

Cierre de brechas de competitividad departamental en el marco de las Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación

Guía pedagógica de la metodología para la identificación y análisis de brechas de competitividad departamentales en Colombia

Entregable 2 Contrato de servicios de consultoría Swisscontact. MINCIT

Bogotá, 27 de julio de 2020

Tabla de contenido

Metodología para la identificación y análisis de brechas.....	3
1. Brechas de Competitividad	4
1.1. Identificación de la situación de la convergencia de la productividad.....	5
1.2. Análisis estático de las brechas de competitividad	6
1.3. Análisis dinámico de las brechas de competitividad	7
1.4. Comparación de resultados estáticos y dinámicos	8
2. Brechas espaciales	11
3. Brechas institucionales	9

Metodología para la identificación y análisis de brechas de competitividad

Esta guía pretende presentar de manera esquemática la metodología para la identificación y análisis de las brechas departamentales de competitividad e innovación, contenida en el documento extenso, de manera que pueda ser replicada o actualizada por las diferentes Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación u otros actores del SNCI¹.

Esta metodología está orientada también a construir sobre los ejercicios de planeación y análisis de brechas de competitividad ya adelantado por los departamentos en el contexto de las Agendas Departamentales de Competitividad e Innovación (ADCI), y los Planes Regionales de Competitividad (PRC). De esta forma, busca agilizar acciones efectivas orientadas a superar brechas de competitividad existentes e identificadas.

La metodología diseñada se basa en tres elementos para la estrategia de análisis de brechas. Primero, se fundamenta en el análisis de la productividad en los últimos años, bajo una metodología de la OCDE², y en el análisis de los indicadores del Índice Departamental de Competitividad (IDC) del Consejo Privado de Competitividad (CPC), del Índice Departamental de Innovación para Colombia y la Universidad del Rosario, así como otros indicadores relevantes, como los insumos básicos para **la identificación y priorización de brechas de competitividad**, pero con un enfoque diferenciado según el nivel de desarrollo departamental.

El segundo elemento es **la expresión espacial de las brechas**. Este enfoque refleja el hecho de que los componentes y determinantes de la competitividad regional pertenecen a distintos dominios espaciales—departamental, aglomeraciones urbanas, o subregiones intermedias y rurales—y por eso es necesario diseñar estrategias de cierre de brechas orientadas a estos distintos espacios territoriales.

Tercero, se propone un análisis de las **brechas institucionales** que sirva de soporte para identificar desafíos de implementación de las agendas y planes de competitividad; así mismo se realiza una propuesta para **identificar los actores** clave para superar las brechas identificadas, tomando en cuenta el rol de las ciudades principales, los municipios, la coordinación público-privada, y la coordinación Nación-territorio.

¹ El actual gobierno nacional en su Plan Nacional de Desarrollo (PND) con el artículo 172 crea el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI) con el fin de fortalecer la competitividad e innovación. Este nuevo sistema nacional busca articular varios sistemas como el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI); el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA); la Comisión Intersectorial de Propiedad Intelectual (CIPI); el Consejo Nacional de Economía Naranja (CNEN) y el Sistema Nacional Ambiental (SINA), entre otros

² La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es una organización internacional cuya misión es diseñar mejores políticas para la promoción de la prosperidad, la igualdad, las oportunidades y el bienestar para todas las personas. Colombia ingresó formalmente en la OCDE durante el 2020.

Gráfica 1. Elementos para la estrategia del análisis de brechas



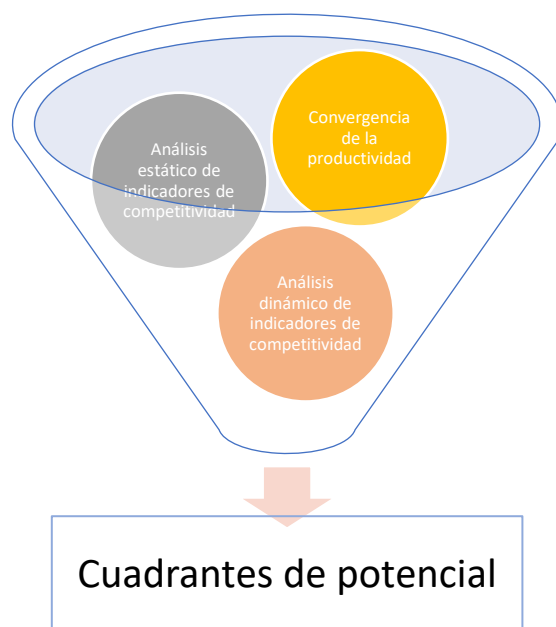
Fuente: Fedesarrollo

Estos análisis permitirán la priorización de brechas a partir de un análisis en dos dimensiones: i) el impacto esperado de intervenir en la brecha; y ii) la facilidad de implementar la intervención en la brecha. El análisis de la facilidad de implementar una intervención se basará en el grado de control sobre la(s) variable(s) que inciden sobre la brecha, en la capacidad y compromiso político de los actores relevantes, además de la efectividad de la Comisión Regional de Competitividad e Innovación (CRCI) para coordinar estos actores.

1. Brechas de Competitividad

El ejercicio se construye a partir de la identificación de las disparidades regionales, lo que permite priorizar aspectos que pueden mejorar la competitividad y aquellos donde se deben concentrar los mayores esfuerzos, entendiendo las relaciones sistémicas existentes en dichos aspectos.

Gráfica 2. Elementos para el análisis de la competitividad



Fuente: Fedesarrollo

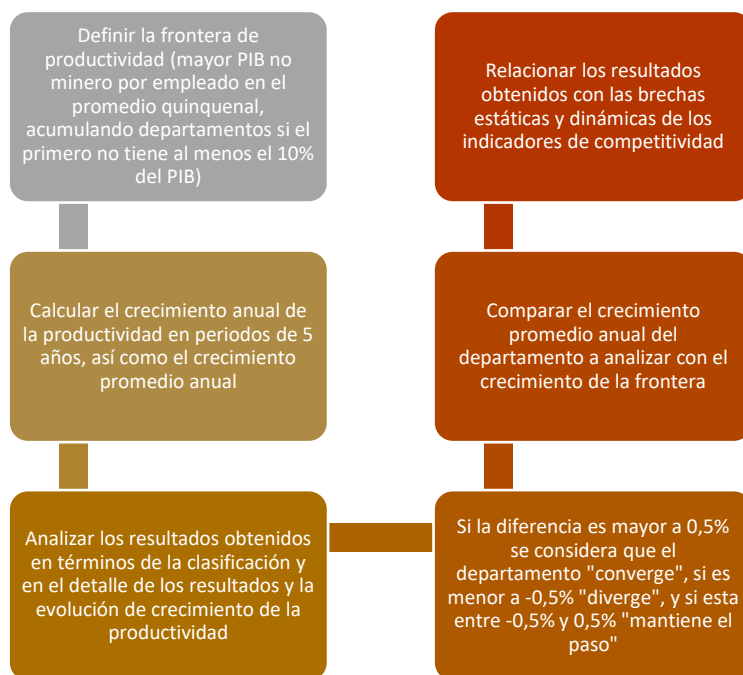
La propuesta de identificación y análisis de las brechas se construye a partir de 4 procesos básicos presentados a continuación:

1.1. Identificación de la situación de la convergencia de la productividad

Esta evaluación busca comparar las tasas de crecimiento de la productividad laboral del departamento con el departamento de frontera (Bogotá-Cundinamarca como el de mayor nivel de productividad) y entender si se está acercando o alejando y a qué velocidad, siguiendo la metodología de la OCDE³.

³ OCDE (2016), OCDE Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies, OCDE Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264260245-en>

Esquema 1. Metodología para las brechas de productividad



Fuente: Fedesarrollo

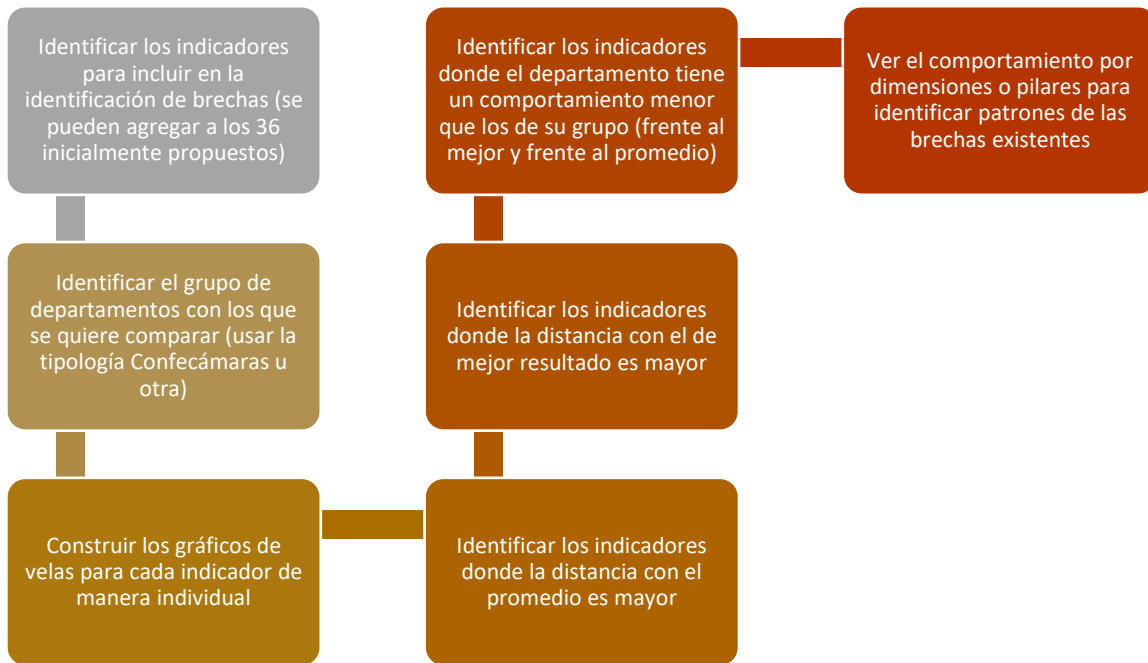
1.2. Análisis estático de las brechas de competitividad

El análisis estático corresponde a la evaluación de la dispersión de estos indicadores, a partir de las Estructuras departamentales de Confecámaras, de manera que la comparación resulte más pertinente para el departamento⁴. Estas brechas se identifican a partir de una selección de indicadores del Índice Departamental de Competitividad -IDC-, así como de otros indicadores pertinentes. Para el análisis estático se han priorizado 4 áreas de especial importancia, que incluyen 36 indicadores.

Estos análisis, también conocidos como de dispersión, o gráficos de velas, funcionan para visualizar la concentración de los datos alrededor de la media a través del rango intercuartílico; también revelan la presencia de datos atípicos.

⁴ La clasificación utilizada es solamente sugerida como referencia, pues un departamento en específico podría identificar el grupo de otros departamentos que considere pertinentes para realizar la comparación de sus resultados.

Esquema 2. Metodología para el análisis estático de las brechas de productividad

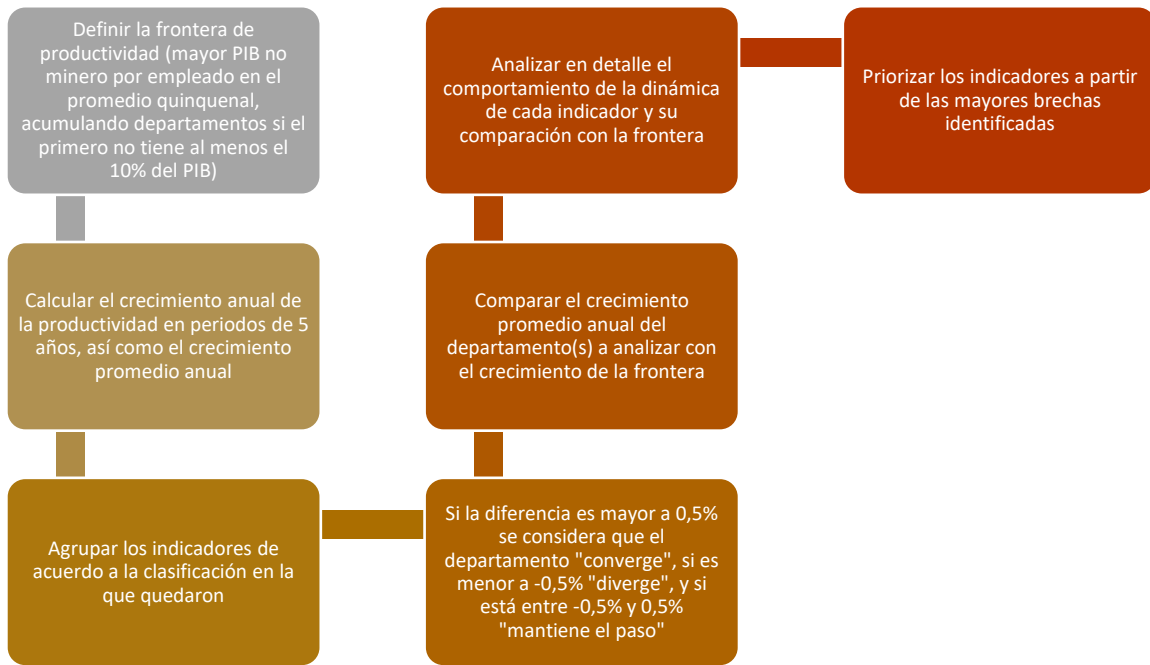


Fuente: Fedesarrollo

1.3. Análisis dinámico de las brechas de competitividad

El análisis dinámico busca replicar la metodología de la OCDE, pero esta vez para los indicadores definidos en el IDC. Para tal fin, se estima la tasa de crecimiento promedio de cada indicador y para cada departamento. La clasificación de los departamentos en: *frontera (F)*, *convergente (C)*, *divergente (D)* o *manteniendo en paso (K)* se establece a partir de la comparación promedio anual.

Esquema 3. Metodología para el análisis dinámico de las brechas de competitividad



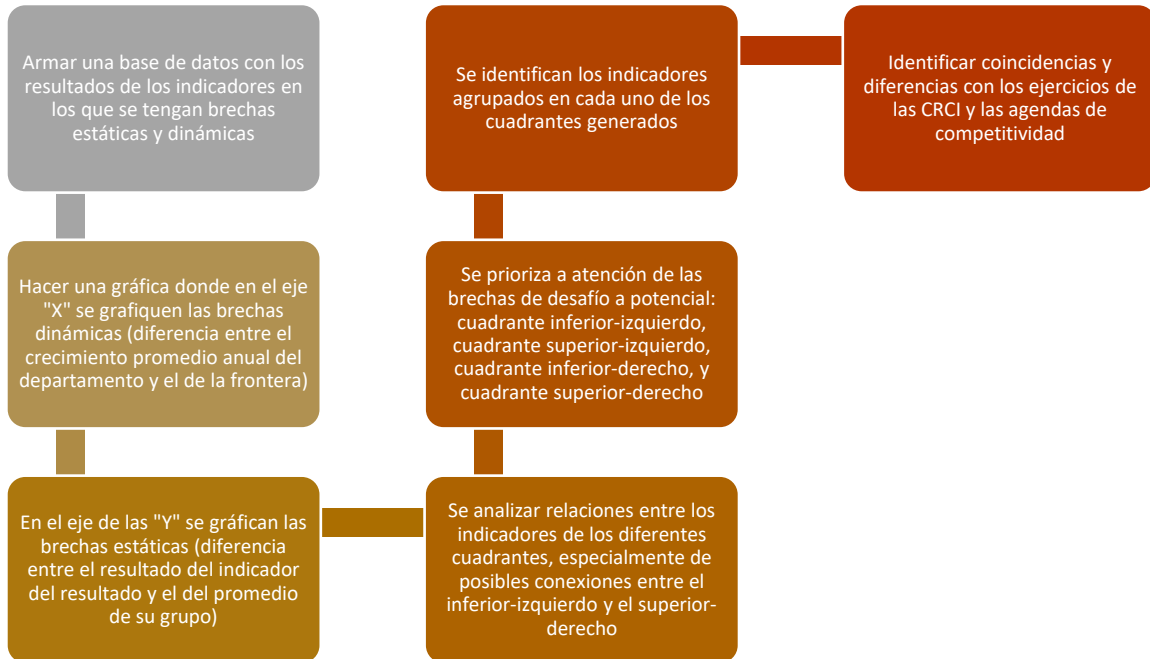
Fuente: Fedesarrollo

1.4. Comparación de resultados estáticos y dinámicos

Un análisis integrado entre los resultados de los dos ejercicios anteriores permite visualizar de manera sencilla un balance de las brechas de competitividad identificadas, para facilitar su análisis. Para tal fin, se grafican en el plano cartesiano la diferencia entre el puntaje del departamento y el promedio de desempeño de la categoría a la que pertenece (para de esa forma comparar con departamentos similares); y la diferencia en crecimiento de cada uno de los indicadores.

Así, en el cuadrante inferior-izquierdo están los indicadores donde el departamento está por debajo del promedio de su tipología y el crecimiento promedio del departamento es menor que el crecimiento de la frontera. En el cuadrante superior-derecho están los indicadores donde el departamento está mejor que el promedio de su tipología y, además crece por encima del departamento de frontera.

Esquema 4. Metodología para la comparación de los resultados estáticos y dinámicos



Fuente: Fedesarrollo

2. Brechas institucionales

A continuación, se describen los pasos metodológicos que se dieron para la construcción de la medición de la brecha institucional de los departamentos en Colombia, llamada Índice Institucional de los departamentos en Colombia. Con la estimación de esta brecha se analiza para cada territorio (departamento o municipio) su capacidad de gestión. Esto con el fin de identificar debilidades y fortalezas y posibles recomendaciones para una mejor gestión, calidad del gasto y de inversión.

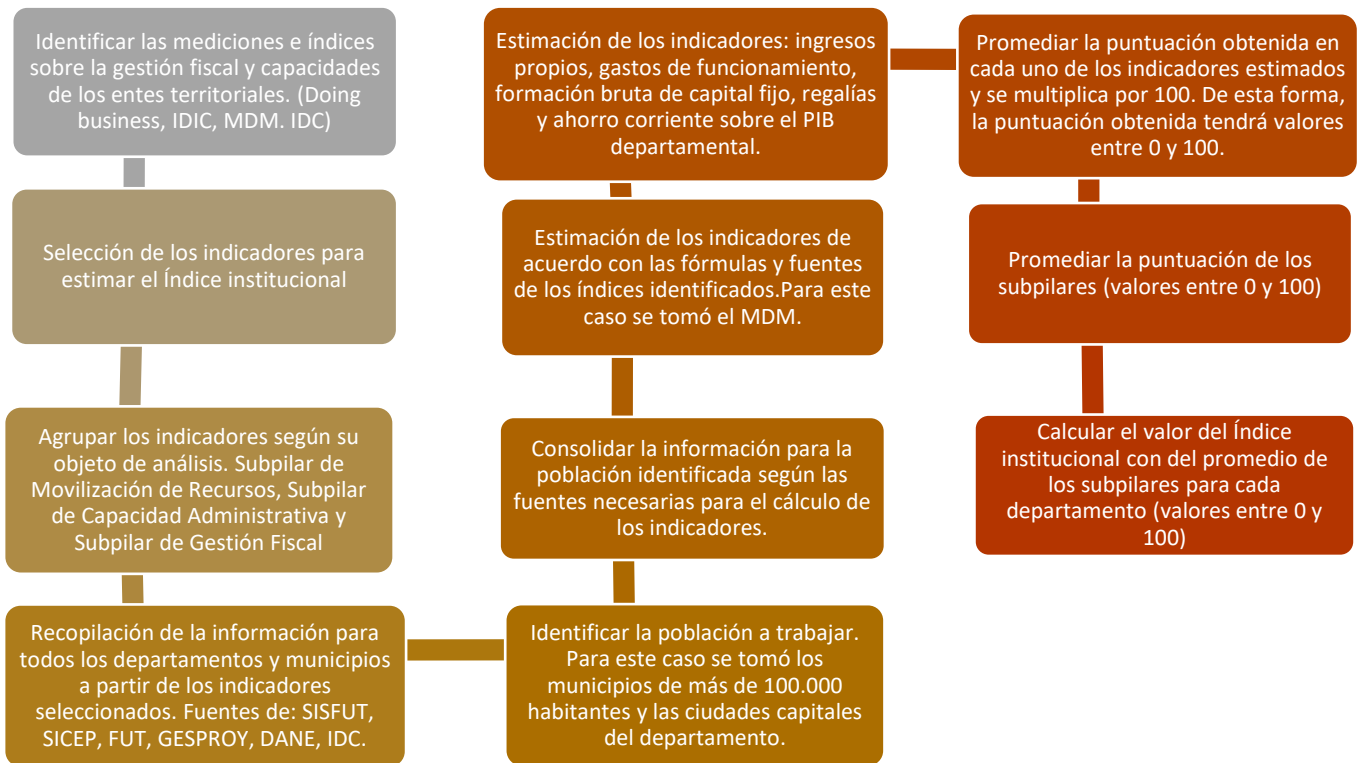
Para la construcción del índice institucional se hizo un estudio detallado de diferentes estimaciones que se hacen en forma periódica sobre gestión fiscal, y capacidades de los entes territoriales, entre otros. Esta revisión de los diferentes índices nos permite, de una parte, entender el alcance de estos índices y, de otra, construir un listado extenso de las variables que pueden ser tenidas en cuenta para la construcción de la estimación. A continuación, las mediciones consultadas:

Tabla 1 - Mediciones que estiman la gestión territorial en Colombia	
Doing Business en Colombia 2017- Informe subnacional.	Este analiza las regulaciones comerciales desde la perspectiva de las pequeñas y medianas empresas locales que operan en las 32 ciudades capitales del país. Una de sus ventajas es que al ser un índice

	<p>internacional permite hacer comparaciones entre las ciudades colombianas y con otras economías del mundo.</p> <p>VARIABLES PERTINENTES: Apertura de una empresa, Obtención de permisos de construcción, Registro de propiedades y Pago de impuestos.</p>
Escalafón de la competitividad CEPAL 2017-	<p>Analiza de forma periódica cinco factores: (i) la fortaleza económica, (ii) la infraestructura y logística, (iii) el bienestar social y capital humano, (iv) la ciencia, tecnología e innovación, y, (v) la institucionalidad y gestión pública, que examina condiciones de gobernanza. Este último factor es el más pertinente.</p>
Medición del Desempeño Municipal-MDM	<p>Este índice mide tres factores: i) recursos tributarios del gobierno local y las condiciones de la gestión y la provisión de bienes y servicios, ii) gestión que incluye: movilización de recursos propios, ejecución del total de recursos, transparencia y la rendición de cuentas y, ordenamiento territorial y iii) bienestar social en seis dimensiones: salud, educación niñez y juventud, condiciones de la vivienda, servicios públicos y seguridad.</p>
Índice de Gobernanza de las CRCI	<p>Realizado por la consultora Métrica Investigaciones y Proyectos SAS busca medir el estado actual de gobernanza de las Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación a través de la estimación de los siguientes conceptos: marco institucional, articulación, capacidad técnica, sostenibilidad, planeación, y transparencia.</p>
Índice Departamental de Competitividad- IDC	<p>El IDC 2019 se estima para todos departamentos del país junto a la ciudad de Bogotá. Estos son agrupados en ocho regiones, de acuerdo con la clasificación del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. El IDC 2019 se conforma por 4 factores, 13 pilares y 104 indicadores que se clasifican en 24 subpilares. Las variables más pertinentes son las que califican a las instituciones departamentales.</p>

Enseguida, se muestra el paso a paso de la construcción del Índice institucional:

Esquema 5. Metodología para el análisis de brechas institucionales –Índice institucional



Fuente: Fedesarrollo

3. Brechas espaciales

Este ejercicio mide la dispersión de indicadores de competitividad para las 101 subregiones funcionales⁵ definidas en el país de tal forma que pueda visualizarse cuán homogéneo o heterogéneo es el interior de los departamentos. Una de las oportunidades de esta **subregionalización** es entender que muchas de las interacciones entre ciudades pueden superar el límite geográfico de sus departamentos y ello es importante para las estrategias de competitividad. Así mismo, en la construcción de las subregiones, también fueron identificados **nodos** de desarrollo⁶. Estos nodos, serán útiles en el análisis de brechas que se propone en esta sección, ya que servirán para referenciar las ciudades más importantes al interior de cada subregión y, por tanto, puntos de referencia para impulsar políticas de competitividad que

⁵ Véase, Resultados del ejercicio de subregionalización funcional en Colombia. DNP, Rimisp 2018.

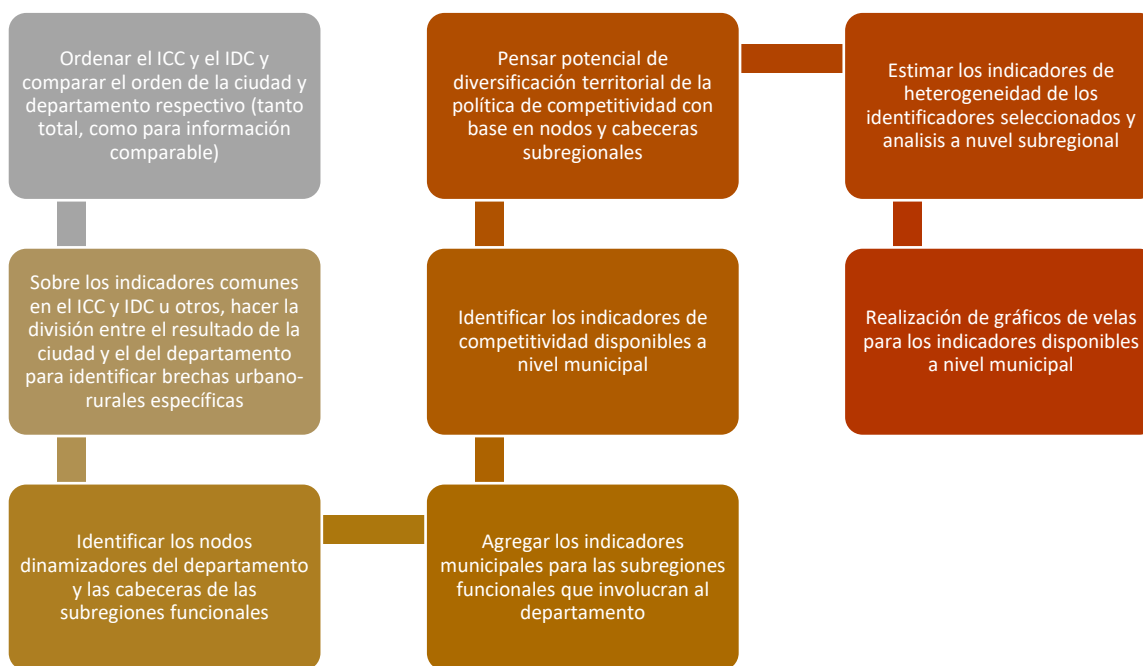
⁶ “Lineamientos conceptuales y metodológicos para la definición de una subregionalización funcional en Colombia” DNP, Rimisp 2018

potencien diferentes nodos de desarrollo y una perspectiva más equilibrada de la competitividad.

Para medir las brechas de competitividad con un enfoque espacial se realizan dos ejercicios. En el primero, se eligen los indicadores, dentro de los pilares y subpilares del análisis estático (primera sección del documento principal) que estuvieran disponibles en la versión del Índice de Competitividad de Ciudades (ICC). Esto permite comparar qué tan avanzadas están las ciudades principales frente al departamento respectivo.

En la segunda parte, a nivel subregional, para generar un diagnóstico respecto a la homogeneidad o heterogeneidad al interior de los departamentos se analiza el conjunto de indicadores del IDC que contaban con disponibilidad para el total de municipios, de modo que pudiera realizarse una agregación subregional⁷.

Esquema 5. Metodología para el análisis de brechas espaciales



Fuente: Fedesarrollo

Para información adicional escribir a amartinez@fedesarrollo.org.co

⁷ Estos indicadores son utilizados como referentes para el ejercicio, en la medida que se disponga de mayor información municipal que pueda ser agregada a las subregiones que involucran municipios del departamento, ese análisis podrá ser ampliado.