
**PROYECTO “CIERRE DE BRECHAS DE
COMPETITIVIDAD DEPARTAMENTAL
EN EL MARCO DE LAS COMISIONES
REGIONALES DE COMPETITIVIDAD E
INNOVACIÓN - CRCI”**

Plan Operativo - RISARALDA

SEPTIEMBRE 2020

FEDESARROLLO

Bogotá, D.C.

Índice de abreviaturas

ADCI	Agenda Departamental de Competitividad e Innovación
ALR	Alianza Logística Regional
ANDI	Asociación Nacional de Empresarios de Colombia
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Confecámaras	Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio
CPC	Consejo Privado de Competitividad
CRCI	Comisión Regional de Competitividad e Innovación
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ENL	Encuesta Nacional de Logística
IDC	Índice Departamental de Competitividad
IDIC	Índice Departamental de Innovación para Colombia
INVIAS	Instituto Nacional de Vías
MinCIT	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
MINTRANSPORTE	Ministerio de Transporte
ONL	Observatorio Nacional de Logística
PDD	Plan de Desarrollo Departamental
PDM	Plan de Desarrollo Municipal
PIB	Producto Interno Bruto
PLEC	Plataforma Logística del Eje Cafetero
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNL	Política Nacional Logística
PPI	Programas, Proyectos e Iniciativas
PPCCTeI	Política Pública de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación
PRC	Plan Regional de Competitividad
RNDC	Registro Nacional de Despacho de Carga
SNCI	Sistema Nacional de Competitividad e Innovación

Este plan operativo para el cierre de brechas departamentales de competitividad en Risaralda es un desarrollo que surgió en la implementación del plan de acción, en el marco del Proyecto contratado por Swisscontact con Fedesarrollo para el Cierre de brechas departamentales de competitividad en Colombia. Surge para definir de manera precisa las actividades, los cronogramas y los responsables de adelantarlas. Fue elaborado en conjunto con la CRCI de Risaralda, en especial con el aporte permanente de Bernardo Mesa M., Sergio Restrepo y Diego Velásquez, y Fedesarrollo.

En Fedesarrollo, el responsable de este departamento fue Theodore Kahn. El asistente fue Juan David García.

El proyecto es dirigido por Luis Fernando Mejía y Astrid Martínez, director e investigadora senior de Fedesarrollo.

Introducción

Con el objetivo de contribuir a la precisión del cronograma, responsables y recursos de los planes de acción orientados al cierre de las brechas de competitividad en el departamento de Risaralda, se construyeron planes operativos para cada una de las tres variables críticas identificadas en el marco de este proyecto: **costo de transporte terrestre al mercado interno, tasa de natalidad empresarial neta y diversificación de la canasta de exportaciones**. Los planes operativos identifican una serie de actividades encaminadas a cerrar la brecha de competitividad en cada variable en el corto plazo, así como los responsables para cada actividad, las metas a diciembre de 2020 y diciembre de 2021, y las líneas base. Cada plan también plantea una meta global, que representa el resultado que se espera lograr al implementar todas las actividades del plan.

Los elementos de los planes operativos se acordaron entre los meses de agosto y septiembre de 2020. En este ejercicio participó el equipo de Fedesarrollo, la Comisión Regional de Competitividad e Innovación (CRCI) del departamento de Risaralda y otros actores, nacionales y locales, relevantes para el cierre brechas en cada variable crítica. Este documento presenta estos planes operativos de forma detallada, y explica las razones para escoger las actividades planteadas en cada plan¹. Este documento consiste en tres secciones incluyendo esta breve introducción. La segunda sección presenta los planes operativos para cada variable crítica, incluyendo una descripción de las actividades previstas y su relación con las estrategias y los programas de los gobiernos locales y nacional. La última sección presenta las variables de seguimiento de cada plan operativo.

2. Presentación de planes operativos

Esta sección presenta los planes operativos para cada variable crítica, incluyendo una descripción y justificación de las actividades previstas en el plan, así como un cuadro que resume las actividades, los responsables, la línea base (donde sea posible), y las metas planteadas a diciembre de 2020 y diciembre 2021. Para cada variable, se estableció también una meta global de resultado, a la que todas las actividades van encaminadas. Esta meta global está directamente relacionada con la variable crítica en cuestión. Más allá de los responsables para cada actividad, la CRCI estará encargada de dar seguimiento al progreso global del plan y así garantizar el logro de la meta de resultado. Para las actividades que involucran entidades nacionales, este seguimiento estará apoyado por el Comité de Regionalización del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación.

2.1 Costo de transporte terrestre a mercados internos

La variable “costo de transporte terrestre a mercado interno” se mide como el costo de transporte por tonelada a las ciudades capitales externas al departamento. El indicador, que forma parte del pilar de Infraestructura del Índice Departamental de Competitividad (IDC), se calcula como el promedio de todos los municipios del departamento, ponderado por la carga transportada desde cada municipio. El objetivo global del plan operativo para esta variable es reducir los costos de transporte terrestre desde cuatro municipios del departamento al promedio departamental de 2019, entre los seis municipios cuyos costos de transporte se encontraban encima del promedio en este año. El enfoque en los municipios con costos

¹ Las actividades realizadas para pasar del plan de acción al plan operativo se describen en el Anexo 1.

más altos refleja las brechas espaciales importantes dentro del departamento, como se describe a continuación. Si bien el indicador medido en el IDC considera solo los destinos de ciudad capitales, consideramos relevante tomar en cuenta todos los destinos al definir el resultado global de este plan operativo, dada la importancia de destinos no capitales para varios municipios risaraldenses.

El objetivo de este plan es reducir los costos de transporte terrestre en los municipios más alejados del departamento, que presentan una barrera importante a la competitividad de los productores agrícolas en estas subregiones. El impacto de esta variable en la competitividad del departamento se pone en relieve al reconocer que los costos para transportar productos *desde* la mayoría de los municipios del departamento supera los costos de transportar carga *hacia* estos municipios, lo cual incide negativamente en la capacidad de los productores y empresas de vender en mercados externos. Los diagnósticos de esta brecha de competitividad realizados en los espacios de encuentro convocados por la CRCI, y a partir del análisis del equipo de Fedesarrollo, señalaron los bajos volúmenes de carga que genera el departamento; el estado de la infraestructura vial primaria, secundaria, y terciaria; y el uso de vehículos de carga pequeños como factores determinantes en los altos costos de transporte desde los municipios del departamento a los destinos del mercado doméstico.

En general, el costo de transporte promedio por tonelada de la carga que sale de los municipios de Risaralda es 19% mayor que el costo de la carga que llega a los municipios de Risaralda. El alto costo de transportar productos desde los municipios risaraldenses incide negativamente en la competitividad de estos productos en los mercados externos al municipio de origen.² Este diferencial se presenta tanto en municipios urbanos como Pereira y Dosquebradas como a los rurales y más alejados como los casos de Pueblo Rico, Santa Rosa de Cabal, y Quinchía. Sin embargo, en el caso de los municipios rurales, los costos tienden a estar bastante por encima del promedio departamental, lo cual dificulta la comercialización de los productos agrícolas de estas localidades.³ Un factor importante detrás de estas tendencias es el bajo volumen de la producción de las unidades productivas, lo cual, a su vez, afecta al tipo de servicio de transporte que se presta.⁴ Nuestro análisis revela que es común en los municipios rurales que los vehículos transportadores más grandes (de tres o cuatro ejes) se usan más frecuentemente para viajes hacia el municipio que desde el municipio.

A partir de este diagnóstico, se planteó un plan operativo orientado a reducir los costos de transporte terrestre, que busca abordar las causas subyacentes identificadas y toma en cuenta la dimensión espacial de la brecha. El plan consiste en las siguientes actividades principales. La primera es convocar y concertar un grupo de trabajo intersectorial, encabezado por la CRCI, que incluya a las alcaldías de los municipios, la gobernación, los gremios económicos, las empresas transportadoras, los comerciantes y las asociaciones de productores agrícolas⁵. A través de este grupo de trabajo, se busca responder a una falla de articulación al crear un espacio permanente de diálogo y coordinación entre estos actores.

² Todas las cifras citadas en esta sección se refieren el año 2019.

³ Por ejemplo, los municipios de Apía, Pueblo Rico, y Santa Rosa de Cabal tienen costos promedio de transporte desde el municipio entre el 15% y el 20% por encima del promedio departamental.

⁴ En total, el monto total de carga transportado hacia Risaralda en 2019 era 57% mayor que el monto transportado desde Risaralda. Además, en 11 de los 14 municipios de departamento el monto transportado hacia el municipio es mayor que el monto transportado desde el municipio. Las excepciones son Dosquebradas, Guática, y La Virginia.

⁵ En particular, se propone la participación en este grupo de trabajo de: la Secretaría de Desarrollo Agropecuario de la gobernación, la Asociación de Empresas de Transporte Urbano y Masivo del AMCO (ASEMTUR), el Grupo Competitividad

La segunda actividad principal consiste en la generación y diseminación de información detallada sobre la relación entre volúmenes de carga, precios de transporte, y rutas ofrecidas por las empresas transportadoras en los distintos municipios. Con base en esta información, los productores y empresas usuarios de los servicios de transporte de carga podrán planificar mejor sus envíos de carga y tomar decisiones estratégicas alrededor de su interacción con el sector de transporte. Lo anterior conducirá, a su vez, a la identificación de oportunidades para asociaciones entre productores y empresas para compartir cargas y así reducir sus costos logísticos. Por otro lado, esta información ayudará a los mismos transportadores a evaluar la oferta actual de servicios en el departamento y definir la posibilidad de abrir nuevas rutas. De esta forma, se busca superar barreras de información que prohíben una mayor planificación y utilización estratégica de los servicios de transporte. El sitio para esta generación e intercambio de información será el grupo de trabajo intersectorial planteado en la primera actividad.

La tercera actividad principal es la concreción de estrategias de cooperación y alianzas entre productores y empresas de la misma subregión orientadas a compartir carga, coordinar envíos, y realizar otras acciones cooperativas para lograr mayores volúmenes. Estas alianzas pueden servir también para lograr una mejor planificación de la producción agropecuaria a lo largo de la cadena de suministro del sector. A través de una mayor concentración de carga en puntos estratégicos, las empresas transportadoras se beneficiarán de mayor eficiencia en su oferta de servicios y la posibilidad de tener fletes de vehículos más grandes en la región.

La cuarta actividad consiste en realizar diagnósticos que permitan caracterizar el volumen y los patrones de flujo de productos entre áreas rurales y centros urbanos menores hacia nodos estratégicos. A partir de esos análisis, se podrá identificar cuellos de botella en la cadena logística que requieren intervenciones de infraestructura.

Finalmente, como quinta y última actividad, se plantea la estructuración de proyectos de infraestructura vial, de acopio, y de almacenamiento que permiten resolver cuellos de botella identificados y lograr una mayor eficiencia en el flujo de carga en la región. Además de estructurar estos proyectos estratégicos, se identificarán fuentes de financiamiento a diferentes niveles de gobierno. De esta forma, el plan busca contribuir a una planificación estratégica de las intervenciones de la política pública en el sector de transporte.

Relación con estrategias nacionales y departamentales

Las actividades planteadas arriba encajan con varios programas y estrategias del gobierno nacional, cuyo apoyo, a través de diversas entidades, es crucial para la implementación exitosa del plan. En este apartado se reúnen las solicitudes con respecto de esta variable del plan operativo del departamento de Risaralda al Comité de regionalización del SNCI. El CONPES 3982 de 2020, sobre la Política de Logística Nacional, destaca en su diagnóstico la falta de información clara y consolidada en el sector, lo cual dificulta la toma de decisiones y la planificación estratégica, así como la poca articulación de los actores del sector. Para resolver esto, se solicita al Comité de regionalización del SNCI canalizar la propuesta al Departamento Nacional de Planeación (DNP) de incrementar la utilidad del Observatorio Nacional de Logística (ONL)

Pereira de la Alcaldía de Pereira, la Asociación Nacional de Cadenas Agropecuarias, Ambiental, y de Comercialización con Valor Agregador (ASNCAVA), entre otras asociaciones y actores.

para analizar datos del sector, así como mejorar la calidad y oportunidad de la información registrada en el Registro Nacional de Despacho de Carga (RNDC), fuente clave para monitorear la competitividad de los departamentos en materia de logística. El plan de acción para Risaralda va alineado con estos ejes de la estrategia nacional para el sector y puede aprovechar de la disponibilidad de más y mejor información al diseñar intervenciones.

De igual forma, el plan puede beneficiarse de los avances en el Plan Agrologístico, otra estrategia contemplada en el CONPES 3982, el cual busca promover servicios logísticos de valor agregado para reducir los costos y tiempos logísticos en las cadenas productivas agrícolas y agropecuarias. Si bien este plan todavía se encuentra en etapa de formulación a septiembre de 2020, se espera concretar actividades pertinentes al plan operativo para fines de 2021, como un proyecto tipo de infraestructura de acopio, que puede estar financiado con ingresos de regalías.

En cuanto a las autoridades departamentales, se comenta lo siguiente: este plan operativo también contribuye directamente a los programas prioritarios del Plan de Desarrollo Departamental (PDD) de Risaralda en materia de infraestructura y competitividad del campo. El Programa 12.1 “Vías, Transporte y Conectividad”, por ejemplo, tiene como objetivo mejorar y mantener las condiciones de infraestructura vial, de transporte y conectividad para incrementar los niveles de competitividad del departamento. Además, el PDD abarca un componente dedicado al sector rural, que incluye programas encaminados a fortalecer los encadenamientos productivos de la agroindustria mediante procesos asociativos y permitir que los productos agropecuarios del departamento incursionen en nuevos mercados (Programas 13.1 y 13.4). Se solicita hacer seguimiento a estas interrelaciones al interior de la CRCI donde participan la gobernación y la alcaldía de la capital.

Caja 1: Una buena práctica en costo de transporte terrestre

Identificamos buenas prácticas de otros departamentos que han permitido avances significativos en términos de las tres variables críticas, con el fin de documentar lecciones que pueden ser de utilidad para el departamento de Risaralda. Esta actividad se basó en una revisión de índices de competitividad como el Índice Departamental de Competitividad (IDC), el Índice Departamental de Innovación para Colombia (IDIC), y el Escalafón de la competitividad de los departamentos en Colombia de CEPAL, además de las conversaciones que sostuvimos con funcionarios de instancias nacionales que han trabajado intensivamente en las distintas regiones. En cada departamento, seleccionamos una variable donde consideramos la buena práctica más relevante para el plan operativo respectivo e hicimos una revisión más profunda de esta experiencia. En el caso de Risaralda, la variable seleccionada fue costo de transporte terrestre y la buena práctica fue la consolidación de la Alianza Logística Regional (ALR) del Valle de Cauca. A nivel Colombia, el Valle del Cauca se posiciona en el puesto 5, de un total de 33 departamentos, en el Índice Departamental de Competitividad (IDC) de 2019. Sólo es superado por Bogotá, Antioquía, Santander y Atlántico, en ese orden. Específicamente, el Valle del Cauca se posiciona en el cuarto puesto a nivel nacional en la variable de conectividad, del pilar de infraestructura, del IDC de 2019 (Consejo Privado de Competitividad & Universidad del Rosario, 2019).

De esta experiencia destacamos tres lecciones principales. Primero, la ALR, que se constituyó en abril de 2018, se integró con la institucionalidad ya existente en el departamento en materia de competitividad y logística. En particular, la ALR se conformó como una mesa de trabajo dentro de la estructura de la CRCI del Valle del Cauca, al vincularse a la mesa de conectividad y logística de la CRCI el Ministerio de Transporte a través de la Gerencia del Corredor Logístico. El hecho de conformarse como la continuación de la mesa de conectividad y logística de la CRCI evitó la duplicidad de instancias y ha favoreció las oportunidades para generar proyectos intersectoriales con otras mesas de la CRCI, así como fortaleció los canales de comunicación con actores del sector público y privado. Segundo, la ALR ha hecho esfuerzos continuos para fomentar la participación de actores del sector, lo cual ha logrado que el número de agremiados crezca desde 20 al momento de constituirse en 2018 a más de 80 agremiados para agosto de 2020. La ANDI-Valle de Cauca, que ejerce la secretaria técnica de la ARL, da seguimiento a los proyectos que cada comité ejecuta y monitorea la participación en las reuniones con el fin de identificar las razones para participar o no participar. Este seguimiento ha permitido alinear las actividades y proyectos de la ALR con las expectativas y prioridades de los actores involucrados. Finalmente, la ALR ha mantenido un fuerte enfoque subregional, que ha permitido responder a las condiciones diversas que existen a lo largo del departamento en materia de competitividad y logística. La ALR se articula con las cámaras de comercio y otros actores locales para trabajar proyectos logísticos a nivel subregional. En Buenaventura, por ejemplo, forma parte de la Comunidad Logística Portuaria-Comité de Movilidad, una asociación de articulación público-privado que analiza los temas logísticos y de competitividad en la ciudad, y también tiene estrategias encaminadas a resolver cuellos de botella de logística en el Área Metropolitana de Cali, así como un comité especial dedicado a temas de transporte y logística en el Norte de Valle de Cauca. Estos elementos se consideraron especialmente relevantes para el plan operativo sobre costo de transporte terrestre, dado que abarca acciones orientadas a institucionalizar la coordinación entre diversos actores (productores agrícolas, empresas de transporte, entidades públicas) para resolver cuellos de botella de logística a nivel subregional.

Cuadro 1: Resumen de plan operativo para costo de transporte terrestre

Meta de resultado: Reducir el costo de transporte por tonelada desde 4 municipios al promedio departamental de 2019				
Actividades	Responsables	Línea base	Metas a diciembre 2020	Metas a diciembre 2021
1. Convocar y concertar un grupo de trabajo intersectorial encabezado por la CRCI que incluye alcaldías, gobernación, gremios, organizaciones, comerciantes, asociaciones y productores agrícolas (responsables de desarrollo rural e infraestructura), y transportadores	CRCI	No existe actualmente ningún grupo de trabajo	Consolidación de un grupo de trabajo con la participación activa de los actores mencionados	Continuidad de las actividades del grupo de trabajo con la participación activa de los actores mencionados
2. Levantar información detallada sobre la relación entre volúmenes de carga, precios y rutas ofrecidas por las empresas transportadoras en distintos municipios a partir de la revisión de las tablas de fletes y mesas de trabajo. Así mismo, definir la posibilidad de abrir nuevas rutas	CRCI	La información existente para el sector agrícola es muy limitado dada las deficiencias en el RNDC	Diagnóstico de la información disponible de distintas fuentes y actores e identificación de brechas de información para analizar la relación entre volúmenes de carga, precios y rutas ofrecidas	1 documento de análisis técnico de puntos estratégicos para aumentar los volúmenes, opciones de nuevas rutas, y priorización de acciones en la infraestructura vial
3. Avanzar en la planificación de la producción agropecuaria y las actividades conexas (insumos, maquinaria, equipo, tecnología, etc.), y con base en esto acordar estrategias de alianzas, cooperación, consolidación y desconsolidación, etc., de carga a nivel subregional que les permitan a las empresas de transporte decidir sobre tipos, tamaño, precios y periodicidad en el servicio	CRCI	No existen actualmente acuerdos de esta naturaleza	3 acuerdos suscritos entre productores para consolidar la producción (actual y promisorio) y compartir cargas	3 acuerdos suscritos con las empresas o transportadores en la prestación del servicio para reducir los costos de transporte a partir de la consolidación de alianzas entre productores
4. Identificar el volumen y los patrones de flujo de productos de áreas rurales y centros urbanos menores a nodos estratégicos (centros subregionales), para la consolidación de un sistema que integre producción-consumo con el transporte	CRCI	No existe información adecuada	Diagnóstico de fuentes de información para analizar patrones de flujo de productos de áreas rurales y centros urbanos menores a nodos estratégicos	1 documento de análisis técnico de los flujos de producción de áreas rurales y centros urbanos menores a nodos estratégicos
5. Estructurar un sistema regional de productividad y acopio que permita consolidar las plataformas logísticas de la región y construir infraestructura de almacenamiento-transformación-comercialización, así como identificar las fuentes de financiamiento para estos proyectos	CRCI	--	Identificación y priorización de proyectos de infraestructura (acopio, vial, etc) estratégicos para reducir los costos de transporte	5 proyectos de infraestructura estructurado y con financiamiento identificado

2.2 Tasa de natalidad empresarial neta

La variable “tasa de natalidad empresarial neta” se define como la diferencia entre las sociedades nacientes y las canceladas en el departamento por cada 10.000 habitantes. El indicador forma parte del pilar de Innovación y dinámica empresarial del IDC. El plan operativo para esta variable plantea la meta global de lograr una tasa de natalidad empresarial neta positiva en todos los municipios de Risaralda en el año 2021. De esta forma, el plan va orientado a fortalecer el tejido empresarial a lo largo y ancho del departamento, y así reducir las importantes brechas espaciales en esta materia.

El diagnóstico de la CRCI y demás participantes señaló que la brecha del departamento en cuanto a la tasa de natalidad empresarial neta se debe en gran parte a la alta tasa de mortalidad de empresas por falta de planeación estratégica, administración, gerencia y conocimiento del mercado. El ritmo de creación de empresas en el departamento es relativamente alto (reflejo de la facilidad de abrir empresas), pero muchas empresas se constituyen sin conocer bien la dinámica del mercado en el que buscan participar ni las herramientas y estrategias necesarias para operar de forma exitosa una empresa. Además, se identificaron unas tendencias preocupantes a nivel de los municipios. Durante el primer semestre de 2020, si bien la formación neta de nuevas sociedades empresariales en el departamento fue positiva, este resultado se debe mayormente al buen desempeño de municipios grandes como Pereira y Dosquebradas.⁶ Por el contrario, en 11 de los 14 municipios del departamento, el número de sociedades canceladas superó el número de sociedades que se constituyeron durante el primer semestre del año, una tendencia que, al no corregirse con acciones concretas, exacerbará la brecha especial en el tejido empresarial del departamento.

Existe en el departamento una oferta relativamente amplia de programas de formación y consolidación empresarial por parte de las entidades gremiales, cámaras de comercio, y universidades con programas especializados en esta materia. Estos tienen el objetivo de dotar a los empresarios y futuros empresarios con las capacidades de analizar tendencias del mercado, tomar decisiones estratégicas y de esta forma aumentar la sostenibilidad de las empresas. Sin embargo, la efectividad de estos programas se ve limitada por varios factores, incluyendo la falta de conocimiento de su existencia y beneficios por parte de los empresarios. Lo anterior está relacionado con el poco reconocimiento de los beneficios de la formalización empresarial, lo cual es necesario para poder acceder a dichos servicios. Para abordar este punto, se propone hacer mayores esfuerzos para socializar los beneficios de la formalización empresarial y, en particular, en la oferta de servicios de formación y consolidación empresarial de las entidades gremiales, las cámaras de comercio y las universidades e institutos de formación técnica y tecnológica. Estos esfuerzos deben estar enfocados a las empresas de los municipios más pequeños, que no tienen cámara de comercio propia y por ende acceden a estos servicios a través de las sedes de la Cámara de Comercio de Pereira.⁷

Otro aspecto central para fortalecer las empresas del departamento es la utilización de las herramientas tecnológicas. Éstas son cada vez más importantes en el manejo tanto de los procesos internos como las relaciones externas de las empresas con clientes y proveedores. En este sentido, el segundo componente del plan de acción abarca acciones para incrementar la utilización de herramientas y técnicas digitales en

⁶ Por ejemplo, en Dosquebradas las nuevas matrículas de empresas entre enero y agosto de 2020 eran el 11% por encima del registro del mismo periodo del año anterior. En el caso de Pereira, durante los primeros siete meses de 2020, la matriculación neta de comerciantes era de 962. Basado en cifras de las cámaras de comercio de estos municipios.

⁷ La jurisdicción de la Cámara de Comercio de Pereira comprende, además de Pereira, los municipios de Apia, Balboa, Belén de Umbría, Guática, La Celia, La Virginia, Marsella, Mistrató, Pueblo Rico, Quinchía y Santuario. Todos estos municipios, con excepción de Pereira, experimentaron una pérdida neta de empresas durante el primer semestre de 2020.

las empresas para mejorar su planeación, procesos de gestión, comercialización, y mercadeo y así garantizar su sostenibilidad como empresa. Para esto, se aprovechará de los contenidos y programas ya elaborados por el Ministerio de Tecnologías de Información y Comunicación (MinTIC) en el marco de programa “Fortalecimiento a la Transformación Digital de las Empresas a nivel Nacional”, entre otros.

La tercera actividad prevista en el plan consiste en el apoyo a los planes de negocios de las empresas del departamento, que buscan responder a las demandas y necesidades regionales, nacionales e internacionales e identificar mercados seguros y en crecimiento. Esta actividad estaría a cargo de la Secretaría de Desarrollo Económico y Competitividad de la gobernación de Risaralda. Para garantizar el éxito de estos planes, paralelamente, las Cámaras de Comercio, los gremios, y universidades acompañarán su implementación por parte de las empresas, mediante instrumentos de soporte, control y evaluación. Además, se plantea consolidar la ruta departamental de emprendimiento, que consiste en estructurar proyectos interactivos con los distintos municipios del departamento para generar ideas de negocios en estos territorios, y articular la ruta departamental con la ruta nacional.

Finalmente, dada la importancia de contar con información detallada y desagregada espacialmente sobre el tejido empresarial del departamento, se realizará una caracterización de la población de empresas en todos los municipios para identificar necesidades, encadenamientos productivos y complementariedades entre la oferta y demanda de las distintas regiones. Esta información serviría de base para mejorar y dirigir los servicios de capacitación empresarial a las poblaciones destinatarias, así como identificar oportunidades y opciones de acceder a convocatorias y programas de apoyo.

Relación con estrategias nacionales y departamentales

Este plan de acción operativo estará soportado por las estrategias del gobierno nacional con el apoyo del Comité de Regionalización del SNCI. En primer lugar, se tienen los instrumentos previstos en el CONPES 3956 de 2019 de Formalización Empresarial. Este documento CONPES prevé una reforma de tarifa del registro mercantil. Actualmente se está definiendo los nuevos montos, pero la reforma va orientada a reducir sustancialmente las tarifas para las MIPYMES. Una vez expedida la reforma, se deben dar a conocer las nuevas tarifas dado que representan una reducción en el costo de formalización en la creación de las empresas. Además, el plan aprovechará la oferta institucional del MinTIC, como el programa “Fortalecimiento a la Transformación Digital de las Empresas a Nivel Nacional”.

De otro lado, el borrador de agosto 2020 del CONPES de Política Nacional de Comercio Electrónico abarca una serie de acciones a nivel regional pertinentes al plan operativo como estudios para reconocer las necesidades de las empresas en materia de comercio electrónico y la identificación de oportunidades de generar compras agregados para facilitar la adopción tecnológica de las MIPYMES. Según este documento, se prevé también el apoyo de las CRCI a estas actividades. A nivel local, este plan operativo se alinea con los programas prioritarios del PDD como el programa “Risaralda Competitiva”, que abarca acciones de fortalecimiento empresarial. Este programa pone como meta incrementar en 0,24 puntos este pilar del IDC, con mención especial de la variable tasa de natalidad empresarial neta.

Cuadro 2: Resumen del plan operativo para tasa de natalidad empresarial neta

Objetivo global: Lograr una tasa de creación neta de empresas positiva para el año 2021 en todos los municipios del departamento				
Actividades	Responsables	Línea base	Metas a diciembre 2020	Metas a diciembre 2021
1. Visibilizar los beneficios de la formalización (incluyendo nuevas políticas del gobierno nacional) e incrementar el uso de los servicios de formación y consolidación empresarial de las entidades gremiales, las cámaras de comercio y las universidades e institutos de formación técnica y tecnológica, con enfoque en los municipios más pequeños	Cámara de Comercio de Pereira, Cámara de Comercio de Dosquebradas, Cámara de Comercio de Santa Rosa de Cabal	--	50 empresarios capacitados con servicios de las cámaras de comercio, gremios, y universidades	150 empresarios capacitados con servicios de las cámaras de comercio
2. Diseñar contenidos, metodologías y formas de fácil acceso (formación en sitio de trabajo) para incrementar la utilización de herramientas y técnicas digitales en las empresas que logren mejorar su planeación, procesos de gestión, comercialización, mercadeo y la sostenibilidad como empresa	Gobernación – Secretaría de Desarrollo Económico y Competitividad; Ministerio de TIC	Programa en elaboración para incrementar la utilización de herramientas digitales en las empresas	Finalizar programa para incrementar la utilización de herramientas y técnicas digitales en las empresas	100 empresas que incorporan nuevas herramientas digitales en su negocio
3. Fortalecer los planes de negocios de empresas para sostener y acelerar su crecimiento, y acompañar la implementación de dichos planes de negocios mediante instrumentos de soporte, control y evaluación	Gobernación – Secretaría de Desarrollo Económico y Competitividad	Programa diseñado para fortalecer planes de negocio	Fortalecimiento de planes de negocios con acompañamiento o en empresas pilotos	Fortalecimiento de planes de negocios con acompañamiento en 1.000 empresas del departamento
4. Consolidar y articular la ruta departamental de emprendimiento con la ruta nacional de emprendimiento; y a su vez con sectores y/o iniciativas promisorias	Gobernación – Secretaría de Desarrollo Económico y Competitividad	Ruta departamental de emprendimiento diseñada y en etapa de implementación	Ruta departamental de emprendimiento o consolidado	Ruta departamental de emprendimiento consolidado y articulado con la ruta nacional
5. Caracterizar la población de empresas en todos los municipios para identificar necesidades, encadenamientos y complementación en las distintas regiones, así como oportunidades y opciones de acceder a programas de apoyo	Gobernación – Secretaría de Desarrollo Económico y Competitividad; y Red de Emprendimiento del Departamento de Risaralda	No existe actualmente una priorización suficientemente detallada	Definir metodología para caracterización de la población de empresas	Caracterización de la población de empresas en el departamento

2.3 Diversificación de la canasta de las exportaciones

La variable “diversificación de la canasta de las exportaciones” se mide en el IDC a partir del Índice Herfindahl-Hirschman (IHH), que se calcula al sumar el cuadrado de la participación de cada producto de exportación en las exportaciones totales del departamento. El indicador forma parte del pilar de Sofisticación y Diversificación del IDC.

Cabe destacar que, para este plan operativo, se define el objetivo global en términos del crecimiento de los productos no cafeteros de los sectores prioritarios, en vez del IHH. En particular, planteamos la meta de lograr una tasa de crecimiento anual de 20% de las exportaciones de los sectores prioritarios no cafeteros.⁸ Consideramos que este indicador es más adecuado para medir los resultados esperados de las actividades propuestas, dado que el IHH es bastante sensible a factores que no tienen relación con las acciones emprendidas en el departamento, como el precio internacional del café.⁹

Con base en el análisis de las exportaciones del departamento en los años recientes, se identificaron oportunidades para diversificar la canasta de exportaciones y profundizar los vínculos internacionales del departamento a partir de los sectores prioritarios del departamento: la metalmecánica, la agroindustria, el sistema moda, las industrias 4.0, y el turismo. En particular, hay 16 productos no cafeteros dentro de los sectores agroindustria, metalmecánica, y sistema moda que han alcanzado el umbral de uno por ciento de las exportaciones totales departamentales durante al menos un año, desde 2008. Lo anterior sugiere que estos productos pueden ser los motores de la diversificación de la canasta exportadora, cuya oferta ha estado concentrada en el café producto que representa entre 50 y 60 por ciento de las exportaciones totales en los años recientes. Entre este grupo de productos, se encuentran algunos como el aguacate Hass y las frutas preparadas o conservadas, que han experimentado un crecimiento rápido en los últimos años e incluso, meses, a pesar de las consecuencias económicas de la pandemia global. Por otro lado, en los espacios de encuentro realizados con actores del departamento se destacó la oportunidad para identificar nuevos nichos de exportaciones a partir las cadenas de suministro de las industrias ya consolidadas.

Las acciones planteadas para cerrar esta brecha buscan agilizar las exportaciones a través de la remoción de barreras técnicas, la identificación de nuevos nichos exportadores, y el fortalecimiento de las capacidades de los empresarios del departamento para participar en procesos de comercio exterior. La primera actividad consiste en el levantamiento de información de las principales barreras técnicas al comercio exterior para los sectores prioritarios del departamento y las acciones para resolverlas, a través de mesas de trabajo con empresarios de cada sector. Esta actividad representa una acción corresponsable de la Mesa de Internacionalización de la Cámara de Comercio de Pereira y el Viceministerio de Comercio Exterior de MinCIT, y cuenta con la participación de otras entidades nacionales como la DIAN, el ICA y el INVIMA, que apoyarán a la resolución de las barreras encontradas. Este proceso sigue la metodología del proyecto Plan 100, con base en el cual el gobierno nacional realizó mesas de trabajo con las exportadoras más grandes del país para clasificar y dar solución a las barreras técnicas a los procesos de comercio exterior. Cabe señalar que esta iniciativa se enmarca en el plan de internacionalización de Risaralda.

⁸ Los sectores prioritarios se refieren a la metalmecánica, la agroindustria, el sistema moda, las industrias 4.0, y el turismo, que se identificaron en la Agenda Departamental de Competitividad e Innovación (ADCI). Dado que los registros de exportaciones no incluyen exportaciones de servicios, la meta se aplica para los primeros tres solamente.

⁹ Ver sección 3 para una discusión de las variables críticas y otras variables para dar seguimiento a los operativos.

Después de realizar las mesas de trabajo, la segunda actividad consiste en dar seguimiento a las acciones identificadas para garantizar la resolución de las barreras al comercio. La tercera actividad es la identificación de empresas con potencial de exportación a partir de análisis de cadenas de suministro, proveeduría de distintos sectores, buscando la flexibilización y las oportunidades del mercado (nichos y sofisticación). La cuarta y última actividad del plan operativo del plan de acción, orientado al cierre de brecha de esta variable, consiste en la implementación de programas para fortalecer las capacidades de comercialización y negociación de empresas y empresarios, liderado por el sector universitario.

Relación con estrategias nacionales y departamentales

Algunas actividades de este plan están enmarcadas en varias estrategias y programas del gobierno nacional. Primero, como se mencionó arriba, el ejercicio de identificación de barreras técnicas a la internacionalización es una acción corresponsable de la Cámara de Comercio de Pereira y el Viceministerio de Comercio Exterior. El proceso sigue la metodología aplicada por el Viceministerio en el marco del Plan 100 para resolver barreras técnicas a las exportaciones a nivel nacional. En términos globales, el plan operativo encaja en las estrategias previstas en el CONPES 3982 de 2020, de la Política Nacional Logística, que plantea mejorar la eficiencia de la gestión aduanera y el sistema portuario. A nivel regional, el plan operativo se alinea con el Programa 15 del PDD, “Ciencia, Tecnología e Innovación para la Diversificación y Sofisticación de Productos y Mercados”, que abarca la elaboración de un portafolio de productos con potencialidad de exportación y una estrategia de comercialización y exportación de los productos del departamento.

Cuadro 3: Resumen del plan operativo para la diversificación de la canasta de exportaciones

Resultado global: Crecimiento anual de las exportaciones de los productos no cafeteros de los sectores prioritarios 20%				
Actividades	Responsables	Línea base	Metas a diciembre 2020	Metas a diciembre 2021
1. Levantar información sobre las principales barreras técnicas al comercio en los sectores prioritarios y promisorios del departamento e identificar acciones para resolverlas	Mesa de internacionalización de la Cámara de Comercio de Pereira; Viceministerio de Comercio Exterior	No existe información detallada sobre las barreras técnicas para cada sector priorizado	Mesas de trabajo realizado con empresarios de los cinco sectores priorizados del departamento para levantar información	--
2. Monitorear y dar seguimiento a acciones para resolver barreras técnicas al comercio exterior para los sectores de metalmecánica, agroindustria y sistema moda; y barreras a la internacionalización para los sectores de turismo e Industria 4.0	Mesa de internacionalización de la Cámara de Comercio de Pereira; Viceministro de Comercio Exterior	No se ha emprendido las acciones de mejora	Resolución de barreras técnicas a través de 10 acciones de mejora completadas	Resolución de barreras técnicas a través de 10 acciones de mejora completadas
3. Identificación de empresas con potencial de exportación a partir de análisis de cadenas de suministro y proveeduría de distintos sectores	Gobernación – Secretaría de Desarrollo Económico y Competitividad	No existe un portafolio de estas oportunidades exportadoras	Identificación de 10 oportunidades de sustituir importaciones y exportar nuevos productos a partir de cadena de suministro	5 nuevos productos exportados a partir de cadena de suministro

4. Fortalecer las capacidades de comercialización y negociación de empresas y empresarios	Universidad Libre	--	Capacitación de 20 empresas en comercialización y negociaciones	Capacitación de 50 empresas en comercialización y negociaciones
---	-------------------	----	---	---

3. Indicadores de seguimiento

Esta sección propone una batería de indicadores que tiene como objetivo medir el avance (o retroceso) en el logro de las metas establecidas por los planes operativos de este proyecto. La idea es que complementen y contextualicen la meta de resultado propuesta para cada plan, dado que es conveniente utilizar varios indicadores para evaluar de forma holística los resultados de estrategias para mejorar la competitividad departamental en distintas materias. Los indicadores propuestos en esta sección son de tipo “efecto”, es decir, que tienen como objetivo medir los resultados de la intervención y, por tanto, no son indicadores de tipo “gestión” que tienen como propósito analizar el desarrollo de las actividades conducentes a las mejoras de la competitividad departamental (DNP, 2009). El seguimiento de los indicadores tipo “efecto” propuestos permitirá determinar los resultados de las intervenciones sobre las tres variables críticas de competitividad identificadas en los departamentos piloto.

Los indicadores de seguimiento propuestos aquí pueden verse considerablemente afectados por la coyuntura de la pandemia del COVID-19, orientando así los resultados de las acciones de los planes operativos departamentales para el cierre de brechas de competitividad¹⁰. Así mismo, es importante mencionar que, durante el 2020, año en el que se inicia la implementación de los planes operativos para el cierre de brechas, otras iniciativas complementarias han tenido lugar en el marco de la política de competitividad o del quehacer de las CRCI.

El apartado 3.1 expone las variables críticas definidas para el departamento de Risaralda y presenta los indicadores asociados a cada variable crítica de acuerdo con lo definido por el IDC. Esta sección también identifica los indicadores asociados a cada variable crítica en los que potencialmente se puede aumentar la frecuencia de medición o en aquellos que se puede analizar información en el nivel municipal. El apartado 3.2 presenta una propuesta de indicadores auxiliares, complementarios a los contemplados en la primera subsección, con el fin de que los actores departamentales puedan hacer seguimiento efectivo sobre los planes de operación, conducente al cierre de brechas de competitividad. Para la propuesta de indicadores auxiliares se usan diferentes guías metodológicas para la definición de indicadores (CONVEVAL, 2014; DAFP, n.d.; DANE, 2014; DNP, 2009; WIFO, 2018) con el objetivo de identificar y establecer criterios de selección de indicadores de seguimiento adecuados para el proyecto en cuestión. Así mismo, se tiene en cuenta que las acciones y el seguimiento de indicadores deben realizarse en un horizonte temporal de corto plazo, de septiembre de 2020 a diciembre de 2021, por lo que se definen criterios de selección adicionales a los contemplados por las guías metodológicas. El Anexo 2 presenta las hojas de vida de los indicadores auxiliares propuestos en la segunda subsección.

¹⁰ Es de resaltar el considerable impacto del COVID-19 en el proceso de toma de decisiones frente a las brechas elegidas para su priorización, que incluyen, pero no se limitan a, la disponibilidad de recursos. La pandemia tendrá impactos económicos tanto a corto y a mediano plazo. Adicionalmente, las circunstancias de la pandemia han impulsado herramientas y programas a nivel nacional y local, que tienen sinergias con las estrategias departamentales y nacionales para el cierre de las brechas. Finalmente, la CRCI y demás actores involucrados en este proceso, han identificado en repetidas ocasiones los retos que supone esta coyuntura en términos de las estrategias para el cierre de las brechas. En definitiva, la pandemia tendrá considerables efectos sobre los indicadores de seguimiento propuestos en el presente documento.

3.1 Variables críticas e indicadores de competitividad de acuerdo con el IDC

El Cuadro 4 presenta la información sobre las tres variables críticas identificadas para Risaralda y sus indicadores asociados según el IDC. Las variables de los informes anuales del IDC son representativas en el nivel departamental y tienen una frecuencia anual. Particularmente, el IDC publica su informe anual entre noviembre y diciembre de cada año. Se espera entonces que el IDC de 2020 sea publicado entre noviembre y diciembre de 2020, mientras que el IDC de 2021 debería ser publicado entre noviembre y diciembre de 2021.

Cuadro 4: Variables críticas identificadas e indicadores de acuerdo con el IDC

Variable crítica	Indicador según el IDC	Fuente de información del indicador
Costo de transporte terrestre a mercado interno	Costo de transporte por departamento a municipios destino ¹¹ , ponderado por la carga transportada	Registro Nacional de Despacho de Carga – MINTRANSPORTE
Tasa de natalidad empresarial neta	Diferencia entre las sociedades nacientes y las canceladas en el departamento por cada 10.000 habitantes	CONFECÁMARAS Y DANE
Diversificación de la canasta exportadora	Índice Herfindahl-Hirschman (IHH) de productos ¹² . Mide la diversificación de productos que exporta cada departamento	Bancoldex

El Cuadro 5 identifica los indicadores del Cuadro 4 que pueden aumentar la frecuencia de medición, más allá del registro anual. Una mayor frecuencia en la medición posibilita tener mayor número de registros de seguimiento posterior a la intervención. El Cuadro 5 también identifica los indicadores en los que es posible tener registros tanto a nivel departamental como a nivel municipal. Este punto es relevante debido a que se han identificado importantes brechas espaciales dentro de los tres departamentos piloto y que los planes operativos también contemplan contribuir al cierre de las brechas espaciales al interior de los departamentos. Por último, el índice Herfindahl-Hirschman (IHH) de la diversificación de productos de exportación es el único indicador que cambia de fuente desde BANCOLDEX, en el Cuadro 4, hacia el Archivo Nacional de Datos – Microdatos - del DANE en el Cuadro 5. En definitiva, los indicadores identificados en el Cuadro 5 pueden aumentar la frecuencia de medición, así como analizar información en el nivel municipal y, por tanto, pueden ser valiosos a la hora de realizar seguimiento en el marco de los planes operativos de este proyecto.

¹¹ Los municipios de destino hacen referencia a ciudades capitales únicamente.

¹² El IHH de productos se calcula al sumar el cuadrado de la participación de cada producto de exportación en las exportaciones totales del departamento.

Cuadro 5: Indicadores de las variables críticas que permiten aumentar la frecuencia de medición u obtener registros a nivel municipal

Variable crítica	Indicador	Frecuencia	Nivel Geográfico	Fuente de información del indicador
Costo de transporte terrestre a mercado interno	Costo de transporte por departamento a municipios destino, ponderado por la carga transportada	Mensual, trimestral o semestral	Municipal y departamental	Registro Nacional de Despacho de Carga - MINTRANSPORTE
Diversificación de la canasta exportadora	Índice Herfindahl-Hirschman (IHH) de productos. Mide la diversificación de productos que exporta cada departamento	Mensual, trimestral o semestral	Departamental	Archivo Nacional de Datos, Microdatos - DANE

3.2 Indicadores auxiliares de competitividad departamental

En el marco de este proyecto, el seguimiento sobre los indicadores definidos por el Cuadro 4 se considera necesario, pero no suficiente, por tres razones principales. En primer lugar, los indicadores presentados en el Cuadro 4 tienen un carácter departamental y no contemplan las brechas espaciales dentro de los departamentos piloto. Por otro lado, los indicadores del Cuadro 4 permiten realizar seguimiento sobre las variables críticas por medio de los informes IDC de 2020 y 2021. Esto implica que se tendrá disponibilidad, únicamente, de dos puntos de referencia posterior al inicio de la intervención acordada en los planes operativos para el cierre de las brechas de competitividad.

Finalmente, varios de los indicadores definidos en el Cuadro 4 son la materialización del registro del año inmediatamente anterior a la publicación del IDC y por tanto no son apropiados para hacer seguimiento a las actividades propuestas en los planes operativos. Por ejemplo, la variable de facilidad para abrir una empresa del IDC 2019 está basada en información de 2016. Esto implica que la evolución de las variables críticas en los IDC que se publicarán en 2020 y 2021, no necesariamente son una herramienta adecuada para realizar seguimiento al resultado de las actividades para el cierre de brechas de competitividad.

Así pues, es necesario definir indicadores de seguimiento auxiliares, complementarios a los propuestos por el Cuadro 4, que permitan analizar las brechas espaciales de Risaralda y que cuenten con un mayor número de registros posterior a la intervención de los planes operativos. Con el objetivo de definir una lista de posibles indicadores auxiliares, se tomó como referencia la “Guía para Diseño, Construcción e Interpretación de Indicadores” del DANE (2014). Bajo esta guía, se establecen 5 criterios principales para la selección de indicadores (CONEVAL, 2014; DANE, 2014, p. 23):

- a) **Pertinencia**: el indicador debe expresar de forma clara y precisa la situación o el objeto de la acción. Es decir, el indicador debe ser una materialización de lo que se quiere medir para cada una de las variables críticas identificadas en el Cuadro 4.
- b) **Funcionalidad**: el indicador debe ser medible, operable y sensible a la intervención.
- c) **Disponibilidad**: el indicador debe estar construido a partir de variables sobre las cuales exista información estadística. En el caso que se proponga la creación de un indicador sobre el cual no

existe información estadística; este nuevo indicador debe cumplir con los otros criterios de esta lista, así como debe ser posible recolectar la información para su construcción y análisis de forma oportuna y asequible.

- d) Confiabilidad: la información a partir del cual se construye el indicador debe provenir de una fuente confiable e independiente que asegure atributos de calidad estadística en la información.
- e) Utilidad: el indicador debe ser relevante para lo que se quiere medir con el objetivo que permita tomar decisiones a partir de sus resultados y análisis.

Adicionalmente a los cinco criterios de selección de indicadores definidos anteriormente, se proponen cuatro criterios adicionales dada la naturaleza de este proyecto:

- a) Económico: el indicador debe estar disponible a un costo razonable. Este criterio es particularmente importante en los casos en que se propongan nuevos indicadores que no cuenten con información estadística preexistente (DNP, 2009, p.16).
- b) Simple: el indicador debe ser de fácil construcción y análisis (Hargreaves, 2010).
- c) Frecuencia de la información: una mayor frecuencia en la medición del indicador permitirá tener mayor número de puntos de seguimiento a los planes operativos. Debido a que los indicadores del IDC consignados en el Cuadro 4 tienen frecuencia anual y, por tanto, únicamente tienen dos puntos de comparación posterior a la intervención, los indicadores auxiliares deben tener mayor frecuencia de medición.
- d) Nivel geográfico: se da preferencia a los indicadores que permiten hacer seguimiento en el nivel municipal. Este punto es relevante debido a que se han identificado importantes brechas espaciales dentro de los departamentos en cuestión que son también objetivo de la intervención de este proyecto.

El Cuadro 6 propone los indicadores auxiliares de seguimiento para el departamento de Risaralda con base en los criterios definidos anteriormente.

Cuadro 6: Indicadores auxiliares para el departamento de Risaralda

Variable crítica	Indicador auxiliar	Objetivo	Frecuencia	Nivel Geográfico	Fuente
Costo de transporte terrestre	Precio promedio por tonelada transportada desde Risaralda	Disminuir los costos de transporte terrestre hacia el mercado interno	Mensual, trimestral o semestral	Municipal	Registro Nacional de Despacho de Carga (RNDC) - MINTRANSPORTE
Costo de transporte terrestre	Precio promedio por kilómetro desde Risaralda	Disminuir los costos de transporte terrestre hacia el mercado interno	Mensual, trimestral o semestral	Municipal	RNDC - MINTRANSPORTE
Tasa de natalidad empresarial neta	Entrada bruta de empresas	Aumentar la tasa de natalidad empresarial	Trimestral o semestral	Por Cámara de comercio/Municipal	Cámaras de Comercio *
Tasa de natalidad empresarial neta	Salida bruta de empresas	Disminuir la tasa de mortalidad empresarial	Trimestral o semestral	Por Cámara de comercio/Municipal	Cámaras de Comercio *
Diversificación de la canasta exportadora	Número de productos exportados	Aumentar la diversificación de la canasta exportadora	Mensual, trimestral o semestral	Departamental	Archivo Nacional de Datos, Microdatos - DANE

Notas: * La información para calcular el indicador de seguimiento no está disponible en repositorios de información pública, así que se requiere que las entidades locales recolecten y analicen la información necesaria para el construir el indicador.

Anexo 1: Relación de actividades para la construcción de planes operativos

La construcción de los planes operativos partió del plan de acción elaborado en los meses de mayo y junio de 2020. Estos documentos identificaron las brechas de competitividad priorizadas en el departamento y tres variables críticas relacionadas con estas brechas, en las cuales la CRCI tuviera incidencia y que tuvieran resultados en el corto plazo. Para cada una de estas tres variables, se plantearon acciones prioritarias de corto plazo para cerrar las brechas, además de los actores involucrados, los recursos, y las metas. Estas acciones estaban organizadas alrededor de ejes estratégicos que debían orientar los esfuerzos sobre cada variable. Los planes de acción se basaban en un análisis del estado de las cosas y las causas subyacentes en cada variable, además de una serie de talleres con miembros de la CRCI y otros actores locales. Sin embargo, no llegaron a un nivel de detalle suficiente como para establecer metas concretas, ni de gestión ni de resultado, identificar responsables, definir indicadores de seguimiento, o enmarcar las acciones propuestas plenamente en las estrategias y oferta institucional a nivel departamental y nacional.

Durante la última fase de la implementación del piloto de cierre de brechas, entre julio y septiembre de 2020, se profundizó la información disponible en cada una de estas dimensiones a través de varias actividades, como se describe a continuación. Estas actividades han permitido la elaboración de planes operativos para cada variable, que permiten un seguimiento detallado. En algunos casos, se modificaron algunos aspectos de los planes de acción., como se explica en cada caso.

Las actividades que se realizaron para generar los insumos adicionales para la construcción de los planes operativos fueron los siguientes:

- **Espacios de encuentro con actores a nivel local y nacional**

Realizamos dos espacios de encuentro para cada una de las variables críticas durante los meses de julio y agosto de 2020. En estos espacios participaron el equipo de Fedesarrollo, la dirección de la CRCI, y representantes de entidades públicas, privadas, y universitarias que intervienen en el sector o tienen conocimiento especializado. A principios de julio, se identificó en conjunto con las CRCI una lista corta de actores cuya participación era esencial para cada variable. Durante los espacios de encuentro, el equipo de Fedesarrollo presentó los avances en su análisis del comportamiento de la variable y los factores relacionados con ello, y planteó una serie de preguntas orientadoras para motivar la participación. La discusión se orientó a la identificación de acciones concretas para cerrar la brecha que cada entidad participante emprendería en el siguiente año, y las metas asociadas.

- **Reuniones con instancias nacionales para conocer la oferta institucional y sus condiciones**

En conjunto con las CRCI se identificaron las entidades y las direcciones y programas del nivel nacional que podrían ser pertinentes para el cierre de brecha en cada variable. Luego el equipo de Fedesarrollo gestionó reuniones virtuales con funcionarios de dichas entidades/direcciones para conocer en más detalle su oferta institucional y los proyectos y recursos correspondientes al departamento de Risaralda. Estas discusiones ayudaron a enmarcar las acciones propuestas para el departamento con los programas actuales del gobierno nacional. En total, hubo reuniones con representantes de 6 entidades nacionales: el Ministerio de Transporte, el Departamento Nacional de Planeación, y el Ministerio de Agricultura para la variable costo de transporte terrestre; el Viceministerio del Comercio Exterior del Ministerio de Comercio, Industria, y Turismo (MinCIT) y ProColombia para la variable diversificación de las exportaciones; y el Viceministerio de Desarrollo Empresarial del MinCIT para la variable tasa de natalidad empresarial neta.

- **Profundización del análisis de las variables para identificar causas subyacentes de la brecha**

Se trabajó en el análisis del comportamiento de las tres variables críticas, en varias dimensiones. En el caso de la variable costo de transporte terrestre al mercado interno, se elaboraron indicadores a nivel del municipio, que permiten revelar brechas espaciales y la relación de éstas con factores como los destinos y procedencias de los viajes, el tipo de vehículo utilizado, y la clase de productos transportados.¹³ Para la diversificación de exportaciones, el análisis se orientó a la identificación de productos con el potencial de impulsar la diversificación de la canasta exportadora y así reducir su dependencia del café. Finalmente, en el caso de la tasa de natalidad empresarial neta, nos enfocamos en comparar las tendencias de creación y cancelación de empresas entre el primer semestre de 2020 y el mismo periodo de 2019 a nivel de municipio.

- **Documentación de buenas prácticas**

Identificamos buenas prácticas de otros departamentos que han permitido avances significativos en términos de las tres variables críticas, con el fin de documentar lecciones que pueden ser de utilidad para el departamento de Risaralda. Esta actividad se basó en una revisión de índices de competitividad como el Índice Departamental de Competitividad (IDC), el Índice Departamental de Innovación para Colombia (IDIC), y el Escalafón de la competitividad de los departamentos en Colombia de CEPAL, además de las conversaciones que sostuvimos con funcionarios de instancias nacionales que han trabajado intensivamente en las distintas regiones. En cada departamento, seleccionamos una variable donde consideramos la buena práctica más relevante para el plan operativo respectivo e hicimos una revisión más profunda de esta experiencia. En el caso de Risaralda, la variable seleccionada fue el costo de transporte terrestre y la buena práctica fue la consolidación de la Alianza Logística Regional (ALR) del Valle de Cauca. Para una descripción de las lecciones más relevantes de esta experiencia, ver Caja 1 en el texto principal.

- **Relación entre planes de acción y planes operativos**

Esta sección describe en términos globales los cambios más importantes entre los planes de acción y los planes operativos para las tres variables críticas, y las explicaciones de dichos cambios. Para la variable costo de transporte terrestre, la diferencia más importante tiene que ver con que se descartó el eje enfocado en la consolidación de la hoja de ruta de la Alianza Logística del Eje Cafetero, en vista de que apenas comienza sus actividades, y a que la ALR, incluye a actores regionales externos al departamento de Risaralda, como el Ministerio de Transporte quien lidera su hoja de ruta. En su lugar, se introduce una actividad encaminada a concretar la creación de un grupo de trabajo intersectorial que armonice los esfuerzos para reducir costos de transporte de las subregiones y de los municipios pequeños. De otro lado, el eje del plan de acción relacionado con la plataforma digital de información logística queda por fuera del espectro del plan operativo, dado que no se considera factible que la CRCI impulse una acción de esta escala y complejidad dentro del corto plazo. Por último, el análisis técnico realizado por el equipo de Fedesarrollo con la CRCI ha identificado cuellos de botella como los bajos niveles de carga

¹³ Cabe señalar que este análisis se hizo a partir de los datos del Registro Nacional de Despacha de Cargo (RNDC). Si bien el RNDC es la fuente de datos públicos más comprehensivo para costo de transporte, cuenta con varias deficiencias. Por ejemplo, es probable que muchos envíos de productos agrícolas no se registren en el RNDC, dado que se transportan con servicios privados, y el requerimiento de registrar viajes en el RNDC solo aplica al servicio público de transporte. Lo anterior puede explicar la falta de datos suficientes para varios municipios rurales del departamento.

transportada, el consecuente uso de vehículos pequeños, y el rezago de los municipios alejados del área metropolitana de Pereira, entre otros. Estos hallazgos motivaron las actividades 3 y 5 del plan operativo, que no se contemplaban en el plan de acción original. Estas actividades, como se describen en el Cuadro 1, van orientadas a resolver las causas de los altos costos de transporte en los municipios relacionadas con el nexo entre la producción agrícola y la logística.

, Con respecto de la variable tasa de natalidad empresarial neta durante los espacios de encuentro, los participantes manifestaron que las actividades “pedagogía sobre mecanismos para transferencia de tecnología” e “indicadores de asociatividad universidad-empresarial-Estado”, no eran las prioritarias para abordar la problemática en el corto plazo y que era más conveniente enfocarse en cuestiones de asistencia técnica y formación empresarial, como efectivamente se hizo. Además, se evidenció la falta de información sobre el tejido empresarial a nivel municipal y subregional, por lo que la actividad 5 del plan operativo (ver Cuadro 2) propone recolectar información precisa sobre el tejido empresarial con el fin de que sirva para tomar decisiones de política pública.

En relación con la variable diversificación de la canasta de exportaciones, la mayoría de las estrategias previstas en el plan de acción se mantienen en el plan operativo. La propuesta de definir un portafolio de productos exportables en el departamento tiene continuidad en la actividad 3 del plan operativo (ver Cuadro 3), aunque este último precisa la tarea de identificar las empresas con potencial de exportación, a partir de análisis de cadenas de suministro y la proveeduría de distintos sectores, elementos propuestos en los espacios de encuentro respectivos. En estos espacios también se señaló la baja capacidad de comercialización y negociación por parte de las empresas exportadores; la actividad 4 del plan operativo tiene como objetivo fortalecer estas capacidades a través de educación especializada en estas áreas, actividad no prevista en el plan de acción original.

Por otro lado, la creación de una plataforma digital de información de comercio exterior, eje 3 del plan de acción previo, no se incluyó en el plan operativo porque no se consideró factible implementar en el corto plazo.

Anexo 2: Hojas de vida de los indicadores auxiliares

Nombre del indicador: Precio Promedio por Tonelada transportada (PPT)

Descripción: Este indicador tiene como fin hacer seguimiento a la evolución de la variable crítica del departamento de Risaralda “Costo de transporte terrestre”. Es un indicador de fácil cálculo, de frecuencia mensual, con información de libre acceso disponible en el RNDC y que permite realizar seguimiento a la evolución del costo promedio de transporte terrestre para cada uno de los municipios de Risaralda.

Unidad de medida: Precio (en pesos colombianos corrientes) por Tonelada.

Nivel de medida: Municipal.

Fórmula:

$$PPT_i = \frac{\sum VP_i}{\frac{\sum K_i}{1000}}$$

Variables del indicador:

- PPT_i = Precio promedio por tonelada transportada del municipio (i). En pesos corrientes por tonelada.
- VP_i = Valores pagados del municipio (i). En pesos corrientes.
- K_i = Kilogramos transportados por el municipio (i). En kilogramos.
- i = Municipio (i) de Risaralda. Risaralda tiene un total de 14 municipios.

Fuente de información: RNDC del MINTRANSPORTE.

Periodicidad: Mensual¹⁴.

Tipología del indicador: Efecto.

Fecha de formulación del indicador: septiembre de 2020.

¹⁴ También se puede calcular con frecuencia bimestral, trimestral, semestral o anual.

Nombre del indicador: Precio Promedio por Kilómetro (PPK)

Descripción: Este indicador tiene como fin hacer seguimiento a la evolución de la variable crítica del departamento de Risaralda “Costo de transporte terrestre”. Es un indicador de fácil cálculo, de frecuencia mensual, con información de libre acceso disponible en el RNDC y que permite realizar seguimiento a la evolución del costo promedio de transporte terrestre para cada uno de los municipios de Risaralda.

Unidad de medida: Precio promedio (en pesos colombianos corrientes) por Kilómetro.

Nivel de medida: Municipal.

Fórmula:

$$PPK_i = \frac{\sum VP_i}{\sum KM_i}$$

Variables del indicador:

- PPK_i = Precio promedio por kilómetro del municipio (i). En pesos corrientes por kilómetro.
- VP_i = Valores pagados del municipio (i). En pesos corrientes.
- KM_i = Kilómetro por el municipio (i). En kilómetros.
- i = Municipio (i) de Risaralda. Risaralda tiene un total de 14 municipios.

Fuente de información: RNDC del MINTRANSPORTE.

Periodicidad: Mensual¹⁵.

Tipología del indicador: Efecto.

Fecha de formulación del indicador: septiembre de 2020.

Nombre del indicador: Entrada Bruta de Empresas (EBE)

Descripción: Este indicador tiene como fin hacer seguimiento a la evolución de la variable crítica del departamento de Risaralda “Tasa de natalidad empresarial neta”. Es un indicador de fácil cálculo, de frecuencia trimestral, con información a disposición de las Cámaras de Comercio y que permite realizar seguimiento a la evolución de la tasa de natalidad empresarial neta de Risaralda en el nivel municipal.

¹⁵ También se puede calcular con frecuencia bimestral, trimestral, semestral o anual.

Unidad de medida: Número de empresas.

Nivel de medida: Municipal.

Fórmula:

$$EBE_i = \sum ER_i$$

Variables del indicador:

- EBE_i = Entrada bruta de empresas del municipio (i). En número de empresas.
- ER_i = Empresa nueva registrada en la Cámara de Comercio del municipio (i). En número de empresas.
- i = Municipio (i) de Risaralda. Risaralda tiene un total de 14 municipios.

Fuente de información: Cámaras de Comercio de Risaralda.

Periodicidad: Trimestral¹⁶.

Tipología del indicador: Efecto.

Fecha de formulación del indicador: Septiembre de 2020.

Nombre del indicador: Salida Bruta de Empresas (SBE)

Descripción: Este indicador tiene como fin hacer seguimiento a la evolución de la variable crítica del departamento de Risaralda “Tasa de natalidad empresarial neta”. Es un indicador de fácil cálculo, de frecuencia trimestral, con información a disposición de las Cámaras de Comercio y que permite realizar seguimiento a la evolución de la tasa de natalidad empresarial neta de Risaralda en el nivel municipal.

Unidad de medida: Número de empresas.

Nivel de medida: Municipal.

Fórmula:

$$SBE_i = \sum EC_i$$

¹⁶ También se puede calcular con frecuencia semestral o anual.

Variables del indicador:

- SBE_i = Salida bruta de empresas del municipio (i). En número de empresas.
- EC_i = Empresa cancelada en la Cámara de Comercio del municipio (i). En número de empresas.
- i = Municipio (i) de Risaralda. Risaralda tiene un total de 14 municipios.

Fuente de información: Cámaras de Comercio de Risaralda.

Periodicidad: Trimestral¹⁷.

Tipología del indicador: Efecto.

Fecha de formulación del indicador: septiembre de 2020.

Nombre del indicador: Número de Productos Exportados (NPE)

Descripción: Este indicador tiene como fin hacer seguimiento a la evolución de la variable crítica del departamento de Risaralda “Diversificación de la canasta exportadora”. Es un indicador de fácil cálculo, de frecuencia mensual, con información de libre acceso disponible en el Archivo Nacional de Datos, Microdatos, del DANE y que permite realizar seguimiento a la evolución de la diversificación exportadora del departamento de Risaralda en el nivel departamental.

Unidad de medida: Número de productos exportados.

Nivel de medida: Departamental.

Fórmula:

$$NPE = \sum PE$$

Variables del indicador:

- NPE = Número de productos exportados. En número de productos exportados.
- PE = Producto exportado. Los productos son definidos por las subpartidas arancelarias fijadas por el DANE.

Fuente de información: Archivo Nacional de Datos, Microdatos, del DANE.

¹⁷ También se puede calcular con frecuencia semestral o anual.

Periodicidad: Mensual¹⁸.

Tipología del indicador: Efecto.

Fecha de formulación del indicador: septiembre de 2020.

¹⁸ También se puede calcular con frecuencia bimestral, trimestral, semestral o anual.

Referencias

CONEVAL. (2014). Metodología para la aprobación de indicadores de los programas sociales. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

DAFP. (n.d.). Guía para la construcción y análisis de indicadores de gestión. Bogotá: Departamento Administrativo de la Función Pública.

DANE. (2014). Guía para Diseño, Construcción e Interpretación de Indicadores. Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

DNP. (2009). Guía metodológica para la formulación de indicadores. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Fedesarrollo. (2020). Entregable 3: Plan de acción de Risaralda- Proyecto “Cierre de brechas de competitividad departamental en el marco de las comisiones regionales de competitividad e innovación – CRCP”.

Hargreaves, M. B. (2010). Evaluating system change: A planning guide. Mathematica Policy Research, Inc. <https://www.mathematica.org/our-publications-and-findings/publications/evaluating-system-change-a-planning-guide>

WIFO. (2018). Measuring Competitiveness. Wien: Österreichisches Institut Für Wirtschaftsforschung