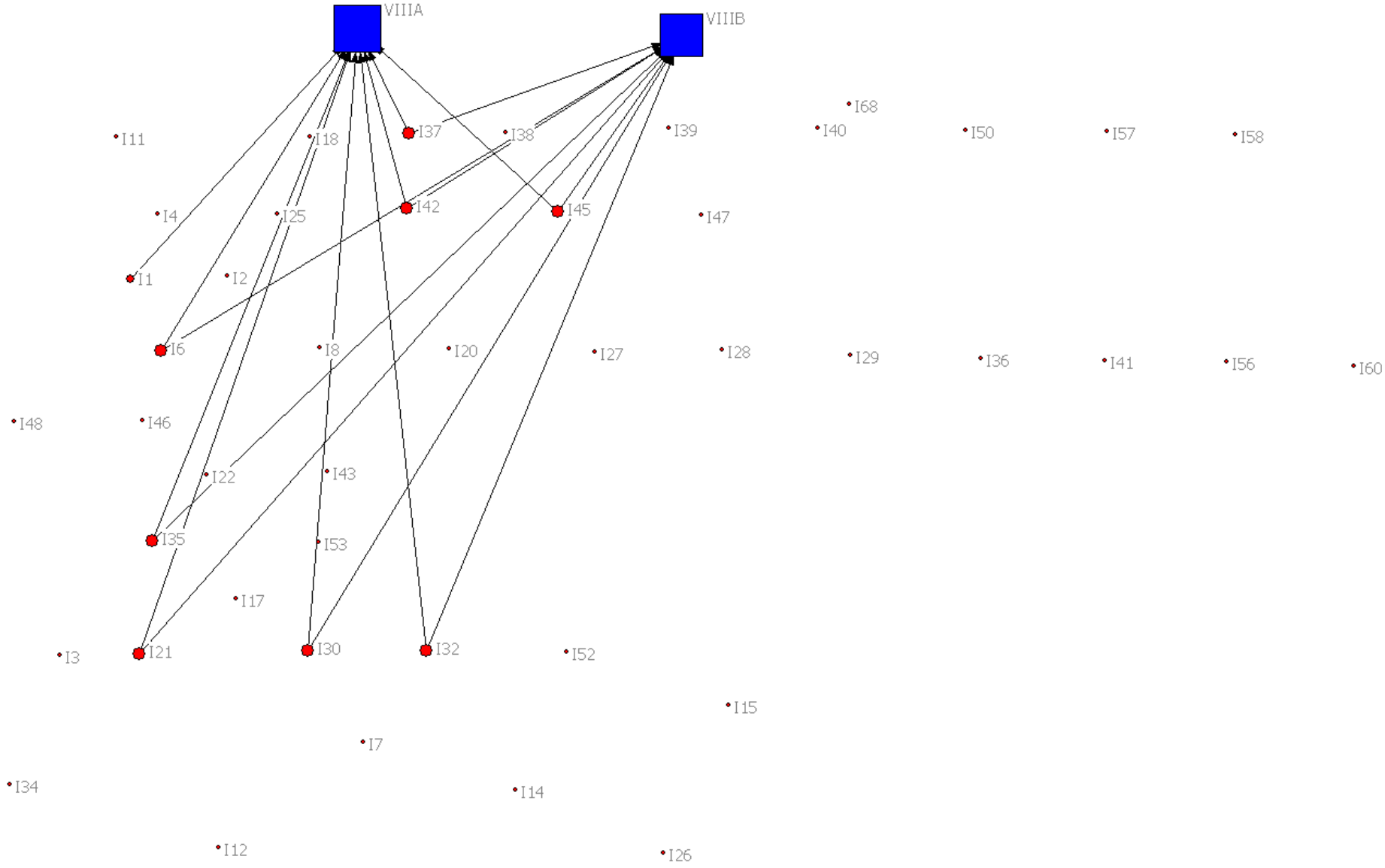


Figura 41- Análisis de redes de coordinación para el pacto VIII. Pacto por la calidad y eficiencia de servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos

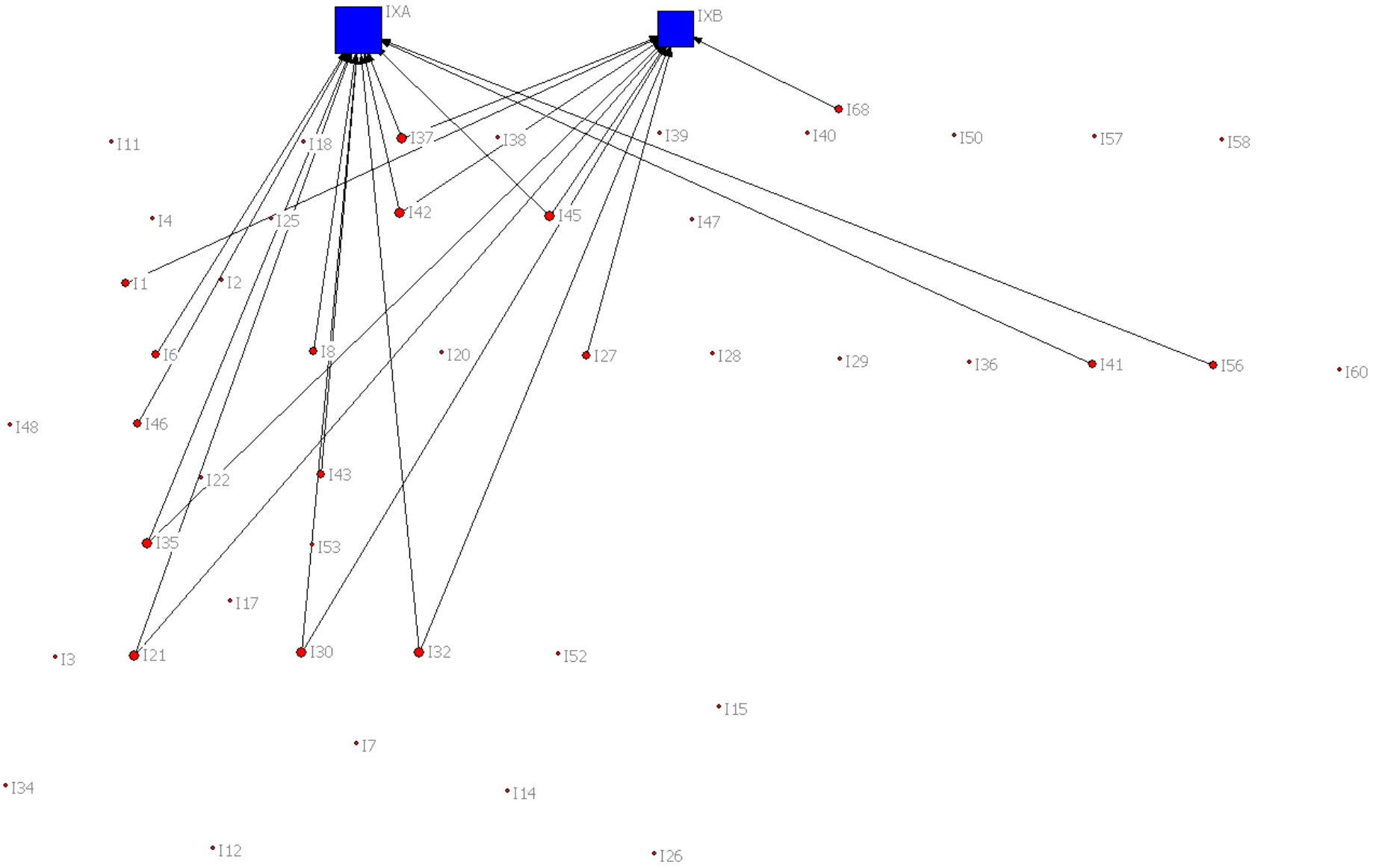


Figura 42- Análisis de redes de coordinación para el pacto IX. Pacto por los recursos minero energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades.

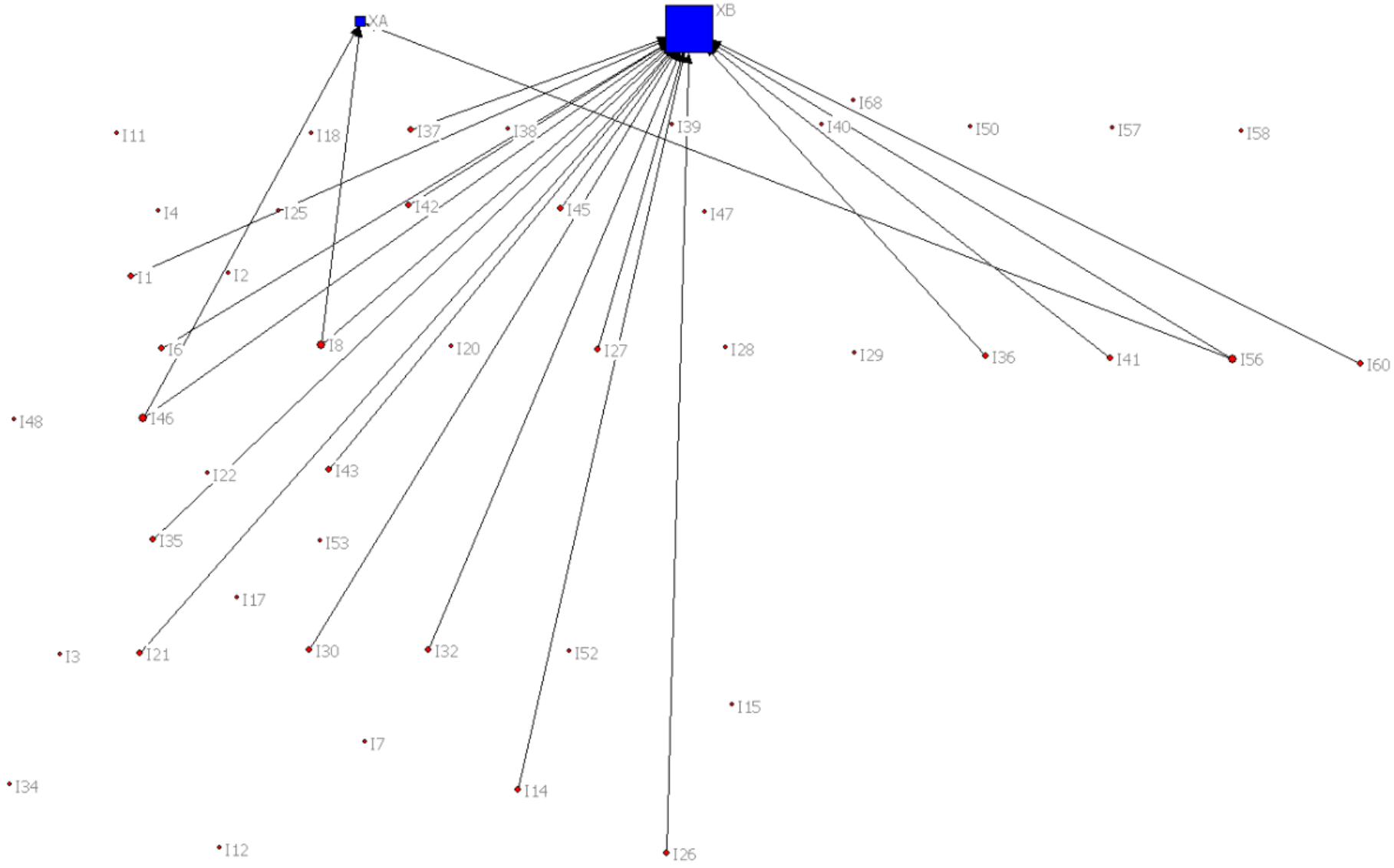


Figura 43- Análisis de redes de coordinación para el pacto X. Pacto por la protección y promoción de nuestra cultura y desarrollo de la economía naranja

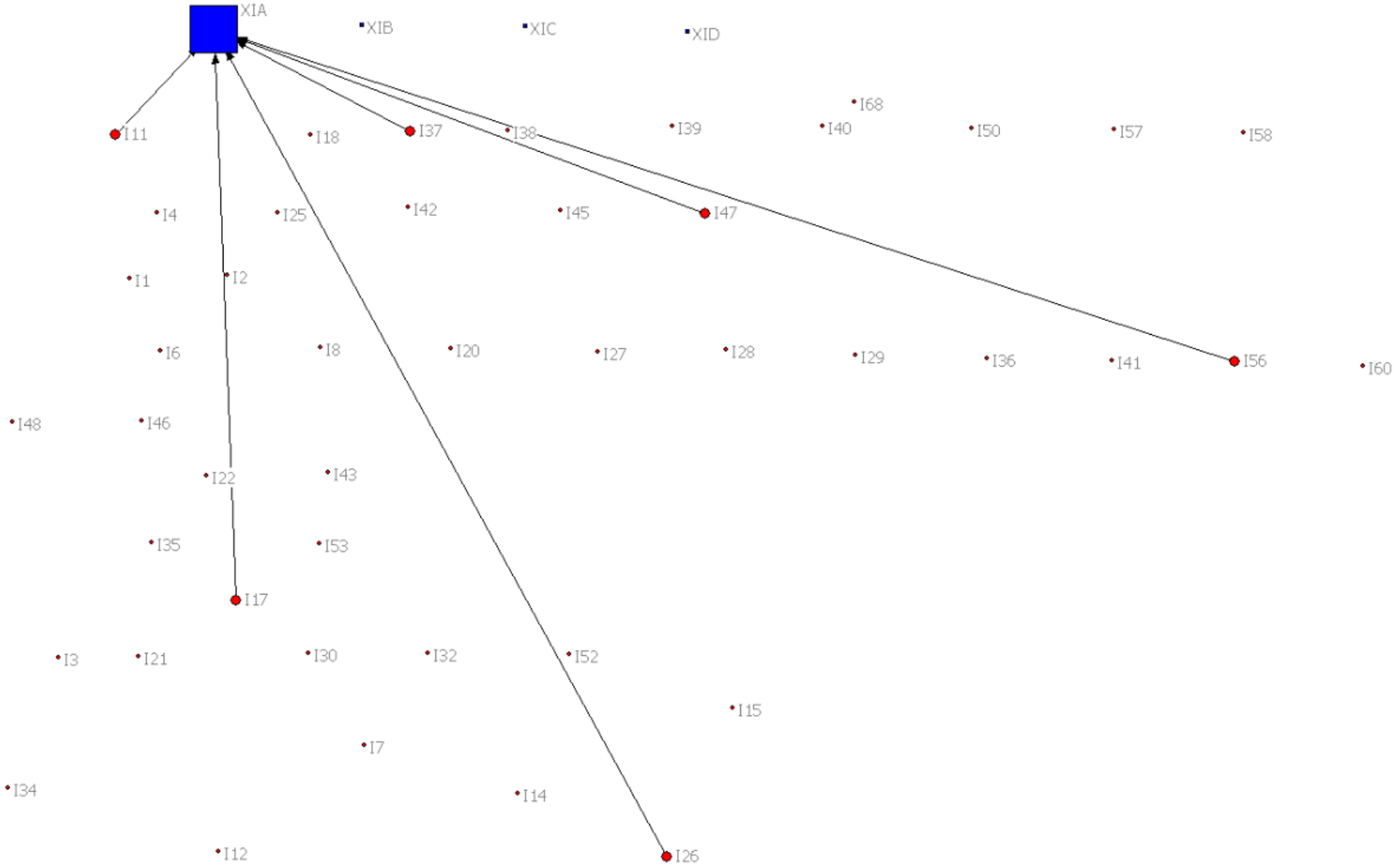


Figura 44- Análisis de redes de coordinación para el pacto XI. Pacto por la Construcción de Paz: Cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas

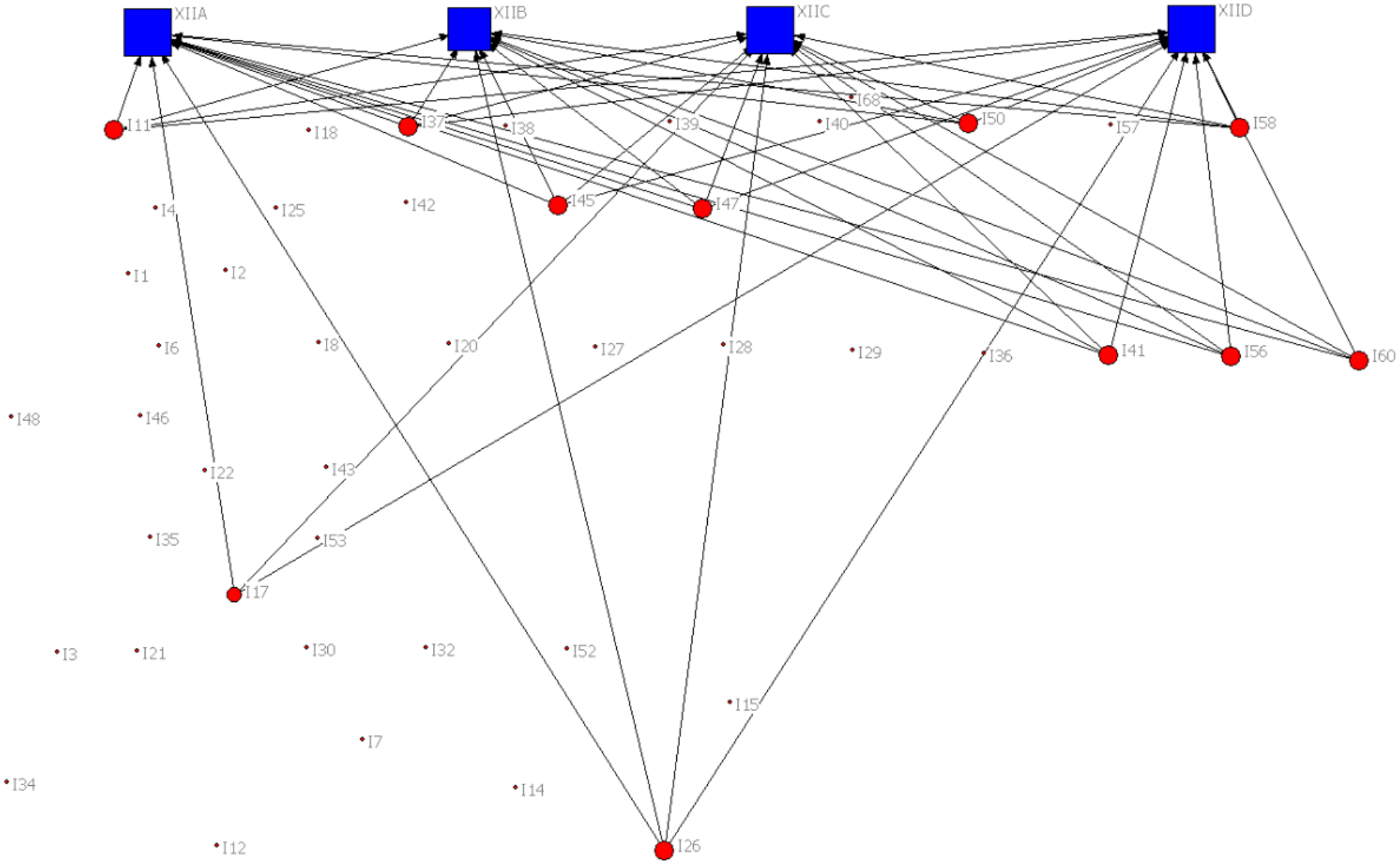


Figura 45- Análisis de redes de coordinación para el pacto XII. Pacto por la equidad de oportunidades para grupos étnicos: indígenas, negros, afrocolombianos, raizales, palenqueros y Rrom

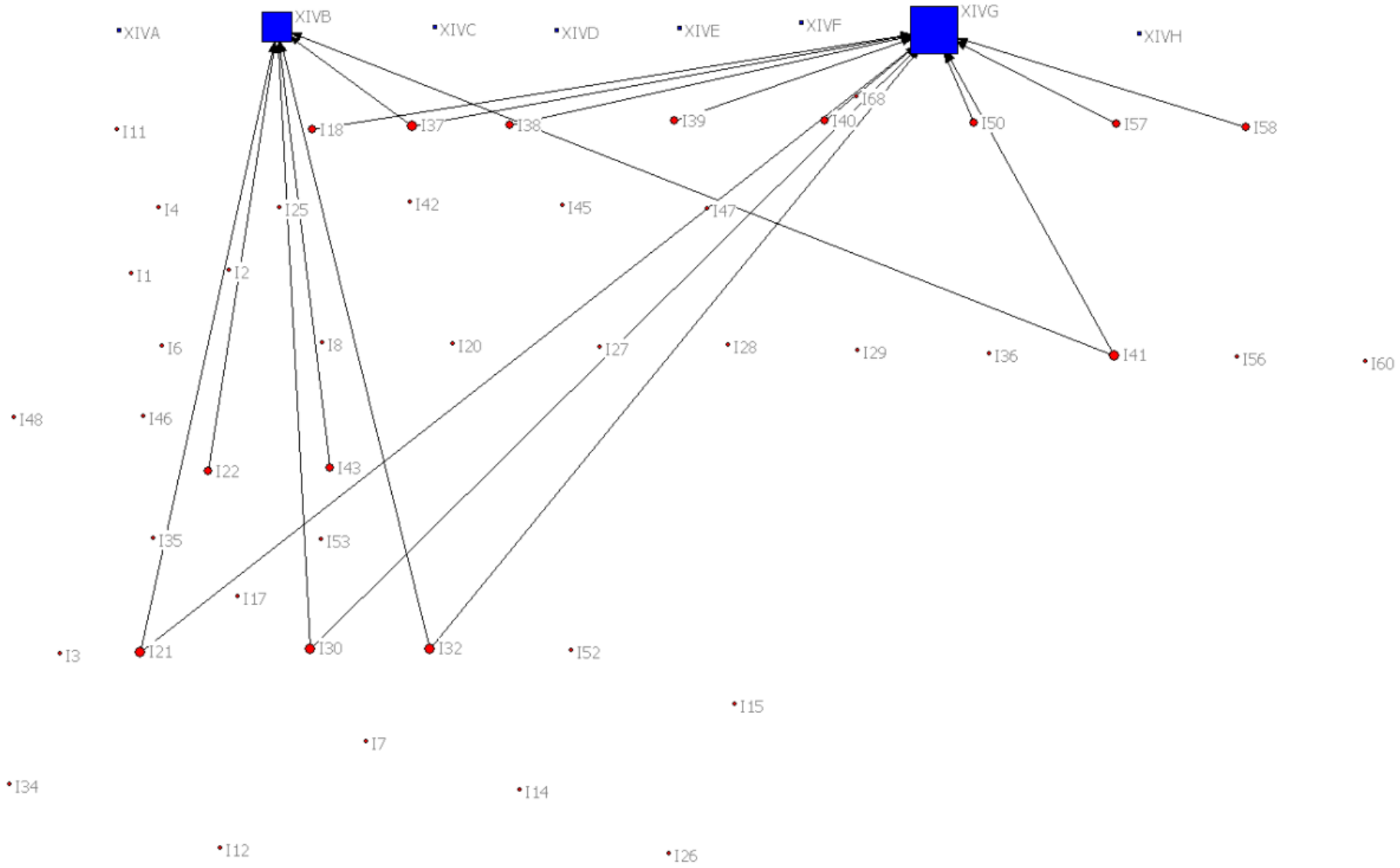


Figura 46- Análisis de redes de coordinación para el pacto XIV. Pacto de equidad para las mujeres

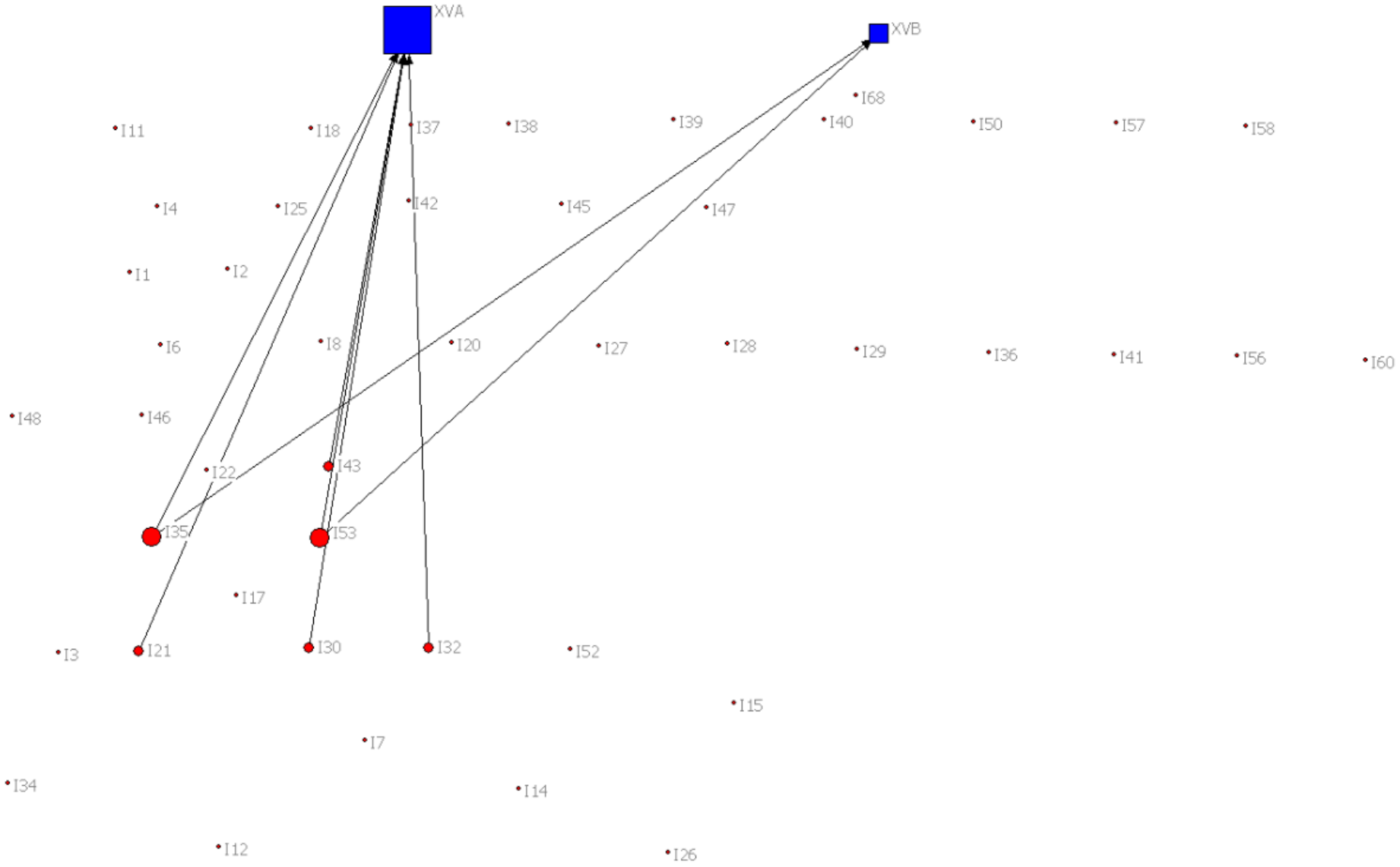


Figura 47- Análisis de redes de coordinación para el pacto XV. Pacto por una gestión pública efectiva

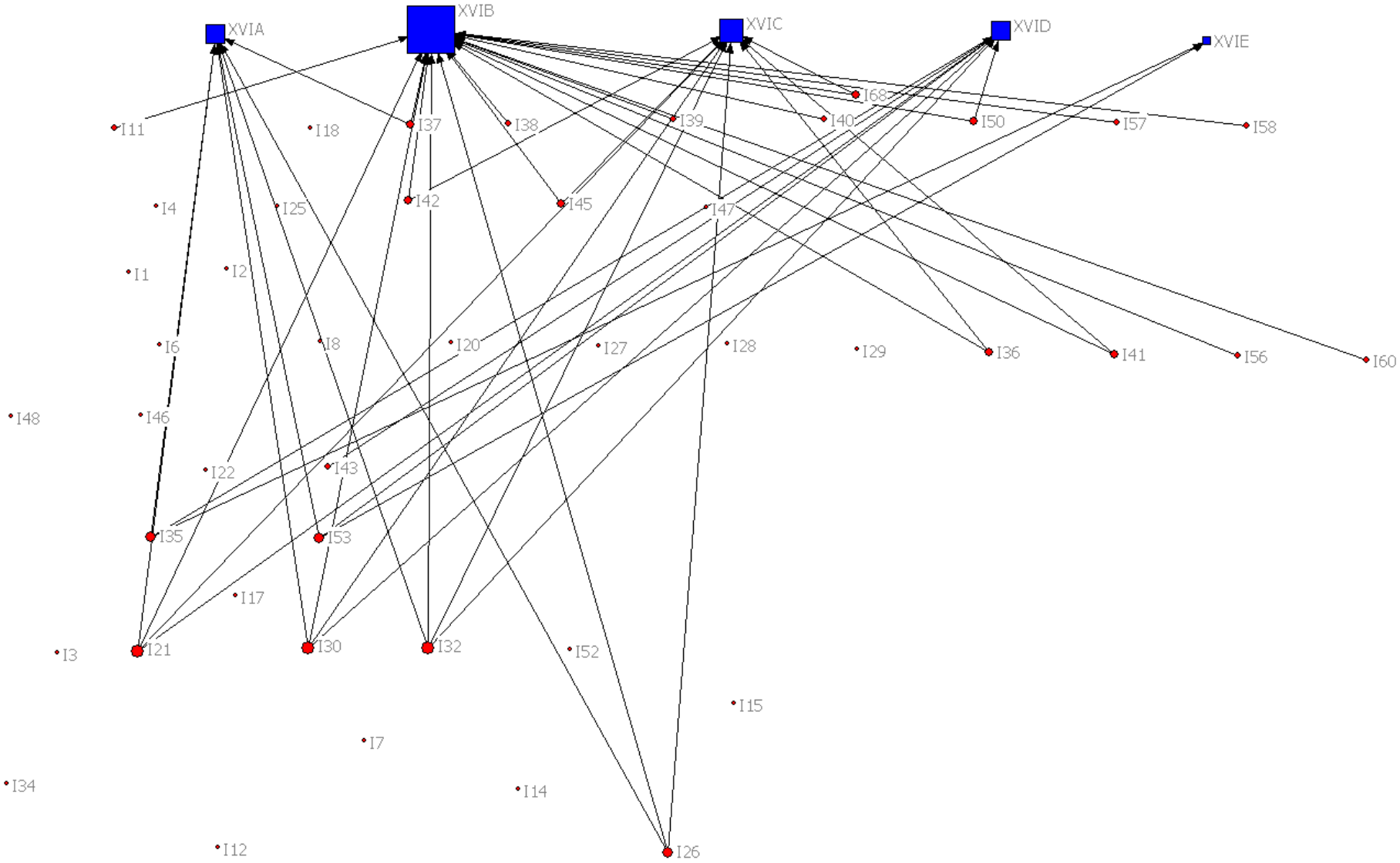


Figura 48- Análisis de redes de coordinación para el pacto XVI. Pacto por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones

Anexo 2 – Análisis de redes de coordinación de las instancias <u>por sector</u> de acuerdo a cada una de las líneas estratégicas por pacto del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022

A continuación, presentamos el análisis redes de coordinación de las instancias por sector de acuerdo a cada una de las líneas estratégicas por pacto del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022. Vale la pena aclarar que este análisis es más detallado que a nivel de pacto, puesto que cada pacto está compuesto por estas líneas estratégicas.

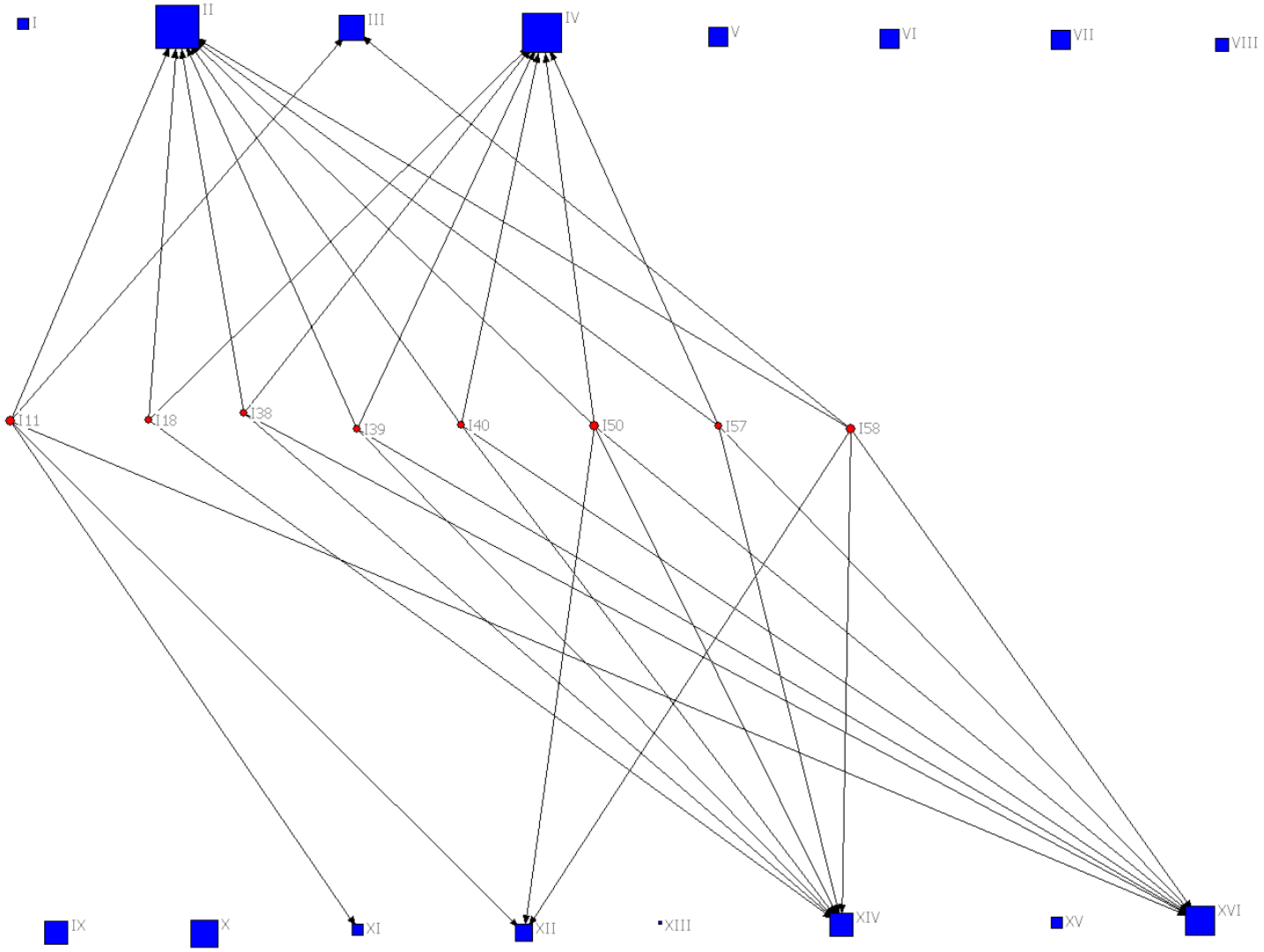


Figura 49 - Análisis de redes de coordinación de las instancias por sector por pacto - Sector Agricultura y Desarrollo Rural

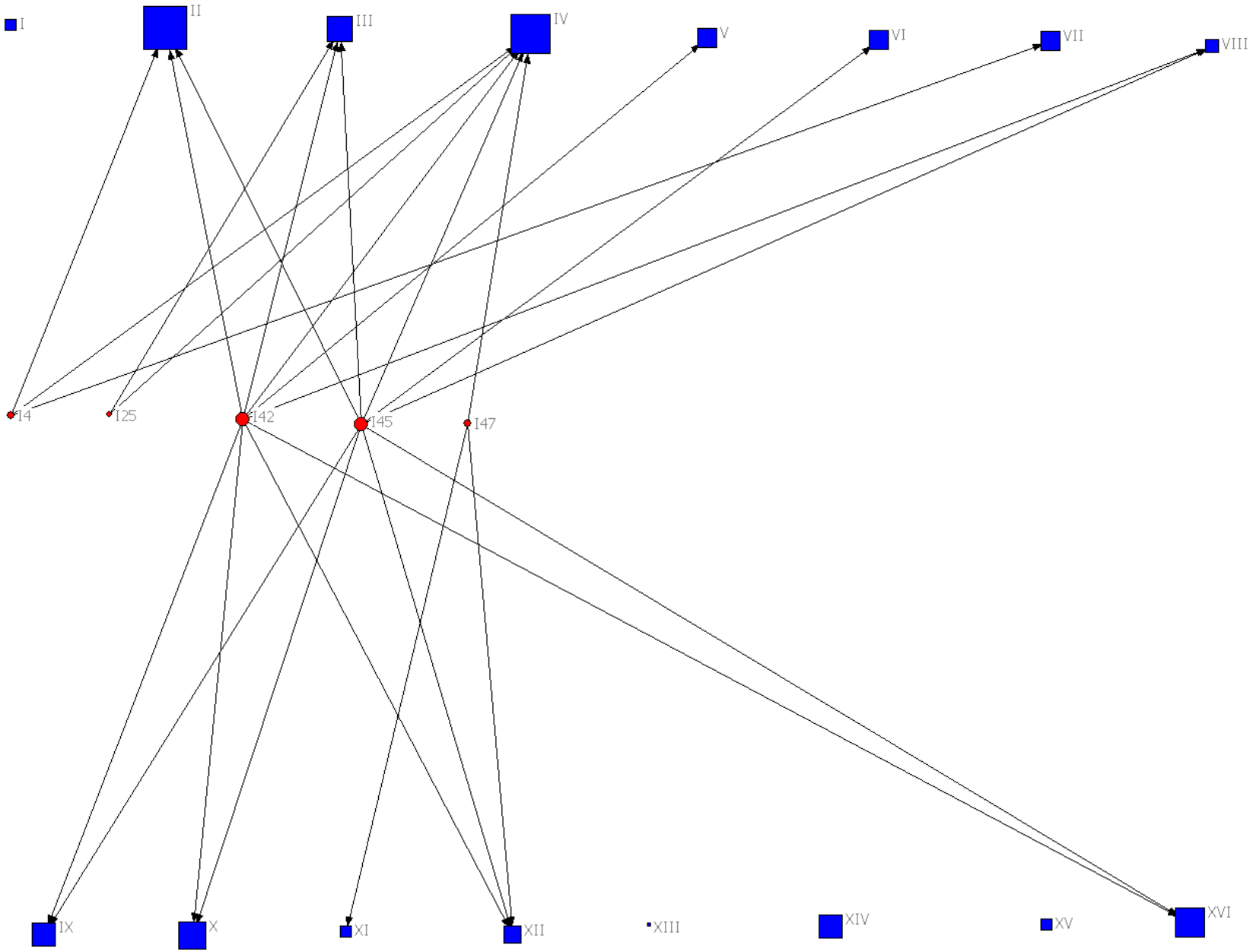


Figura 50 - Análisis de redes de coordinación de las instancias por sector por pacto - Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible

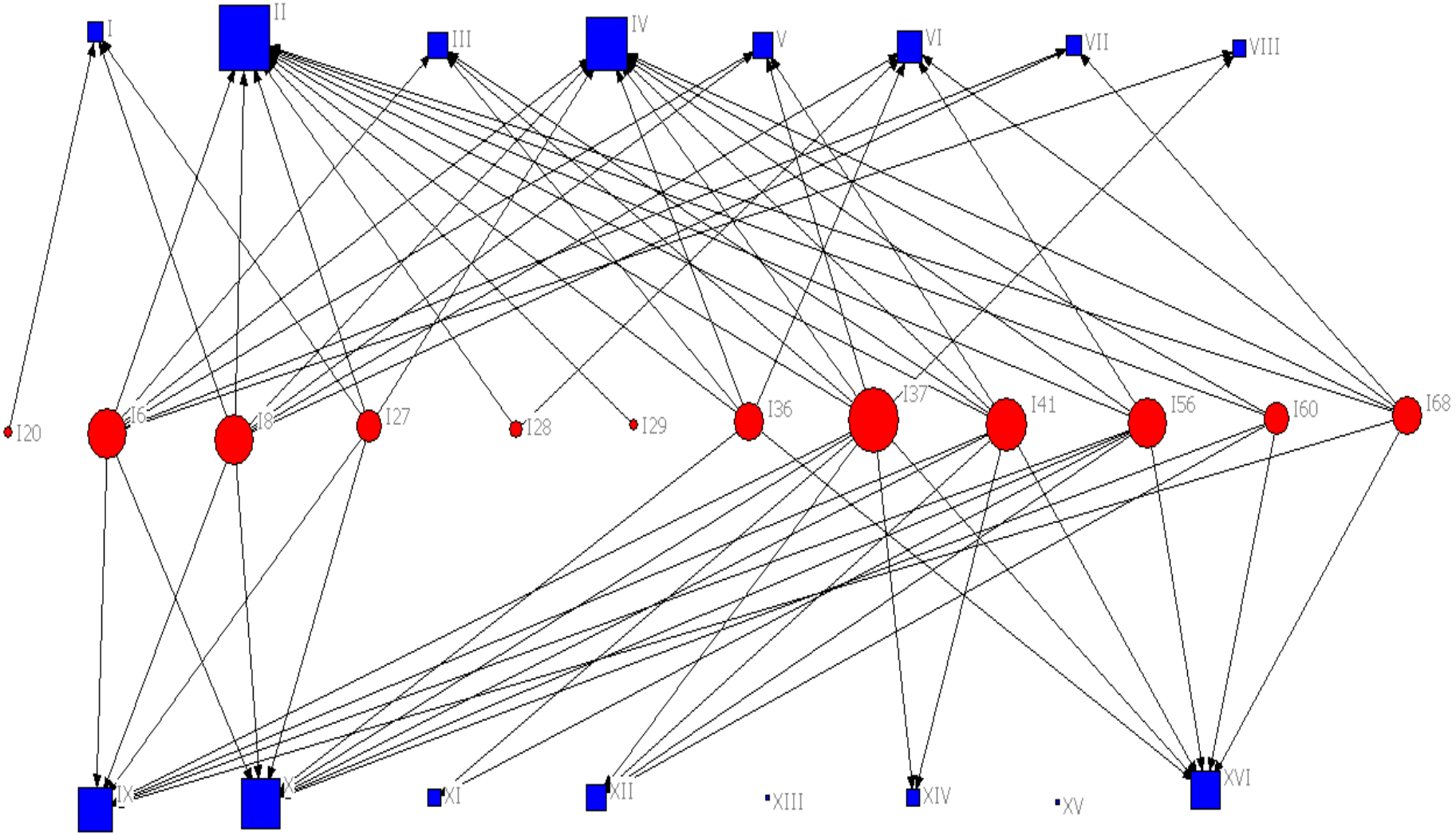


Figura 51 - Análisis de redes de coordinación de las instancias por sector por pacto - Sector Comercio, Industria y Turismo

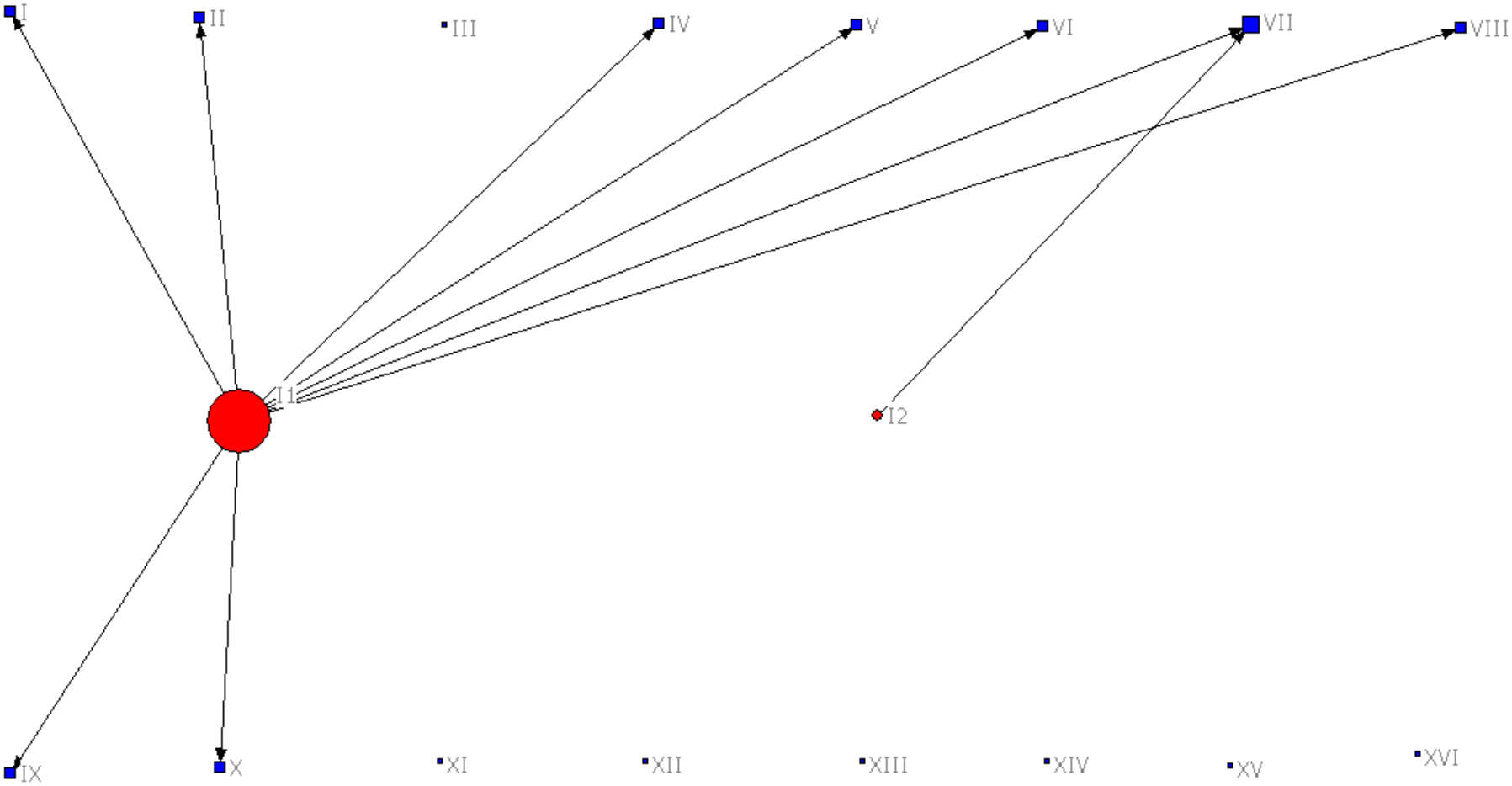


Figura 52 - Análisis de redes de coordinación de las instancias por sector por pacto - Sector Ciencia y Tecnología

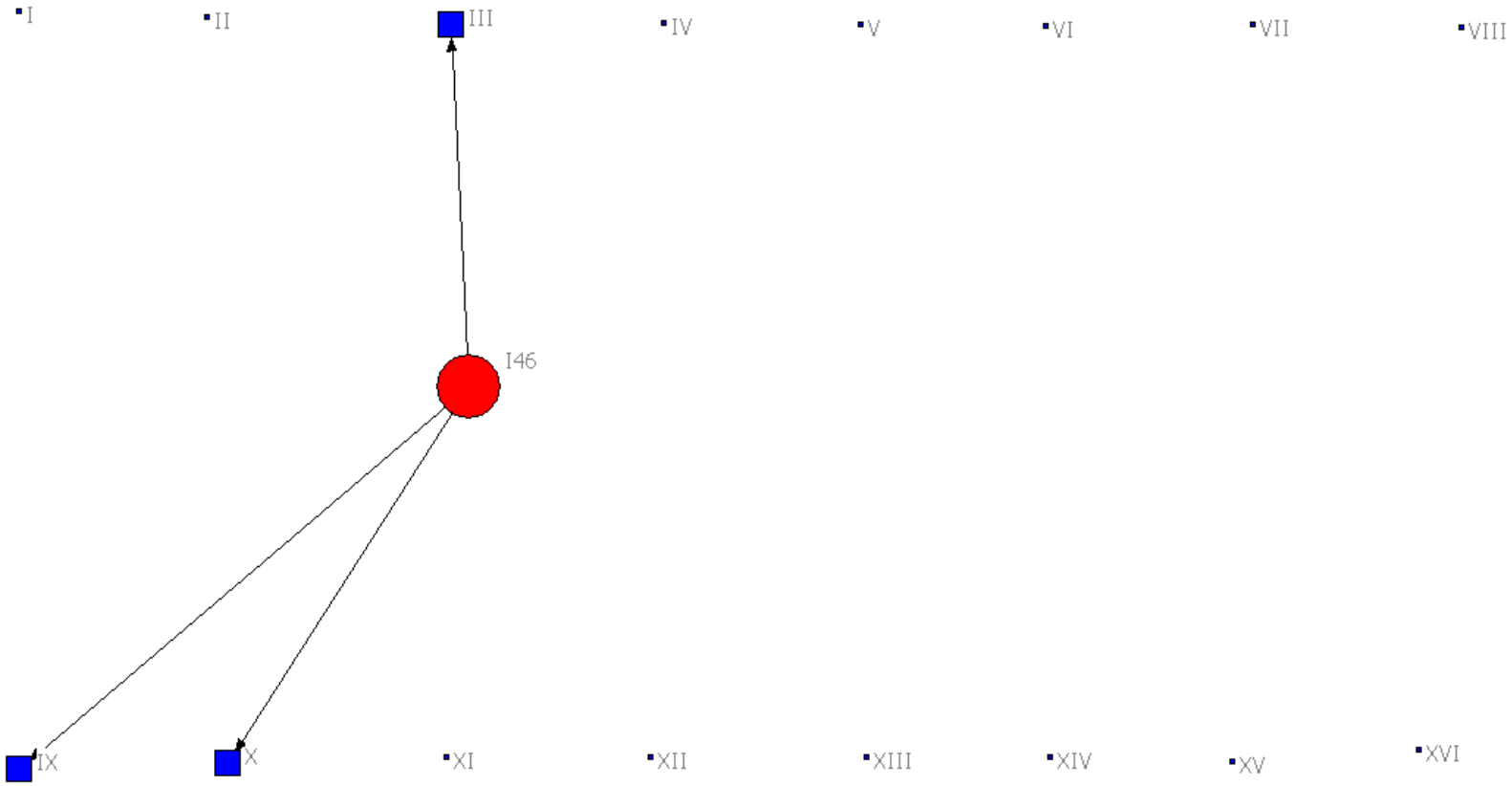


Figura 53 - Análisis de redes de coordinación de las instancias por sector por pacto - Sector Cultura

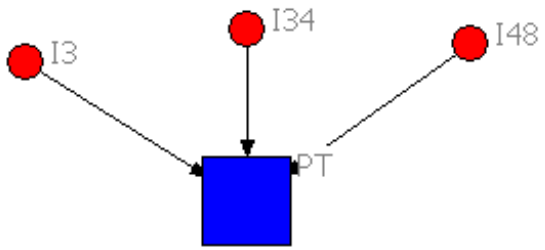


Figura 54 - Análisis de redes de coordinación de las instancias por sector por pacto - Sector Planeación Nacional

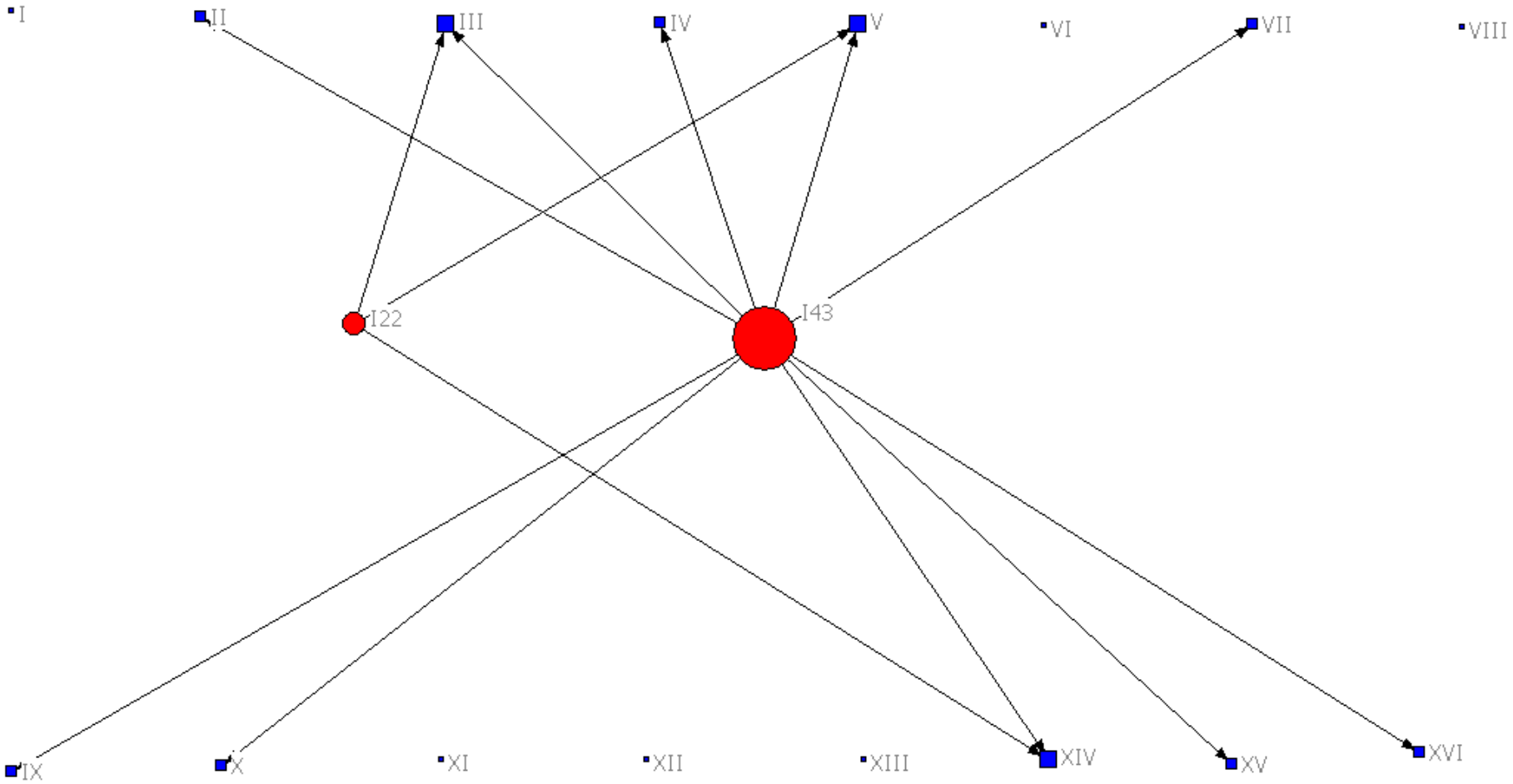


Figura 55 - Análisis de redes de coordinación de las instancias por sector por pacto - Sector Educación Nacional

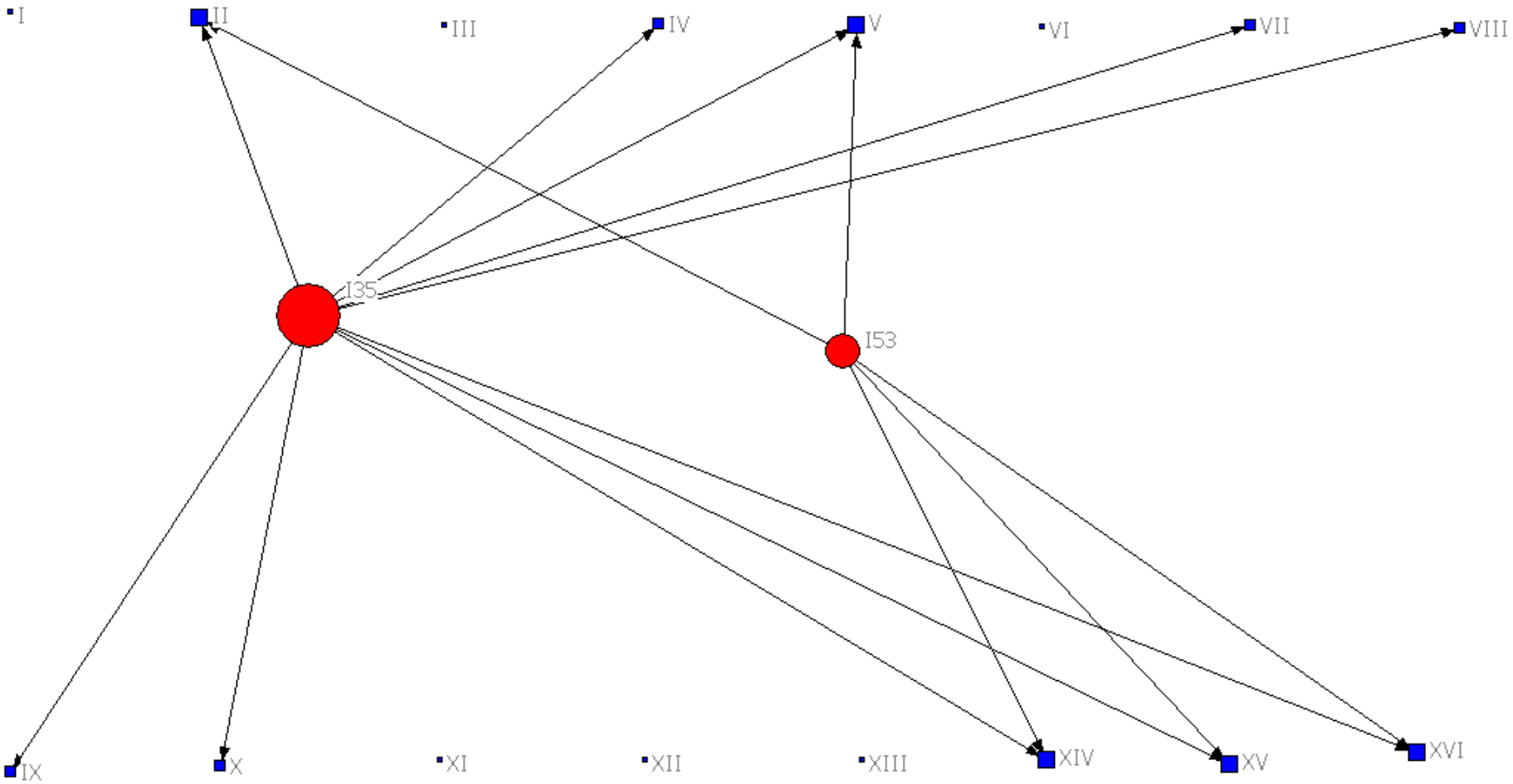


Figura 56 - Análisis de redes de coordinación de las instancias por sector por pacto - Sector Función Pública

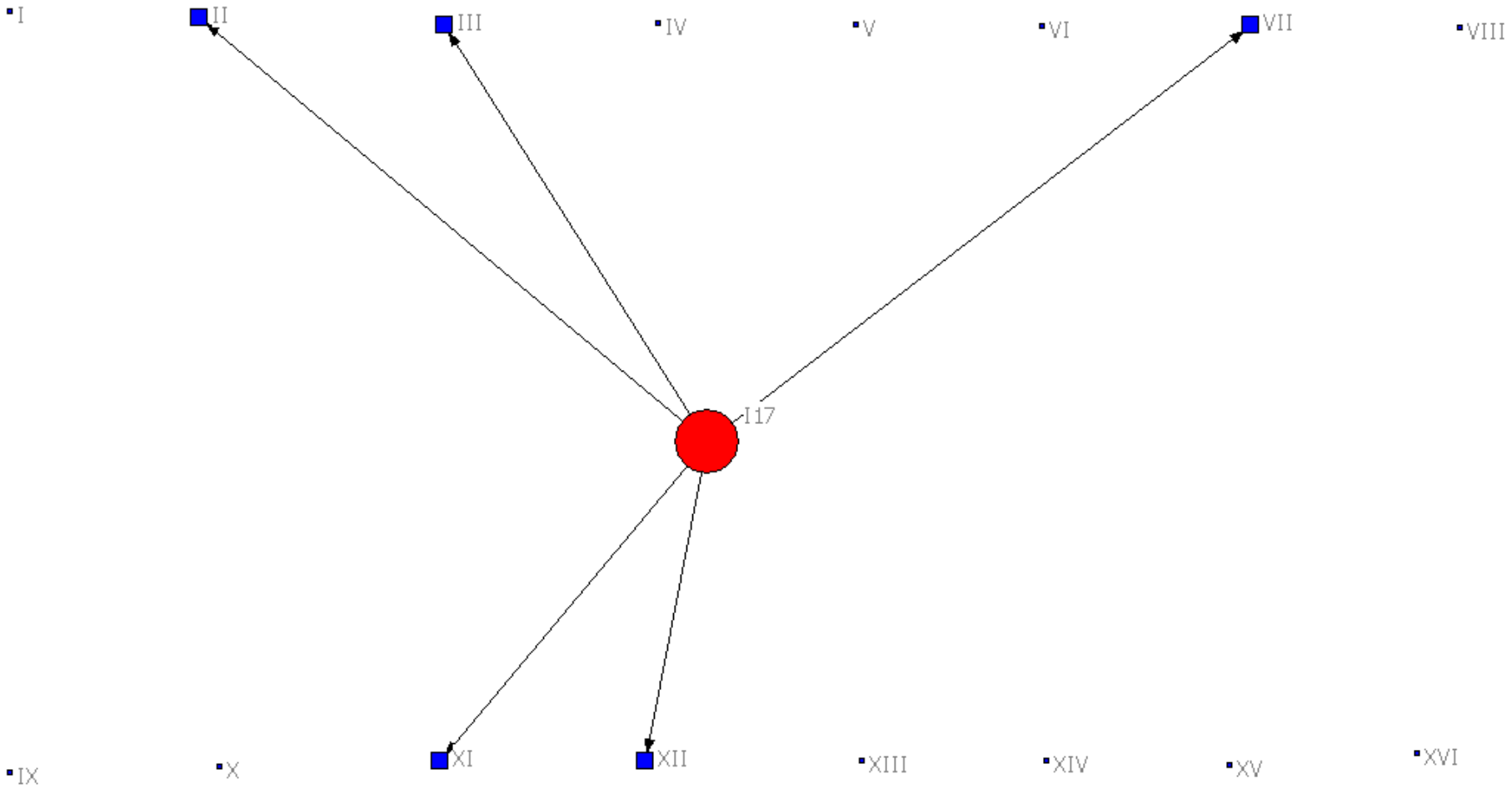


Figura 57 - Análisis de redes de coordinación de las instancias por sector por pacto - Sector Hacienda y Crédito Público

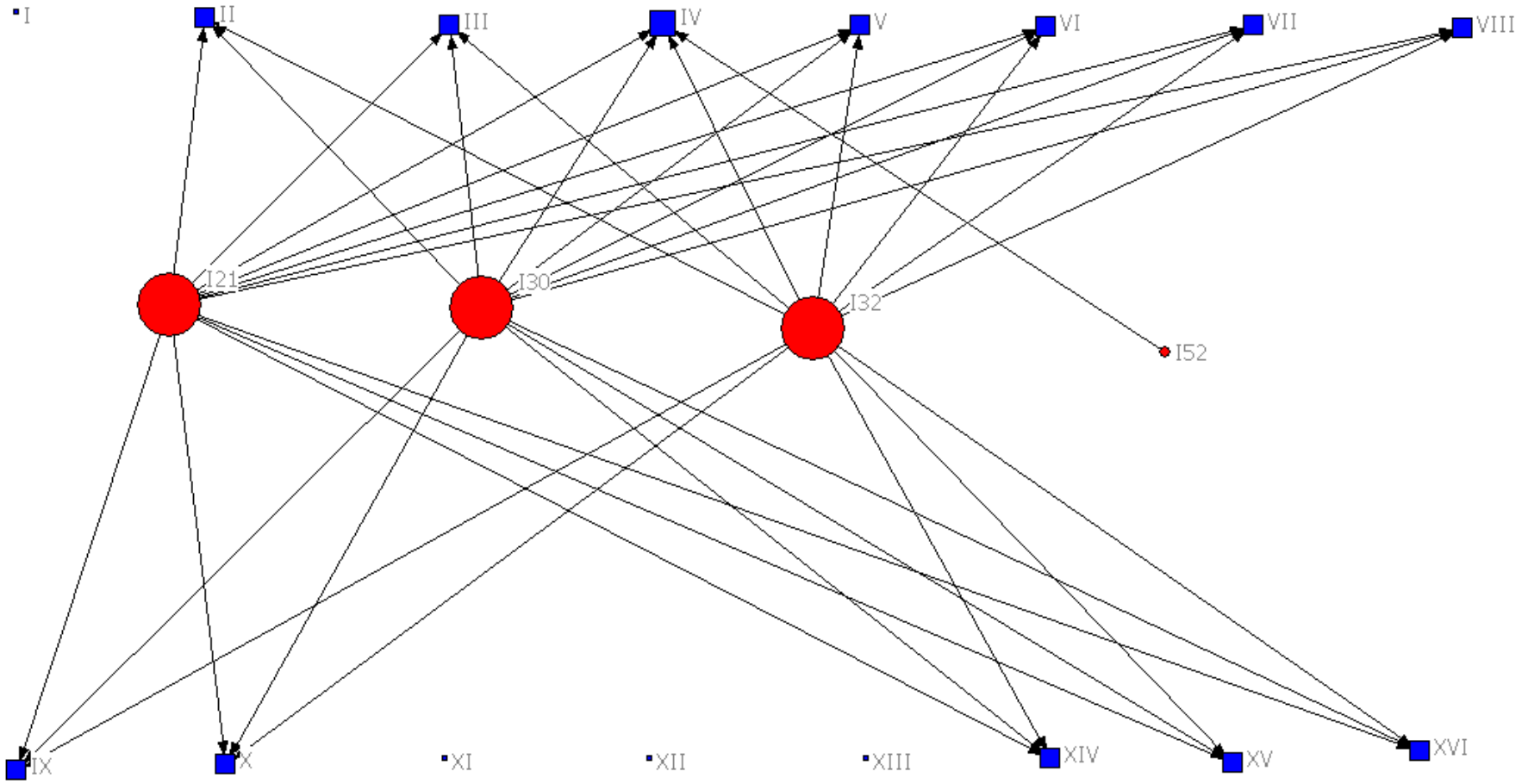


Figura 58 - Análisis de redes de coordinación de las instancias por sector por pacto - Sector Presidencia de la República

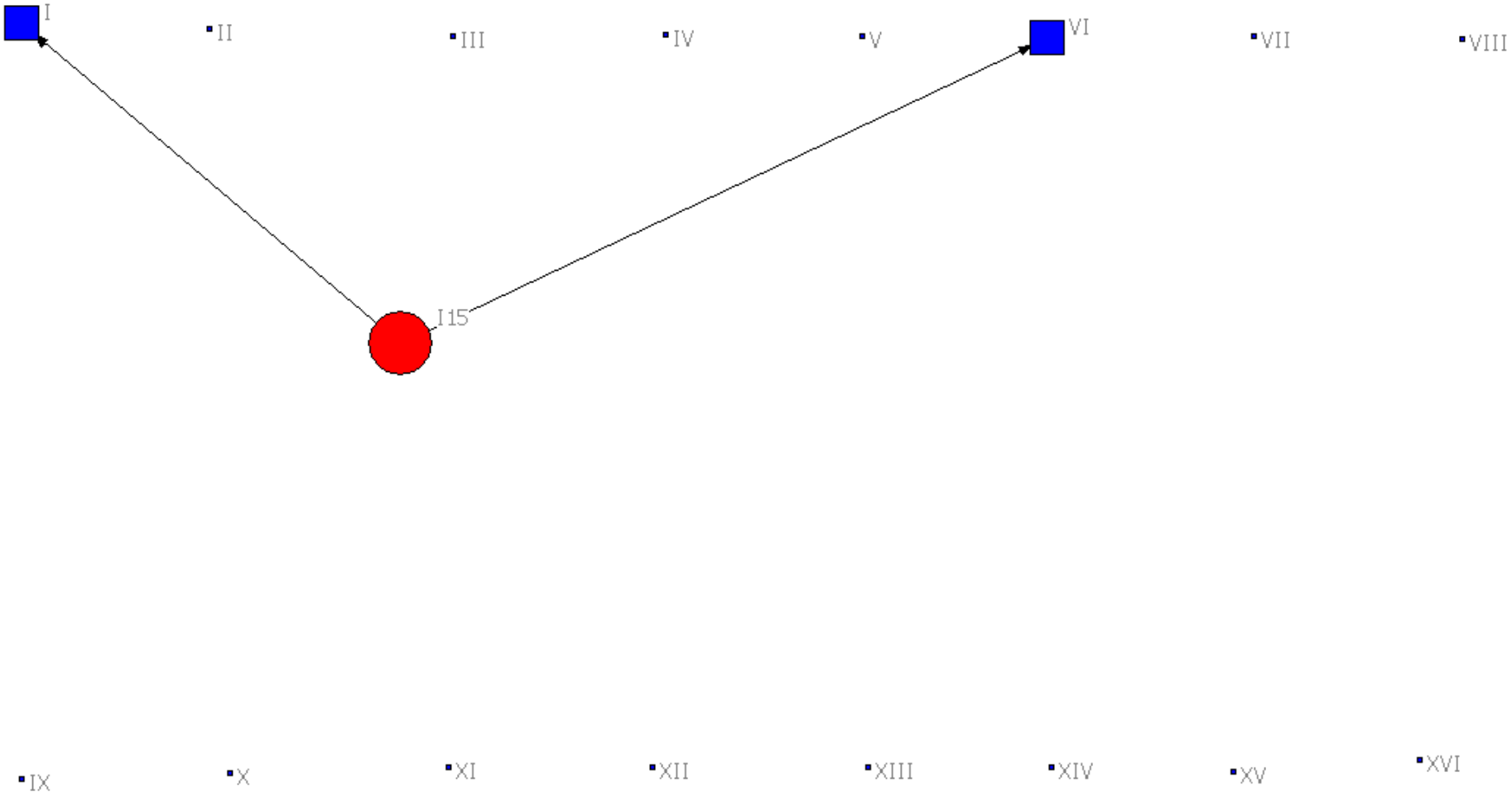


Figura 59 - Análisis de redes de coordinación de las instancias por sector por pacto - Sector Relaciones Exteriores

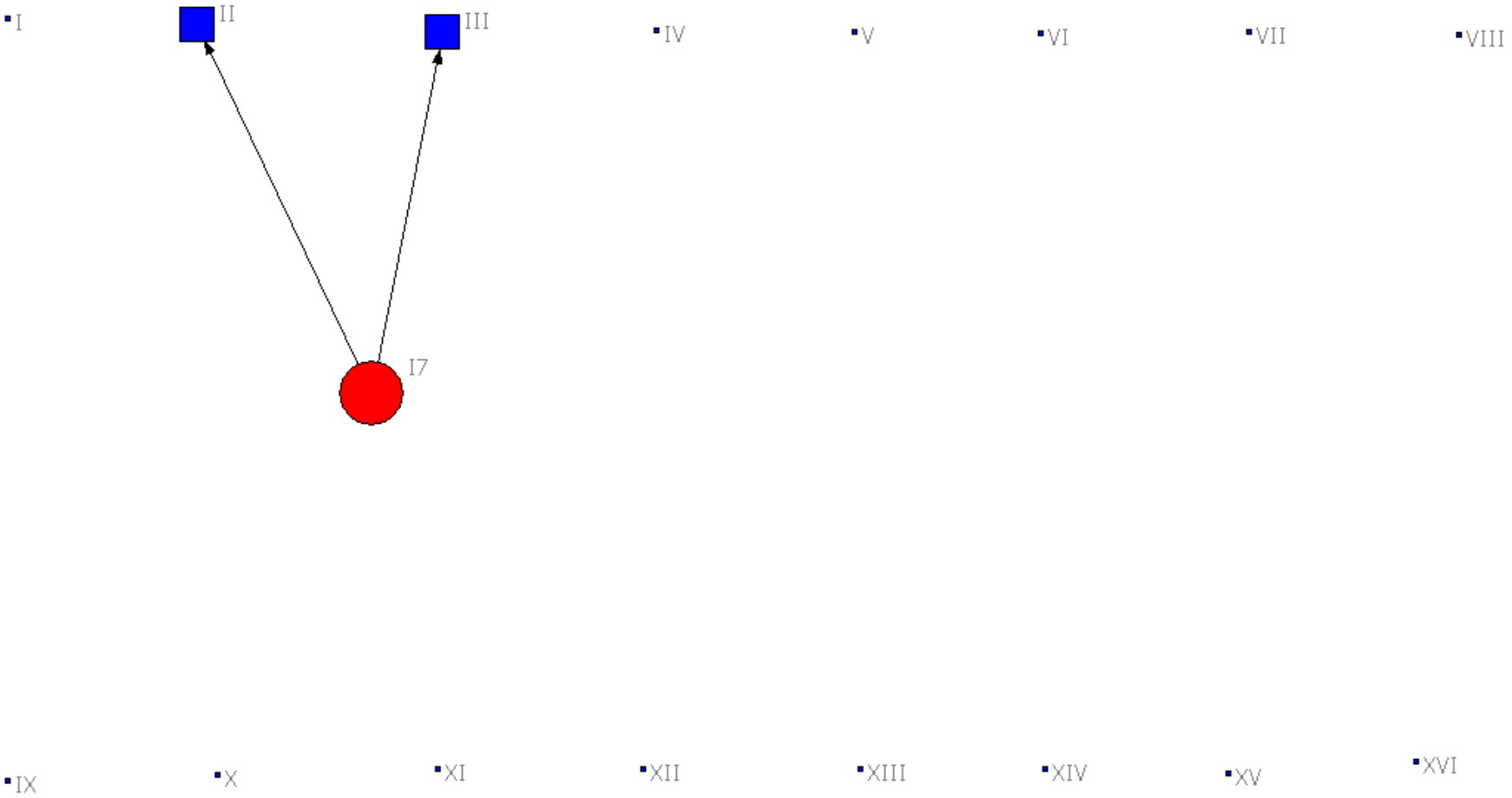


Figura 60 - Análisis de redes de coordinación de las instancias por sector por pacto - Sector Salud y Protección Social

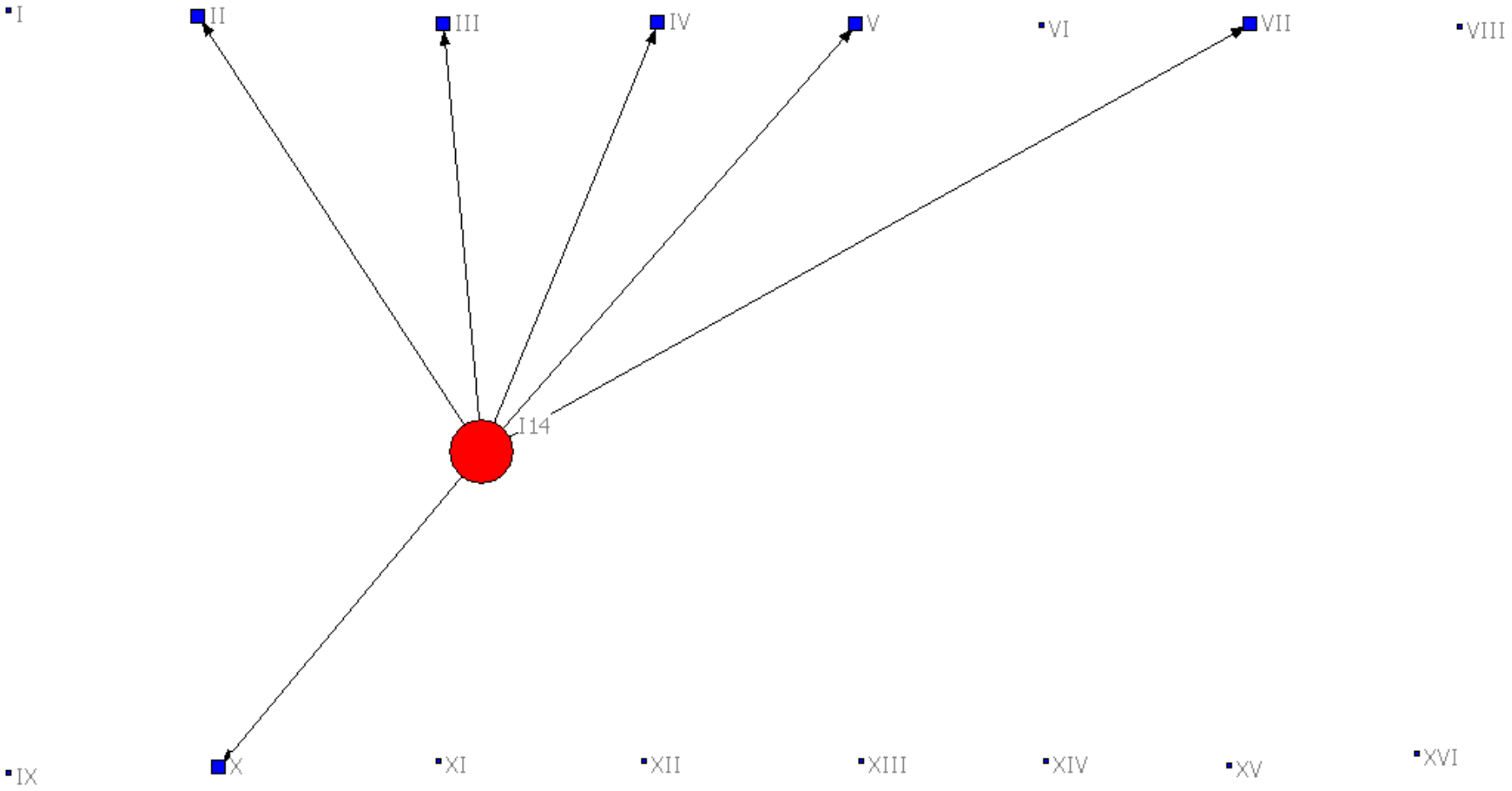


Figura 61 - Análisis de redes de coordinación de las instancias por sector por pacto - Sector Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

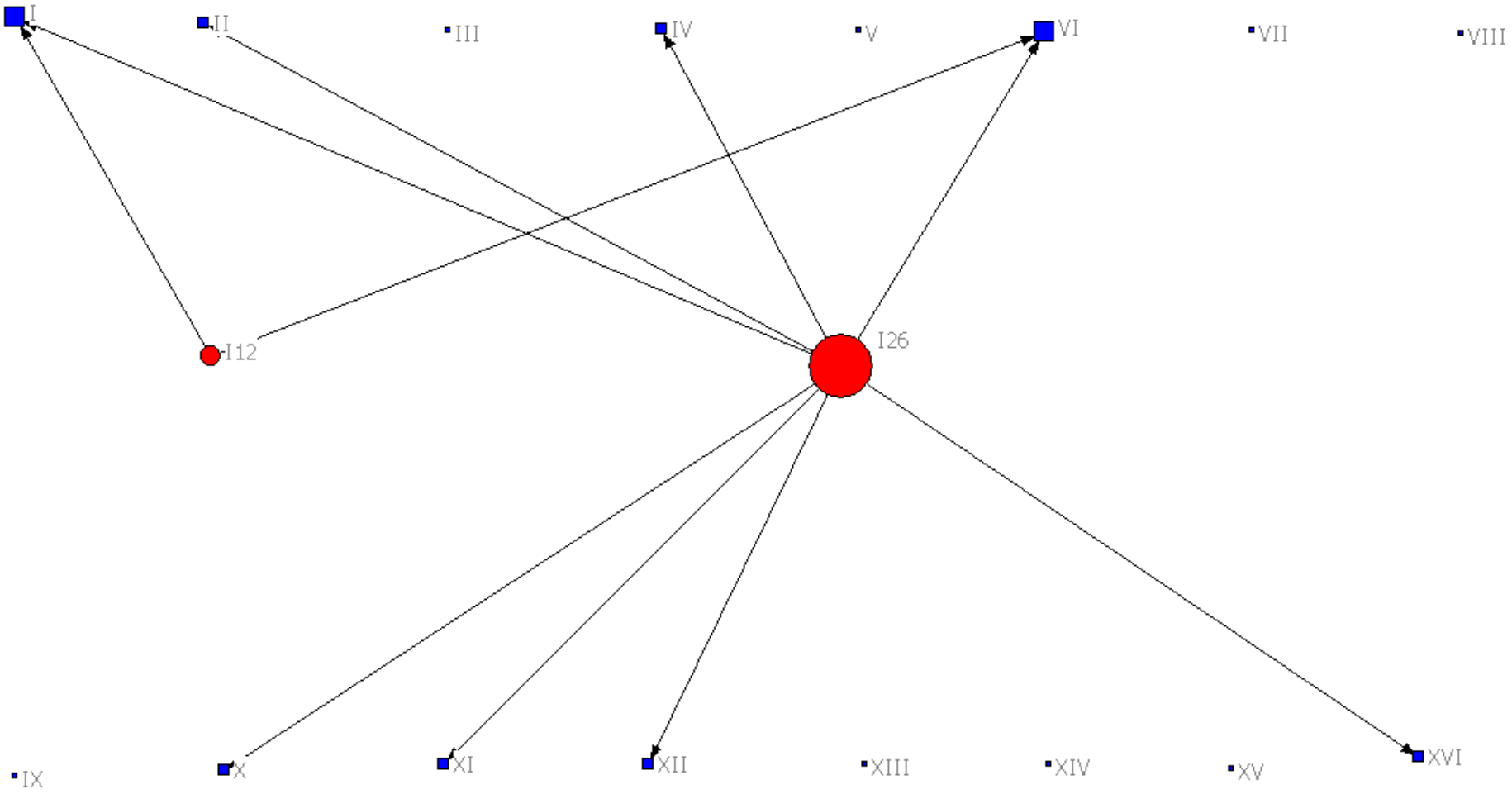


Figura 62 - Análisis de redes de coordinación de las instancias por sector por pacto - Sector Transporte

Anexo 3 – Análisis de roles de las instancias de acuerdo a cada una de las líneas estratégicas y pactos del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022

A continuación, presentamos el análisis de roles de las instancias de acuerdo a cada una de las líneas estratégicas y pactos del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022. Vale la pena aclarar que analizamos cada uno de los objetivos, estrategias y actividades que componen cada línea y cada pacto, pero por cuestiones de síntesis presentamos un resumen agregado.

Tipo de Pacto	Pacto	No	Sector	Instancia relacionada	Rol
Pactos estructurales	*I. Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia*	15	Relaciones Exteriores	Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza	Dueño/Decisor Influenciador / Encargado de entrega
Pactos estructurales	*I. Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia*	20	Comercio, Industria y Turismo	Comisión Intersectorial de Exposiciones Internacionales	Dueño/Decisor Influenciador / Encargado de entrega
Pactos estructurales	*I. Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia*	1	Ciencia y Tecnología	Comité Técnico de Ciencia, Tecnología e Innovación	Influenciador
Pactos estructurales	*I. Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia*	27	Comercio, Industria y Turismo	Comité de Facilitación del Comercio	Influenciador
Pactos estructurales	*I. Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia*	8	Comercio, Industria y Turismo	Comisión Intersectorial de Propiedad Intelectual	Influenciador / Encargado de entrega
Pactos estructurales	*I. Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia*	12	Transporte	Comisión Intersectorial de Seguridad en las Carreteras	Influenciador / Encargado de entrega
Pactos estructurales	*I. Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia*	26	Transporte	Comité de Eficiencia en Modos e Intermodalidad	Influenciador / Encargado de entrega
Pactos estructurales	*II. Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos.*	38	Agricultura y Desarrollo Rural	Comité Técnico del Subsistema Nacional de Extensión Agropecuaria	Dueño/Decisor Encargado de entrega
Pactos estructurales	*II. Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos.*	57	Agricultura y Desarrollo Rural	Consejo Superior del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria	Dueño/Decisor Influenciador
Pactos estructurales	*II. Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos.*	27	Comercio, Industria y Turismo		Dueño/Decisor Influenciador / Encargado de entrega

Tipo de Pacto	Pacto	No	Sector	Instancia relacionada	Rol
Pactos estructurales	*II. Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos.*	28	Comercio, Industria y Turismo	Comité de Inversión Extranjera Directa y Sistema de Facilitación de las Inversiones (SIFAI)	Dueño/Decisor Influenciador / Encargado de entrega
Pactos estructurales	*II. Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos.*	35	Función Pública	Comité para la Mejora Normativa	Dueño/Decisor Influenciador / Encargado de entrega
Pactos estructurales	*II. Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos.*	36	Comercio, Industria y Turismo	Comité Técnico de Logística y Comercio Exterior	Dueño/Decisor Influenciador / Encargado de entrega
Pactos estructurales	*II. Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos.*	37	Comercio, Industria y Turismo	Comité Técnico de Política de Desarrollo Productivo	Dueño/Decisor Influenciador / Encargado de entrega
Pactos estructurales	*II. Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos.*	41	Comercio, Industria y Turismo	Comité Técnico Mixto de Formalización Empresarial y Laboral	Dueño/Decisor Influenciador / Encargado de entrega
Pactos estructurales	*II. Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos.*	53	Función Pública	Consejo para la Gestión y el Desempeño Institucional	Dueño/Decisor Influenciador / Encargado de entrega
Pactos estructurales	*II. Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos.*	56	Comercio, Industria y Turismo	Consejo Superior de Turismo	Dueño/Decisor Influenciador / Encargado de entrega
Pactos estructurales	*II. Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos.*	60	Comercio, Industria y Turismo	Mesa Permanente de Formalización Turística	Dueño/Decisor Influenciador / Encargado de entrega
Pactos estructurales	*II. Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos.*	1	Ciencia y Tecnología	Comité Técnico de Ciencia, Tecnología e Innovación	Influenciador
Pactos estructurales	*II. Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos.*	4	Ambiente y Desarrollo Sostenible	Comisión Intersectorial de Cambio Climático - CICC	Influenciador
Pactos estructurales	*II. Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y*	21	Presidencia de la República	Comisión Nacional de Competitividad e Innovación	Influenciador

Tipo de Pacto	Pacto	No	Sector	Instancia relacionada	Rol
	sostenible que potencie todos nuestros talentos.				
Pactos estructurales	*II. Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos.*	29	Comercio, Industria y Turismo	Comité de Prácticas Comerciales	Influenciador
Pactos estructurales	*II. Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos.*	30	Presidencia de la República	Comité de Regionalización	Influenciador
Pactos estructurales	*II. Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos.*	32	Presidencia de la República	Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación	Influenciador
Pactos estructurales	*II. Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos.*	58	Agricultura y Desarrollo Rural	Mesa de Diálogo entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia	Influenciador
Pactos estructurales	*II. Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos.*	68	Comercio, Industria y Turismo	Comisión Intersectorial para Proyectos Estratégicos del Sector Comercio, Industria y Turismo	Influenciador
Pactos estructurales	*II. Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos.*	6	Comercio, Industria y Turismo	Comisión Intersectorial de la Calidad	Influenciador / Encargado de entrega
Pactos estructurales	*II. Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos.*	7	Salud y Protección Social	Comisión Intersectorial de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias	Influenciador / Encargado de entrega
Pactos estructurales	*II. Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos.*	8	Comercio, Industria y Turismo	Comisión Intersectorial de Propiedad Intelectual	Influenciador / Encargado de entrega
Pactos estructurales	*II. Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos.*	11	Agricultura y Desarrollo Rural	Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional	Influenciador / Encargado de entrega
Pactos estructurales	*II. Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos.*	14	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Comisión Intersectorial para el Desarrollo de la Economía Digital	Influenciador / Encargado de entrega
Pactos estructurales	*II. Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una*	17	Hacienda y Crédito Público	Comisión Intersectorial para la Inclusión Financiera	Influenciador / Encargado de entrega

Tipo de Pacto	Pacto	No	Sector	Instancia relacionada	Rol
	economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos.				
Pactos estructurales	*II. Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos.*	18	Agricultura y Desarrollo Rural	Comisión Intersectorial para la Orientación y Dirección del Proyecto Alianzas Productivas	Influenciador / Encargado de entrega
Pactos estructurales	*II. Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos.*	26	Transporte	Comité de Eficiencia en Modos e Intermodalidad	Influenciador / Encargado de entrega
Pactos estructurales	*II. Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos.*	39	Agricultura y Desarrollo Rural	Comité Técnico del Subsistema Nacional de Formación y Capacitación para la Innovación Agropecuaria	Influenciador / Encargado de entrega
Pactos estructurales	*II. Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos.*	40	Agricultura y Desarrollo Rural	Comité Técnico del Subsistema Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico Agropecuario	Influenciador / Encargado de entrega
Pactos estructurales	*II. Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos.*	42	Ambiente y Desarrollo Sostenible	Comité Técnico Mixto de Sostenibilidad	Influenciador / Encargado de entrega
Pactos estructurales	*II. Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos.*	43	Educación Nacional	Comité Técnico para la Gestión del Recurso Humano (CTGERH)	Influenciador / Encargado de entrega
Pactos estructurales	*II. Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos.*	45	Ambiente y Desarrollo Sostenible	Consejo Nacional Ambiental	Influenciador / Encargado de entrega
Pactos estructurales	*II. Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos.*	50	Agricultura y Desarrollo Rural	Consejo Nacional de Secretarías de Agricultura	Influenciador / Encargado de entrega
Pactos estructurales	*III. Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados*	14	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Comisión Intersectorial para el Desarrollo de la Economía Digital	Dueño/Decisor Influenciador / Encargado de entrega
Pactos estructurales	*III. Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados*	22	Educación Nacional	Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior	Dueño/Decisor Influenciador / Encargado de entrega
Pactos estructurales	*III. Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia,*	43	Educación Nacional	Comité Técnico para la Gestión del Recurso Humano (CTGERH)	Dueño/Decisor Influenciador / Encargado de entrega

Tipo de Pacto	Pacto	No	Sector	Instancia relacionada	Rol
	eficiente, de calidad y conectada a mercados				
Pactos estructurales	*III. Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados*	46	Cultura	Consejo Nacional de la Economía Naranja	Dueño/Decisor Influenciador / Encargado de entrega
Pactos estructurales	*III. Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados*	21	Presidencia de la República	Comisión Nacional de Competitividad e Innovación	Influenciador
Pactos estructurales	*III. Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados*	30	Presidencia de la República	Comité de Regionalización	Influenciador
Pactos estructurales	*III. Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados*	32	Presidencia de la República	Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación	Influenciador
Pactos estructurales	*III. Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados*	45	Ambiente y Desarrollo Sostenible	Consejo Nacional Ambiental	Influenciador
Pactos estructurales	*III. Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados*	58	Agricultura y Desarrollo Rural	Mesa de Diálogo entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia	Influenciador
Pactos estructurales	*III. Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados*	6	Comercio, Industria y Turismo	Comisión Intersectorial de la Calidad	Influenciador / Encargado de entrega
Pactos estructurales	*III. Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados*	7	Salud y Protección Social	Comisión Intersectorial de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias	Influenciador / Encargado de entrega
Pactos estructurales	*III. Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados*	11	Agricultura y Desarrollo Rural	Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional	Influenciador / Encargado de entrega
Pactos estructurales	*III. Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados*	17	Hacienda y Crédito Público	Comisión Intersectorial para la Inclusión Financiera	Influenciador / Encargado de entrega
Pactos estructurales	*III. Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados*	22	Educación Nacional	Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior	Influenciador / Encargado de entrega
Pactos estructurales	*III. Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados*	25	Ambiente y Desarrollo Sostenible	Comisión Técnica Nacional intersectorial para la Salud Ambiental	Influenciador / Encargado de entrega
Pactos estructurales	*III. Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados*	36	Comercio, Industria y Turismo	Comité Técnico de Logística y Comercio Exterior	Influenciador / Encargado de entrega

Tipo de Pacto	Pacto	No	Sector	Instancia relacionada	Rol
Pactos estructurales	*III. Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados*	37	Comercio, Industria y Turismo	Comité Técnico de Política de Desarrollo Productivo	Influenciador / Encargado de entrega
Pactos estructurales	*III. Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados*	41	Comercio, Industria y Turismo	Comité Técnico Mixto de Formalización Empresarial y Laboral	Influenciador / Encargado de entrega
Pactos estructurales	*III. Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados*	42	Ambiente y Desarrollo Sostenible	Comité Técnico Mixto de Sostenibilidad	Influenciador / Encargado de entrega
Pactos estructurales	*III. Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados*	43	Educación Nacional	Comité Técnico para la Gestión del Recurso Humano (CTGERH)	Influenciador / Encargado de entrega
Pactos estructurales	*III. Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados*	No hay ninguna instancia analizada que tenga relación con esta línea del PND			No hay ninguna instancia analizada que tenga relación con esta línea del PND
Pactos transversales	*IV. Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo*	57	Agricultura y Desarrollo Rural	Consejo Superior del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria	Dueño/Decisor Influenciador
Pactos transversales	*IV. Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo*	4	Ambiente y Desarrollo Sostenible	Comisión Intersectorial de Cambio Climático - CICC	Dueño/Decisor Influenciador / Encargado de entrega
Pactos transversales	*IV. Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo*	36	Comercio, Industria y Turismo	Comité Técnico de Logística y Comercio Exterior	Dueño/Decisor Influenciador / Encargado de entrega
Pactos transversales	*IV. Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo*	37	Comercio, Industria y Turismo	Comité Técnico de Política de Desarrollo Productivo	Dueño/Decisor Influenciador / Encargado de entrega
Pactos transversales	*IV. Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo*	52	Presidencia de la República	Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo	Dueño/Decisor Influenciador / Encargado de entrega
Pactos transversales	*IV. Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo*	1	Ciencia y Tecnología	Comité Técnico de Ciencia, Tecnología e Innovación	Influenciador
Pactos transversales	*IV. Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo*	21	Presidencia de la República	Comisión Nacional de Competitividad e Innovación	Influenciador
Pactos transversales	*IV. Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo*	30	Presidencia de la República	Comité de Regionalización	Influenciador
Pactos transversales	*IV. Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo*	32	Presidencia de la República	Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación	Influenciador
Pactos transversales	*IV. Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo*	45	Ambiente y Desarrollo Sostenible	Consejo Nacional Ambiental	Influenciador
Pactos transversales	*IV. Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo*	56	Comercio, Industria y Turismo	Consejo Superior de Turismo	Influenciador
Pactos transversales	*IV. Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo*	58	Agricultura y Desarrollo Rural	Mesa de Diálogo entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia	Influenciador
Pactos transversales	*IV. Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo*	68	Comercio, Industria y Turismo	Comisión Intersectorial para Proyectos Estratégicos del Sector Comercio, Industria y Turismo	Influenciador

Tipo de Pacto	Pacto	No	Sector	Instancia relacionada	Rol
Pactos transversales	*IV. Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo*	4	Ambiente y Desarrollo Sostenible	Comisión Intersectorial de Cambio Climático - CICC	Influenciador / Encargado de entrega
Pactos transversales	*IV. Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo*	6	Comercio, Industria y Turismo	Comisión Intersectorial de la Calidad	Influenciador / Encargado de entrega
Pactos transversales	*IV. Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo*	14	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Comisión Intersectorial para el Desarrollo de la Economía Digital	Influenciador / Encargado de entrega
Pactos transversales	*IV. Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo*	18	Agricultura y Desarrollo Rural	Comisión Intersectorial para la Orientación y Dirección del Proyecto Alianzas Productivas	Influenciador / Encargado de entrega
Pactos transversales	*IV. Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo*	25	Ambiente y Desarrollo Sostenible	Comisión Técnica Nacional intersectorial para la Salud Ambiental	Influenciador / Encargado de entrega
Pactos transversales	*IV. Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo*	26	Transporte	Comité de Eficiencia en Modos e Intermodalidad	Influenciador / Encargado de entrega
Pactos transversales	*IV. Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo*	27	Comercio, Industria y Turismo	Comité de Facilitación del Comercio	Influenciador / Encargado de entrega
Pactos transversales	*IV. Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo*	35	Función Pública	Comité para la Mejora Normativa	Influenciador / Encargado de entrega
Pactos transversales	*IV. Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo*	38	Agricultura y Desarrollo Rural	Comité Técnico del Subsistema Nacional de Extensión Agropecuaria	Influenciador / Encargado de entrega
Pactos transversales	*IV. Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo*	39	Agricultura y Desarrollo Rural	Comité Técnico del Subsistema Nacional de Formación y Capacitación para la Innovación Agropecuaria	Influenciador / Encargado de entrega
Pactos transversales	*IV. Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo*	40	Agricultura y Desarrollo Rural	Comité Técnico del Subsistema Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico Agropecuario	Influenciador / Encargado de entrega
Pactos transversales	*IV. Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo*	41	Comercio, Industria y Turismo	Comité Técnico Mixto de Formalización Empresarial y Laboral	Influenciador / Encargado de entrega
Pactos transversales	*IV. Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo*	41	Comercio, Industria y Turismo	Comité Técnico Mixto de Formalización Empresarial y Laboral	Influenciador / Encargado de entrega
Pactos transversales	*IV. Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo*	42	Ambiente y Desarrollo Sostenible	Comité Técnico Mixto de Sostenibilidad	Influenciador / Encargado de entrega
Pactos transversales	*IV. Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo*	43	Educación Nacional	Comité Técnico para la Gestión del Recurso Humano (CTGERH)	Influenciador / Encargado de entrega
Pactos transversales	*IV. Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo*	47	Ambiente y Desarrollo Sostenible	Consejo Nacional de Lucha contra la Deforestación y otros Crímenes Ambientales Asociados (Conaldef)	Influenciador / Encargado de entrega
Pactos transversales	*IV. Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo*	50	Agricultura y Desarrollo Rural	Consejo Nacional de Secretarías de Agricultura	Influenciador / Encargado de entrega
Pactos transversales	*IV. Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo*	60	Comercio, Industria y Turismo	Mesa Permanente de Formalización Turística	Influenciador / Encargado de entrega
Pactos transversales	*IX. Pacto por los recursos minero energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades.*	1	Ciencia y Tecnología	Comité Técnico de Ciencia, Tecnología e Innovación	Influenciador
Pactos transversales	*IX. Pacto por los recursos minero energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades.*	21	Presidencia de la República	Comisión Nacional de Competitividad e Innovación	Influenciador
Pactos transversales	*IX. Pacto por los recursos minero energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades.*	30	Presidencia de la República	Comité de Regionalización	Influenciador
Pactos transversales	*IX. Pacto por los recursos minero energéticos para el crecimiento*	32	Presidencia de la República	Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación	Influenciador

Tipo de Pacto	Pacto	No	Sector	Instancia relacionada	Rol
	sostenible y la expansión de oportunidades.				
Pactos transversales	*IX. Pacto por los recursos minero energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades.*	45	Ambiente y Desarrollo Sostenible	Consejo Nacional Ambiental	Influenciador
Pactos transversales	*IX. Pacto por los recursos minero energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades.*	68	Comercio, Industria y Turismo	Comisión Intersectorial para Proyectos Estratégicos del Sector Comercio, Industria y Turismo	Influenciador
Pactos transversales	*IX. Pacto por los recursos minero energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades.*	6	Comercio, Industria y Turismo	Comisión Intersectorial de la Calidad	Influenciador / Encargado de entrega
Pactos transversales	*IX. Pacto por los recursos minero energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades.*	27	Comercio, Industria y Turismo	Comité de Facilitación del Comercio	Influenciador / Encargado de entrega
Pactos transversales	*IX. Pacto por los recursos minero energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades.*	35	Función Pública	Comité para la Mejora Normativa	Influenciador / Encargado de entrega
Pactos transversales	*IX. Pacto por los recursos minero energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades.*	37	Comercio, Industria y Turismo	Comité Técnico de Política de Desarrollo Productivo	Influenciador / Encargado de entrega
Pactos transversales	*IX. Pacto por los recursos minero energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades.*	41	Comercio, Industria y Turismo	Comité Técnico Mixto de Formalización Empresarial y Laboral	Influenciador / Encargado de entrega
Pactos transversales	*IX. Pacto por los recursos minero energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades.*	42	Ambiente y Desarrollo Sostenible	Comité Técnico Mixto de Sostenibilidad	Influenciador / Encargado de entrega
Pactos transversales	*IX. Pacto por los recursos minero energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades.*	43	Educación Nacional	Comité Técnico para la Gestión del Recurso Humano (CTGERH)	Influenciador / Encargado de entrega
Pactos transversales	*XII. Pacto por la equidad de oportunidades para grupos étnicos: indígenas, negros, afrocolombianos, raizales, palenqueros y Rrom*	45	Ambiente y Desarrollo Sostenible	Consejo Nacional Ambiental	Influenciador

Tabla 14 Análisis de roles de las instancias de acuerdo a cada una de las líneas estratégicas y pactos del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022