

DESARROLLO REGIONAL, GLOBALIZACIÓN Y COMPETITIVIDAD

CÁTEDRA LOW MAUS

Vicerrectoría Académica



DESARROLLO REGIONAL, GLOBALIZACIÓN Y COMPETITIVIDAD

CÁTEDRA LOW MAUS

Facultad de Ciencias Humanas
Escuela de Economía

Amado Antonio Guerrero Rincón
Anyella Patricia Fuentes Romero

(Compiladores)

Universidad
Industrial de
Santander



Vicerrectoría
Académica

© Universidad Industrial de Santander
Cátedra Low Maus
Vicerrectoría Académica

Jaime Alberto Camacho Pico
Rector
Álvaro Gómez Torrado
Vicerrector Académico

Desarrollo Regional, Globalización y Competitividad

Amado Antonio Guerrero Rincón
Anyella Patricia Fuentes Romero
Grupo de Investigación sobre Desarrollo Regional y Ordenamiento Territorial

Primera edición: marzo 2008

Comité Editorial

Alvaro Gómez Torrado
Lucila Niño Bautista
Serafín Martínez González
Luis Álvaro Mejía A.

ISBN

Coordinación Editorial

Dirección Cultural

Diseño, Diagramación y Caratula
D.G. Claudia M. Hernández P.

Impresión

División de Publicaciones UIS
publicac@uis.edu.co
Bucaramanga, Colombia

Impreso en Colombia.
Printed in Colombia.

CONTENIDO

Introducción	7
El desarrollo: una metáfora en crisis.....	15
<i>Libardo Sarmiento Anzola</i>	
Sentido y fundamento de una aproximación interdimensional al desarrollo regional y a las políticas para lograrlo.....	35
<i>Carlos Zorro Sánchez</i>	
El caso de las Agencias de Desarrollo Económico Local, ADEL.....	87
<i>Alejandro Hoyos Hernández, Zoilo Pallares Villegas, Osvaldo Castelletti</i>	
Cambio de era y nuevos desafíos para la ciudad.....	107
<i>Fabio Zambrano</i>	

La competitividad regional: el problema y su análisis.....	129
<i>José Guillermo García, Philippe de Lombaerde y Jorge Reinel Pulecio</i>	
Organización espacial y sistemas productivos locales en la industria manufacturera colombiana durante la integración de los noventa.....	167
<i>Jorge Lotero</i>	
Santander competitivo.....	209
<i>Martha Elena Pinto de de Hart</i>	

INTRODUCCIÓN

Durante el primer semestre de 2007 la Cátedra Low Maus, giró sobre el tema “**Desarrollo Regional, Globalización y Competitividad**” tratando de abordar los siguientes ejes temáticos:

a) *Desarrollo Regional y Globalización*, partiendo de la base que la globalización es un aspecto de un fenómeno más amplio que afecta a todas las dimensiones de la condición humana. Este fenómeno, como dice Luis Jorge Garay, se ha convertido en un proceso dialéctico, contradictorio, desigual, heterogéneo, discontinuo, asincrónico, de naturaleza estructural de largo plazo que se desarrolla bajo el papel catalizador de los países desarrollados. Estas relaciones exigen que tanto el Estado como catalizador del interés colectivo, así como los diferentes actores sociales, unan sus esfuerzos para definir y materializar una estrategia proactiva, con el fin de gozar de las ventajas que ofrece la globalización y lograr una inserción sólida y perdurable en el escenario internacional-global.

El proceso globalizador se inscribe en diversas escalas espacio-temporales, que complejizan su definición como modelo conceptual. En la esfera cultural se da inicio a la configuración de una supercultura y de la sociedad global, a la vez que se evidencia el distanciamiento entre los diferentes actores transnacionales y aquellos desvinculados del proceso globalizador. En la esfera política, la globalización se expresa en el debilitamiento del accionar de los gobiernos en la definición de un entorno macroeconómico, mientras se revitaliza su papel en los procesos de integración y la creación de condiciones competitivas para la economía, al mismo tiempo que los desequilibrios sociales y ambientales ocasionados exigen su pronta y eficaz intervención. Por último, en la esfera económica, la globalización no ha sido simplemente la internacionalización del capital sino que ha tomado múltiples direcciones que van desde la flexibilización y la desregulación de los mercados financieros, la ampliación de mercados hasta la regionalización de las economías y localización de producción.

En este sentido, la globalización trae consigo desafíos y oportunidades de mejorar las condiciones de acceso para las economías con menor capacidad relativa de generación endógena a mercados que anteriormente se hallaban más fragmentados, entre los cuales se encuentran los flujos de información, tecnología y capital de cartera caracterizados por haber incrementado notoriamente su movilidad. La posibilidad de participar en dichos mercados, depende de la efectividad con que la economía receptora responda a las demandas de estabilidad macroeconómica, disponibilidad de infraestructura, y calificación y adaptabilidad de la

mano de obra, atributos intrínsecos al nuevo patrón de organización de la producción. Además, enfatiza el papel de la proximidad geográfica (regionalización) en la organización de dichos mercados como un rasgo impuesto por el nuevo paradigma tecnológico de la producción flexible.

b) *Desarrollo Regional, Productividad y Competitividad*, bajo la consideración que la modernidad se ha caracterizado por haber desencadenado grandes cambios en todos los ámbitos de la sociedad, cambios que se están sucediendo a una velocidad tal, que a veces lo que se percibe es un desorden casi incontrolable que ha derribado “muros” y sistemas, que ha creado un nuevo contexto que otorga un sentido distinto a los Estados nacionales y que “arma cuasi Estados supra y subnacionales, que pone a la persona humana en la encrucijada de ser “universal” y “local” al mismo tiempo, que coloca a la descentralización de los sistemas decisionales públicos y privados, en el centro del proceso” (Boisier, 1998)

Desde mediados del siglo XX, se inició una serie de transformaciones mundiales en los ámbitos político, económico, social y cultural, que establecieron nuevos procesos estructurales en la mayoría de los países y un contexto internacional signado por la interdependencia acentuada entre países y la conformación de bloques económicos, como plataformas para la búsqueda de desarrollo.

Con la globalización se inició el establecimiento de nuevos procesos de conversión del espacio y nuevas pautas de desarrollo regional, la configuración de nuevas formas de región, superando antiguas restricciones de

tamaño y contigüidad, pues la complejidad estructural es ahora el factor crucial. Pero quizás lo más importante, es que igualmente comenzar a establecer escenarios en el que pueden diseñarse políticas locales, con el fin de generar una estructura regional más competitiva en el ámbito nacional y supranacional, dando una mayor flexibilidad y movilidad a los procesos económicos y políticos, para adecuarse a los cambios que exige un mundo globalizado.

c. *La agenda del Estado para el Desarrollo Regional.* Establecidas las bases teórico-conceptuales en torno a los conceptos de Desarrollo, Desarrollo Regional y Competitividad, se trataba de conocer la agenda del Estado para el Desarrollo Regional, pues además de la definición de políticas macroeconómicas para impulsar el sector productivo y promover el desarrollo social, el gobierno nacional tiene establecidas unas políticas de carácter territorial y proyectado unos macroproyectos de inversión, en términos de infraestructura, que afectarán el desarrollo futuro de las diferentes regiones en Colombia, y de hecho ya ha construido una agenda para cumplir con los Objetivos del Milenio y con los establecidos en “Colombia, visión 2019”; por lo que se trataba de conocer conocer y discutir sobre dichas políticas y macroproyectos.

A pesar de haberse realizado una planeación cuidadosa para un óptimo desarrollo de la Cátedra a lo largo del semestre, ésta se vio constantemente interrumpida por los hechos que rodearon la vida académica de la Universidad, en particular por los recurrentes cierres, asambleas y reuniones promovidos por el movimiento estudiantil de la UIS.

Este libro recoge entonces el conjunto de ponencias que se presentaron en ella y de algunos materiales de trabajo que habían sido preparados por los conferencistas, pero que por las circunstancias anotadas anteriormente no pudieron tener su desarrollo.

El primer artículo, “**El desarrollo: una metáfora en crisis**” del investigador *Libardo Sarmiento Anzola* realiza un análisis sobre los orígenes del concepto de Desarrollo, y las acepciones que este tuvo en el siglo XX, particularmente a partir del año de 1949, cuando surgió la noción de subdesarrollo y por la tanto la existencia de unos países desarrollados y otros subdesarrollados, y resalta las diferencias que adquiere el mismo concepto de Desarrollo, cuando este se examina a la luz de otros sistemas políticos como el de la Social Democracia o para otros sistemas alternativos como el del Socialismo, para culminar proponiendo la necesidad de crear una sociedad ecosocialista.

El segundo, “**Notas a propósito de las dimensiones del desarrollo regional. Sentido y fundamento de una aproximación interdimensional al desarrollo regional y a las políticas para lograrlo**”, del investigador del CIDER y profesor de la Universidad de los Andes, *Carlos Zorro Sánchez*, contiene “algunas reflexiones acerca de la naturaleza multidimensional del desarrollo en los distintos ámbitos territoriales en que tiene lugar y de las implicaciones de esta concepción sobre las políticas dirigidas a promoverlo en el ámbito específicamente regio nal”, examinando la noción de dimensiones del desarrollo y su fundamento, presenta una propuesta de clasificación de tales dimensiones, para luego referirse al tipo de políticas de promoción del desarrollo regional

que se desprenden de esa concepción multidimensional, y para ilustrarlo se acude, como referencia, a los planteamientos de la llamada “estrategia de desarrollo económico local”.

El tercero, “**El caso de las agencias de desarrollo económico local, ADEL**”, realizado por *Alejandro Hoyos Hernández*, Coordinador Regional Programa PNUD – Art Gold – Redes Colombia, *Zoilo Pallares Villegas*, DTN Programa PNUD- Art Gold –Redes Colombia y *Oswaldo Castelletti*, ATP programa PNUD-Art Gold Colombia, presenta la planteamientos, estrategias y alcances de las Agencias de Desarrollo Local en Colombia.

El cuarto, “**Cambio de era y nuevos desafíos para la ciudad**”, del profesor *Fabio Zambrano*, Director del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional, realiza un análisis sobre los cambios en los conceptos y funciones que ha tenido la ciudad, señalando la necesidad de realizar profundas transformaciones como resultado del nuevo modelo de organización de la producción y del poder.

El quinto, “**La competitividad regional: el problema y su análisis**” de los profesores de la Universidad Nacional de Colombia, *José Guillermo García*, *Philippe de Lombaerde* y *Jorge Reinel Pulecio*, realizan un análisis del concepto de Competitividad, del proceso de globalización con el consecuente fortalecimiento de las ciudades y regiones como escenarios privilegiados para el desarrollo y la problemática de la competitividad regional en el contexto colombiano, para terminar proponiendo lo que podrían ser una serie de indicadores para medir la competitividad regional.

El sexto, **“Organización espacial y sistemas productivos locales en la industria colombiana durante el periodo de integración de los noventa”** del profesor de la Universidad de Antioquia, *Jorge Lotero*, e investigador del Centro de Investigaciones Económicas de la misma Universidad, analiza las “tendencias sobre el desarrollo espacial de la industria con la integración económica. Al respecto, se ha planteado el debilitamiento de la polarización con la emergencia de nuevos modelos de organización de la producción y de división espacial del trabajo”. En el contexto, examina la evolución durante el período post- apertura de la evolución de la concentración geográfica de la industria y la división espacial del trabajo, mostrando que los cambios no han sido profundos en comparación al modelo de sustitución de importaciones. Así mismo, realiza algunas reflexiones sobre la configuración de clusters y sistemas productivos en algunas regiones y departamentos y su relación con el patrón de organización espacial de la industria en el territorio nacional.

El séptimo, **“Santander competitivo. La Comisión Regional de Competitividad de Santander”**, realizada por Martha Elena Pinto de De Hart, Directora Ejecutiva de la misma Comisión, presenta los avances logrados hasta el momento en el caso de Santander, así como también la perspectiva del trabajo para los futuros años.

Con esta recopilación de artículos, se cumple así con uno de los objetivos centrales de la Cátedra, cual es el de permitir la discusión y socialización de temáticas de profundo interés regional y social y nada más pertinente entonces que haber avanzado en la comprensión y análisis

sobre la problemática del Desarrollo Regional en la actual coyuntura.

Agradecimientos especiales merecen todos los investigadores que participaron como conferencistas en la Cátedra Low Maus, a la economista Anyella Patricia Fuentes Romero y Amado Antonio Guerrero Rincón, profesor de la Escuela de Economía y director del grupo de Investigación sobre Desarrollo Regional y Ordenamiento Territorial quienes actuaron como coordinadores de la Cátedra durante el mencionado semestre y a la estudiante de economía Angélica Zambrano, quien se desempeñó como asistente de la Cátedra.

El desarrollo: una metáfora en crisis

Libardo Sarmiento Anzola

Investigador independiente

I. ORÍGENES

En el lenguaje ordinario, el desarrollo describe un proceso a través del cual se liberan las potencialidades de un objeto u organismo, hasta que alcanza su forma natural y completa. De aquí se deriva el uso metafórico del término para explicar el crecimiento natural de plantas y animales. Por medio de esta metáfora, se hizo posible mostrar la meta del desarrollo y mucho después su programa.

Entre 1759 (Wolff) y 1859 (Darwin) el desarrollo evolucionó de una noción de transformación a una concepción de cambio que implica encaminarse hacia una forma cada vez más perfecta. Durante ese período, evolución y desarrollo llegaron a emplearse como términos intercambiables. En la última parte del siglo XVIII, Justus Moser, Herder y Bonnet transfirieron la metáfora biológica a la dimensión social. Es una época dominada por el naturalismo. De la unión endogámica del biologismo con el sociologismo nació un biologismo colectivo.

Las transformaciones políticas, sociales y económicas son descritas como procesos naturales. La teoría de la

naturaleza se combina con la filosofía de la historia: el desarrollo histórico es la continuación del desarrollo natural, y ambos no son sino variantes del desarrollo homogéneo del cosmos, creado por Dios. Hacia 1800 el autodesarrollo se pone de moda. Dios comenzó a desaparecer de la concepción popular del universo. Se abrieron todas las posibilidades del sujeto humano, autor de su propio desarrollo, emancipado del designio divino. El desarrollo se convirtió en la categoría central del trabajo de Marx, quién lo mostró como un proceso histórico que se desenvuelve con el mismo carácter necesario de las leyes naturales. En el siglo XIX, el concepto hegeliano de historia como el concepto darwinista de evolución se entrelazaron en el desarrollo, reforzados con el aura científica de Marx.

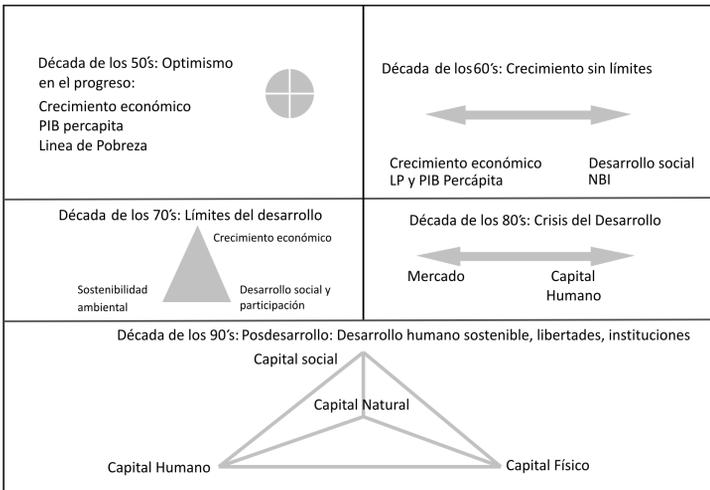
II. CONCEPCIONES DEL DESARROLLO A PARTIR DEL SIGLO XX

Concepciones del “Desarrollo” y Complejidad Estructural

Cuando la metáfora del desarrollo se aplicó a las políticas nacionales adquirió un virulento poder colonizador, pronto aprovechado por los políticos. La metáfora del desarrollo convirtió la historia en programa, dirigido por expertos y el capital. Sirvió para enfrentar los procesos revolucionarios y las luchas anticolonialistas. La historia fue reformulada en términos del capitalismo occidental y la democracia burguesa. El desarrollo privó a los pueblos de culturas diferentes de la oportunidad de definir sus propios proyectos de vida.

A finales de la segunda guerra mundial, bajo la hegemonía estadounidense, el presidente Truman se apoderó del concepto. El 20 de enero de 1949, día de su posesión, se abrió la era del desarrollo para el mundo. Debemos emprender, afirmó, un nuevo programa audaz que permita que los avances científicos y nuestro progreso industrial sirvan para la mejoría y el crecimiento de las áreas subdesarrolladas. Ese día, dos mil millones de personas se volvieron subdesarrolladas. Desde entonces dejaron de ser lo que eran, en toda su diversidad e historias particulares, y se convirtieron en un espejo invertido de la realidad de las sociedades capitalistas imperialistas. Un espejo que los desprecia y los envía al final de la cola, un espejo que reduce la definición de su identidad, la de una mayoría heterogénea y diversa, a los términos de una minoría pequeña, homogeneizante y hegemónica.

Esquema gráfico 1. Concepciones del “Desarrollo” y Complejidad Estructural



En el siglo XX, durante los años cuarenta - década en la cual se originan los principales conceptos, instituciones y políticas - el desarrollo se asocia simplemente con el crecimiento del ingreso por persona en las áreas económicamente subdesarrolladas.

El modelo que se esconde tras la tesis del círculo vicioso del subdesarrollo, gira en torno de la noción de que el bajo nivel de ingreso impide la formación de capital necesaria para la elevación del ingreso. En consecuencia, la ayuda para el desarrollo debería centrarse en romper este círculo vicioso a través de crédito externo que supla las deficiencias internas de ahorro de los países pobres. Complementariamente, se impulsan programas de control demográfico en las poblaciones pobres, como estrategia para mejorar el ingreso por persona.

El Consejo Económico y Social de Naciones Unidas recomendó en 1962 la integración de los aspectos económicos y sociales del desarrollo. La primera década del desarrollo de Naciones Unidas (1960-1970) establece que “el problema de los países subdesarrollados no es mero crecimiento sino desarrollo... el desarrollo es crecimiento más cambio. El cambio a su vez es social y cultural tanto como económico y cualitativo como cuantitativo... El concepto clave debe ser mejorar la calidad de vida de la gente” (La Década del Desarrollo de las Naciones Unidas: propuestas para la acción, 1962).

Para los años setenta se incluyeron como objetivos del desarrollo los problemas de la pobreza, el subempleo, los conflictos rurales y el desempleo (que comienzan a crecer como producto de los rápidos procesos de urbanización).

Además, se registra una mayor preocupación por la calidad de vida, la distribución del ingreso y los problemas relacionados con la contaminación ambiental, el agotamiento de los recursos naturales y, en general, la destrucción de la naturaleza.

De este modo, la segunda década del desarrollo formula un nuevo paradigma, el de la integración, tras reconocer la necesaria articulación de los recursos físicos, los procesos técnicos, los aspectos económicos y el cambio social. La Estrategia para el Desarrollo Internacional, proclamada por las Naciones Unidas, el 24 de octubre de 1970, demanda una estrategia global.

El enfoque debería incluir los componentes diseñados:

1. No dejar a sector alguno de la población fuera del alcance del cambio y el desarrollo.
2. Efectuar un cambio estructural que favorezca el desarrollo nacional y active a todos los sectores de la población para participar en el proceso de desarrollo.
3. Proponerse la equidad social, incluyendo el logro de una distribución equitativa del ingreso y la riqueza en la nación.
4. Dar alta prioridad al desarrollo de las potencialidades humanas.

Comenzó así la búsqueda del enfoque unificado para el análisis y la planeación del desarrollo, pero con la crisis económica que se inicia a finales de la década de los setenta, estos temas desaparecen de la agenda

del desarrollo, pues de nuevo los temas centrales son principalmente económicos: restablecer el crecimiento, la deuda externa y los equilibrios macroeconómicos.

La siguiente década fue llamada la “Década perdida para el desarrollo”. En los años ochenta domina el paradigma del mercado. Se registra un consenso alrededor de los temas de globalización económica, la legitimación de los derechos de propiedad, el fortalecimiento de la libre iniciativa empresarial e individual. Durante la segunda mitad de la década de los ochenta se empieza a plantear la redefinición de la política a partir de la convergencia de Estado y Sociedad Civil en la gestión de lo público. Lo público referido al bien común, a la prevalencia del interés colectivo sobre el individual. Se trata de un Estado mixto, garante del derecho y del interés público; al igual que una Sociedad Civil plural, heterogénea, cruzada por múltiples relaciones entre sus diversos actores sociales y con el Estado. Se plantea la participación directa del ciudadano en la definición de políticas públicas, incluida la reforma del Estado y la orientación global del modelo societal.

En los años noventa el concepto de Desarrollo Humano Sostenible hace su aparición. En 1990 el Informe de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas lo define como el proceso de ampliar la gama de opción de las personas, brindándoles mayores oportunidades de educación, atención médica, ingreso y empleo, y abarcando el espectro total de opciones humanas, desde un entorno, físico en buenas condiciones hasta libertades económicas y políticas. La meta más ambiciosa del informe es generar un índice de Desarrollo Humano que sintetice en una escala numérica el nivel global de

desarrollo humano de cada país. Su método: combinar la esperanza de vida, de alfabetismo de adultos y del PIB real per cápita.

En el informe sobre Desarrollo Humano de 1993, las Naciones Unidas señalan que debería reinterpretarse la seguridad como una seguridad para la gente, y no una seguridad para el territorio, y afirma la necesidad de centrar el desarrollo en la gente, promover los espacios para la participación popular, permitir que las organizaciones de la comunidad ejerzan una influencia cada vez mayor y adoptar nuevos modelos de desarrollo humano sostenible.

En paralelo, a principios de los años noventa, toma fuerza también el enfoque de libertades y capacidades para el diseño de políticas sociales. Bajo este enfoque, el desarrollo de una sociedad se evalúa en función del grado de libertad alcanzado. De esta manera, una sociedad es más desarrollada si es más libre. Pero la libertad no sólo es la meta del desarrollo. También es la condición de éste. Por consiguiente la libertad es, simultáneamente, fin y medio del desarrollo.

El Banco Mundial presenta a finales de 1995 un nuevo concepto para medir el bienestar y la sustentabilidad. Parte del reconocimiento del capital humano como el factor de riqueza de mayor importancia, resultado de la educación, la salud y la alimentación. Además, de igual significación estratégica es la riqueza natural de un país para mejorar el nivel de vida a largo plazo. Por lo tanto, maquinaria e infraestructura física ocupan un rango secundario para el bienestar económico general. La máxima actual es invertir en la gente y en la naturaleza.

El nuevo concepto de bienestar del Banco Mundial incluye cuatro elementos básicos:

1. Capital físico resultante de la producción, como maquinaria, calles y edificios.
2. Capital humano representado, por la educación, cualificación y la salud de cada individuo.
3. Riqueza natural, como recursos naturales, variedad biológica y servicios de preservación ambiental (aire con contenido de oxígeno, protección de rayos ultravioleta, etc.).
4. Riqueza social, como instituciones y redes sociales así como conocimiento colectivo

En el año de 1997, el Banco Interamericano de Desarrollo, en el marco del Proyecto Red de Centros de Investigación, reconoce que “la simple combinación de mayor crecimiento económico, mayor focalización en servicios sociales básicos para los pobres y la generación de redes de solidaridad no son suficientes para enfrentar los problemas relacionados con la pobreza y las desigualdades”. Con base en los trabajos de Rawls, Sen y Dworkin acoge la sugerencia de superar la asociación de la pobreza con los estrechos espacios del ingreso y las oportunidades convencionales para pasar a centrar el análisis, respectivamente, en espacios como los bienes primarios (que incluye, además de bienes meritorios, derechos y libertades), las capacidades o el acceso a los recursos transferibles y no transferibles.

Finalmente, la dimensión cultural del desarrollo se ha unido a los temas centrales de la mayor complejización

y determinantes modernos del desarrollo humano, participativo y sostenible ambiental y socialmente. La dinámica que entrelaza cultura y desarrollo plantea de entrada la copresencia en el país de comunidades cuyas sensibilidades, visiones del mundo, modos de producción y organización social se hallan basadas en temporalidades tanto premodernas como modernas y aún postmodernas, lo que implica una multiplicidad de modos de inserción de las poblaciones (y de los individuos) en los ritmos y modalidades del desarrollo.

La cuestión de las identidades culturales salta así al primer plano de los proyectos. Si lo que constituye la fuerza del desarrollo es la capacidad de las sociedades de actuar sobre sí mismas y de modificar el curso de los acontecimientos y los procesos, hoy resulta imposible enfrentar los retos de la globalización sin potenciar los diversos sustratos culturales de cada localidad, región o país.

Por tanto, la definición de desarrollo social establecida durante la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (CMDS), es la que más se aproxima a recoger los frutos de este acumulado histórico en el recorrido realizado por el concepto de desarrollo. La política social según la cumbre mundial sobre desarrollo social (Copenhague 1995) lo definió así: «El desarrollo social es inseparable del entorno cultural, ecológico, económico, político y espiritual en que tiene lugar. No puede perseguirse como una iniciativa sectorial. El desarrollo social está también claramente vinculado con el logro de la paz, la libertad, la estabilidad y la seguridad a escala nacional e internacional. Para promover el desarrollo social es preciso orientar los valores, los objetivos y las

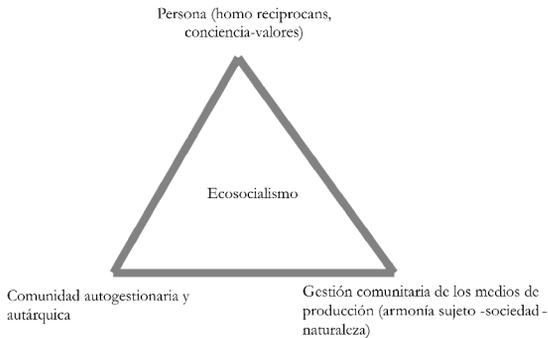
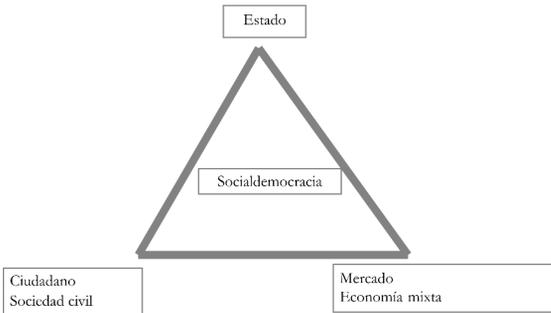
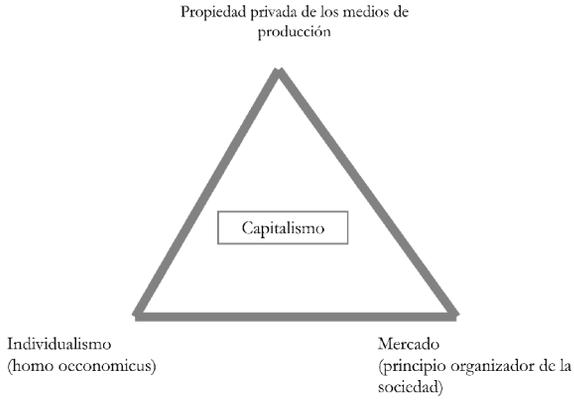
prioridades hacia el bienestar de todas las personas y el fortalecimiento y promoción de las instituciones y las políticas que persiguen este objetivo. La dignidad humana, todos los derechos humanos y libertades fundamentales, la igualdad, la equidad y la justicia social son los valores fundamentales de todas las sociedades».

III. SISTEMAS ALTERNATIVOS

Sistemas de organización societal

Entradas	Instituciones	Resultados
Individualismo DD civiles y políticos	Mercado - centrismo	Bien común asociado con la realización de los planes individuales de vida. Justicia como libertad
Dominio de élites DESC	Estado – centrismo (Estado de Bienestar)	Bien común asociado con la satisfacción de necesidades básicas. Justicia como equidad
Persona (conciencia-valores) Bien común y virtudes públicas Universalidad e indivisibilidad de la dignidad humana	Socio – centrismo (sociedad de bienestar)	Ciudadanos libres e iguales. Comunidades autónomas. Justicia como libertad, igualdad y fraternidad

Estilos de desarrollo societal



SISTEMAS POLÍTICOS SOCIETALES			
Sistema	Unidad Política Básica	Institución Sujeto Económica	Principio distributivo
Capitalismo liberal	Estado de derecho	Libre mercado Individuo	Producción social Apropiación privada
Socialdemocracia	Estado de bienestar	Mercado ciudadano regulado por el Estado	Apropiación privada y redistribución mediante política social
Socialismo	Autogobierno comunitario	Autogestión y persona regulado por la comunidad	De cada cual según sus capacidades, a cada cual según sus necesidades

La socialdemocracia intentó remplazar, por otras vías y estrategias, al socialismo. No se propuso una ruptura con el capitalismo, con sus instituciones, ni un cambio en las motivaciones o en los marcos normativos a favor de una ética ciudadana; sus propuestas y prácticas políticas se orientaron hacia un “capitalismo reformado”, que presentara una mejor distribución del ingreso, garantía de derechos sociales y programas asistencialistas para suavizar los impactos del sistema y atemperar los conflictos, en el marco de un Estado fuerte y una economía de mercado.

En contraposición, el socialismo supone una ruptura profunda con el sistema dominante en una triple dirección:

i) desaparición de las relaciones sociales de producción capitalista, la propiedad privada y el Estado burgués; ii) un cambio en los comportamientos ciudadanos, las disposiciones de la gente, su ética y su cultura; y iii) la autoemancipación de las personas y la autogestión de las comunidades.

En general, el socialismo sostiene tres compromisos fundamentales e interdependientes:

1. La defensa de la comunidad.
2. La ética igualitaria.
3. El compromiso con las ideas de autogobierno y autogestión.

Frente a la crisis del “socialismo real” en el siglo XX, deben agregarse nuevos valores y principios al ideario socialista: democracia radical, opción libertaria en lo personal y social, y biopoliticismo (en reemplazo del antropocentrismo, en la defensa y respeto por todas las formas de vida).

Además, estos nuevos principios, unidos al socialismo clásico, deben integrarse en una cosmovisión global de la existencia donde sea posible una trilogía armónica: cuerpo-espíritu, persona-comunidad, sociedad-naturaleza y la trascendencia mística sobre la base de la unidad de la vida. La sociedad ecosocialista se construye como un plan de vida a partir de la directa auto-organización socialista de las comunidades. Este proceso es democrático porque se concibe sólo como un proceso de grandes mayorías y porque estas mismas deben decidir permanentemente sobre todos los asuntos de interés colectivo.

El socialista busca una mejor democracia, un sistema que garantice la libertad de los ciudadanos, para que éstos puedan ejercer sus potencialidades y regir sus destinos; una democracia que ayude a que la vida política y económica sea una expresión de la voluntad de quienes están afectados por ella.

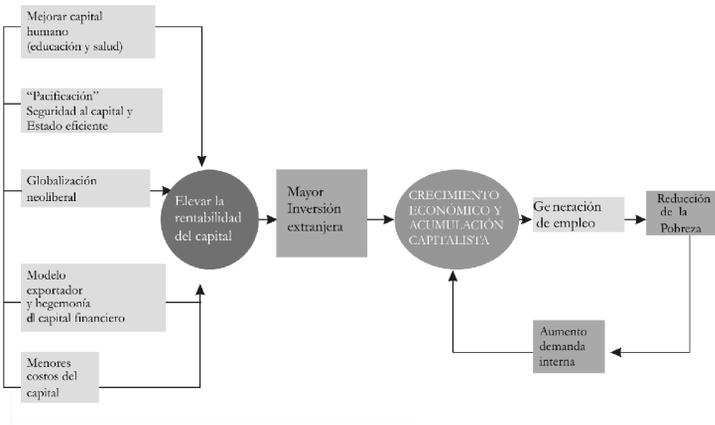
La economía socialista y ecológica persigue seis objetivos básicos:

- 1 Atender fundamentalmente las necesidades y los intereses básicos de todos los miembros de la comunidad.
- 2 Conservar y regenerar los fundamentos ecológicos de la economía.
- 3 Asegurar que: a) las políticas económica, fiscal, presupuestaria y monetaria se moldeen y superen la disociación entre necesidades económicas, sociales y ecológicas, b) la estabilidad de los precios (la moneda cumplirá únicamente las funciones de unidad de cuenta y medio de intercambio, y en ningún momento servirá para la especulación o su atesoramiento).
- 4 Conseguir la integración entre comunidades, pueblos y sociedades, incluyendo los ámbitos cultural, social y político.
- 5 Posibilitar una redistribución igualitaria de la riqueza y los ingresos.
- 2 Consolidar una producción diseñada a la medida de las necesidades sociales.

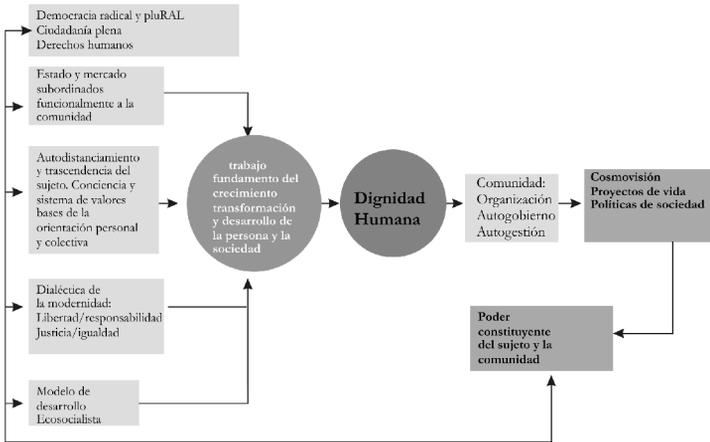
La política entre comunidades y pueblos del ecosocialismo se rige por cuatro principios:

1. Derecho a la existencia de cada comunidad y pueblo, derecho a la autodeterminación política, derechos económicos de los pueblos, derecho a la cultura, derecho al medio ambiente y los recursos comunes, y derechos de las minorías.
2. Participación en el proyecto de construcción de una patria común.
3. Relación fraterna, solidaria y democrática entre comunidades y pueblos.
4. Participación en el nuevo proyecto común de construcción de un mundo ecosocialista.

Modelo de desarrollo del sistema capitalista



Políticas de sociedad basadas en la dignidad humana la autonomía comunitaria



Sentido y fundamento
de una aproximación
interdimensional al
desarrollo regional y
a las políticas para
lograrlo

CARLOS ZORRO SÁNCHEZ

Profesor Universidad de los Andes - Cider

Presentación

El presente trabajo contiene algunas reflexiones puramente preliminares acerca de la naturaleza multidimensional del desarrollo en los distintos ámbitos territoriales en que tiene lugar y de las implicaciones de esta concepción sobre las políticas dirigidas a promoverlo en el ámbito específicamente regional. La pretensión de este documento no va más allá de recoger, a manera de notas de clase, los temas tratados por el autor en la sesión a su cargo dentro de la Cátedra Low Maus 2007, organizada por la Universidad Industrial de Santander.

El texto está organizado en dos partes: la primera examina la noción de dimensiones del desarrollo y su fundamento y presenta una propuesta de clasificación de tales dimensiones, en tanto que la segunda se refiere específicamente al tipo de políticas de promoción del desarrollo regional que se desprenden de esa concepción multidimensional, y para ilustrarlo se acude, como referencia, a los planteamientos de la llamada “estrategia de desarrollo económico local”.

1. Las dimensiones del desarrollo: concepto y naturaleza

Planteamiento básico

El concepto de desarrollo ha sido ampliamente debatido desde hace más de sesenta años. Sin entrar a cuestionar su validez intrínseca¹ ni a discutir los enfoques del mismo que más han influido en el pensamiento de los expertos y en la práctica de los gobiernos, basta aquí con señalar que mientras la teoría ha tendido a dar un giro desde la concepción que lo identifica con el crecimiento económico, en los planteamientos originales de las escuelas neokeynesiana y neoclásica, hasta los planteamientos que lo asimilan a una ampliación de las posibilidades de elección entre múltiples opciones para la realización individual y social (incremento en las libertades del ser humano)², la práctica de los gobiernos y de la mayor parte de los organismos internacionales continúa aferrada a las visiones que lo definen desde una perspectiva puramente económica³.

En otros términos, en gran parte de los medios académicos que se ocupan de la teoría del desarrollo, se trata de enriquecer los planteamientos económicos que

¹ Negada por autores para quienes este concepto se inscribe rígidamente en la visión occidental del mundo, por lo cual no sería aplicable a civilizaciones que no la compartan. Sobre este punto se volverá en breve.

² Expresados en especial por el Nóbel de Economía, Amartya Sen en numerosos textos que de alguna manera se condensan en el libro “Desarrollo y Libertad”, Planeta editores, Barcelona, Santa Fe de Bogotá, 2000.

³ Exceptúan de esta perspectiva el PNUD con su teoría de las dimensiones del desarrollo y algunas otras agencias de las Naciones Unidas que se ocupan principalmente de aspectos sociales en el ámbito mundial.

la sustentan con elementos de otras ciencias sociales, elementos a los que se ha llamado dimensiones⁴. Pero no hay una clara definición conceptual de los mismos y pocos intentos de especificación de su contenido.

En estos términos, es perfectamente válido plantear dos preguntas, entre otras:

*¿Tiene sentido hablar del desarrollo como concepto multidimensional?
¿Por qué?*

*¿Se justifica la discusión acerca del concepto y contenido de las
dimensiones del desarrollo?*

En cuanto a lo primero se propone una respuesta afirmativa dado lo complejo del ser humano cuya trayectoria no puede observarse desde una perspectiva única.

En cuanto a lo segundo, según Alkire⁵, una reflexión sobre tales dimensiones está plenamente justificada por varias razones:

⁴ Como es bien sabido, la discusión reciente sobre la naturaleza del desarrollo ha tendido a polarizarse entre quienes consideran que se trata de un proceso esencialmente económico, cuyo instrumento de medida, el producto o ingreso por habitante, es suficiente en líneas generales, para comprender la situación de una sociedad concreta en términos de bienestar, y quienes niegan a esa perspectiva económica su pretensión totalizante y piensan, por el contrario, que el desarrollo es un proceso extremadamente complejo en el que intervienen múltiples dimensiones propias de la complejidad de la persona humana que es a la vez individuo y ser social. De ahí el famoso debate acerca de la identidad o no entre los conceptos de crecimiento y desarrollo.

⁵ Alkire Sabina, "Dimensions of human development", World Development. Vol 30 # -2, páginas 181-205, Pergamon, Elsevier Science Ltd., Great Britain 2002.

- Permite dar un soporte epistemológico y eventualmente empírico a los enfoques para los que el concepto de desarrollo excede lo puramente económico.

- Allana el camino para la formulación, adopción e implementación de políticas que vayan más allá de este crecimiento.

- Tiende a facilitar la aplicación de metodologías dirigidas a promover el desarrollo con participación de la población interesada.

- Facilita una comprensión mucho más real que la que habitualmente se logra sobre los impactos de las políticas dirigidas a impulsar el desarrollo.

1.1. Algunas aproximaciones al tema de las Dimensiones del Desarrollo

Estas aproximaciones tienden a ser heterogéneas y a veces confusas por dos razones principales:

- No precisan a veces lo que autores que las proponen entienden por “dimensión” y

- Difieren considerablemente entre sí por la heterogeneidad de los puntos de partida de tales autores.

De todos modos ellas tienen muchas coincidencias de fondo que cobran sentido en la medida en que por lo general se deben a que sus enunciados están enraizados en la naturaleza humana. El cuadro No. 1, elaborado con base en la referida síntesis de Alkire, presenta algunos ejemplos de estos distintos enunciados de las dimensiones del desarrollo.

Cuadro No. 1
Algunos enunciados de las dimensiones del desarrollo

AUTORES Y SÍNTESIS DE SUS PLANTEAMIENTOS	
<p>John Finnis</p> <p>“Valores humanos básicos” complemento a Sen. Enfoque: “Razones para actuar que no necesiten más razones”, o sea “¿Por qué hago lo que hago y por qué otros hacen lo que hacen? Esta pregunta, repetida varias veces, llevaría a un conjunto de razones básicas para actuar con fuerte contenido ético: Vida, conocimiento, experiencia estética, excelencia, amistad, auto-integración, auto expresión y religión.</p> <p>Las dimensiones son clases de fines humanos no jerárquicos, irreductibles, inconmensurables y por tanto básicos.</p>	<p>Doyal y Gough</p> <p>Necesidades humanas básicas Parte de dos necesidades básicas: salud física y autonomía. Cada una tiene subcomponentes. Más que dimensiones trae “pre-condiciones” de bienestar no taxativas, sí normativas previa consulta con la gente. Incluyen: nutrición, vivienda, trabajo, ambiente, seguridad, buenas relaciones primarias, seguridad económica, control natalidad, educación básica.</p>

<p>Martha Nausbaum</p> <p>“Capacidades humanas básicas” Idea de partida: refundar en Aristóteles principios políticos. Propone lista capacidades necesarias para existencia digna, sobre las que busca consensos (Rawls). Ellas comprenden varias categorías (das. CZS): a) Vida, salud, integridad personal; b) sensibilidad, imaginación, emoción, razón; c) relación y control entorno político y material.</p>	<p>Shalom Schwartz</p> <p>Valores humanos universales.</p> <p>Se basa en un análisis empírico en varias etapas en 64 países. Prefiere no distinguir fines y medios al examinar esos valores que son 10: Poder, logros, hedonismo, retos, autonomía, universalismo, benevolencia, tradición, conformidad, seguridad.</p>
<p>Max Neef Cat</p> <p>Categorías axiológicas</p> <p>Clasificación genérica validada en trabajos de campo. 10 necesidades y “satisfactores”, cada uno de los cuales tiene cuatro expresiones: ser, tener hacer e interactuar. Las necesidades son subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad.</p>	<p>Narayan D. y Chambers R. Dimensiones del bienestar</p> <p>Estudio empírico 2 fases: 51 y 23 países. Para los pobres la pobreza es multidimensional. Elementos del bienestar son para ellos: Tener bienes básicos, estar y lucir bien, reconocimiento social, seguridad, libertad y bienestar psicológico.</p>

Robert Cummins	Maureen Ramsay
Ámbitos de calidad de vida	Necesidades psicológicas universales
Se basa en revisión textos teóricos y empíricos sometida luego a distintas pruebas. Concluye en 7 ámbitos: Bienestar material, salud, productividad, intimidad/ amistad, seguridad, comunidad y bienestar emocional.	Análisis de textos que la llevan a identificar seis necesidades: supervivencia física, sexualidad, seguridad, amor y afecto, identidad y autorrealización.

Adaptado de Alkire, Op. Cit.

1.2. Las dimensiones del desarrollo, reflejo de las dimensiones de los procesos humanos.

A. *Desarrollo, naturaleza humana y sus procesos.*

Se parte del supuesto de que el desarrollo es un proceso humano o que, al menos involucra al hombre. Por ello, es parte de lo humano y debe examinarse desde una perspectiva humana, antropológica pero no necesariamente antropocéntrica.

Se supone, igualmente, que por este mismo hecho, el proceso de desarrollo no está sometido a leyes científicas deterministas y que, en consecuencia, implica de parte de quienes están involucrados en él la posibilidad y la necesidad de tomar decisiones en las que de una u otra forma, en mayor o menor grado, está comprometido uno de los atributos esenciales de la persona: su libertad, que le permite (y a la vez le obliga) a escoger entre fines diferentes y distintos medios para conseguirlos

Surge así un *elemento -o dimensión-finalista* (qué fin perseguir)- que involucra elementos éticos. Puede llegarse

así a una primera conclusión: el desarrollo implica, necesariamente contenidos éticos en cuanto a los fines que persigue (lo que supone una concepción del mismo) y a los medios que sus agentes están llamados a utilizar para obtenerlo.

A lo anterior cabe sumar que todos los procesos que conducen a eso que se ha llamado “desarrollo” dentro de la visión occidental del mundo tienen lugar en un tiempo, un espacio⁶ y están mediados por una determinada cultura, entendida ésta como una forma de ver el mundo y de aproximarse a él. Esto significa que un proceso de desarrollo no puede concebirse a espaldas de su momento histórico, de su ubicación territorial y de la concepción que sobre el mundo y su futuro tengan quienes hacen parte de una determinada sociedad. Es posible definir estos tres elementos como *dimensiones temporal, espacial y cultural*, respectivamente.

1.3. Aproximación a la definición y especificación del concepto de “Dimensiones del Desarrollo”

Para efectos de estas notas, se consideran dimensiones del desarrollo las distintas facetas, individuales, sociales y de contexto, que permiten entender este proceso en su integralidad y, eventualmente, contribuir a orientar su evolución futura. Esto último supone que se acepta que, al menos dentro de la perspectiva occidental, el desarrollo es algo posible, realizable y, en alguna medida, deseable.⁷

⁶ Que puede corresponder a un ámbito geográfico territorialmente circunscrito (lugar, localidad, región) o a un conjunto articulado de lugares, localidades o regiones ubicados en localizaciones discontinuas sobre el mapa del mundo.

⁷ Tal como ya se indicó, la pretendida validez universal del concepto

A. Elementos de la definición

- a. Los atributos individuales del ser humano
- b. Las relaciones de los seres humanos entre ellos y con otros seres.
- c. Los ámbitos de ejercicio de los atributos y relaciones
- d. La orientación y los criterios que presiden ese ejercicio.

B. Breve referencia a algunos de tales elementos

En primer lugar, es preciso reconocer que el desarrollo humano tiene una dimensión individual en la medida en que involucra atributos que hacen parte del fuero interno y, hasta cierto punto, exclusivo de cada persona, como la posibilidad de amar, discernir o razonar, intervenir, soñar, crear y además de elegir, hacer y disfrutar. El análisis y potenciación de estos

de desarrollo ha venido siendo cuestionada intensamente, en especial durante las últimas décadas, a lo largo de las cuales se ha venido tomando conciencia con una claridad cada vez mayor, que los valores, las concepciones de bienestar y las motivaciones de los seres humanos cambian considerablemente de una cultura y de un momento histórico a otro y que, en consecuencia, no necesariamente todos están llamados a aceptar los paradigmas de la cultura occidental. Esto inclusive ha llevado a poner en tela de juicio la concepción misma de desarrollo, como interpretación para algunos puramente “occidental” de los procesos sociales y como práctica político-económica puesta al servicio de los intereses dominantes en esta cultura. Una crítica a fondo se encuentra, por ejemplo, en Escobar Arturo, “La invención del Tercer Mundo. Construcción y Reconstrucción del Desarrollo”, Grupo editorial Norma, Santa Fe de Bogotá, 1996, especialmente páginas 13-15, 30-39, 51-111

atributos individuales corresponde a la psicología y no es directamente objeto de estudio de los procesos de desarrollo social a que se refieren las presentes notas, aunque es indudable que tales procesos dependen en gran medida de valores, actitudes y comportamientos de carácter individual, de los que no es posible hacer caso omiso si se busca avanzar efectivamente por la vía del desarrollo social, independientemente de la definición que se adopte para éste.⁸

Ahora bien, el individuo a que acaba de hacerse referencia no es aislado; de una u otra forma se relaciona con un entorno bien sea inmediato o territorialmente discontinuo, dentro del cual encuentra otras personas de su especie, organismos o instituciones formados por éstas o seres no humanos que influyen en su vida. El propósito y la forma como se llevan a cabo esas relaciones con diversas personas, instituciones o seres de especies diferentes (proceso relacional), resulta esencial en los procesos de transformación y desarrollo de una sociedad. Estas relaciones, cuyas modalidades actuales son en gran medida resultado de la evolución histórica, no son igualitarias en la mayor parte de los casos: ellas implican asimetrías, jerarquías y ejercicio del poder con sus consecuencias de dominación, dependencia y, en ocasiones, explotación de unos individuos o grupos por otros. Los conflictos y tensiones derivados de esta compleja red de interacciones son fácilmente entendibles.

⁸ Es relevante considerar a este respecto la teoría de Lawrence Kohlberg, expuesta principalmente en "Psicología del desarrollo moral", Desclee de Brower, Bilbao, 1992.

En estas condiciones, si se acepta el desarrollo como proceso de transformación social, y uno de los más importantes al menos desde la perspectiva de las sociedades impregnadas de la lógica racionalista de tipo occidental⁹, se hace necesario incorporar en él estas diversas categorías de relaciones que, de manera simplificada, podrían caracterizarse así:

- Sociales que, de alguna manera, engloban el conjunto de lazos de distinta naturaleza que cada individuo teje con los demás seres humanos de su entorno, por la simple razón de llegar a la vida, hecho social que ocurre en un entorno social, de permanecer en ésta rodeado de seres semejantes a él y, sobre todo, de tratar en ella de llegar a ser lo que se quiere, lo que en la inmensa mayoría de los casos es imposible si el concurso de otras personas.

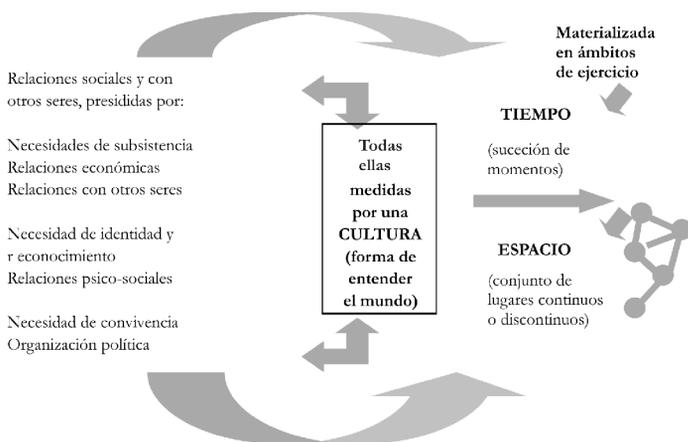
- Económicas que se derivan de la búsqueda común de medios para satisfacer las necesidades de subsistencia.

- Política que surge de la necesidad de asegurar las condiciones de convivencia entre todos aquellos que hacen parte de la sociedad.

- Ambiental que se refiere a las interacciones entre los humanos y los otros seres que hacen parte de su entorno, presididas también, en muchos casos, por las necesidades propias de la subsistencia.

⁹ No es el caso entrar a especificar aquí estas características de las sociedades occidentales contemporáneas que progresivamente fueron tomando forma desde el Renacimiento hasta llegar a las expresiones que prevalecen hoy en día.

El Diagrama No. 1 Elementos incorporados en los procesos y ámbitos de materialización de éstos.



Cuadro No. 2 Orígenes del proceso relacional y elementos para su caracterización

Razones que dan origen a procesos relacionales del ser humano	Relaciones con el entorno humano		
	Caracterización del proceso	Tipos de relación	Observaciones
Búsqueda de medios dirigidos a satisfacer necesidades básicas y complementarias para la subsistencia.	Las necesidades son satisfechas gracias a un proceso – cooperativo o competitivo- de producción, distribución y consumo de bienes y servicios.	Suma de esfuerzos para generar bienes y servicios. Modalidades: Cooperación o Subordinación (Familiar o a través de organización de producción).	Proceso generador de recursos. Atiende algunas necesidades en forma directa. Hace posible atender otras. Da lugar a la llamada “actividad económica”.

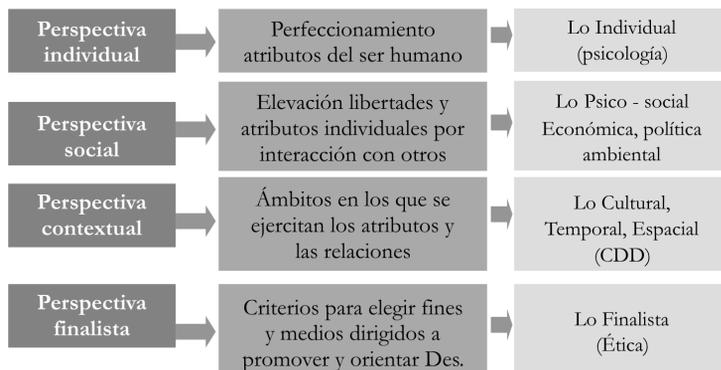
Formación de identidad y búsqueda de reconocimiento a través de intercambios de distinta naturaleza con otros seres humanos.	La formación de la persona obedece a dos factores principales: la herencia genética y las interacciones que establece con otros seres humanos (procesos de socialización primaria, secundaria y terciaria).	Enlace con ancestros	Proceso forjador de identidad: descubre, usa y perfecciona atributos humanos; forma visión del mundo (a partir de cultura dominante), que da lugar a valores y actitudes. Logra reconocimiento de esa identidad (exigencia psicosocial).
		Recepción, procesamiento y asimilación de una visión del mundo y un conjunto de valores y actitudes que se dependen de ella. Formación de vínculos basados en afecto, en méritos, temor o interés.	
Concertación de reglas dirigidas a garantizar la convivencia entre quienes hacen parte de una sociedad.	Pacto social para la organización política de una sociedad.	Derivados del sistema político que se adopte (liberal o absolutista, por ejemplo; unipersonal, aristocrático o democrático).	Proceso referido a la organización política y jurídica. Conduce a regular la convivencia, la asignación y el ejercicio de un poder para que ésta se haga realidad. A él se otorga la potestad de dirimir conflictos y de acudir a la coerción.
	Ejercicio permanente de prácticas para armonizar diferencias y potenciar coincidencias entre personas y grupos.	Sinérgica Independiente Conflictiva Antagónica Violenta.	

Búsqueda de protección contra los riesgos de la naturaleza o de aprovechamiento de los recursos que esta le ofrece.	Relaciones con otros seres		
	Búsqueda a veces de simbiosis con la naturaleza o, en otros casos, de apropiación de ésta y utilización de sus recursos.	Tipos de relación: Conservación, explotación, aprovechamiento, regeneración.	Proceso referido a la relación hombre-naturaleza. Varía según las culturas: e unas las sociedad se siente parte de esta; en otras busca servirse de ella.

C. Marco articulador de las dimensiones del desarrollo

El Diagrama No. 2 presenta cuatro perspectivas que en su conjunto resultan indispensables para comprender el desarrollo como proceso que integra y a la vez es determinado por el ser humano. Ellas son la de los atributos propios de cada individuo, la de sus relaciones de distinto orden con sus semejantes y con el conjunto de la naturaleza, la de los ámbitos en los que tienen lugar los procesos individuales y sociales y el propósito último de éstos, al que deben su sentido y la lógica que debe caracterizarlos.

Diagrama No. 2
Marco articulador de las dimensiones del desarrollo



D. Enunciado propuesto para las dimensiones del desarrollo

De los planteamientos anteriores se desprende la siguiente propuesta de enunciado de las dimensiones o facetas no individuales desde las que cabría aproximarse al desarrollo, así:

- a. Dimensiones integradoras (relacional 1)
 - Económica: Subsistencia, produce bienes y servicios.
 - Psico-social: Promueve atributos, reconocimiento social y posibilidades de autorrealización.
 - Política: Asegura arreglos de convivencia y su realización.
 - Ambiental: Establece relación con seres no humanos.
- b. Dimensiones contextuales (relacional 2)
 - Cultural: Brinda valores, actitudes, comportamientos.
 - Temporal: Ofrece marco histórico y perspectiva futura.
 - Espacial: Ubica el proceso en ámbitos territoriales.
- c. Dimensión finalista
 - Ética: Da criterios de elección y rumbo a las acciones.

Cabe destacar que este enunciado es plenamente compatible con la concepción de desarrollo propuesta por Amartya Sen y que se acepta como postulado en este texto.

E. Las dimensiones del desarrollo: ¿Marco rígido o categorías analíticas ordenadoras?

Para interpretar el enunciado anterior debe tenerse en cuenta que las dimensiones propuestas se refieren al desarrollo como proceso colectivo de carácter social aunque aclarando que éste, necesariamente, se articula con el desarrollo individual entendido como perfeccionamiento progresivo de los atributos propios de cada individuo.

La manera como se ha llegado a las dimensiones retenidas, a partir de la consideración de elementos propios de la naturaleza del ser humano examinado en su doble perspectiva, individual y social, se considera adecuada para comprender un proceso esencialmente humano como el desarrollo, pero no pretende ni puede pretender llevar a una perspectiva única para entenderlo y, eventualmente, para guiarlo. Más aún, las dimensiones retenidas no tienen contenidos rígidos, ni siquiera en cuestiones elementales: un “hábitat comfortable” seguramente no es igual en China, en Australia o en Alaska; pero en todos esos sitios su población aspira a un hábitat ajustado a lo que entiende por “comfortable”.

Por tal razón, y pese al carácter sistémico del abordaje adoptado, no se está sugiriendo que éste se adopte como marco rígido para entender el desarrollo. Simplemente se están planteando algunas categorías analíticas que, se espera, tengan suficiente solidez por estar ancladas de

manera coherente tanto en el concepto de desarrollo como en la naturaleza del ser humano, agente principal y destinatario del proceso. Estas categorías, que este documento identifica con las dimensiones del desarrollo, deberían facilitar el ordenamiento de los distintos elementos interpretativos y normativos que a él se refieren.

En síntesis, cabe puntualizar lo siguiente:

- a. Se trata de un marco analítico que propone una forma de entender el desarrollo como proceso de transformación de las sociedades humanas y de aproximarse a su análisis y, eventualmente, a su orientación hacia el futuro. No se trata, por el contrario, de un listado de sus características o atributos.
- b. Los contenidos de las dimensiones propuestas y las modalidades de sus articulaciones dependen de cada sociedad, del momento histórico por el que atraviese y de la cultura que la informe. Por ello se trata de caracterizar tales dimensiones pero no de definir las de manera rígida ni de presentar listados más o menos comprensivos de sus elementos.
- c. Los elementos que integran cada una de las dimensiones compiten y pueden chocar entre sí o con los elementos propios de otras dimensiones. La importancia relativa de cada una de éstas o de los elementos que las integran es definida por cada sociedad. En este nivel de la discusión simplemente se considera necesario señalar que dada la integralidad del ser humano, nunca parece

pertinente sacrificar alguna de estas dimensiones en aras de otra u otras.

1.4. Algunas precisiones esquemáticas sobre las dimensiones retenidas

A. A propósito de la dimensión finalista

Algunos autores, Milton Friedman, por ejemplo para no citar sino un caso paradigmático entre muchos otros, consideran que el desarrollo se rige por normas de las ciencias sociales y, más específicamente, por aquellas que permitirían hablar de la “mano invisible” que guía las decisiones del mercado. Si se acepta este planteamiento, la ética de quien haya de asumir responsabilidades en torno al desarrollo ha de referirse a los medios y no a los fines ya que éstos están predeterminados por la lógica del mercado. Se trata entonces, simplemente, de aplicar de la mejor manera posible las leyes económicas ya que de ella se derivará el desarrollo esperado. Otro tipo de intervención resultaría perjudicial y, por ende, antiética. Sintetizando, si ese fuera el caso, el problema sería técnico e instrumental y sólo ocasionalmente daría lugar a cuestionamientos éticos.

Otros autores, comenzando por los padres de la economía moderna como Adam Smith y John Stuart Mill, entre otros, y llegando hoy en día a nombres como el de Amartya Sen, estiman, por el contrario, que el desarrollo exige una intervención humana que, lejos de estar sometida a leyes inmutables, requiere procesos permanentes de elección, no sujeta a determinaciones previas e ineluctables, entre fines y entre cursos posibles de la acción. De esta manera, el proceso en cuestión

compromete un atributo esencial del ser humano: su libertad y, en consecuencia, no puede mirarse al margen de su dimensión ética, o sea de la posibilidad de elegir “libremente”, entre un conjunto de fines orientadores de la acción, principios que guían su realización y medios que conducen a los fines propuestos.

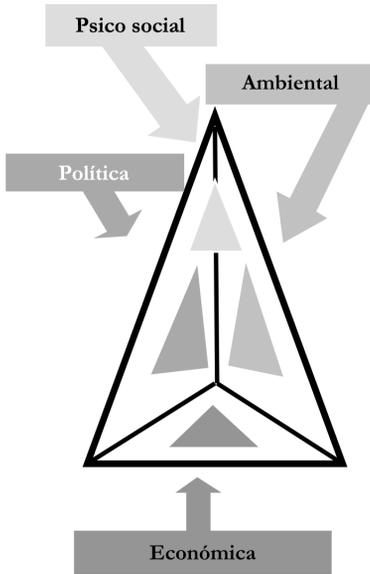
Resumiendo, la dimensión finalista obliga a aproximarse al desarrollo desde una perspectiva de valoración ética de las acciones humanas dirigidas a su promoción, orientación y gestión.

B. Las dimensiones integradoras

Se ha propuesto este término para aquellas dimensiones que, articuladas entre sí, dan contenido al proceso y le confieren su dinámica específica en cada sociedad.

La manera como esta articulación se lleva a cabo para dar forma al proceso de desarrollo podría representarse gráficamente mediante una pirámide que permite acceder a su interior desde cada una de sus caras (dimensiones), todas ellas indisolublemente ligadas entre sí. El desarrollo es visto como algo complejo, pero la expresión “integradora” no tiene pretensiones de “integralidad”, sino, simplemente de señalar que un determinado elemento “hace parte” de lo que se ha llamado desarrollo (Diagrama No. 3).

Diagrama No. 3
Ilustración de las dimensiones integradoras



C. Las dimensiones contextuales

Aunque la expresión “contextual” puede inducir a confusión, es preciso destacar que estas dimensiones no son, en modo alguno, externas al proceso: ellas están profundamente imbricadas en él; sin ellas él no existiría. No obstante, ellas lo preceden y condicionan aunque en algún momento son afectadas por él.

Sin entrar a profundizar en la descripción y el análisis de las tres dimensiones que se propone incluir en esta categoría: tiempo, espacio y cultura, para comprender el sentido de las mismas resulta oportuno parafrasear a H. Lefebvre¹⁰ para quien el mundo es la

¹⁰ Lefebvre Henri, en “La production de l’espace”, Paris, Antropos, 1981

inscripción de un tiempo en un espacio y afirmar que, a su vez, la cultura es su inscripción en una sociedad.

Tal como se mostró al principio de este documento, la discusión sobre las dimensiones del desarrollo, pese a ser relativamente reciente, a dado lugar a numerosas versiones, parcialmente coincidentes pero no siempre conciliables y en ocasiones poco sustentadas. La versión que aquí se presenta, tal como ya se indicó, carece de cualquier pretensión de universalidad, pero busca encontrar bases suficientemente sólidas para entender un proceso tan complejo como el desarrollo. A continuación se mirará éste desde un plano normativo referido a los ámbitos regional y local.

2. Una propuesta estratégica multidimensional: la teoría del desarrollo económico local y su aplicabilidad en Colombia¹¹

Para discutir el punto planteado en el título de esta segunda parte, es preciso iniciar con una breve síntesis de los elementos fundamentales de la estrategia de desarrollo económico local y examinar a continuación hasta qué punto la aplicación de tales elementos es compatible con la situación de las regiones y localidades del país, en el Contexto de los complicados procesos por los que éste atraviesa en la actualidad.

¹¹ La mayor parte de esta segunda parte del documento ha sido adaptada del artículo del autor de este texto, "Desarrollo local endógeno en el marco de la globalización: el caso de Colombia", publicado en la Revista Economía Marche, Fondazione Aristide Merloni, Università Politecnica delle Marche, Italia, Año 25, No. 1/2006

2.1. Desarrollo económico local: conocimientos y mejores prácticas relativas al desarrollo socioeconómico territorial

El problema del desarrollo y la manera de abordarlo, especialmente desde la perspectiva de la estrategia de desarrollo económico local constituye el tema central de este numeral.

2.1.1. El problema y el tipo de soluciones predominantes

Partiendo de las dos concepciones dominantes en la teoría y la práctica del desarrollo, hay que precisar, en primer lugar, que la estrategia de Desarrollo Económico Local adopta como punto de partida una concepción multidimensional del mismo. En consecuencia, parte del supuesto de que desarrollo es más que crecimiento económico y, desde este punto de vista, coincide con lo expuesto en la primera parte de este documento.

Por lo demás, hace énfasis en el hecho de que la noción de desarrollo no puede ser comprendida hoy en día al margen de los procesos que avanzan a escala mundial y especialmente de la globalización que, de manera acelerada y por encima de las tradicionales fronteras culturales, sociales, políticas y económicas, tiende a permear los valores, actitudes y comportamientos de la población mundial en todas las esferas de la vida humana y aún en las regiones y localidades más apartadas.

Por lo demás es ampliamente reconocido que la expansión de este proceso, que de alguna manera tiende a promover la homogenización cultural, económica, social y política de los pueblos bajo el auspicio de las naciones

dominantes en el mundo, genera crecientes tensiones tanto en el interior de las naciones como en el plano internacional. En efecto, esta pretensión homogeneizante tiende a chocar con el creciente individualismo, que busca preservar las formas de expresión propias y heterogéneas de los distintos lugares y que se expresa de manera colectiva en la esfera mundial -valga la paradoja- a través del renacer de nacionalismos y regionalismos que en algún momento llegaron a creerse superados.

Esta tensión se manifiesta también en lo institucional ya que mientras surgen organismos cuya jurisdicción tiende a extenderse sobre todo el planeta, se consolidan en muchos países procesos de descentralización que buscan fortalecer la autonomía regional y local en la toma de decisiones y en la asignación de los recursos disponibles, procesos que implican la transferencia a las instituciones regionales y locales de funciones, atribuciones y recursos que eran anteriormente del resorte de las instancias nacionales.

Cabe destacar que, aunque esta tensión está igualmente presente en los procesos de crecimiento y desarrollo social y económico de los distintos países, es indudable que ella ha sido relegada a un plano secundario en las discusiones, con el argumento, defendido por muchos de los líderes de la globalización económica, de que para resolverla basta con dejar que las fuerzas del mercado actúen libremente en todos los países y regiones, de manera tal que unos y otras se limiten a tratar de articularse con las economías más pujantes, para recibir de éstas los beneficios derivados de las innovaciones que generan y del dinamismo que las caracteriza, y a buscar nichos de mercado en los que puedan insertarse

para competir exitosamente con los productos de otros países y regiones.

Según la interpretación dominante en la práctica política, corresponde a los gobiernos y a las sociedades estar atentos a los mensajes de los mercados internacionales, para que la referida inserción resulte exitosa, lo que exige, en todos los casos el logro de niveles de alta competitividad comparados con los que se registran en los otros países que buscan ubicarse en los mismos mercados. Esta inserción es susceptible de generar beneficios económicos y sociales a los países y de garantizar procesos nacionales y locales de crecimiento y desarrollo sostenibles en el mediano y el largo plazo. Como puede apreciarse, se trata de procesos claramente orientados desde afuera, siguiendo los signos y mensajes de los mercados internacionales, independientemente de las implicaciones que éstos puedan tener a corto plazo, siempre que el respectivo país esté en capacidad de darles una respuesta eficiente.

2.1.2. La estrategia multidimensional propuesta por el enfoque de Desarrollo Económico Local¹²

¹² Existe ya una amplia bibliografía sobre el tema; entre otros textos de mencionan los siguientes, mas asociados con América Latina: Albuquerque Francisco, “Espacio, territorio y desarrollo económico local”, Centro de Estudios Regionales Universidad del Bío-Bío, 1995; CEPAL, “Descentralización y desarrollo económico local. Una visión general del caso de Colombia”, Alberto Maldonado, febrero de 2000; CEPAL/GTZS, Aghón Gabriel, Albuquerque Francisco y Cortés Patricia (eds), Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina: Un análisis comparativo”; CEPAL, “Desarrollo Económico Local y Descentralización: Aproximación a un marco conceptual”, Antonio Vásquez Barquero, febrero de 2000; Vásquez Barquero Antonio, “Política económica local. La respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo”, ediciones Pirámide, Madrid, 1993 y “Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno”,

A diferencia de la anterior, la estrategia de desarrollo económico local (DEL), sin negar la necesidad de buscar y obtener una inserción ventajosa en los mercados mundiales y sin renunciar a aumentar la competitividad para lograr este tipo de inserción, considera que una y otra no son suficientes para generar procesos de desarrollo sostenibles a escala nacional y regional, si no están acompañadas de procesos endógenos de carácter multidimensional en las regiones y localidades.

En efecto, dadas las condiciones de países altamente desiguales como Colombia, la inserción en los mercados mundiales puede favorecer apenas a los grupos privilegiados, con lo que se incrementaría la desigualdad social, o, peor aún, sólo a firmas multinacionales que se limiten a la búsqueda de menores costos de producción.

Por esta razón, la estrategia DEL propone un énfasis compartido entre el mejoramiento de las condiciones locales, perfectamente compatible con los planteamientos de Sen y las aproximaciones multidimensionales al desarrollo, y la inserción en los mercados mundiales propia de la globalización, siendo el primero condición de la segunda. Desde esta óptica, el desarrollo económico local es un proceso mediante el cual se realzan las capacidades, la voluntad y la acción

ediciones Pirámide, Madrid, 1999; Cuervo Luís Mauricio, "Desarrollo económico local: leyendas y realidades", en "Territorios", Universidad de los Andes, CIDER, No. 1, enero 1999; Helmsing Bert, "Alianzas, instituciones mesoeconómicas y aprendizaje. Nuevas iniciativas de desarrollo económico local y regional en América Latina; Instituto de Estudios Sociales La Haya, Octubre, 2001.

de grupos de población territorialmente circunscritos, con el fin de impulsar colectivamente el crecimiento económico en beneficio del conjunto de la población del área en cuestión. Para lograr esto, es cada vez más claro que los productos (bienes o servicios) de tales procesos deben estar en capacidad de competir ventajosamente en los mercados mundiales. Sin embargo, esto sólo es realizable, si se cumplen varias condiciones entre las que se mencionan las siguientes:

- A. Regiones con potencial aprovechable para la organización y ejecución de proyectos económicamente rentables en contextos altamente competitivos. Al respecto cabe subrayar que las recientes experiencias de diversos países y regiones ponen de presente que, contrariamente a lo que se aceptó durante muchos años, las ventajas competitivas nacionales, regionales y locales, que determinan en gran medida el éxito en los mercados internacionales, no dependen sino en un grado relativamente bajo de las ventajas comparativas de partida y que, en consecuencia, el referido potencial está cada vez más ligado a la capacidad de “agregar valor” por parte de una determinada unidad económica (incluyendo regiones y países) que a la dotación inicial de recursos naturales.
- B. Grupos de personas arraigadas en la región o localidad, con voluntad de servicio, capacidad técnica y administrativa y espíritu empresarial, dispuestas a iniciar o fortalecer empresas de producción y distribución de bienes y servicios susceptibles de inducir el crecimiento económico y de generar beneficios para la población regional y local.

- C. Estudios de desarrollo regional y local que, sin desconocer la relevancia del componente puramente económico de ese desarrollo, lo trasciendan a través de la identificación y diseño de procesos endógenos en los que sea la población en su conjunto, con el apoyo eficaz de las instituciones existentes o que hayan de crearse, la que defina las grandes orientaciones de las acciones llamadas a promover el desarrollo en sus regiones y localidades y asuma de manera directa o indirecta la gestión de tales acciones, haciendo uso las capacidades que haya adquirido, sin abandonar por ello los grandes lineamientos de la política nacional.
- D. Estrategias elaboradas con base en los estudios a que se refiere el literal anterior, capaces de transformar a las regiones y localidades en entornos competitivos, bajo el supuesto de que en la economía globalizada el posicionamiento adecuado de los bienes y servicios ofrecidos por una determinada región no depende exclusivamente de los procesos productivos y administrativos de las empresas individualmente consideradas, sino también -y en alto grado- de un entorno social, cultural, tecnológico, económico y político que sustente adecuadamente la actividad de las mismas y contribuya a proyectar sus productos hacia el exterior.
- E. A partir de la transformación a que se refiere el literal precedente, un contexto social, económico e institucional dispuesto a apoyar las acciones que se requieran, por cuanto comprende la estrategia, se identifica con ella y con sus instrumentos específicos

- y tiene voluntad para respaldarla y para adoptar medidas que faciliten su éxito.
- F. Estudios que identifiquen estas acciones, las caractericen, diseñen y programen su realización, a través de proyectos en las distintas dimensiones del desarrollo.
 - G. Estudios de factibilidad que demuestren la solidez de los proyectos respectivos, tanto desde un punto de vista técnico y económico como y sobre todo, desde el punto de vista de un desarrollo integral en el sentido de que tienda a elevar la calidad humana y las condiciones de vida de los habitantes de la localidad.
 - H. Un apoyo técnico y administrativo que tenga la capacidad y el compromiso de contribuir eficazmente al éxito de las acciones que se lleven a cabo dentro de la estrategia.
 - I. Infraestructuras de producción y comercialización aptas para facilitar los subprocesos de producción, almacenamiento y transporte de los bienes y servicios resultantes de las actividades efectuadas en el marco de la referida estrategia.
 - J. Un conjunto de encadenamientos con otras actividades de producción, distribución y servicios, que aumenten la eficiencia de los procesos que se realizan en cada uno de los establecimientos. Tales encadenamientos pueden tomar la forma de “clusters” si a través de ellos se articulan establecimientos ubicados en la misma localidad o en localidades muy próximas entre sí.

K. Un conjunto de alianzas con entidades públicas y privadas, nacionales o internacionales que permitan a la región, a la localidad y a sus empresas, proyectarse hacia ámbitos de alcance nacional e internacional.

Entendida en estos términos, la estrategia de desarrollo económico local permitiría la conformación de una “competitividad sistémica”, que fuera el resultado de la articulación entre las diferentes dimensiones del desarrollo a través de la movilización del conjunto de la sociedad de una región o localidad dadas. De esta manera, su esfuerzo tendería no sólo a facilitar su inserción satisfactoria en el mundo globalizado, sino que haría posible llevar a cabo esta inserción sin renunciar a riqueza propia de las especificidades regionales y locales -naturalmente también de las nacionales- y con el pleno aprovechamiento del potencial de la región o localidad, en beneficio del conjunto de los habitantes de la misma.

De lo expuesto hasta aquí se desprende claramente que el proceso de desarrollo regional y local propuesto por la teoría del Desarrollo Económico Local es esencialmente multidimensional. Si bien debe tener un fuerte soporte económico, sus posibilidades de éxito dependen en gran medida del contexto social, cultural y político-institucional de las regiones que son objeto de la estrategia, sin olvidar la importancia del manejo sostenible de los recursos naturales.

2.2. Relevancia de la estrategia DEL en Colombia hoy

Esta sección plantea en primer lugar un postulado conforme al cual el fortalecimiento de los niveles regional

y local es condición básica para una inserción más ventajosa del país en la globalización; realiza en segundo lugar un breve análisis de los logros y restricciones de las estrategias que han involucrado expresamente la dimensión territorial dentro de las grandes orientaciones de la política nacional y termina con una discusión de los aportes posibles de la estrategia de desarrollo económico local al mejoramiento de las condiciones sociales y al logro de una proyección internacional más relevante y ventajosa de Colombia en los mercados mundiales.

2.2.1. Planteamiento básico

El reciente proceso de desarrollo colombiano revela una incapacidad relativa tanto para alcanzar niveles de aceptables de gobernabilidad, mediante el logro de consensos básicos y el cese de actividades de los grupos armados irregulares, como para insertarse de manera satisfactoria en la globalización.

Se estima que más allá de coyunturas específicas, existen razones de fondo que han contribuido a esta debilidad. En efecto, parece claro que, al menos en parte, la incapacidad a que se ha hecho referencia puede atribuirse tanto a la imprecisión de una imagen de futuro capaz de orientar la voluntad y la acción de los colombianos, como a los fenómenos de exclusión social y económica prevalecientes y a la incapacidad de los dirigentes para implementar políticas internacionales fundadas más en el potencial humano, institucional y natural disponible en el país que en las iniciativas de organismos, gobiernos y empresas internacionales cuyos

intereses por lo general no son coincidentes con los de Colombia¹³.

Ahora bien, una de las condiciones para romper esta incapacidad es justamente la de fortalecer la capacidad técnica, administrativa e infraestructural de las regiones y localidades, con miras a sustentar en ella propuestas que respondan a las necesidades y posibilidades de la población, que comprometan a ésta en su realización y que puedan hacer uso de un potencial técnico y organizativo disponible en esos ámbitos, apto para hacer de tales propuestas, soluciones competitivas en los mercados mundiales. En otros términos, se trata de convertir en realidad el ya trajinado aforismo “pensar global, actuar local”, pero fundamentando esta actuación en un conjunto de fortalezas competitivas locales pero susceptibles de proyectarse a la esfera nacional.

La estrategia DEL pretende dar respuesta a este desafío.

Evidentemente, el análisis riguroso de los requisitos para el éxito de una estrategia de esta índole, y de las posibilidades de que ellos sean satisfechos en las distintas regiones

¹³ Entre los abundantes trabajos sobre el tema se mencionan los siguientes a título puramente ilustrativo: Garay Salamanca, Luis Jorge, “Colombia, entre la Exclusión y el Desarrollo”, Contraloría General de la República, Ossa Escobar Carlos, Contralor, Bogotá, 2002; Misas Gabriel, “Desarrollo económico y social en Colombia siglo XX”, Universidad Nacional, Bogotá, 2001; PNUD, DNP, ACCI, “10 años de desarrollo humano en Colombia”, Alfaomega Colombiana, Bogotá, 2003; Montenegro Armando, Rivas Rafael, “Las piezas del rompecabezas. Desigualdad, pobreza y crecimiento”, Taurus, Bogotá, 2005; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, “La guerra, un callejón con salida”, Informe de Desarrollo Humano para Colombia 2003”, Bogotá 2003; Garay Luis Jorge (coordinador), Talleres del Milenio, “Repensar a Colombia”, ACCI, PNUD, Tercer Mundo Editores, Bogotá 2002.

colombianas, excede el ámbito de estas Notas, las cuales se limitan a proponer algunas respuestas hipotéticas, dirigidas a animar el debate sobre tres preguntas fundamentales, a saber:

- ¿Es la estrategia de Desarrollo Económico Local (DEL) compatible con las características del país y con las condiciones por las que atraviesa actualmente?
- Si la respuesta fuere afirmativa ¿es adecuada para promover el desarrollo en un país como Colombia? ¿Es beneficiosa para el mejoramiento de sus condiciones internas?
- ¿Contribuye positivamente a su inserción en un mundo globalizado?

Para hacer este análisis conviene adoptar dos perspectivas complementarias:

- ¿Qué se ha ensayado hasta el momento en materia de políticas territoriales en Colombia y qué se ha logrado con ellas?
- ¿Qué aporta y qué no puede aportar la estrategia DEL en Colombia hoy?

2.2.2. ¿Qué se ha ensayado y qué se ha logrado?

Las políticas de desarrollo territorial en Colombia ha sido objeto de trabajos recientes que han abordado su análisis de manera rigurosa. Por tal razón este documento se limita a retomar de manera absolutamente esquemática algunas conclusiones de tales trabajos que

se refieren de manera más o menos directa al tema del mismo¹⁴.

A. En primer lugar, el giro de ciento ochenta grados que se aprecia en las políticas territoriales colombianas desde finales de los años 50 hasta la actualidad ha llevado a remplazar las estrategias globales de ordenamiento del territorio nacional por acciones puntuales tendientes a resolver problemas específicos en algunas regiones o localidades, a partir de criterios de necesidad y prioridad centralmente definidos y a trasladar progresivamente a los municipios y, en menor grado, a los departamentos, la responsabilidad de los procesos de desarrollo los ámbitos territorial y local, a través del proceso de descentralización puesto efectivamente en marcha a partir de 1983 y que, por lo demás parece compatible con la tesis predominante de la conveniencia de una menor intervención del Estado en la vida nacional. De manera más específica, esta estrategia puede caracterizarse por los siguientes rasgos:

¹⁴ Indudablemente los más amplios y actualizados de éstos son los de Moncayo Edgar, “Las políticas regionales en Colombia: De la intervención activa al retraimiento del Estado”, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2004 y “Nuevos enfoques del desarrollo territorial: Colombia en una perspectiva latinoamericana”, Universidad Nacional de Colombia, PNUD, CEPAL, Bogotá 2004. Sobre la descentralización el trabajo más completo es el del Departamento Nacional de Planeación de Colombia, Dirección de Desarrollo Territorial, “Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década”, 4 tomos, Imprenta Nacional de Colombia, Bogotá, 2002; Artículos antiguos pero que tienen perspectivas que, a juicio del autor, siguen teniendo validez son los de Pradilla Emilio, “La política urbana del Estado Colombiano”, en “Ideología y Sociedad”, No. 9, 1974, Zorro Sánchez Carlos, “Las políticas regionales en Colombia”, en *Economía Colombiana*, No. 151, Bogotá, 1983.

- a. Ausencia de una política de desarrollo espacial a escala nacional. Se considera que una intervención estatal dirigida a promover determinadas ciudades o regiones más allá de las orientaciones del mercado constituye una injerencia indebida en las fuerzas que lo rigen¹⁵.
- b. Estrategias de promoción de inversiones o mejoramiento de condiciones de vida focalizadas sobre regiones críticas definidas desde el centro. La intervención del Estado sobre el territorio a través de orientaciones de política o de gestión directa tiene razón de ser únicamente en casos de ingobernabilidad o de existencia de obstáculos al funcionamiento del mercado que no pueden ser removidos por la sola acción del nivel local, como la presencia de cultivos de uso ilícito, de actores armados irregulares grandes insuficiencias en las infraestructuras de transporte ligadas al comercio internacional¹⁶.
- c. Profundización de la descentralización en aquellas regiones que no requieren ser objeto de intervenciones directas en los términos del literal anterior¹⁷.
- d. Predominio sectorial en el enfoque del desarrollo. Lo territorial carece de importancia estratégica salvo en las zonas críticas. Pese a lo anterior, resultan interesantes algunas experiencias de coordinación entre gobiernos territoriales que han tratado de

¹⁵ En este sentido se pronuncia en particular Moncayo, *op. cit.*

¹⁶ Es el caso de programas como el Plan Nacional de Rehabilitación, PNR, el Programa Nacional de Desarrollo Alternativo, Plante, o el llamado Plan Colombia impulsado por los dos últimos gobiernos con el auspicio de los Estados Unidos.

¹⁷ Estrategia ésta que, sin embargo, no ha sido clara en el actual gobierno.

aunar esfuerzos en pro del desarrollo económico y social, con participación de diversos grupos sociales y empresariales. Tal es el caso de la llamada Mesa de Planificación Regional Bogotá - Cundinamarca que trasciende el marco puramente institucional y que, en tal virtud, se acerca de alguna manera a los planteamientos de la estrategia de Desarrollo Económico Local¹⁸.

- B. En el marco de este proceso el Gobierno nacional ha buscado el fortalecimiento de la capacidad administrativa, financiera y, en algunos casos, institucional de los gobiernos municipales y departamentales, pero no se ha ocupado de impartir directrices conceptuales y estratégicas con respecto a los procesos de desarrollo que tienen lugar en los respectivos ámbitos territoriales, salvo en lo que respecta a las orientaciones esencialmente de carácter formal que se refieren a la preparación, ejecución y seguimiento de los planes de desarrollo departamentales y municipales. Más aún, estas orientaciones se han dirigido casi exclusivamente a los funcionarios de las respectivas administraciones y ha olvidado por lo general a las demás fuerzas sociales que actúan los municipios y departamentos¹⁹.

¹⁸ Alcaldía Mayor de Bogotá, Gobernación de Cundinamarca, Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, Departamento Nacional de Planeación, "Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca, Un espacio para unir voluntades", Bogotá, 2003.

¹⁹ Esto pese a que en la concepción inicial del PDI, dirigido a fortalecer la capacidad de las administraciones municipales, se hacía énfasis en la participación ciudadana en los procesos decisorios. No obstante, este componente aparece casi totalmente desdibujado en el balance de la descentralización contenido en el estudio del DNP, op. cit.; por ejemplo en el tomo 1, páginas 118 y siguientes que se refieren a la capacidad de gestión.

- C. A lo largo de estas últimas décadas, el desarrollo territorial colombiano se ha caracterizado, entre otras, por las siguientes características:
- a. Una concentración creciente en Bogotá DC, Antioquia y Valle del Cauca que, según los estimativos más recientes del Departamento Nacional del Planeación, reúnen cerca del 38% de la población y un 49% del PIB y poseen niveles de ingreso muy superiores y de pobreza muy inferiores a los de la mayoría de las restantes regiones²⁰. Las cifras en cuestión ponen de presente una progresiva agudización de los desequilibrios regionales.
 - b. Procesos frágiles de crecimiento en la mayor parte de las regiones distintas a las que acaban de mencionarse, por cuanto no sólo tienden a ser lentos, sino que por lo general son inducidos desde fuera y cuentan con escasa base local.
 - c. Escasa sostenibilidad de la mayor parte de los programas y proyectos productivos locales y regionales, dada la escasez de los recursos, la insuficiente capacidad de gestión y la inestabilidad de las políticas públicas de apoyo. Hay que reconocer empero que tales programas y proyectos han generado en diversas regiones y localidades un “know how” no despreciable en términos de participación y gestión.

²⁰ Las cifras respectivas pueden consultarse en la página del Departamento Nacional de Planeación, “Información básica departamental” a la cual se puede tener acceso a través de la línea electrónica del gobierno nacional <http://gobiernoenlinea.gov.co>

- d. Algunas iniciativas locales, interesantes pero aisladas y que hasta el momento no han comenzado a mostrar resultados en escala importante, suscitan expectativas favorables en el mediano y el largo plazo²¹.

Lo expuesto permite afirmar, al menos con carácter de hipótesis, que las experiencias recientes en materia de desarrollo regional y local no han sido satisfactorias en Colombia, si se juzgan bajo criterios de crecimiento acelerado, equidad social y convergencia interregional. Es por ello razonable estudiar y eventualmente promover la aplicación de una estrategia de desarrollo diferente. ¿Puede ser ésta la que corresponde a la concepción del Desarrollo Económico Local esbozada en el numeral 2.1?

2.2.3. ¿Qué aporta y qué no puede aportar la estrategia DEL en Colombia hoy?

Teniendo en cuenta las características de la estrategia en cuestión y las actuales condiciones del desarrollo colombiano, el presente numeral plantea brevemente la posible contribución que ella sería susceptible de brindar a este desarrollo, así como algunos de los obstáculos que debería superar para este propósito. Este análisis permite de alguna manera acercarse a las posibilidades de una estrategia multidimensional para el desarrollo colombiano.

²¹ Además de la ya citada de Bogotá —Cundinamarca y de planes prospectivos como los del Valle de Cauca, Antioquia y Medellín, cabe destacar el programa de promoción de Agencias de Desarrollo Económico Local, impulsado por el Ministerio de Comercio Exterior con apoyo del PNUD, que busca generar en los entornos regionales y locales, condiciones favorables para que los proyectos productivos que en ellos se implementen, beneficien al conjunto de los respectivos habitantes.

A. La lógica de la estrategia frente a los problemas nacionales

De la confrontación entre la estrategia DEL y los desafíos que enfrenta el proceso de desarrollo regional en Colombia es posible desprender las siguientes consideraciones:

- a. La estrategia permite abordar los tres elementos básicos requeridos para la ampliación de la esfera de las libertades, dentro de la concepción del desarrollo humano propuesta por Amartya Sen y acogida en este artículo: capacidades, oportunidades y acción.
- b. Dentro las dimensiones que hacen parte de ese desarrollo según el numeral 1 de estas Notas, la estrategia aborda el tema económico de una manera original que tiende a establecer de entrada un puente con las otras dimensiones, lo que ameritaría un estudio de su adecuación al caso colombiano. En efecto, la estrategia DEL:
 - Permite a la población local intervenir en los respectivos procesos decisorios, bajo el supuesto de que en esa forma no sólo satisfacen el derecho y el deber que como seres humanos les compete de participar en las decisiones que afectan sus condiciones de vida, sino que aumentan la eficiencia y la eficacia de las decisiones en la medida en que su participación en la adopción de las mismas los compromete a trabajar activamente para que su implementación sea exitosa.
 - Pretende extender de manera explícita a todos los actores sociales, la posibilidad de beneficiarse de

las inversiones que se realicen, tanto en términos económicos como de mejoramiento en sus condiciones de bienestar.

- c. El Desarrollo Económico Local, desde la perspectiva analizada en estas páginas, busca que los procesos de desarrollo surjan y se consoliden en ámbitos territorialmente definidos, lo que haría necesario el fortalecimiento económico y social de las regiones y localidades. Para lograrlo sería indispensable tomar en consideración tanto el potencial diferente de cada una de ellas, como los requerimientos de la equidad. Estas dos dimensiones no quedarían simplemente subordinadas a las exigencias del crecimiento económico nacional sino que “dialogarían” en un mismo plano con la dimensión económica en un ámbito regional o local.
- d. La incorporación de la estrategia DEL en el ámbito de la globalización obligaría atener en cuenta de manera explícita los procesos de “desterritorialización” o más bien de “reterritorialización” que se desprenden de la dinámica de las redes sociales y económicas propias de la globalización, sin olvidar, en ningún momento, que sólo una adecuación del entorno respectivo antes de la llegada de tales actividades permitiría a tales regiones y localidades aprovechar el crecimiento derivado de aquellas en beneficio de la mayoría de la población. Las orientaciones de la estrategia en cuestión parecen absolutamente pertinentes para lograr este propósito en un país como Colombia²².

²² La discusión acerca de las relaciones entre lo global y lo local ha sido tratado por autores cada vez más numerosos en el curso de los últimos años y no es del caso ampliarla en estas Notas. Entre quienes han brindado aportes más originales y sistemáticos a este respecto está Castells, Manuel,

e. Como corolario de lo anterior, conviene resaltar tres factores que justamente contribuyen a abrir posibilidades a las regiones colombianas en una coyuntura de reorganización de los mercados nacionales e internacionales:

- La diversidad cultural del país que multiplica las ofertas a los actores sociales y económicos interesados en hallar lugares adecuados para la implantación de sus actividades.
- La política territorial del Gobierno colombiano dirigida a extender y homogenizar la prestación de los servicios básicos en todo el territorio nacional.
- El proceso de descentralización que confiere posibilidades decisorias a los actores locales.

Las experiencias positivas en otros países se limitan a corroborar que la estrategia en cuestión es susceptible de promover el desarrollo en regiones y localidades con características muy diversas, siempre que las acciones que se emprendan logren una movilización del conjunto de las respectivas fuerzas sociales²³.

particularmente en su obra, “La era de la información: economía, sociedad y cultura”, tres tomos, Alianza Editorial, Madrid (2002) y en el libro que escribió con Borja Jordi, “Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información”, Tercera Edición, Taurus, Madrid, 1998.

²³ Entre los numerosos textos que estudian las experiencias de procesos basados en la estrategia de desarrollo económico local particularmente en Italia y España, se cita por su carácter ampliamente comprensivo el documento virtual de Canzanelli, Giancarlo, “Preguntas acerca del Desarrollo Económico Local. Una guía bibliográfica a las respuestas”, *Center for international and regional cooperation for local economics*, CERCLE (versión electrónica, 2005).

B. Condiciones para una estrategia de desarrollo multidimensional en el ámbito regional, vistas desde la perspectiva DEL y obstáculos derivados de la realidad colombiana

- a. Condiciones de la estrategia vistas desde la lógica del proceso de Desarrollo Económico Local²⁴.

El éxito de una estrategia de desarrollo económico local requiere el cumplimiento de un conjunto de condiciones que deben ser satisfechas a todo lo largo del proceso de gestión de la misma²⁵. Tales condiciones pueden enunciarse en la siguiente forma:

- Actores sociales informados acerca de los objetivos de la estrategia, de su justificación, sus implicaciones, sus exigencias desde un punto de vista técnico y administrativo, su programación, las responsabilidades que a cada uno competen, los recursos disponibles y comprometidos y las modalidades de su ejecución, seguimiento y evaluación.
- Actores sociales con capacidad para comprender la información que les sea suministrada conforme al punto anterior y para aplicarla a los procesos de decisión en que fuere relevante.

²⁴ El planteamiento de estas condiciones ha sido elaborado por el autor de este artículo y adaptado a la lógica de la estrategia de desarrollo económico local enunciada por diversos tratadistas. Cf. Zorro Sánchez Carlos, "Hacia una gerencia de la participación de la sociedad civil en los procesos de desarrollo", Ponencia presentada al Curso - Seminario sobre Gerencia Social, Ministerio de Acción Social - Ruta Social (Banco Mundial - PNUD), Matagalpa, Nicaragua; edición policopiada.

²⁵ Cuyas fases, siguiendo una de las formulaciones más comúnmente aceptadas serían las de planeación, organización, ejecución, seguimiento y evaluación.

- Actores sociales motivados para comprometerse y participar activamente en los procesos de desarrollo económico local. Esta motivación depende, entre otros, de cuatro factores principales: inclusión de todos los interesados, sin distinciones, dentro de los procesos en cuestión; posibilidad de deliberación previa a las decisiones y de disenso respetuoso, que no se opone a un acatamiento crítico, por parte de quienes no compartan la decisión que se adopte; libertad de expresión de todas las ideas y opiniones que se tengan, sin temor a represalias de ninguna índole por parte de las demás personas o entidades; confianza en los restantes actores vinculados a los procesos, por cuanto se estima que sus objetivos e intervenciones están permanentemente orientados hacia el bien común. Si estos factores no se cumplen, difícilmente se encontrarán personas motivadas para vincularse activamente a los referidos procesos.
- Actores sociales organizados en la medida en que tienen un propósito común y unos consensos básicos que les permiten aunar esfuerzos con miras a lograr el referido propósito.

b. Visión desde los actores

Dentro de la misma lógica del numeral anterior, cabe especificar los aspectos a los que deben responder las condiciones allí enunciadas.

- La información debe suministrar a los ejecutores elementos de juicio para realizar una gestión eficiente y eficaz; a la comunidad bases para participar en los procesos decisivos y a las instituciones herramientas para poner en marcha las decisiones respectivas.

- La formación que se brinde a los ejecutores debe facilitarles la aplicación de técnicas adecuadas de gestión; a la comunidad fundamentos técnicos para comprender y aplicar la información que reciban, así como una cultura cívica que los lleve a comprometerse con el bien común de su localidad y su región y a las instituciones una clara comprensión de los propósitos de los programas y proyectos y capacidad técnica y administrativa para orientar la gestión de los mismos.
- La motivación de los ejecutores debe conducirlos a la acción, la de la comunidad a cooperar efectivamente en los programas y proyectos y a las instituciones a materializar su voluntad política de convertirlos en realidad.
- Finalmente, la organización debe dotar a los ejecutores de recursos adecuados para el logro de los objetivos propuestos y facilitar la conformación de alianzas y redes entre los miembros de la comunidad, las instituciones y otros agentes externos interesados en los programas de desarrollo local y regional.

c. Algunos obstáculos para el logro de esas condiciones

Al analizar las condiciones de los actores colombianos llamados a participar en la estrategia de desarrollo económico local, se aprecia un conjunto de obstáculos que es preciso superar para lograr las condiciones enunciadas.

Aunque no es del caso entrar en el análisis de tales obstáculos, lo que excedería el alcance del presente

documento, conviene por lo menos hacer alusión a cuatro aspectos que resultan particularmente delicados en el manejo de aquellos:

- La necesidad de superar la exclusión, las restricciones a la libertad de expresión y la falta de confianza que reduce la legitimidad de las invitaciones dirigidas a poner en marcha una estrategia de desarrollo económico local. Esta superación pasa en el primer caso por una profunda reorganización de las relaciones sociales y en el segundo y el tercer caso por la solución del conflicto armado que atraviesa el país. Siendo realistas, los mencionados obstáculos pueden hacer imposible a corto plazo la aplicación de una estrategia de desarrollo económico local en ciertas regiones y localidades, pero no bastarían para impedirlos en otras.
- La necesidad de que los habitantes de las diferentes regiones y localidades identifiquen propósitos comunes, que logren comprometerlos en un esfuerzo colectivo para lograrlos. Ello supone niveles de confianza que hagan posible que ese compromiso se convierta en realidad para lo cual es necesario satisfacer lo señalado en el ítem anterior.
- La búsqueda y adopción de una solución práctica al dilema competencia - cooperación entre los actores económicos y sociales vinculados a la estrategia de desarrollo económico local. Este dilema, cuya solución teórica probablemente no ha sido satisfactoria, puede ser resuelto puntualmente en la práctica, según se desprende del análisis de diversas

experiencias exitosas de aplicación de la estrategia en cuestión²⁶.

- La necesidad de establecer hasta que punto una estrategia como la que se discute, que exige una participación activa de los poderes públicos, es compatible con una política nacional que busca reducir la función del Estado a sus aspectos puramente reguladores, salvo en el caso de situaciones social, económica o políticamente críticas.

C. La estrategia de desarrollo multidimensional frente a los desafíos y paradojas de la realidad colombiana

Resumiendo lo expuesto hasta este punto, es posible sostener que la aplicación de una estrategia de desarrollo multidimensional en Colombia, tomando como referencia los planteamientos de la estrategia DEL, se enfrenta a un conjunto de desafíos internos y externos y que debe resolver varios dilemas o paradojas.

a. Entre los desafíos se cuentan:

- La superación del conflicto armado, sin lo cual vastas regiones quedarán al margen de la estrategia, por falta de condiciones para su aplicación.
- Las disparidades regionales y locales de partida en términos de disponibilidad de recursos humanos, financieros y materiales.

²⁶ Al respecto cabe mencionar el fenómeno observado en ciertos clusters de cooperación entre empresas que coexiste con situaciones de competencia entre las mismas y que a dado lugar al neologismo de “cooperencia”.

- Los bajos niveles de competitividad que caracterizan la mayor parte de la actividad productiva colombiana frente a los estándares internacionales.
- La falta de experiencia en la implementación de estrategias similares en Colombia.
- La fuerte competencia entre empresas y países en los mercados mundiales.
- La creciente concentración de los poderes decisorios en estos mercados.
- El manejo excluyente del proceso de globalización²⁷.

b. Entre los dilemas o paradojas, que en opinión del autor tienen soluciones al menos en la práctica concreta se mencionan:

- La necesidad de impulsar un desarrollo endógeno (que con frecuencia se confunde de manera errónea con un crecimiento hacia adentro), con la realidad de un país cada vez más abierto hacia el mundo exterior y su influencia en diferentes campos.
- La necesidad de contar con inversiones cuantiosas, que en muchos casos deberán provenir de fuera de la región y de la localidad, inclusive de compañías multinacionales, en el marco de una estrategia que privilegia el logro de impactos y efectos de carácter regional y local.

²⁷ Puesto de manifiesto en la obra ampliamente difundida de Stiglitz Joseph, “El malestar en la globalización”, Bogotá, editorial Taurus, 2002

- La necesidad de una participación activa del sector público en los procesos de desarrollo económico local, en un momento en que prevalece tanto en el ámbito nacional como en el internacional la tendencia hacia un progresivo retiro del Estado, principalmente en el campo económico.
- La necesidad de realizar un programa absolutamente incluyente y participativo, en un medio caracterizado por fenómenos de marcada exclusión y decisiones autocráticas, particularmente en lo que al aspecto económico se refiere.
- La necesidad de hacer efectivas la cooperación y la solidaridad de los diversos actores sociales y económicos regionales y locales, en un contexto cada vez más.
- Individualista y caracterizado por la competitividad a ultranza que frecuentemente culmina con la desaparición del adversario.

CONCLUSIÓN

Sí a la tentación de la utopía, no a la ingenuidad.

Estas Notas se han limitado a examinar de manera preliminar en primer lugar una concepción multidimensional del desarrollo y, en segundo lugar, la posibilidad de diseñar e implementar políticas de desarrollo regional y local que tengan un carácter multidimensional explícito, para lo cual se han tomado como referencia los enunciados de la Estrategia de Desarrollo Económico Local. Como resultado de este examen cabe concluir que la hipótesis según la cual

este tipo de estrategia es posible e incluso adecuado para las condiciones colombianas, puede mantenerse y que, en consecuencia, cabría diseñar y aplicar, al menos en algunas regiones y localidades, políticas de desarrollo de carácter multidimensional, basadas en los planteamientos de la referida estrategia. Mas aún, parece pertinente estudiar hasta qué punto ella podría articularse de manera coherente con una política de desarrollo también explícitamente multidimensional, de alcance nacional, que, al menos en gran medida, surja de las regiones y localidades.

Lo anterior no obsta para reconocer que tal estrategia dista mucho de ser una panacea para los problemas del país y que su implementación deberá superar obstáculos y desafíos considerables. Por tal razón, se ha inscrito como acápite a esta conclusión el subtítulo en cursivas: No importa que algunos consideren que se trata de una estrategia utópica; como lo decía algún autor, las utopías de hoy son las realidades de mañana, pero no puede caerse en la ingenuidad de suponer que su aplicación sería expedita y que conduciría en breve a profundas transformaciones económicas en el panorama nacional y en su configuración territorial. Se sugiere, sin embargo que, probablemente, sí está en capacidad de promoverlas y de convertir en realidad al menos algunas de ellas en el mediano y el largo plazo.

A continuación se plantean algunas de las razones que sustentan esta apreciación:

La estrategia DEL puede generar sostenibilidad para los procesos de desarrollo regional y local (a través de

capitales tangibles e intangibles), pero no garantizar procesos sostenibles.

La estrategia DEL puede generar cambios culturales importantes pero no en el corto plazo.

La estrategia DEL no resuelve automáticamente el conflicto eficiencia-equidad pero genera un diálogo que puede darle salidas al menos parciales.

La estrategia DEL no implica una mirada complaciente sobre el propio territorio sino una visión crítica frente a sus posibilidades en un mundo globalizado.

Como consecuencia de lo anterior, la estrategia DEL no es un simple ejercicio tradicional de planeación local sino un proceso complejo, pese a lo reducida que pueda ser su escala.

Esta complejidad se deriva de la necesidad de trabajar simultáneamente diversas dimensiones del desarrollo: las unidades productivas y sus procesos en los ámbitos regional y local (dimensión económica), el entorno social inmediato (dimensiones social y cultural), el entorno institucional (dimensión político-institucional) y el mundo globalizado (dimensión espacio-temporal), jugando en todos ellos un doble juego: competencia y alianzas.

A la complejidad descrita debe sumarse la lentitud de los procesos: los tiempos del desarrollo no son los mismos de los gobiernos; se requiere visión de largo plazo y constancia para realizarla. Los apresuramientos conducen al fracaso.

En esta línea, la estrategia DEL debe aprender de las experiencias de otros países; no copiarlas. Esto implica un proceso previo de reflexión e interiorización.

Indudablemente, la estrategia DEL puede incorporar innovaciones importadas a los procesos productivos regionales o locales. No obstante, esto no basta; a largo plazo ella debe promover la generación de innovaciones en la respectiva región o localidad y lograr su aprovechamiento allí o en otro ámbito territorial.

La estrategia DEL implica la posibilidad y la necesidad de que el nivel local sea capaz de asumir sus responsabilidades con relativa autonomía frente al nivel central que desaparecería como ejecutor y garante de los programas. Las disparidades en las condiciones de desarrollo de las distintas regiones y localidades colombianas obligan, sin embargo a cuestionar este aspecto de la estrategia, en la medida en que puede traer como consecuencia una mayor concentración de los procesos de desarrollo, tal como ha venido ocurriendo con la política de descentralización.

Para terminar, se afirma que, en las condiciones actuales, sí vale la pena apostarle a una política multidimensional de desarrollo en las regiones colombianas y que, sin dejar de lado las limitaciones y cuestionamientos que le han sido planteados, la estrategia de desarrollo económico local puede aportar elementos valiosos al esfuerzo que se realice para tratar de convertir en realidad los propósitos de esa política.

El caso de las Agencias de Desarrollo Económico Local, ADEL

ALEJANDRO HOYOS HERNÁNDEZ

Coordinador Regional Programa PNUD – Art Gold – Redes Colombia

ZOILO PALLARES VILLEGAS

DTN Programa PNUD- Art Gold –Redes Colombia

OSVALDO CASTELLETTI

ATP programa PNUD-Art Gold Colombia

A manera de introducción

Hace un poco más de dos décadas en las universidades colombianas se empezó a trabajar el tema de la historia regional y la historia empresarial como un enfoque diferente para interpretar la realidad nacional teniendo como objeto de estudio principal al empresariado y los territorios. En estos estudios se encontró un claro predominio de las micro, pequeñas y medianas empresas y en las cuatro principales capitales, en cambio, era claro el predominio de la gran empresa. El conocer la naturaleza y estructura de aquellas, se volvió un tema relevante de investigación para los centros académicos, los gremios y el gobierno mismo. El papel estelar de estas se vivió en los noventa cuando la apertura económica y los acuerdos comerciales con otros países hicieron de las Mipymes un segmento empresarial en boca de todos, frente al temor de su desaparición ante la nueva competencia global. Se buscó entonces una estrategia que permitiera la sobrevivencia de dichas empresas, estudiando la situación y posición que habían asumido en otros países del mundo como Italia, España, Chile, etc., países que se constituyeron en referencias obligadas como ejemplos

exitosos de competitividad de las Mipymes, casos que se identificaban con un elemento común: la asociatividad, expresada en formas organizativas innovadoras tales como: consorcios, redes, cadenas de valor, empresas solidarias, cluster, distritos industriales, áreas sistema, agencias de desarrollo, etc. Estas tres últimas figuras, por su parte, eran la más alta expresión de trabajo cooperado y eficiente entre los empresarios pequeños y medianos y de estos a su vez con los gobiernos regionales y la comunidad local. Integraban a su vez los otros elementos mencionados: la historia local con su vocación, identidad y experticia, tomaba como foco de acción las Mipymes, utilizaba la estrategia asociativa para elevar su competitividad e integraba en esta a todos los actores y agentes del desarrollo públicos, privados y sociales, haciendo de sus regiones empresas altamente competitivas. Por ello hablamos genéricamente de Asociatividad Territorial. Esta es en esencia el modelo transferido a Colombia por el programa APPI, la Cooperación Descentralizada Europea y el PNUD en el año 2003, y que hoy se denomina ART GOLD –REDES, cuyas experiencias en líneas muy gruesas se presentan en este documento.

Unas reflexiones generales

La primera reflexión general se refiere a la relación y la distancia que se encuentra normalmente, también en este tema, entre la teoría y la práctica. Generalmente son siempre más las teorías que las prácticas, añadido a que muchas veces hay poca coherencia entre la una y la otra. O hay también mucha “libre interpretación” en la aplicación de aquellas sobre el terreno. En este tema

en particular desde los años sesenta y mucho antes, más de un teórico y muchos estudiosos del tema del desarrollo, empezaron a destacar la importancia de lo territorial y dentro de este lo local, como un “nuevo factor importante” para las empresas y particularmente para su competitividad.

Así, desde la economía del desarrollo se abrió un espacio muy importante a otra ciencia social, la geografía económica y dentro de ésta a la economía del espacio o economía espacial, la cual a su vez le dio cabida al análisis espacial. Aquí en algún momento se introdujo el tema de la economía urbana con su referencia central a los costos de transporte y las economías de escala como variables clave. A partir de las primeras se desarrolló en particular la teoría de la localización, teniendo como eje central los rendimientos crecientes, hasta llegar a las teorías de la aglomeración, más recientes, que recogen la experiencia de los Distritos Industriales, las Áreas Sistema, en Europa y en el caso norteamericano los Cluster. Sin ser muy precisos ni exhaustivos sobre el tema, varios de estos caminos convergen en la teoría del desarrollo endógeno, que se ha constituido en fundamento del Desarrollo Local y particularmente del Desarrollo Económico Local.

A estas teorías han aportado muchos de los grandes pensadores sociales y particularmente de la economía: Marshall, Von Tunen, Hirschman, Coase, Krugman, Porter, Omaha, Vásquez Barquero, Garofoli, Canzanelli, Camagni, Amin, Aydalot, Valdani, Alburquerque, Boisier, etc., entre otros. No estamos huérfanos entonces de teoría sobre el desarrollo económico local, ni en autores, ni en escritos sobre el mismo, pero si se

observa que entre la teoría y la práctica sigue habiendo grandes abismos, porque como siempre, a veces se toma el título de moda, y al trasladarlo a la realidad casi siempre se toman pedazos sueltos de una concepción o de otra y sobre el terreno no hay aplicación plena, ni coherente, ni sostenida en el tiempo de dichas teorías hasta que llega seguramente esa misma teoría con otro título y se abandona la anterior a medias sin haber obtenido resultados importantes para la gente y menos aun transformaciones profundas en las sociedades y comunidades locales. Para éstas, que son normalmente crédulas y nunca abandonan la esperanza de lograr algún día condiciones de vida digna, avanzan como pueden, casi siempre entre frustración y frustración, y se prestan para ser conejillos de indias de dichas teorías, y mientras tanto, muchos de nosotros, como consultores, estamos mirando a ver cual es la novedad para vender a la gente, ojalá que tenga buenos recursos financieros, para seguir viviendo de las mismas, así no haya ninguna transformación de la realidad.

La segunda reflexión tiene que ver precisamente con la aterrizada de esa teoría a la realidad. Si en economía llevó (lleva aún) décadas y millares de hojas escritas para separar los conceptos de crecimiento y desarrollo y que se entienda lo mismo por parte de los economistas, investigadores sociales, académicos, funcionarios públicos, dirigentes privados, gobiernos, etc., tengo la impresión que algo similar ocurre con el caso de la “reciente moda” en nuestro entorno suramericano del concepto de Desarrollo Económico Local. He visto en nuestro medio como con este nombre se cobija, desde el punto de vista espacial, desde el proyecto relacionado

con una escuela, un centro de salud, una vereda, un corregimiento, un municipio, una provincia, una subregión, un departamento, una ecoregión y hasta la suma de varias de estas últimas. También se arroja con dicho título, de manera separada y puntual, temas como la infraestructura, el trabajo, el empleo, la generación de ingresos, la pobreza, la informalidad, la creación de empresas, etc. Y en el caso colombiano se le ha añadido el conflicto, los desarraigados, los reinsertados, los desplazados, los vulnerables, las mujeres cabezas de hogar, las minorías étnicas, lo rural, etc., dependiendo no tanto de las necesidades locales sino del interés del donante que aporta los recursos, del gobernante de turno, de la presión de algún gobierno extranjero, del consultor, etc.

Al final, todos esos ejercicios pueden ser válidos si se convierten en una masa crítica importante, visible, y logra interesar al Estado para convertirlo en política pública. Pero como ésta puede tardar en nuestro medio décadas, por miles de razones de todos conocidas, muchos de estos programas y proyectos, al realizarse “sultos”, sin el acompañamiento del Estado, contribuyen más bien a la profundización del problema o a mantener las comunidades en el círculo del subdesarrollo, y no al mejoramiento del bienestar colectivo, dependiendo del enfoque dado. El resultado es que los habitantes de los territorios terminan elevando sus niveles de desconfianza hacia “los otros” (organizaciones externas, gobierno, entidades internacionales, etc.). Se autodefinen como no creyentes en nada ni en nadie, sospechando todo el tiempo que una vez más serán utilizados, su autoestima y dignidad decaen una y otra vez y su esperanza vuelve

por inercia y por enésima vez a las manos del político local de turno, quien sí le da en concreto el tamal o el puesto público al hijo recién egresado, resolviéndole el problema inmediato.

La tercera reflexión general se relaciona con el tema de la sostenibilidad de los procesos. Así como se ha definido a Colombia como un gran país exportador de muestras, -exceptuando claro los siete productos primarios que representan alrededor del 70% de las mismas: café, petróleo, carbón, níquel, flores, banano y esmeraldas-, se puede decir que es igualmente una nación experta en adelantar experiencias piloto, sobre todo en el campo económico y social. La particularidad es que casi ninguno de ellos es autosostenible en el tiempo, no tienen continuidad de mediano y largo plazo y no permite acumular conocimiento y experiencia, lo que eventualmente conduce a buscar e implementar la última moda internacional, -particularmente en el campo que nos concierne - aunque casi nunca se llegue aplicadamente a desarrollar siquiera la penúltima.

La última reflexión general, se refiere a la fragilidad de los procesos asociativos territoriales, tanto o más que los sectoriales. Casi dos décadas de experiencias nacionales e internacionales de fomento de la cooperación en nuestro medio entre empresarios de diferente tamaño, han mostrado que infundir en ellos como aspecto principal, o privilegiado, el espíritu de cooperación sobre el de la competencia, o mejor aun la cooepetencia, como un instrumento vital para la sobrevivencia de sus empresas en un mundo globalizado y altamente competitivo, ha implicado, para quienes se han atrevido a dar este salto cualitativo en su conciencia y forma de

percibir el mundo de hoy, un proceso largo, complejo y no pocas veces doloroso, pues ha conllevado a un difícil cambio mental y cultural definitivo en sus vidas y empresas. Y hemos observado también que en ese proceso de transición entre una y otra forma de ver y hacer las cosas, hay muchos avances y retrocesos, dudas y contradicciones que someten al mismo, a una gran fragilidad. El quitarle el patrocinio financiero o acompañamiento institucional al proceso, el cambio del dirigente gremial o del funcionario que llega con otra idea en la cabeza o le parecen muy lentos o irrelevantes dichos procesos, pueden echar al traste en un día o un mes el trabajo paciente de años de construcción de confianza y cumplimiento de compromisos por parte de un grupo empresarial o social.

Imagínense entonces lo delicado y la alta responsabilidad institucional y personal que implica impulsar y desatar procesos más amplios de construcción de una visión de territorio, de concertación entre actores y agentes públicos privados y sociales para llevar a cabo acciones conjuntas de alto impacto en la población local, -llámense programas, proyectos, etc.- y más aun cuando pretendemos construir un plan de acción común de mediano plazo con el objetivo cierto de llevarlo a la practica, plan al que hay que ponerle uñas y dientes fuertes, es decir, incorporar al mismo instituciones reales, gente de carne y hueso y la plata suficiente para desarrollarlo acorde a los compromisos adquiridos por cada uno o por la organización común construida. Este último podría ser el caso el caso de las Agencias de Desarrollo Económico Local, ADEL.

Un acercamiento conceptual

EL Desarrollo Local tiene su base en el Desarrollo Humano y éste abarca el desarrollo económico local; su fundamento se encuentra en la teoría del desarrollo endógeno, constituyéndose por tanto en un “modelo” de desarrollo que parte “desde abajo y desde adentro”, es decir desde el municipio y la provincia, y por lo tanto sus logros serán siempre, algunos de corto, pero la mayoría de mediano y sobre todo de largo plazo, puesto que implican un compromiso participativo e incluyente desde las regiones muy alto – cosa aun mas difícil en un país con altísimos niveles de centralización, como el nuestro-.

Tradicionalmente los economistas interpretaron el Desarrollo desde un enfoque positivista como un proceso económico con fines múltiples y jerarquizables, así como de recursos escasos y polivalentes (¿casas o armas?, ¿orden o libertad?), pero con poca comprensión de la complejidad y una visión sistémica de los procesos sociales. Muchos lo asimilaron a crecimiento y consecuentemente adoptaron como principales indicadores del mismo el PIB y el PIB por persona.

El PNUD bajo el enfoque del Desarrollo Humano propuesto inicialmente por Sen y otros, interpreta el Desarrollo como un proceso de ampliación de las opciones de la gente. O como lo dice el Informe de Desarrollo Humano del 2006: “Este consiste ante todo en permitir a las personas tener una vida que valoren y en permitirles aprovechar su potencial como seres humanos”.

En cuanto a la teoría del desarrollo endógeno, argumenta que cada factor y el conjunto de factores determinantes de la acumulación de capital crean un entorno en el que los procesos de transformación y desarrollo de las economías toman forma. Además, sostiene que la política de desarrollo local permite alcanzar de forma eficiente la respuesta local a los desafíos de la globalización, lo que convierte a la teoría del desarrollo endógeno en una interpretación para la acción (Vázquez B.)

El Desarrollo Local, por su parte se concibe como una estrategia territorial competitiva basada en el aprovechamiento pleno del potencial de utilidad endógeno con la adecuada inserción de impulsos y recursos estratégicos exógenos. El Desarrollo Local tiene un carácter pluridimensional e integrado y supone la implantación de un proceso sistemático y sostenible a largo plazo de dinamización del territorio y la sociedad local, mediante la participación protagonista y corresponsable de los principales actores socioeconómicos y políticos locales (Canzanelli).

El desarrollo económico local, a su vez, es el proceso en el que los interlocutores locales construyen y comparten el futuro de su territorio. En general, la adopción de una estrategia de desarrollo consiste siempre en una elección entre la promoción de empresas locales y la captación de inversión externa o una mezcla de los dos. Todo depende de las condiciones de partida, pero en regiones marginadas, en principio, las empresas locales son preferibles o son la única solución, debido al marco territorial desfavorable existente (Canzanelli).

Basados en el marco conceptual anterior, es que se puede comprender la experiencia que hemos desarrollado en EL PNUD en los últimos cuatro años alrededor del desarrollo local, la cual se enmarca en una de las nuevas estrategias definidas por el Sistema de Naciones Unidas, a saber: orientar y hacer converger los recursos y esfuerzos financieros, materiales y humanos, locales, nacionales e internacionales, hacia territorios claramente definidos en los diferentes países, que creen condiciones estables de sostenibilidad económica y social y alto impacto, y permitan cumplir en cada uno de ellos con los objetivos del Milenio, ODM. A nivel internacional este programa se denomina ART y en cada país se le llama ART GOLD, que significa Redes de Apoyo Territorial para mejorar la Gobernanza y el Desarrollo local. Los socios principales de este programa a nivel internacional son las Agencias del sistema: PNUD, UNESCO, OIT, UNITAR, UNICEF, OMS, UNHCR Y UNOPS. Igualmente son socios estratégicos para Colombia (que es tan solo uno de los 26 países que hizo parte de la iniciativa en el 2004), las organizaciones CITTADINANZATTIVA e IDEASS (innovaciones para el desarrollo y la cooperación Sur-Sur).

Es en este marco que se inicia en Colombia la experiencia de Desarrollo Local, particularmente con el instrumento de las Agencias de Desarrollo Económico Local, ADEL. Debo recalcar que las ADEL son uno de los varios instrumentos que se pueden aplicar en los territorios para fomentar el desarrollo sostenible y los diferentes ámbitos que comprende dicho concepto.

Las ADEL y el Desarrollo Económico Local

Las Agencias de Desarrollo Económico Local, ADEL, son organizaciones territoriales del nivel meso económico, sin ánimo de lucro, de derecho privada y participación mixta, -pública, privada y social- cuyo objeto principal es contribuir a la planeación de la provincia o subregión, articular sus principales agentes de desarrollo, ejecutar proyectos integradores de este nivel territorial y servir de enlace y red con otras agencias en el mundo y la cooperación internacional, así como de los gobiernos departamentales y nacionales y sus respectivos institutos y fondos.

A la fecha tenemos legalmente constituidas seis ADEL en igual número de territorios, a saber: Las provincias de Soto (Área Metropolitana de Bucaramanga) Y Vélez, en el Departamento de Santander, las subregiones de Oriente y Urabá en Antioquia, las provincias del Alto y Bajo Ricaurte -Chiquinquirá, en Boyacá y la subregión centro Andina del departamento de Nariño. Estas ADEL comprenden un territorio aproximado de 50.000 km², una población urbana y semirural cercana a los tres millones de personas - que en el largo plazo sería la beneficiaria final del proyecto-, alrededor de 10.000 unidades productivas que generan más de 50.000 empleos directos y 75.000 indirectos. Adicionalmente, lideramos el proceso de construcción de Agencias en los territorios de Bolívar (Cartagena), Cesar, Oriente del Cauca y Buenaventura, que agrupan una población cercana al 1.500.000 habitantes.

¿Cuál son los fundamentos sobre los cuales están construidas estas Agencias?

1. La concepción de que la sociedad es una sola y el Estado, el Sector Empresarial y la Sociedad Civil, son expresiones distintas de esa sociedad. Que los lazos entre estos tres grandes actores pueden ser fuerte o débil, que pueden existir o no, o estar fracturados en un determinado territorio, relaciones que se harán visibles a partir de una correcta lectura del territorio, cuyo mapa señalará a su vez el punto de partida del trabajo a realizar o el como iniciar el proceso de construcción o reconstrucción de una región y de las instituciones y organizaciones existentes en la misma.
2. El objeto de intervención es el territorio, en una dimensión dada, en nuestro caso la provincia o subregion, al interior de la cual se encuentran presentes no solo los actores y agentes clave del desarrollo local, sino también las cadenas de valor mas significativas del mismo, así como las necesidades y soluciones diferenciadas que dicho espacio económico-social requiere, .
3. El fundamento teórico está dado en el enfoque endógeno, que busca empoderar las fuerzas del desarrollo del territorio intervenido, construyendo identidad y manejando las mismas en buena parte la acumulación y los procesos de cambio. Partimos de la premisa según la cual el desarrollo, en general, es responsabilidad en primer lugar de sus propios habitantes.
4. El fin último es alcanzar el bienestar de todos los ciudadanos del territorio, enfatizando en el desarrollo

humano sostenible, equitativo e incluyente y en la forma de gobernar participativa local.

Apoyados en el primer fundamento, se invita en el territorio a intervenir al proceso de construcción y luego de manejo y gestión de la ADEL, a todos los actores y agentes locales existentes en el mismo (públicos, privados y sociales), buscando con ello desarrollar la democracia participativa y la construcción de consensos que les permita a todos ellos, desde sus diferentes miradas y saberes, establecer su propia visión de futuro y definir el camino para alcanzar la misma. Si se logra este objetivo, se crea una gran base social que permitirá la legitimación del proceso frente a la comunidad en el corto, mediano y largo plazo.

El segundo se relaciona con la necesidad de alcanzar la sostenibilidad económica territorial, basados en una dimensión y acumulación de recursos humanos, materiales, naturales y financieros, que brindan una masa crítica mínima. Porque además es sabido que en las nuevas condiciones impuestas por la globalización librecambista, las mayores posibilidades de sobrevivencia y competitividad están dadas por los productos de marca territorial. En este sentido, el territorio es un “nuevo actor dinámico”, no pasivo, en el juego mundial de la cooperación.

A lo anterior se debe agregar que el desarrollo del siglo XXI, y excluyendo el poder omnímodo de las ETNs, debe permitir recuperar el papel de las Mipymes, cuya localización y mercados se encuentran hoy principalmente en los municipios y provincias en el mundo entero. Por sus múltiples limitaciones, las

Mipymes tienen pocas posibilidades de sobrevivir y más aun de competir, si no se apoyan en los potenciales endógenos de sus regiones, si no se agrupan en figuras asociativas para competir, por ejemplo, en consorcios, cooperativas, cadenas, cluster, distritos o áreas sistema y si no trabajan de manera conjunta para innovar y diferenciar sus productos y servicios de la competencia local, nacional e internacional.

Finalmente el desarrollo en esta época tiene sentido si se orienta a mejorar sustancial e integralmente las condiciones de vida de los habitantes corrientes de los territorios intervenidos, elevando la producción, la productividad, generando nuevos empleos y fuentes de trabajo e ingresos, mejores condiciones de salud y educación, mayor inclusión, participación y oportunidades a las minorías excluidas del progreso en la política, la cultura y la sociedad, es decir, si ese desarrollo se orienta al logro de los ocho objetivos del Milenio establecidos por las ONU para el año 2015.

Estos fundamentos y propósitos generales no son fáciles de aplicar en un país tan grande y heterogéneo geográfica, económica y culturalmente. El enfoque y la práctica adelantada por el programa en el país, ha confirmado que la dimensión apropiada para desarrollar las Agencias de Desarrollo económico Local es el provincial y/o subregional, pues es en ellas donde se ha podido encontrar lo mas cercano a una identidad y homogeneidad económica o social. Conceptos que perviven en el imaginario popular resultado de la continuidad histórica de antiguos “estados soberanos”, a departamentos con el mismo nombre, por ejemplo: caucano, santandereano, “paisa”, etc., para referirse a las

respectivas áreas geográficas que cobijaban identidades que también se manifiestan a un nivel geográfico menor: “Veleños y muy de Velez”, se autodenominan los habitantes de dicha provincia de Santander, “Orientales”, los que viven en el oriente Antioqueño, o “Pastusos” a todos los que pertenecen al departamento de Nariño. En cuanto a la homogeneidad económica, efectivamente en los niveles provinciales o intersubregionales, ha sido más realista y concreto identificar la vocación económica y sus respectivas cadenas de valor en este nivel territorial que en otros mayores, permitiendo resaltar y reforzar la identidad antes mencionada con la vocación natural de los mismos.

Si como repite constantemente K. Omaha, “quienes compiten son las regiones, no los países ni las empresas individuales” (excepto, claro, las Transnacionales) entonces todo parece indicar que dentro de las pocas opciones posibles que tienen las Micro, pequeñas y medianas empresas en las regiones es asociarse territorialmente en consorcios, cadenas, etc. Ahora bien no se trata simplemente de asociar a las empresas per se, sino para facilitarles justamente el acceso a los recursos, tecnologías y fuentes financieras que individualmente no pueden tener, con el objeto final de mejorar su competitividad frente a los competidores mundiales con quienes deben interactuar. Un valor agregado adicional obtenido con este enfoque territorial ha sido el de lograr identificar con mucho mayor detalle la “base económica real” de los municipios y áreas rurales de influencia, visibilizando miles de empresas familiares e informales, que nunca aparecen en los registros estadísticos de las instituciones regionales o nacionales. Ejemplos de ello

son los más de 30.000 pequeños productores rurales de leche en Nariño que sacan diariamente al mercado alrededor de 450.000 litros/día y generan 81.000 empleos; 12.000 familias de pequeños productores hortícolas que generan unos 23.000 empleos en el Oriente Antioqueño con 6.000 hectáreas de cultivos; 3.200 pequeños productores de guayaba que en la provincia de Vélez cosechan anualmente más del 80% de la guayaba que produce el país, generando junto con las 127 pequeñas empresas productoras de bocadillo de la provincia, alrededor de 13.000 empleos en un área geográfica de 19 municipios que cuentan con un poco menos de 200.000 habitantes.

En cuanto a la articulación de los sectores público, privado y social, es un reto aun mayor que el anterior, puesto que no solo los propósitos, metodologías y ritmos de las entidades y organizaciones del nivel local son diferentes, sino que generalmente existen entre ellas rivalidades de diferente tipo que en algunos casos identifican con niveles personales de sus líderes y sus intereses. Sin embargo, en la medida en que las ADEL se plantean como organizaciones sin ánimo de lucro mesoeconómicas, buscan en ese espacio mayor conciliar dichas contradicciones en otro nivel diferente al de las pugnas municipales. Y no es fácil, porque se requiere para hacerlo, autoridad, neutralidad y credibilidad para quien lidere el proceso. Es por ello que organizaciones multilaterales como Naciones Unidas, aboca tareas de este tipo con éxito. Desde luego que una gobernación, alcaldía, gremio, fundación u ONG, podría aparentemente tomar la idea y querer de buena fe desarrollarla en un territorio determinado, pero

tienen casi siempre la debilidad de ser juez y parte del proceso, lo que puede mermar la confianza de dichas instituciones.

De hecho se sabe que hay decenas de intervenciones a los niveles que se mencionaron al principio de este documento de veredas, corregimientos, barrios, comunas, municipios y hasta alcaldías menores de las grandes ciudades -que a mi juicio son territorios y procesos que por su tamaño y objetivos requieren otro tipo de instrumentos diferentes a las ADEL o de un distrito industrial o de un pacto territorial, y caen más bien en la esfera de un Centro de Competitividad, un Parque Tecnológico, un Centro de Desarrollo Productivo, un Centro de Desarrollo Empresarial, una incubadora, etc.-, que se califican como de desarrollo local e incluso mencionan públicamente que están construyendo agencias de desarrollo, sin considerar los elementos mencionados en este documento, y a manera de ejemplo podríamos mencionar los casos conocidos de algunas zonas de Bogotá, del Valle de aburra en Antioquia o el barrio el Peñón de Cali, Valle del Cauca.

Así, estas son unas breves reflexiones sobre una experiencia exitosa -no exenta claro está de muchas trabas y dificultades-, que tiende a hacerse cada día más amplia en el país, en la medida que ha sido adoptada formalmente por el Gobierno Nacional como política pública e incorporada en el Plan de Desarrollo 2006-2010 y algunos Conpes (como el de Buenaventura), y avalada por el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y la Consejería Presidencial Acción Social, entre otros.

Cambio de Era y Nuevos Desafíos para la Ciudad²⁸

Fabio Zambrano

*Director Instituto de Estudios Urbanos
Universidad Nacional*

*“Una ciudad es siempre una ciudad, se halle donde se halle
ubicada tanto en el tiempo como en el espacio”.*

Fernand Braudel

²⁸ Conferencia preparada para la Universidad Industrial de Santander, Cátedra Low Maus, 22 de marzo de 2007. Este documento tiene por destino servir de guía a los estudiantes que asisten a esta Cátedra.

Lo sagrado y lo profano

Las ciudades exitosas son aquellas que han combinado tres características: consolidar un espacio sagrado, ofrecer seguridad y acoger un mercado, un centro comercial²⁹. En diferentes composiciones, encontramos estos tres componentes, y la decadencia de alguna ciudad está asociada al abandono de algunos de ellos. La ciudad nunca abandona la necesidad de contar con estos componentes fundamentales, que los podemos resumir en dos: lo sagrado y lo profano. Por ejemplo, la condición de lugar sagrado lo que hace es evolucionar, transformarse según vayan cambiando las representaciones cosmogónicas. Así, cuando el poder proviene de Dios, se construyen templos, y más tarde cuando el poder proviene del pueblo, se construyen diversos espacios públicos. Antes, se trataba de llegar al cielo con la construcción de templos con sus torres elevadas; hoy con edificios paradigmáticos, como bibliotecas o museos, construcciones culturales evocadoras de la condición sagrada de lo público. En el pasado se buscaba hacer visible el poder centralizado con

²⁹ Joel Kotkin. *La ciudad. Una historia global*. Madrid, Debate, 2006, página 21

el templo, hoy con el espacio público, descentralizado. Antes, cuando existía el universo, es decir una sola verdad, en la ciudad se debía representar en la centralidad, fuese el templo o la plaza, una idea de orden y concierto. Hoy, cuando existe el multi verso, es decir, múltiples verdades, la ciudad es multi céntrica.

La seguridad que debía ofrecer la ciudad estaba representada en la muralla, y en la capacidad de depredar otras ciudades. Hoy, los indicadores de criminalidad, la percepción de seguridad, se convierte en un indicador de gestión pública de primer orden. Cuando la capacidad de una ciudad de ofrecer seguridad decae, sus habitantes migran, como en Roma del siglo V, o el capital se traslada a otra ciudad segura, como sucedió en Nueva York y Londres de los años ochenta; luego, cuando estas ciudades vuelven a ser seguras, regresa el capital y se revalorizan.

La urbanización de la pobreza

En el presente año, 2007, en cualquier día, alguien, llegando como migrante o naciendo en una ciudad, va a convertir el mundo en un planeta de habitantes urbanos, por primera vez en la historia de la humanidad. Entre 1950 y hoy, Tokio pasó de 13 millones de residentes a 35 millones de habitantes. Pero no es solamente este hecho el que se vuelve histórico. También lo es que las ciudades están cambiando su papel histórico y con ello están surgiendo nuevas funciones que desempeñan.

Entre 1969 y 2000, el porcentaje de población urbana de los países en vía de desarrollo creció del 20 al 40%. Además, en este mismo periodo, con la caída de la

natalidad en Europa y Norteamérica, la gran mayoría de la población urbana del mundo reside en ciudades de América Latina, África y Asia. Estos aportes, para el año 2007, harán de la población mundial de mayoría urbana. De estas dinámicas surgen paradojas como lo que sucede en la Amazonia, uno de los lugares de mayor proporción de población urbana en el mundo, pues cerca del 80% de los habitantes de esta región viven en las pocas ciudades que allí se encuentran.

Estos cambios han producido un nuevo contexto urbano. En 1950 solo dos ciudades, Londres y Nueva York, contaban con una población mayor a diez millones de habitantes. Cincuenta años después, había 19, quizá 20, todas ellas situadas en países en desarrollo excepto tres. Para el 2015, según la ONU, habrá 23 mega ciudades, 19 en el Tercer Mundo. Hay que recordar que estas ciudades, antes de la llegada de los europeos, eran grandes centros urbanos, como Tenochtitlan, que vuelve a recuperar la población que tenía en 1500 solamente cuatro siglos después. Pekín, Estambul y Delhi, recuperan su influencia siglos después del contacto con Europa. Es el costo que pagaron por la inserción en la globalización³⁰.

Cada imperio intenta construir su propio universo, su propia verdad. La ciudad, teatro de representación del poder, resulta ser la mejor estrategia para lograr construir esta verdad, puesto que la ciudad es un constructo humano que hace visible el poder. Por esto los imperios conquistan fundando ciudades. Lo hace Roma, España, Inglaterra. Si ya existen, las resignifican. Los ingleses, por toda África y Asia reconstruyen pequeños Londres: Yakarta,

³⁰ *Ibíd.*, página 242

Singapur, Bombay, Calcuta, Shangai, Hong Kong, Ciudad del Cabo, Johannesburgo y Lagos. Al igual que Roma con Itálica, o que Alejandro con Alejandría, la primera ciudad cosmopolita de la historia. El imperio decide sus estrategias urbanas. Este es el caso de Pekín, que en 1900 tenía medio millón de habitantes, mientras que Shangai sólo 37.000. Luego, en 1937, la segunda albergaba a tres millones y medio, más de dos veces que la antigua capital imperial. La condición de puerto define la importancia según las necesidades inglesas. Cada imperio ordena los territorios conquistados según sus necesidades, y esto lo hace con gran eficiencia gracias a las ciudades.

La descolonización de la post guerra trajo modificaciones sustanciales. Los nuevos gobernantes se encontraron con ciudades, réplica de las europeas, en países que no lo eran, y que se encontraban lejos de serlo. Pequeñas y cultas élites educadas a la europea dirigían países cuyos valores no lo eran y sus formas de vida se encontraban ancladas en la tradición, frente a las modernas élites, que se educaban en sus antiguas metrópolis. Estas ciudades, insertadas en la expansión económica de estos años, crecen aceleradamente, gracias a gigantescas migraciones. Ciudades como Bombay, pasa de menos de un millón de habitantes en 1941 a quince millones a fin de siglo³¹. Algo parecido sucede con Calcuta, Delhi, Lagos, El Cairo, y Manila., e incluso Bogotá que pasó de 400.000 habitantes a siete millones en el mismo lapso.

Estos crecimientos están acompañados de una profunda ruptura, que se presenta de manera patética, en la historia urbana. Estas gigantescas expansiones se producen sin el

³¹ *Ibíd.*, página 246

correspondiente incremento de riqueza y poder. Se rompe la historia urbana que hasta entonces se había vivido. Hasta entonces, las grandes ciudades eran el resultado de centralidades económicas y políticas significativas. Eran las cabezas de fuertes poderes imperiales, como había sucedido en Grecia, Roma, el Islam, China, el mundo Azteca, Inca, o el imperio Inglés. Hasta finales del siglo XX ser una ciudad grande significaba ser una ciudad poderosa. Hoy no necesariamente. Lagos es tres veces más poblada que Nueva York.

Ahora muchas de las más grandes ciudades se han hecho grandes en medio de crisis económicas, generando profundas disfunciones sociales y políticas. Se convierten en los ejemplos de desigualdades profundas: un centro moderno, habitado y dirigido por élites occidentalizadas, y una gran periferia pobres e inmersa en la tradición. Ciudades cuyos destinos están determinados por decisiones que se toman en Nueva York, Londres o Tokio.

Las nuevas megalópolis que están surgiendo, se encuentran atrayendo grandes masas de migrantes, en razón a que el campo sigue expulsando población, sea por el cambio climático, sea por la caída de los precios de las materias primas que producían, o por las diferentes y recurrentes violencias. O migras o mueres de hambre. Surgen así realidades urbanas fuertemente segmentadas. Este es el caso de África, donde el número de habitantes urbanos aumentó más del doble entre 1960 y 1980, como resultado de la caída de las exportaciones agrarias, epidemias, guerras, etc., muestran así unas ciudades mal preparadas para administrar el crecimiento urbano. Estas ciudades no se engancharon al tren de la

industrialización, y ahora tampoco lo están haciendo con el de la informática. Además, las élites cultas están migrando a las ciudades globales, como sucede con los técnicos que han remozado al *Silicon Valley*, cuya recuperación tiene que ver con la migración de ingenieros indios y asiáticos. Para fin del siglo XX el 84% de los habitantes de El Cairo vivían en condiciones de marginalidad urbana. Elites occidentalizadas y ricas, y masas islámicas y pobres, es el esquema que se repite en Teherán y Yakarta, por ejemplo. En África subsahariana la tasa migratoria es la más alta del mundo, sin cambio tecnológico en el campo ni industrialización en la ciudad: los migrantes se ven frente al dilema de la miseria urbana o la muerte en la campo. En América Latina, África y Asia habitan mil millones de personas en asentamientos informales, cifra que se puede doblar en 15 años.

Transformaciones de las ciudades

El cambio de era en que nos encontramos navegando ha generado desafíos que demandan transformaciones de las funciones que hasta ahora ha venido desempeñando las ciudades, las regiones y las naciones. En general, el concepto de territorio está cambiando sustancialmente, en razón a que nos encontramos frente a problemáticas nuevas, desafíos que se originan en las nuevas velocidades que ha adquirido la globalización. El “rompimiento de la distancia” está transformando significativamente todos los recipientes territoriales y generando nuevas funciones a las ciudades. En particular, los poderes públicos estatales y supraestatales han presentado fuertes replanteamientos, deterioros si se quiere, en sus

funciones, las cuales fueron diseñadas a fines del siglo XVIII.

La ciudad es, ante todo, un lugar y una comunidad. Esto aparece con claridad en la polisemia de la palabra pueblo, que en castellano significa tanto el lugar como la gente que lo puebla, y, como veremos más adelante, el concepto de ciudadanía está adosado al de ciudad y ello comporta la capacidad de autogobierno. Ayer se perdió esta condición y se trasladó al Estado Nacional. Hoy, con la articulación a sistemas de ciudades, adquiere vigencia económica, logra su propia cohesión social, construye una identidad propia, define sus estrategias de desarrollo y concerta sus propios acuerdos. La ciudad, global, está desplazando a los Estados Nacionales³².

La ciudad, en este nuevo contexto de esta etapa de la globalización, está adquiriendo el estatus de actor político a escala global, traspasando completamente las fronteras que el Estado Nacional había definido como el recipiente en el cual debía desarrollar sus actividades propias.

La morfología nacional: un producto cultural europeo

Una de las limitantes que acarrea este tema es el de la Nación. Esta morfología fue creada en el siglo XVIII, difícilmente desarrollada durante el siglo XIX. Recordemos las dificultades de su implantación en Europa. Precisamente, es una creación europea, y

³² Ver la argumentación que presenta Jordi Borja en su libro: *La Ciudad Conquistada*. Madrid, Alianza Editorial, 2003, páginas 270 y siguientes.

aparece como una nueva morfología. Sin embargo, la historia europea la hace aparecer como el destino de la humanidad y como que toda la historia, desde el origen de los pueblos, está predestinada a la formación de la Nación. Un pasado en común, un presente en común, un futuro en común, rezaba el paradigma construido en el siglo XIX.

La Nación surge bajo principios unificadores, siendo su función histórica la de superar las fragmentaciones en que se hallaba sumido el continente. Ya Inglaterra se hallaba unificada, sin necesidad de una revolución burguesa y había logrado establecer unas reglas de juego entre la naciente burguesía y la monarquía que estaba dando excelentes resultados: nace el imperialismo inglés. Por lo tanto, el desafío en el continente es el de iniciar el camino de la unificación política. El naciente capitalismo lo exigía. El mercantilismo no tanto.

Así, la Nación surge como una creación europea, como solución a las fragmentaciones económicas, políticas y culturales. Varios países europeos logran consolidar una capital nacional entrado el siglo XIX, algunas en el siglo XX. Con ello se da inicio a la ficción de la creación de la homogeneidad: de los mercados, de las culturas, de la identidad y la pertenencia. Al comenzar el siglo XXI se constata que estos propósitos no pasaron de ser una mera apariencia y que las culturas locales no fueron avasalladas por la cultura nacional.

Aparece entonces el concepto de Nación con un manto de universalidad, que se juntó con otros

como la democracia, el desarrollo de la ciencia, que se suman con otro aún más universal, la modernidad³³. De esta manera se construyó una ecuación, donde la sociedad que quisiera ingresar a la modernidad debía aprobar el curso de construir la Nación, pues este es el camino para lograr cohesión y coherencia y evitar así los contrarios: inconsistencia e incoherencia, las que están acompañados por su perversión ideológica: el nacionalismo. Recordemos que hoy cumple cincuenta años de existencia del proyecto de unión europea y los titulares de la prensa europea que registra el hecho destacan que por primera vez en la historia de los países que suscribieron el tratado no ha habido una sola guerra.³⁴

La naturaleza de la Nación se encuentra en el ejercicio de la condición humana de sociabilidad, de ser sociales por naturaleza. La forma como se agrupa, bajo principios de coherencia y cohesión puede ser denominada morfología. La Nación es una morfología más que se puede encontrar en la historia. Se pueden encontrar numerosas, diferentes: bandas, hordas, etnias, tribus, reino, imperio. Estas morfologías no siempre aparecen en líneas evolutivas. Aquí aparece una morfología: la ciudad. Estas morfologías son universales, se encuentran en todas partes. El régimen de castas sólo aparece en la India. Una morfología particular fue el feudalismo. Sólo se dio en el Japón y Europa. Por diversas razones históricas, es allí donde surgen las naciones. Donde hay pasado feudal esta morfología tiene éxito³⁵. Inicia

³³ Marcel Gauchet, et al Nación y Modernidad. Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires, 1995, página 9

³⁴ Ver: El País, Madrid, 20 de marzo, 2007

³⁵ *Ibidem*, página 14.

su aparición en el siglo XV, se desarrolla entre los siglos XVI al XVIII y se expande entre la revolución de independencia de los Estados Unidos, 1776 hasta la segunda guerra mundial.

En términos históricos, la Nación es un caso particular, no es universal. Nace en Europa porque allí encontramos que el continente posee una experiencia histórica de formarse como una superficie cultural unificada. Además, posee la experiencia milenaria de contar con intercambios de especies en una misma latitud.

Otro factor es el de contar con la experiencia feudal, de ruralización del poder, político y simbólico. Esto permitió la necesidad de establecer reglas de juego políticas para la administración de las ciudades. “El aire de la ciudad nos hace libres”. Se desarrolla una práctica política que va a permitir la construcción de la democracia, base fundamental de la modernidad, además de ser centro de mercados, base del mercantilismo, condición del capitalismo, otro pilar de la modernidad.

La Nación nace en un lugar específico, en un momento preciso: Europa, y es exportado a sus colonias. El modelo se construye en Francia e Inglaterra y la primera exportación se hace a los Estados Unidos³⁶. En Japón, por decisión desde arriba, en 1868 se decidió adoptar la

³⁶ Una hipótesis para comprender el éxito de la exportación del modelo de Nación a Norte América es el de encontrarse en la misma latitud que Europa: el encontrar ecosistemas similares permitió el desarrollo de culturas similares. Ver: Jared Diamond. Armas, gérmenes y acero. Breve historia de la humanidad en los últimos trece mil años. Barcelona, Debate, 2006. Ver en especial el capítulo 10: Horizontes abiertos y ejes inclinados.

Nación como modelo, así como la ciencia y la tecnología, es decir, algunos rasgos de la modernidad, no todos, pues la verticalidad de la sociedad no se abandona. Esto lleva a observar que la modernidad también está asociada a un elemento sagrado: el protestantismo.

La nación es una morfología que exige unas condiciones históricas específicas para su desarrollo. Donde no se cumplen estas condiciones, como en China, por ejemplo, lo que se fortalece es el nacionalismo, el fundamentalismo en el Islam, o el comunismo en Rusia. No es una morfología universal, no es plural, es singular. Es una entre varias. No es obligatoria para todo el mundo. Pero, la modernidad nació en aquellos países donde surgieron las naciones.

En nuestra argumentación, la Nación nació en aquellos países donde el capitalismo industrial tuvo su origen. Hoy cambia el capitalismo y con ello cambian las funciones de la Nación, las cuales, al parecer no se hacen tan necesarias como sí lo fueron en el nacimiento del capitalismo. El mismo racionamiento se puede hacer con el concepto de región: no es obligatorio, no es universal ni es eterno.

Otros escenarios urbanos

Hace cincuenta años Mahatma Gandhi soñaba con la creación de una nación india centrada en la aldea. Sin embargo, la economía se desplazó de un sistema rural y agrario a un sistema que ya adquiere rasgos de post industrial: el 30 % de los ingenieros informáticos del mundo son indios. Mumbai, que va a constituirse en la segunda urbe del mundo, después de Tokio. Calcuta se

convierte en el *call center* del mundo, dando ejemplo del cambio en la oferta de servicios urbanos. Pero, Kolkata, como fue rebautizada, sigue siendo el ejemplo de “calcutización”: gran población de miserables urbanos en una ciudad globalizada manejada por un dirigencia ilustrada y rica.

Pero es en Asia Oriental donde se encuentra la evolución urbana más impresionante del presente. Las ciudades de esta región siguieron la vía trazada por Osaka y Tokio: expansión urbana asociada a un rápido desarrollo económico. Para los años sesenta, la mayoría de las ciudades de Asia eran clasificadas como del tercer mundo. A fines del milenio, ciudades como Seúl, Taipei, Singapur y Hong Kong ya no caben en esa clasificación. La receta: conquista de mercados externos e industrialización³⁷. El mayor proceso migratorio de la historia de la humanidad se está sucediendo en la China, donde cerca de cuatrocientos millones de personas se están desplazando del campo a la ciudad en el corto lapso de dos décadas.

La ciudad modelo de Asia ha sido Singapur. Fundada en 1819, para resolver las necesidades comerciales del imperio inglés, se convierte en colonia británica en 1867. Pronto la ciudad se convierte en el destino de migrantes indios, malayos, árabes, judíos, quienes forman una sociedad cosmopolita, en un escenario donde las ciudades como tal están ausentes. La mayoría de sus habitantes, la población del mundo del trabajo, son de origen chino. En 1965 Singapur adquiere la independencia, y nace una república que ocupa una superficie de apenas seiscientos

³⁷ Seguimos la argumentación de Kotkin, op. Cit. Capítulo 17.

kilómetros cuadrados, acosada por vecinos amenazantes y miseria urbana.

A pesar de este escenario adverso, la élite emplea la soberanía para desarrollar uno de los modelos urbanos para el siglo XXI, evitando la corrupción. Allí se forjó un nuevo modelo de urbanismo asiático, donde se aplicó la planificación urbana integral. La clave se encuentra, al igual que sus pares Seúl y Hong Kong, en un crecimiento económico inusitado. Se dispuso de la ventaja de ser un puerto y centro de tránsito del comercio transasiático. Se pasó rápidamente de la industria de textiles, que empleaba mano de obra con salarios bajos, a la de alta tecnología y servicios. A fines del siglo XX Singapur cuenta con una población altamente formada y económicamente una de las más productivas del mundo. Clase media ilustrada, baja corrupción, y modernas infraestructuras se convirtieron en atractivos para la inversión extranjera. Además, quizá lo más importante, fue política estatal, desarrollar una cultura urbana asiática, base para competir globalmente. Recordemos que la ciudad había nacido como un gran centro cosmopolita, y que contaba con una población muy diversa desde sus orígenes.

Luego de la descolonización, Lee, máximo dirigente político de Singapur, comprende que es decisivo fundamentar una cultura basada en valores asiáticos, chinos, para la ciudad. Se fomenta la socialización de un espíritu esencialmente confuciano, basado en el respeto a la autoridad de una élite de sabios y poderosos mandarines. Esta selección se hace, conscientemente para otorgarle una identidad y una pertenencia a esta ciudad. Una clara apuesta por definir lo “sagrado”, para una sociedad que había experimentado un pasado

cosmopolita. Provistos de un orden moral cohesionador, base de una definición de lo común, les permite definir una voluntad colectiva. Se establece una vía autoritaria del capitalismo. Con Singapur se encuentra el ejemplo de la definición de un horizonte totalizador de los imaginarios de los urbanitas, mediante un código moral que se convierte en la guía de la construcción de lo público. La capacidad de poder ofrecer un orden moral a poblaciones de origen diverso ha sido una de las claves de esta ciudad. Además, este caso permite ilustrar que el actor fundamental en la suerte de la ciudad es el Estado, por acción o por omisión.

Igualmente, con este caso se encuentra el regreso de la ciudad-estado.

El retorno de las ciudades-estado

Shangai, ciudad de México, Lagos, Sao Pablo y Bombay, son ciudades donde se alojan más de 20 millones de personas. Poseen poblaciones mayores que algunas naciones industrializadas. Además, al menos las ciudades Chinas, siguen creciendo y son el eje de dinámicas migratorias del campo a la ciudad. Sus relaciones con sus respectivos países están cambiando. En términos económicos, ya se han producido profundos divorcios con sus empaques macro, los estados nacionales que las contienen.

Richard Sennett afirma que: “El sitio más importante para Londres es Nueva York. Y para Nueva York, es Londres y Tokio”(…) “La ciudad de Londres pertenece a un país compuesto por ella misma y Nueva York”³⁸.

³⁸ Entrevista de Richard Sennett en la BBC.

A su vez, la necesidad de coordinar una regeneración y crecimiento de la infraestructura cada vez más, ha llevado a un poder cada vez más mayor para las ciudades. Esto es lo que se observa en el caso de Shangai, ciudad que tiene tanto poder y autonomía que ha sido descrita como efectivamente una ciudad-estado. Se afirma que está dentro de China sólo en la geografía. A esto se hace referencia cuando se evoca la historia de las ciudades-estado, que existieron en la Grecia Antigua y en la Italia del Renacimiento, así como en Alemania antes de 1870.

Estas ciudades-estado no derivan su importancia solamente de sus tamaños. No todas las mega ciudades son importantes. Las primacías poblacionales pueden convertirse en barreras para el desarrollo. Ciudades pequeñas como Dubai y Abu Dhabi, ciudades cosmopolitas de escala intermedia y bien insertadas en las dinámicas mundiales.

Esta dinámica urbana ha estado asociada al surgimiento de la ciudad global, término acuñado por Saskia Sassen. El paso de una economía industrializada a una basada en la información han producido ciudades como Nueva York, Londres y Tokio, que ocupan “nuevas geografías de centralidad” que producen “los lugares estratégicos para la gestión de la economía global”. Allí se producen servicios y bienes financieros³⁹.

Cambios en el concepto ciudadanía

El concepto de ciudadano nació amarrado, asociado, a la ciudad. “El aire de la ciudad nos hace libres”, rezaba el paradigma medieval. (Hoy: el aire de la ciudad nos

³⁹ Kotkin, op. Cit. Página 273 y 274.

hace toser). El ciudadano era el habitante de “derecho”. Luego, la modernidad se apropió del concepto y lo amarra a la Nación. Desde las revoluciones burguesas el ciudadano es el sujeto político. Desde el siglo XIX se es ciudadano porque se posee una nacionalidad.

Hoy este concepto se vuelve insuficiente en razón a las dinámicas derivadas de las nuevas tendencias de la globalización, que está provocando una rápida integración económica y un debilitamiento de la democracia. Con el fortalecimiento de los escenarios supranacionales y supraestatales, se ha producido una depredación de la democracia y con ello la ciudadanía adquiere nuevas dimensiones, no siempre con resultados positivos. Hay que recordar que los centros donde se toman las decisiones se trasladan de la Nación a la ciudad global. Con ello se produce una tendencia a diluirse el sentimiento de ciudadanía asociada a una Nación. El mundo contemporáneo exige moverse en la dinámica articulada entre lo global y lo local: “glocal”⁴⁰.

Si la ciudadanía está adosada a la suerte del Estado nación, el debilitamiento de éste provoca cambios en ella. Esta idea está asociada a un proceso unido a todo esto y es que los territorios, como la Nación, no son inmutables. Cambian, se transforman, evolucionan, como lo hacen quienes los producen, es decir, las sociedades. Y con ello mutan los contratos sociales que regulan las relaciones de estas sociedades.

Las Naciones, recordemos, constituyen una morfología reciente, y no son eternas ni inmutables. Diseñadas en el siglo XVIII, están experimentando hoy una

⁴⁰ Jordi Borja, op. Cit, página 272

transformación profunda, en razón a la revalorización de las ciudades. Con ello se están produciendo cambios en los derechos de los ciudadanos. Una importancia que está mostrando la “glocalización” es la importancia de las instituciones locales y regionales en demandar consideraciones políticas y jurídicas de su autonomía y derechos frente a los estados nacionales y organizaciones supranacionales⁴¹.

De otra parte, mientras se encuentran con estas dinámicas internacionales, en Colombia nos hallamos en una profunda paradoja, con el esfuerzo, desde el gobierno central, de refundar la Nación con símbolos pueblerinos, campesino, en total contravía de las dinámicas del desarrollo de las ciudades, y en especial de los cambios vividos en Bogotá, que apuntan a la conformación de una sociedad cosmopolita.

Las tensiones derivadas de una nacionalidad colombiana diluida y una ciudadanía bogotana fortalecida, inevitablemente va a producir roces, choques, enfrentamientos entre el Estado central y la administración de la ciudad. Para algunos, “la ciudad es un estado mental, un corpus de costumbres, y de actitudes y sentimientos...”, en nuestro caso, vemos a una Bogotá intentando ser cosmopolita en un país que lo quieren volver rural. Esta guerra de las imágenes puede provocar una esquizofrenia de los sistemas de creencias compartidos. Bogotanía cosmopolita y ciudadana frente a una colombianidad ruralizada y patriótica.

Pero no es solamente que surja una confrontación simbólica, puesto que esto también se traslada a los roces

⁴¹ *Ibíd.*, p. 273

entre el estado central y el distrital. Los límites entre las dos competencias, de por sí difusas, se acrecienta con dos versiones asintóticas de la idea de identidad.

Desafíos territoriales

Permítanme una explicación de este apartado. Podemos encontrar tres lógicas en el Ordenamiento Territorial (O.T):

Un primero momento, el Territorio se ordena para lograr eficiencia tributaria. Esto es lo que encontramos bajo la dominación española, la Colonia. Es entonces cuando el territorio del Nuevo Reino de Granada se divide en unidades macro / meso / micro, buscando incrementar los tributos. Así es como aparecen las gobernaciones y provincias, como también los términos de cada ciudad. Normalmente, estas divisiones no se hacen al margen de las territorialidades que ya existía.

En un segundo momento, el Territorio se ordena para lograr eficiencia electoral. Así nace el Ordenamiento Territorial durante la República. La democracia representativa exige definir recipientes territoriales para garantizar las escalas de representación política. Es entonces cuando se establecen los departamentos, provincias y cantones. El paso al Federalismo no cambió este mapa.

Un tercer momento surge en el presente, cuando en Europa se empieza a redefinir el concepto de Ordenamiento Territorial, cuando éste se convierte en un instrumento para profundizar la democracia. Hoy, se ha pasado de la igualdad de los ciudadanos a la igualdad

de los territorios, condición para lograr la igualdad de los ciudadanos. Es función del Estado lograr equilibrios en la disposición espacial de las infraestructuras. La aplicación de este principio está llevando a que se busque la descentralización del conocimiento y luego de las comunicaciones, como estrategias para buscar las igualdades.

En el caso de Bogotá, encontramos una perfecta torre de Babel territorial. Hoy se habita la ciudad con un lógica tributaria: los estratos; los que, a su vez están contenidos en recipientes electorales: las Localidades, adobadas con un discurso participativo. De esta manera el desafío es múltiple y apunta a la descentralización. No electoral o administrativa, sino en la toma de decisiones y en los atributos territoriales. Para lograr esto se requiere primero una descentralización del conocimiento.

El otro desafío territorial que encontramos en el caso colombiano es el de la definición del nivel medio del Territorio, la llamada región. Éste es un recipiente territorial más, otra morfología más, la cual tampoco ha sido eterna, y ni siquiera es obligatoria. Sin embargo, ante la ausencia de claridad conceptual, hoy se ha asimilado con la unidad Departamento, es decir con un recipiente electoral diseñado en el siglo XIX. Este anacronismo, por demás inadecuado, se esgrime en una argumentación totalmente economicista: competitividad.

La Competitividad Regional: El Problema y su Análisis

José Guillermo García
Philippe de Lombaerde
Jorge Reinel Pulecio

Profesores Universidad Nacional de Colombia. Texto tomado de la primera parte del informe final de consultoría presentado al Ministerio de Comercio Exterior con la propuesta de construcción de un Sistema de Indicadores de Competitividad Departamental (SICD), Bogotá, mayo de 2002. El texto original ha sido revisado y ampliado por José Guillermo García, marzo 2007.

1. Aproximación al problema de la competitividad regional

La literatura económica sobre el concepto de competitividad se ha enriquecido en los últimos años de forma considerable. De la preocupación por los patrones de crecimiento sustentados en las variables de inversión y cambio técnico (*Sala-i-Martin, 2000*), se pasó a la búsqueda de estilos de desarrollo, centrando la atención no sólo en el análisis de los incrementos reales del producto y la inversión, sino en aspectos cualitativos del funcionamiento del mercado como las instituciones, el gobierno, la organización social, la cantidad y naturaleza del empleo. Todos estos aspectos se proyectan en el crecimiento económico, en las condiciones de vida de la población y en la sostenibilidad del desarrollo en el tiempo.

El centro de atención de los análisis sobre competitividad se sitúan inicialmente en el estudio de las condiciones de competitividad de las empresas, en especial en las estructuras de mercado que afectan la

formación de costos y la calidad de los productos. Los conceptos de competitividad involucran entonces el nivel de exposición de las empresas al mercado internacional como referente necesario de la eficiencia empresarial, asociando competitividad con productividad bajo condiciones de apertura externa (*Krugman 1994; Cohen 1994*). Este desplazamiento conceptual es avalado por el movimiento general de los países hacia la reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias en el comercio internacional, así como por una fuerte tendencia internacional hacia la desregulación económica de los mercados nacionales.

De forma simultánea y a menudo conflictiva con las tendencias anteriores, aparece la preocupación de la comunidad académica y de algunos sectores políticos y sociales, por los problemas de sostenibilidad en dos dimensiones: en los niveles de ingreso real y en los límites de tipo ambiental ante la creciente utilización de los recursos naturales. La Comisión Brundtland de las Naciones Unidas reconoce que el desarrollo tiene límites no resueltos por los cambios tecnológicos, y que esos límites tienen que ver con las necesidades de recursos naturales para garantizar un medio ambiente sano a las próximas generaciones⁴².

Los investigadores sociales reconocen la riqueza analítica del concepto de sostenibilidad y este es extendido a ámbitos más allá de la dimensión ambiental. La competitividad se formula ahora en términos no sólo de desarrollo ambientalmente sostenible, sino de las

⁴² Comisión Brundtland "Nuestro futuro común", ONU, abril 1998. Un antecedente de esta problemática es el trabajo preparado por D. Meadows et al (1972) divulgado bajo el título de *Los límites del crecimiento: Informe al Club de Roma sobre el Predicamento de la Humanidad*.

posibilidades de uso sostenible de los medios a disposición, incluyendo los recursos y condiciones naturales, humanos, de capital, ciencia, tecnología, instituciones, organizaciones sociales privadas (empresas, ONGs) y públicas (gobiernos, acuerdos internacionales).

Más recientemente, desde finales del siglo XX, la humanidad asiste a un proceso acelerado de desarrollos científicos e innovaciones tecnológicas aplicadas a los sistemas productivos, pero también, a los estilos de consumo y a las organizaciones sociales, especialmente en las áreas de comunicaciones, informática, electrónica y microelectrónica, así como en los sistemas de transporte.

Tal como señala Castells (1999), estas transformaciones han generado una “nueva economía a escala mundial”. “La nueva economía es informacional porque la productividad y competitividad de las unidades o agentes de ésta, ya sean empresas, regiones o naciones, dependen fundamentalmente de su capacidad de generar, procesar y aplicar con eficacia la información basada en el conocimiento. Es global porque la producción, el consumo y la circulación, así como sus componentes, el capital, la mano de obra, las materias primas, la gestión, la información, la tecnología, y los mercados, están (en gran parte - jgg) organizados⁴³ a escala global, bien de

⁴³ Es más apropiado considerar que los mercados que están y tienden a estar organizados a escala global son los mercados superiores dominados por la acumulación del capital en la cúspide de la pirámide económica y sus recursos asociados, y esta no sería solo una imagen exclusiva del mundo contemporáneo, sino un cuadro vigente desde el surgimiento y la expansión del capitalismo en su forma comercial. Ver Braudel (1985), Ferrer (1996).

forma directa, bien mediante una red de vínculos entre los agentes económicos” (*Castells*, 1999: 93, Vol. I).

El proceso conocido como globalización o mundialización económica (*Castells*, 1999; *Adda*, 1997) forma parte de las distintas aproximaciones al concepto de competitividad. Esta relación se estructura en varios aspectos:

1. El desempeño destacado de las nuevas economías industrializadas basado en la inserción en la economía internacional, en especial en el Este y el Pacífico asiático, está asociado, entre otros aspectos, a la creciente productividad factorial, a la adopción crítica de los adelantos tecnológicos y al uso apropiado de las tecnologías de la información (*Amsdem*, 1992). A su vez, las ventajas competitivas de las economías desarrolladas se centran en el mantenimiento de las ventajas en generación de conocimiento nuevo y su aplicación a los procesos productivos de bienes y servicios (*Boyer*, 1998). En general, la estimación de la competitividad de las empresas, regiones o naciones, involucra un indicador de la capacidad para generar o adoptar las nuevas tecnologías basadas en el conocimiento y la información.
2. La aplicación de las nuevas tecnologías de sistemas y comunicaciones a los procesos de valorización financiera de los capitales, ha favorecido tanto el sobredimensionamiento de los capitales financieros y especulativos, como la movilidad internacional de los mismos. Este proceso de financiarización internacional (*Chesnais*, 1996, *Salama*, 1996) ha estado acompañado de presiones desregulacionistas aplicadas

sobre los Estados por el propio capital financiero y los organismos multilaterales. Como consecuencia, el mundo ha entrado en una época de gran vulnerabilidad ante el aumento de los flujos de capital especulativo y la creciente interdependencia financiera (Chesnais, 1996). La capacidad reguladora de los estados, en las regiones en desarrollo, ha cedido espacio ante la influencia de las agencias financieras multilaterales, de las políticas estratégicas de los estados centrales y de la lógica especulativa del mercado financiero.

3. Los estudios basados en indicadores de competitividad internacional de los países contemplan además de los aspectos que revelan la competitividad de los sectores productivos, otros datos que indican factores estructurales e institucionales en el crecimiento económico, en el comportamiento y desempeño de los agregados macroeconómicos (FEM). Las diferentes instituciones y agencias calificadoras de riesgo tienen en cuenta estos datos para evaluar las condiciones básicas de estabilidad y sostenibilidad financiera de los países, para inducir inversiones de largo plazo.
4. Relacionado con el punto anterior aparece el tema de las condiciones macroeconómicas e institucionales para atraer y retener capitales productivos y capital humano. Las naciones, regiones y ciudades compiten entre sí por atraer capitales legales, que potencien el acervo de capital propio acumulado. Generalmente los inversionistas demandan información global de las oportunidades de aprovechamiento de recursos naturales, recursos humanos, de capitales locales, de habilidades productivas y condiciones institucionales

de cada ciudad, región o nación. Estas entidades se convierten en espacios sociales y económicos que compiten para atraer los capitales productivos, los talentos y las capacidades humanas disponibles a nivel internacional⁴⁴.

5. Además de la estabilidad y sostenibilidad macroeconómica, los capitales son sensibles a las instituciones y reglamentaciones. Los indicadores de competitividad procuran también estimar las condiciones que pueden incentivar o inhibir la atracción-retención de capitales, como por ejemplo la existencia de reglas de juego que permiten la libre entrada y salida de capitales, la vigencia de normas jurídicas consideradas aceptables para los capitales extranjeros, el respeto y la protección de los derechos de propiedad (incluyendo la propiedad intelectual), los estímulos fiscales a las inversiones, la gobernabilidad entre otros.
6. Ante el relativo debilitamiento de los estados nacionales como ámbito regulador de los procesos de valorización de los capitales en el espacio económico nacional, las localidades, ciudades y regiones se convierten en espacios privilegiados de construcción de la competitividad, entendida esta última, como

⁴⁴ En contextos como el Foro Económico Mundial, la construcción de indicadores de competitividad es un instrumento que sirve para informar a los inversionistas y prestamistas, nacionales o externos, de las oportunidades de inversión y de los riesgos asociados. Por esto la orientación que siguen adopta una perspectiva instrumental en la que se enfatizan los componentes de información de interés para las decisiones de inversión y negocios.

construcción de estrategias creativas de crecimiento en el marco de la globalización económica⁴⁵.

7. Las ciudades y regiones promueven su crecimiento y desarrollo a partir de su oferta ambiental, de recursos naturales (localización espacial y dotación de recursos), de su acervo de capital productivo (infraestructura física, productiva y tecnológica), de capital social (niveles de cohesión, confianza y solidaridad entre ciudadanos y frente a las instituciones públicas), de recursos humanos (nivel educativo, aptitudes productivas de la población, capacidad de desarrollo y retención del talento humano), de su sistema educativo y de investigación, y del funcionamiento de sus organizaciones privadas (empresas, ONGs) y públicas (gobiernos y administraciones públicas).

Las regiones y ciudades son vistas nuevamente en las ciencias sociales y en los debates públicos como entidades económicas, espacios económicos y sociales donde se construyen proyectos colectivos de desarrollo (*Moncayo, 2004*). Inmersas en las dinámicas de la globalización, en especial frente a los procesos de integración fragmentada y selectiva que realiza el capital multinacional (*Hymmer, 1971*), las regiones y ciudades proporcionan respuestas sociales y económicas que incluyen paralelamente la

⁴⁵ Los indicadores de competitividad sirven simultáneamente para informar a los distintos niveles y entidades evaluados de la estructura, ayudando a identificar las necesidades de movilización de recursos económicos (económicos y sociales) y los esfuerzos institucionales para potenciar la competitividad. En la perspectiva de las instancias locales, departamentales o nacionales, los indicadores de competitividad permiten identificar la pertinencia de planes, programas y políticas de desarrollo, a su vez, que sirven para dar algún grado de legitimidad o sanción política a los gobiernos respectivos.

búsqueda del mejoramiento económico (mediante inserción en los mercados) y la preservación de los valores ancestrales (cultura, tradición, valores, confianza, habilidades, reglas de juego) construidos históricamente, como elementos diferenciadores y creativos (de la identidad regional o nacional, por ejemplo), frente a la dinámica homogeneizadora de la globalización. El sentido de pertenencia, local, regional o nacional, objeto de la movilización social, económica y política, aparece entonces como un valor propio y genuino de posicionamiento competitivo.

Así pues, en perspectiva el concepto de competitividad también puede aplicarse a los ámbitos regionales, donde aparece asociado a la capacidad de las estructuras económicas y a las condiciones institucionales de las regiones (ciudades y departamentos) para constituirse como espacios únicos con potencialidades diferentes en los mercados nacionales e internacionales. Las entidades locales y departamentales ofrecen condiciones y oportunidades diversas a la acumulación de capital y al desarrollo de los talentos humanos y sociales. Tales diferencias se refieren a la importancia y al dinamismo del mercado local - regional, a la disponibilidad de recursos naturales, a la acumulación de capacidades físicas y humanas, a la oferta de libertades sociales y económicas, a la seguridad, transparencia, calidad de las instituciones, gobernabilidad, niveles de educación y de capacidad de aprendizaje técnico y científico, y en general al desarrollo humano, la diversidad cultural y la calidad de vida.

1.1 La competitividad y sus factores

En síntesis, la competitividad (empresarial, local, regional, nacional y/o supranacional) está relacionada con diferentes aspectos que inciden en el crecimiento económico, en el bienestar y en la sostenibilidad del desarrollo. De acuerdo con esta perspectiva analítica la competitividad está asociada con los siguientes factores:

a. Condiciones de entrada: dotación de recursos, oferta ambiental y espacial, localización y niveles de acumulación de capital, tradición y experiencia productiva.

b. Condiciones de desarrollo moderno: condiciones de equidad en la distribución del ingreso, cobertura, calidad y nivel del empleo, nivel y calidad de vida, es decir, capacidad para integrar a la población en los procesos de crecimiento con calidad.

c. Condiciones de transformación productiva: capacidad de adopción y generación sistémica de nuevas tecnologías de producción, en particular tecnologías de conocimiento e información, para lo cual resultan decisivos los niveles de educación, el potencial de investigación y desarrollo tecnológico, la capacidad de las estructuras de producción y empresariales para aprovechar las oportunidades de las nuevas tecnologías (Pérez, 2001) (flexibilidad y experticia en los procesos de transferencia de tecnología).

d. Condiciones de competencia: estructuras de mercado, nivel de exposición al mercado internacional, eficiencia y gestión empresarial (formación de costos y de precios, calidad de la oferta y la demanda).

e. Condiciones de sostenibilidad: sostenibilidad en el uso de los medios a disposición (recursos naturales, medio ambiente), pero también sostenibilidad económica (en la capacidad financiera, en la organización social y política, en el sistema institucional) en relación con las necesidades presentes y con las demandas de las próximas generaciones.

f. Condiciones de integración y cohesión social: capacidad para construir socialmente proyectos compartidos de futuro a partir de la pertenencia ciudadana a una ciudad, región o nación. Esto es, capacidad de aprovechamiento competitivo, en un contexto de globalización, de las especificidades y oportunidades de lo local, regional o nacional, tales como tradiciones, habilidades, destrezas, cultura, fortaleza de las instituciones, calidad del gobierno, calidad de vida, seguridad, geografía, herencia natural, biológica y arquitectónica.

g. Condiciones internas de negociación y acción colectiva: en otro sentido, la competitividad se asocia a la capacidad de crear espacios de participación y acuerdos sociales básicos entre los diferentes grupos de interés (incluyendo las relaciones de trabajo, los intercambios intersectoriales, las articulaciones con el sistema educativo y la interacción entre lo público y lo privado), para el logro de metas compartidas de progreso y transformación productiva (acuerdos y compromisos institucionales).

En todo caso, en la perspectiva adoptada en este trabajo, la competitividad no es entendida como el producto aislado de ganancias en una o varias de las

dimensiones referidas, sino más bien la resultante compleja e interdependiente de los múltiples factores referidos. Por eso el énfasis preferencial por una lectura de sistemas.

1.2 Enfoques de análisis de la competitividad

Los estudios de competitividad han evolucionado, ampliando su objeto de análisis, de la empresa, a los países (*Porter*, 1990 y *WEF*, 1999, 2000), a los sectores productivos (*Garay*, 1998), a las regiones de un país (*SUBDERE*, 1999, *López* s.f.) y a las regiones supranacionales.

Estos trabajos han seguido tres perspectivas de análisis principales: el enfoque de determinantes (*Porter*, 1990), que busca identificar los factores y las acciones que influyen la competitividad según la entidad de referencia; el enfoque de estructura o sistémico, que se centra en examinar las interacciones entre los elementos que integran dinámicamente los sistemas productivos (*López*: 9-10); y el enfoque de medición, que se basa en la construcción de modelos de medición y comparabilidad de la competitividad a cada nivel. Estos enfoques tienen connotaciones diversas según el nivel de análisis que se adopte, a saber: la empresa, el sector, la ciudad, la región o el país.

El enfoque de determinantes responde a la necesidad de establecer las relaciones de causalidad y determinación de la competitividad. Como la competitividad es una noción de síntesis de múltiples factores, este enfoque tiene por objeto establecer el peso o importancia relativa de cada factor en el desarrollo de la competitividad a lo

largo del tiempo. En la medida que la noción más común de competitividad está asociada con el crecimiento económico en el mercado, los trabajos que abordan este enfoque se enmarcan en lo que se conoce como la teoría económica del crecimiento (*Sala-i-Martin, 2000*). Una limitación de este enfoque consiste en que tiende a privilegiar las variables económicas convencionales, como la acumulación de capital físico y humano, la investigación en ciencia y desarrollo tecnológico, sobre las variables sociales e institucionales.

El enfoque sistémico se basa principalmente en el estudio de las condiciones estructurales que determinan la competitividad. En primer término, identifica los sistemas que conforman y condicionan las potencialidades de la estructura económica regional. En segundo lugar, pone en evidencia las interrelaciones económicas y productivas entre los sistemas y elementos que forman la estructura. Y en tercer lugar, define las orientaciones estratégicas de fortalecimiento estructural para el mejoramiento de la competitividad en la región o departamento.

El enfoque de medición busca básicamente cuantificar los diversos aspectos que se relacionan directa o indirectamente con la competitividad. Este enfoque responde al doble objetivo de servir para comparaciones y orientar las acciones estratégicas que determinan la evolución de la competitividad en el tiempo. Está basado en datos sobre dos tipos de factores: por un lado, aquellos que revelan la competitividad de conformidad con los criterios establecidos, por ejemplo de producción, internacionalización, calidad de vida; y segundo, aquellos que informan sobre los elementos que determinan la

competitividad, como acumulación de capacidades de producción en factores físicos y humanos, externalidades y condiciones institucionales.

En el enfoque de medición se pueden apreciar distintos tipos de énfasis, según el objetivo explícito o tácito que se busca con la información. Por ejemplo, mientras en el FEM el interés está centrado en identificar los escenarios de los países para la inversión, un sistema de indicadores de competitividad departamental puede enfocarse hacia variables relevantes para el desarrollo regional, tales como nivel de empleo moderno, grado de modernización productiva, sostenibilidad ambiental, especialización y diversificación económica.

Una limitación común en los trabajos que siguen el enfoque de medición consiste en considerar a los factores de competitividad por separado sin contemplar las interacciones que los articulan.

1.3 Algunas definiciones de la noción de competitividad

Sin pretender ser exhaustivos, en esta parte se presenta un inventario de algunas definiciones de competitividad proporcionadas tanto por especialistas como por instituciones y organismos nacionales e internacionales. Tal como se puede apreciar, las diferentes definiciones tienen como rasgo común establecer de forma explícita o implícita la relación de la competitividad con el crecimiento de las actividades económicas de una empresa, región o país en un entorno de mercado caracterizado por la libertad en los flujos de intercambio. En las diversas definiciones es tácita la existencia de

un proceso institucional en el que se enmarcan las actividades económicas.

La mayoría de las definiciones consideran el punto de vista de los países, razón por la cual le conceden un énfasis especial a la cuestión del crecimiento en un ambiente de competencia internacional. Esta visión adecuada para las unidades económicas nacionales, no presenta la misma relevancia para las unidades económicas regionales. Las condiciones de localización y de crecimiento en el mercado, en el caso de las regiones, se refiere tanto a la inserción en los mercados nacional e internacional, dando lugar a una diversidad de escenarios de crecimiento, dependiendo de la geografía, la jerarquía inherente al tamaño y dinamismo de los mercados regionales, la acumulación de capacidades en capital físico y humano, las aptitudes para la transferencia y la innovación tecnológica, las instituciones, el gobierno, la gestión de la relación salarial, la cultura empresarial y los patrones de demanda. En el nivel de análisis de espacios socioeconómicos como región o país, no es suficiente considerar el crecimiento de la actividad económica, como expresión de la competitividad, si simultáneamente no mejora la equidad y la calidad de vida de la población (Sen, 1998). El énfasis puesto en este último aspecto se basa en que a medida que mejora el ingreso real de la población, aumentan las potencialidades económicas para obtener ganancias de productividad⁴⁶, mejorar las prácticas productivas e incorporar de manera adecuada las nuevas tecnologías basadas en el manejo creciente de información y conocimiento.

⁴⁶ En este contexto se sitúa la problemática sobre la transformación productiva y el desarrollo como equidad. Ver Prebisch (1970), CEPAL (1990).

Otro problema en el que desemboca el análisis de la competitividad regional se refiere a la sostenibilidad de los procesos de desarrollo, en relación con la utilización y deterioro de los recursos del medio ambiente. Frente a los patrones de producción predominantes, y al deterioro ambiental que generan, se plantea un interrogante sobre las oportunidades en recursos naturales disponibles para las futuras generaciones. Esta problemática, si bien no aparece con la misma regularidad en los trabajos sobre el tema, después del informe Bruntland, adquiere una atención e importancia creciente, y conduce a nuevas pautas para la orientación de la producción.

Las definiciones han sido clasificadas considerando el énfasis que le dan a los diferentes aspectos que inciden en la construcción de la noción de competitividad.

- **Crecimiento en competencia (internacional) mejorando los ingresos reales (calidad de vida)**

... Crecimiento rápido y sostenible

“Los países son competitivos si pueden alcanzar crecimiento económico rápido y sostenible. Esto requiere algo más que simple estabilidad macroeconómica y más bajos costos, o la habilidad de vender productos a bajos precios en mercados internacionales, excepto al grado en que estos ayuden al proceso de crecimiento” (*Warner*, 2001: 3).

... Competencia en la producción de bienes y servicios

“Una economía (nacional) es competitiva en la producción de un determinado bien cuando puede

por lo menos igualar los patrones de eficiencia vigentes en el resto del mundo, en términos de utilización de recursos y calidad del bien” (especialización productiva) (Garay, 1998: 564).

“La competitividad comercial es la capacidad de un país para competir eficazmente con la oferta extranjera de bienes y servicios en los mercados doméstico y extranjero” (Ten Kate, 1995, citado en Garay, 1998: 564).

... Competencia internacional y mejora de ingresos

La Comisión de Competitividad Internacional de los Estados Unidos define el concepto de competitividad como: “El grado en el cual una nación puede, bajo condiciones de libre mercado, producir bienes y servicios que cumplan con los requerimientos de los mercados internacionales, y al mismo tiempo mejorar los ingresos reales de sus ciudadanos” (citado en Rapkin y Strand, 1996).

“... (la) competitividad nacional se refiere a la habilidad del Estado-nación para producir y distribuir, en competencia en la economía internacional bienes y servicios..., y hacer esto de tal manera que obtenga incrementos en los estándares de vida” (Scott, 1985, citado en López).

“...la producción de bienes y servicios de mayor calidad y de menor precio que los competidores domésticos e internacionales, que se traduce en crecientes beneficios para los habitantes de una nación al mantener y aumentar los ingresos reales” (Porter 1990, citado en López).

“Grado por el cual un país en un mundo de competencia abierta, produce bienes y servicios que satisfacen las exigencias del mercado internacional y simultáneamente expande su PIB y su PIB per cápita, al menos tan rápido como sus socios comerciales” (*Jones y Treece*, 1988, citado en *Garay*, 1998: 565).

“Es el grado en que una nación puede, bajo condiciones de mercado libre, producir bienes que satisfagan los requerimientos de los mercados internacionales y, simultáneamente, mantener o expandir los ingresos reales de sus ciudadanos (*President Commission on Industrial Competitiveness* 1985, citado en *Garay*, 1998: 565).

- **Crecimiento en competencia externa con ganancias de productividad, cambio tecnológico y flexibilidad productiva**

... Crecimiento de la productividad, flexibilidad productiva y tecnológica

La competitividad “consiste en la habilidad de un país para crear, producir y distribuir productos o servicios en el mercado internacional, manteniendo ganancias crecientes de sus recursos” (*Harvard Business School*, citado en *Garay*, 1998: 565)

“La competitividad de una nación es el grado en que, en condiciones de mercado libre y justo, produce bienes y servicios que pasan la prueba de los mercados internacionales, mientras que a la vez expanden la renta real de sus ciudadanos. La competitividad nacional se basa en el resultado superior de productividad de la economía y en la capacidad de ésta para cambiar la producción a actividades de alta productividad que, a su vez, puedan generar altos niveles de salarios reales”

(Cohen, Stephen et al. 1985: 1, citado en Castells, 1999: 114, Tomo I).

Para Lenz (1987, citado en Rapkin y Strand, 1996), Krugman (1994), y Lall y Wignaraja (1996), la fuente principal de la competitividad y de su dinámica, es el crecimiento de la productividad que, a su vez, depende del nivel y el cambio tecnológico en el ámbito de las empresas.

“... la competitividad internacional de una nación está basada en un mejor desempeño de la productividad y en la habilidad de la economía para modificar su producto hacia actividades de mayor productividad lo cual genera altos niveles de salario” [Cohen et al. 1984, citado en López].

- **Crecimiento en competencia externa y sostenibilidad del crecimiento**

- ... **Sostenibilidad de los ingresos**

“El grado en el cual un país, bajo condiciones de mercado libres y justas, puede producir bienes y servicios que superen el test de los mercados internacionales, incrementando en forma sostenida los ingresos reales de su población” (OCDE, citado en *Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo*, Ministerio de Economía de Chile, 1999).

“... la habilidad de compañías, industrias (sectores), regiones, naciones o regiones supranacionales para generar, mientras se encuentren expuestas a la competencia internacional, altos factores de ingresos (relativos) y niveles de empleo con una base sustentable” (Hatzichronoglou, 1996, citado en López).

“La competitividad es la capacidad que tienen los países, regiones y empresas para crecer en forma sostenida en un contexto de competencia globalizada” (SUBDERE 1999).

... Sostenibilidad de los recursos

“La competitividad auténtica debe estar basada en la incorporación de tecnología y el uso renovable de los recursos naturales, concepción que contrasta con la competitividad espuria que se basa en la explotación de los recursos humanos y naturales” (CEPAL, citado en SUBDERE, 1999).

- **Competitividad sistémica o estructural**

“En los últimos años algunos autores han utilizado el enfoque de sistemas para analizar el comportamiento de la estructura productiva de una región; esto ha llevado a renombrar esta línea de estudio como competitividad sistémica” (López, 1999: 8)

“La competitividad estructural se refiere a la (...) especialización en la economía, la innovación tecnológica, la calidad de las redes de distribución y los factores de localización (host) todo lo cual constituye el estado de suministro de bienes y servicios” (Hatzichronoglou, 1996, citado en López).

Este enfoque “...se dirige... al análisis de las estructuras económicas que permiten lograr un mejor desempeño económico. Uno de los principales objetivos de esta línea consiste en aportar recomendaciones para desarrollar la competitividad de una región” (López, 1999).

“En dicha línea, la estructura económica se analiza como un conjunto de sistemas que interactúan entre ellos para permitir un resultado específico que puede ser el nivel

de producción, el valor agregado, el nivel de vida, etc. En la manera en que interactúan los sistemas se obtiene una mayor o menor competitividad: ...la interacción, dentro de la economía nacional, de los sistemas que la componen – el financiero, el de producción, el de innovación y el de gobierno – suministran la palanca más importante para el futuro crecimiento y el empleo” (López : 8, con base en *Bradford*, 1994).

“Una de las principales preocupaciones de los estudios acerca de la competitividad sistémica consiste en establecer lineamientos para mejorar la capacidad económica de una región. En este punto, los trabajos realizados bajo el enfoque de competitividad sistémica se confrontan con las medidas propuestas por la visión neoclásica del crecimiento económico las cuales se sustentan, como puntos fundamentales la (...) liberación de las relaciones económicas externas y ajustes estructurales de la economía doméstica para realinear los precios nacionales con los internacionales para mejorar las condiciones de los mercados locales (con base en *Bradford*, 1994). Es decir, la política económica propuesta (neoclásica) se basa en el ajuste del comportamiento de los mercados, principalmente lo que se refiere a los precios, para que la base productiva se desarrolle de manera eficiente” (López, 9).

A diferencia, “... la competitividad sistémica establece la necesidad de crear una estructura económica competitiva a partir de una visión estratégica de mediano y largo plazos. Esta construcción no se basa solamente en el mejoramiento de las condiciones en las que opera el mercado doméstico sino principalmente en la identificación y reforzamiento de las partes de la

estructura económica que se encuentran débiles y en la consolidación de las fuertes” (López: 9).

Se distinguen dos áreas de estudio de la competitividad sistémica:

- El análisis de la estructura económica (análisis de caso).
- La política económica dirigida al desarrollo de una estructura económica competitiva.

La primera estudia la forma en que los diversos sectores en diferentes países han logrado construir ventajas competitivas (Porter, 1990). La segunda se apoya en la primera para la formulación de propuestas para fortalecer la estructura económica y mejorar la competitividad de la región (en este aspecto se destacan los trabajos del Instituto Alemán para el Desarrollo, López, 9)

“De acuerdo a este Instituto, la competitividad de un país debe sustentarse en acuerdos sociales. Así, la competitividad sistémica (...) se basa...en un concepto multidimensional de conducción que incluye competencia, diálogo y toma conjunta de decisiones, en donde se entrelazan los principales grupos de actores (Messner, 1996, citado en López: 9).

- **Porter y los determinantes de la competitividad**

Porter define la competitividad de un país en función de la capacidad de su economía para innovar y aumentar la calidad de su oferta (Porter, 1990:74). Las naciones tienen éxito y alcanzan una ventaja competitiva en sectores determinados en la medida en que cuenten

con un ambiente doméstico innovador, dinámico, con altos niveles de competencia entre las empresas y con una adecuada disponibilidad de información.

Este autor propone un esquema en forma de diamante para presentar las condiciones que determinan la competitividad de una nación. En su análisis la nación está concebida como la acción conjunta de las empresas, el gobierno y las instituciones. El diamante de la ventaja competitiva está formado por cuatro elementos (*Porter, 1990:77,83*).

Factores de oferta

Este elemento refleja la disponibilidad de los factores de producción necesarios para competir en un sector económico determinado. Porter enfatiza que los factores de la oferta también se crean, es decir, su disponibilidad depende de las acciones de las empresas y del gobierno y del contexto institucional (*Porter, 1990:78*).

Factores de demanda

Este elemento se refiere a las características de la demanda doméstica y de la competencia en el mercado de un producto determinado. Las empresas nacionales se benefician si las señales que emite el mercado doméstico son claras y, además, parecidas al entorno internacional (*Porter, 1990:79*). También se benefician cuando el segmento del mercado doméstico es relativamente más importante que el mercado internacional, o cuando los consumidores domésticos son más sofisticados que el promedio internacional.

Factor de “industrias relacionadas”

Este factor se refiere a la existencia dentro del país de empresas proveedoras y otros sectores relacionados que sean competitivos internacionalmente y que, de esta manera, generen externalidades positivas.

Factores de estrategia, estructura y rivales de la empresa

Estos factores incluyen el marco legal, la organización y el estilo de gestión de las empresas y las características de la competencia doméstica. También incluyen factores coyunturales y del contexto nacional que influyen en el comportamiento de las empresas.

- **La competitividad en el ámbito regional**

... **La región y el fortalecimiento competitivo: La visión oficial a finales del siglo XX**

Con relación a la competitividad regional cabe destacar los criterios expuestos por el Consejo Superior de Comercio Exterior (CSCE, 1998): “La geografía económica es una rama de la teoría económica que se ha venido estudiando recientemente con mayor intensidad dentro de las discusiones sobre el desarrollo, no solamente desde el punto de vista conceptual sino con relación a la política económica. Anteriormente, al tema geográfico se le daba una importancia implícita por tratarse del espacio donde se ubican los factores históricos de producción tales como la relativa abundancia de recursos naturales, de mano de obra y de capital”

“Sin embargo, la importancia de las economías de escala, los flujos de información, los costos de transporte, la presencia de mano de obra calificada y la movilidad de los factores productivos le otorgan un nuevo papel a la geografía de la producción”.

“En la medida en que las externalidades se concentran geográficamente en determinadas regiones se da lugar a nuevos patrones de especialización comercial. De ahí que las regiones exitosas en la economía mundial sean aquellas que han logrado una mayor concentración, calificación y especialización de los recursos productivos. Por esto, la capacidad competitiva de las empresas productivas depende en buena parte de factores estructurales en las regiones donde se localizan, haciendo que las empresas sean exitosas cuando las regiones también lo son” (y viceversa).

“La creación de regiones competitivas y claramente enfocadas hacia los mercados mundiales deben ser parte integral de la estrategia exportadora del país, involucrando políticas que mejoren la infraestructura, la educación y la capacitación, el desarrollo tecnológico y la promoción de la inversión extranjera” (CSCE, 1998:7).

... La competitividad como proyecto regional compartido

“La competitividad se asocia a empresas, industrias y en un nivel más amplio a países. Sin embargo, resulta un interesante aporte al análisis económico observar cómo se comporta este indicador en unidades geográficas más pequeñas como las regiones” (...) “no obstante los logros alcanzados en el ámbito nacional, dado que el país presenta importantes desigualdades en el ámbito de las regiones, con relación al tamaño económico, estructura productiva, nivel de vida, aspectos demográficos, entre

otros, resulta relevante analizar la competitividad de las regiones en forma separada” (*SUBDERE*, 1999:7 y 8).

“Una región competitiva: brinda un alto y creciente nivel de vida para todos, mantiene y atrae el talento humano más calificado, es atractiva para la inversión privada, genera empresas productivas con liderazgo nacional e internacional y ofrece oportunidades de desarrollo a todos” (*Campo*, 2001).

... Competitividad como resultado de decisiones regionales de calidad

Para el Programa de Competitividad de Caldas, “región competitiva no es la que tiene autopistas, puertos, aeropuertos o hidroeléctricas; ni la que tiene en su territorio la mina de la biodiversidad y de los recursos naturales; ni la que tiene la mejor ubicación frente a los mercados, o las mejores oportunidades de negocios. Todos esos elementos (...) son importantes y necesarios. Pero no son suficientes. La construcción de una sociedad económica y socialmente competitiva requiere, principalmente, de sujetos competitivos, (...) (por lo tanto, se trata de) crear las condiciones necesarias para que los actores tomen decisiones de calidad”.

Y agrega, “la competitividad se alcanza con un sistema político, económico y social dinámico, armónico y articulado, fruto de la calidad de las decisiones que toman los actores. Así, la persona humana constituye el fundamento de la competitividad: resolver las necesidades básicas, formar comunidad e interactuar en condiciones de igualdad con los demás y con el entorno, crear y aprovechar las oportunidades, participar en la vida económica, social y política de la región, tomar

decisiones de calidad, que produzcan efectos individual y socialmente deseables” (CRECE, p. 37).

2. La problemática de la competitividad regional en el contexto colombiano

Para formular la noción de competitividad en el contexto regional colombiano conviene tomar en cuenta la enorme diversidad geográfica del país, que conlleva grandes divergencias en las posibilidades de las regiones para su integración en el mercado nacional e internacional. Tales divergencias se asocian tanto a problemas de localización como de integración física de los mercados regionales, problemática reforzada por las asimetrías en las dotaciones infraestructurales.

El mercado nacional presenta grandes heterogeneidades y jerarquización entre las regiones en el tamaño de los mercados, en la capacidad de acumulación y concentración de recursos de capital físico, humano y de investigación científica y tecnológica. A ello se suman las condiciones, institucionales y de gobernabilidad, diversas de las regiones en cuanto al respeto de las normas, a la seguridad de los derechos de propiedad, al cumplimiento de contratos y al respeto por los derechos ciudadanos en general. Estas circunstancias hacen de Colombia un país débilmente integrado en lo económico, social e institucional. De ahí que prevalezcan lógicas muy fuertes de desarrollo desigual, reforzadas por la notoria insuficiencia, ausencia de continuidad y consistencia, de los esfuerzos del Estado y de la sociedad en dirección a lograr una mayor convergencia estructural, como condición para consolidar la integración económica del país.

El reconocimiento de las condiciones diferentes de las regiones deben ser captadas en el sistema de indicadores, en relación con el proceso de acumulación de factores de crecimiento y transformación productiva, del tamaño relativo y el dinamismo de las economías regionales, de las condiciones institucionales de gobernabilidad, convivencia y funcionamiento de las organizaciones empresariales de las regiones, de los niveles de equidad, cohesión social y calidad de vida de la población.

Lo anterior significa que el mercado exterior no puede ser adoptado como referente competitivo principal de todas las regiones. De hecho, para muchas regiones del país el referente competitivo principal para crecer es ante todo el mercado interno: las empresas regionales en muy pocos casos alcanzan claramente una orientación de mercado con amplia cobertura nacional. Además no son pocas las regiones que tienen que enfrentar desventajas de localización y deficiencias sistémicas e infraestructurales que frenan el avance de la competitividad. Evidencia de esto son las distancias y la duración de los trayectos en los procesos de integración de los mercados internos y con el exterior.

Recogiendo las observaciones anteriores, el sistema de indicadores puede responder a dos propósitos básicos:

Informar de las condiciones de crecimiento y desarrollo económico de las regiones del país, con miras a evaluar el potencial estructural para su integración en las redes de intercambio nacionales e internacionales, para orientar y mejorar las políticas ministeriales enfocadas al fortalecimiento productivo, al crecimiento exportador y al desarrollo de las regiones, o en su defecto,

a la consolidación de su integración en la estructura nacional.

Informar a las regiones y a los diferentes agentes regionales públicos y privados, sobre las condiciones de la economía, las instituciones y la sociedad regional en relación con el crecimiento y el bienestar de la población, con el fin de involucrar a los diferentes sectores de la región en la construcción de caminos de fortalecimiento para el mejoramiento de la competitividad desde una perspectiva estructural del crecimiento y progreso económico y social.

De otra parte, la información del sistema de indicadores tiene como restricción la posibilidad de contar con información que informe con una regularidad anual sobre las diferentes variables que se adopten para el efecto. Esto implica que las variables definidas finalmente cumplan con la condición de contar con el suministro regular de la información para su recopilación y procesamiento en el SICD. En algunos casos puede ser deseable incorporar información sobre uno de los temas señalados en las definiciones mencionadas, pero puede ocurrir que la información no logra satisfacer el requisito de confiabilidad y regularidad. En tal situación es aconsejable aplazar la incorporación del tema hasta que se disponga de la información que cumpla con las condiciones para ser incorporada al sistema. Este aspecto encuentra su limitación básica en los sistemas de información estadística y en la amplitud y confiabilidad de la información con cobertura regional.

Teniendo en cuenta las consideraciones mencionadas, un sistema de indicadores de la competitividad regional en Colombia puede contemplar aspectos relacionados con:

- Elementos determinantes de la competitividad sistémica tales como: recursos naturales, infraestructura y equipamientos regionales, acumulación de capital físico y humano, desarrollo científico y tecnológico, estructuras de mercado, flexibilidad productiva e institucional, condiciones de inserción laboral, especialización de la estructura productiva regional, evolución del contexto institucional, gobernabilidad, libertad económica, corrupción, transparencia contractual, fortaleza de la sociedad civil, estructura de relaciones mesoeconómicas, interindustriales y clusters regionales, cooperación empresarial.
- Indicadores de competitividad que informan del desempeño regional en la coyuntura como: nivel y crecimiento de la producción real por habitante, nivel de inserción laboral en el mercado, productividad factorial, inserción en los mercados mayores del mercado nacional, inserción en los mercados externos, deterioro, o bien, sostenibilidad ambiental.

Arquitectura de un sistema de indicadores de competitividad departamental

- La noción más general de competitividad se refiere al crecimiento de la producción y el ingreso en un entorno de economía de mercado sin interferencias a la competencia.

- La competitividad es una noción síntesis de múltiples variables. Al igual que en los otros sistemas existentes las diferentes variables se agrupan por categorías de análisis que permiten visualizar los distintos aspectos que guardan directa o indirectamente relación con la competitividad departamental.

En la formulación del SICD se distinguen dos perspectivas de análisis de la competitividad: la primera distingue los factores estructurales, determinantes de la competitividad en el tiempo, la segunda mide sintéticamente la evolución de la competitividad por medio de indicadores de crecimiento en el mercado y calidad de vida.

Factores de competitividad estructural

Los factores que permiten la estimación de la competitividad como una potencialidad proporcionada por aquellos aspectos que le sirven como parámetros al crecimiento económico, los definimos como factores estructurales.

Estos factores se identifican por su alcance de largo plazo, por cuanto se acumulan y transforman lentamente. La acumulación de estos factores se proyecta en un nivel de capacidad disponible para potenciar el crecimiento en términos de:

- recursos naturales, físicos, humanos
- cultura y trayectoria del sistema educativo
- cultura empresarial,
- capacidad científica y tecnológica

- instituciones privadas, públicas, sociales
- inserción externa
- ingreso real

En esta propuesta se considera conveniente tener en cuenta 9 categorías principales para la construcción del indicador de competitividad estructural a nivel departamental:

1. recursos naturales a disposición
2. acumulación de capital físico
3. acumulación de capital humano y social
4. empleos modernos y productividad
5. cultura empresarial e innovación tecnológica
6. cultura científica y tecnológica
7. medio ambiente institucional y social
8. amplitud y calidad de la gestión pública
9. inserción internacional

Indicadores de competitividad revelada

La medición de la competitividad como un indicador ex-post del desempeño económico permite observar los resultados alcanzados efectivamente por los esfuerzos conjuntos orientados al crecimiento económico en cada departamento.

Los indicadores utilizados con tal propósito miden los logros en tres dimensiones básicas que permiten evaluar

los resultados concretos. Estos indicadores se expresan como un índice de variación que indica el mejoramiento o el deterioro de las condiciones de:

- crecimiento total y por habitante
- inserción externa
- bienestar de la población

En la propuesta se consideran 3 categorías principales para la construcción del indicador de competitividad revelada a nivel departamental.

1. crecimiento económico
2. inserción y competitividad externa
3. ingreso real por habitante, equidad y calidad de vida

Indicador global de competitividad departamental

En la visión seguida en este trabajo se ha considerado la competitividad, como un proceso determinado por una diversidad de variables que reflejan las transformaciones económicas y sociales para encausar el crecimiento económico en el tiempo, dándole consistencia y sostenibilidad al ingreso real. Pero también, la competitividad se puede interpretar como el resultado logrado efectivamente en términos de crecimiento de la producción en el mercado, de ingreso real y de calidad de vida en un momento determinado. Por esto, para establecer el indicador global de competitividad se propone integrar sintéticamente los dos indicadores que acabamos de mencionar.

Para la construcción de un indicador global de competitividad que permita la comparabilidad entre los departamentos del país se propone la agregación de los dos indicadores anteriores, de competitividad estructural y de competitividad revelada, con una ponderación previamente establecida:

- competitividad estructural %
- competitividad revelada %

Referencias Bibliográficas

ADDA. Jacques (1997), *La mondialisation de l'économie: Génese et Problèmes*. La Découverte. París.

AMSDEN. Alice (1992). *Corea, un proceso exitoso de industrialización tardía*. Norma. Bogotá.

BRADFORD. C. (ed.) (1994). *The new paradigm of systemic competitiveness: toward more integrated policies in Latin America*. OECD. París.

BRAUDEL Fernando. *La dinámica del capitalismo*. Alianza Editorial, 1988

CAMPO S. María Fernanda (2001), Bogotá: últimos 10 años y perspectivas en el mercado global. Cámara de Comercio de Bogotá, septiembre, (documento power point).

CASTELLS. Manuel (1999). La era de la Información. Economía, sociedad y cultura. Siglo XXI Editores. Madrid.

CHESNAIS. François (1996). “Mondialisation financière et vulnérabilité systémique”. en: Chesnais. F. (éd.). La mondialisation financière. Syros. París.

CEPAL (1990). Transformación productiva con equidad, Santiago de Chile

CRECE (1997). Programa de competitividad de Caldas, Manizales.

CSCE (1998). Estrategia exportadora para las regiones. Documento Aprobado por el Consejo Superior de Comercio Exterior. Noviembre 17 de 1998. Bogotá.

COHÉN. Stephen (1994). “Competitiveness: a reply to Krugman”. Foreign Affairs. 73:3.

FERRER, Aldo (1996). Historia de la globalización: Orígenes del orden económico mundial, F.C.E., Buenos Aires.

GARAY, Luis Jorge (dir.) (1998). La industria de América Latina ante la globalización económica. Tomo I: Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996. DNP - COLCIENCIAS - Consejería Económica y de Competitividad - Mincomex - Minhacienda - Proexport. Bogotá.

HYMER Stephen (1971). “Las compañías multinacionales y la división internacional del trabajo” en HYMER S. (1982), La compañía multinacional: un enfoque radical, Madrid, Blume.

KRUGMAN, Paul (1994). "Competitiveness: A Dangerous Obsession". *Foreign Affairs*, 73 (2):28-44.

LALL, Sanjaya y WIGNARAJA, Ganeshan (1996). "Skills and Capabilities: Ghana's Industrial Competitiveness". *Development Studies Working Papers*. Queen Elizabeth House, University of Oxford. Oxford.

LÓPEZ O. Eugenio et al. (s.f.). *Modelo dinámico para evaluar la competitividad regional*. Instituto de Ingeniería. UNAM, México.

MONCAYO, Edgar (2004) *Nuevos enfoques del desarrollo territorial: Colombia en una perspectiva latinoamericana*, Universidad Nacional de Colombia, PNUD, CEPAL, Bogotá.

PEREZ Carlota (2001) "Cambio tecnológico y oportunidades de desarrollo como blanco móvil", *Revista de la CEPAL*, n° 75, diciembre, Santiago de Chile.

PORTER. Michael (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. The Free Press. New York.

PREBISCH Raúl (1970), "Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina", pp 371-429, en PREBISCH (1983) *Obras escogidas*, Plaza y Janes, Bogotá.

RAPKIN. David P. y STRAND. Jonathan R. (1996). *Is international Competitiveness a Meaningful Concept?* en: Goddard. C.R., Passé-Smith. John T. y Conklin. John G. (eds.), *International Political Economy*. State

Market Relations in the Changing Global Order, Lynne Rienner, Boulder. pp. 109-129.

SALA-I-MARTIN, Xavier (2000), *Apuntes de crecimiento económico*, Antoni Bosch, Barcelona.

SALAMA, Pierre (1996), “La financiarisation excluante: les leçons des économies latino-américaines”, en: Chesnais. F. (éd). *La mondialisation financière*, Syros, París.

SEN Amartya (1998), “Las teorías del desarrollo a principios del siglo XXI”, *Cuadernos de Economía*, v. XVII, N° 29, segundo semestre.

SUBDERE, Ministerio del Interior de Chile (1999). *Resultados de Competitividad Regional 1997*, Ministerio del Interior - LOM Editores. Santiago de Chile.

WARNER. Andrew M. (2001). *Razones para el Crecimiento Lento y Desacelerante en los Países Andinos*, Working paper, Center for International Development and Harvard University.

World Economic Forum (WEF 1999, 2000). *Reporte Global de Competitividad*, Ginebra.

Organización Espacial y Sistemas Productivos Locales en la Industria Manufacturera Colombiana Durante la Integración de los Noventa

Jorge Lotero Contreras

Una versión de este trabajo fue presentada en el Seminario de la Asociación de Economistas en Lengua Neo-latina, realizado en Cerdeña, Italia, los días 20 y 21 de octubre de 2006. Así mismo, hace parte de la investigación "Integración, desarrollo y competitividad de la industria de las regiones y departamentos colombianos: análisis y perspectivas" financiada por el Comité de Investigaciones de la Universidad de Antioquia-CODI, en la cual participaron otros investigadores pertenecientes al Grupo de Estudios Regionales.

Docente-Investigador Centro de Investigaciones Económicas de la Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.

Dirección electrónica jlotero@economicas.udea.edu.co

Resumen

A partir de las predicciones de la geografía económica como de las visiones heterodoxas se ha venido insistiendo sobre un cambio de las tendencias sobre el desarrollo espacial de la industria con la integración económica. Al respecto, se ha planteado el debilitamiento de la polarización con la emergencia de nuevos modelos de organización de la producción y de división espacial del trabajo. En el contexto de estas ideas, en este trabajo se examinarán la evolución durante el período post-apertura de la evolución de la concentración geográfica de la industria y la división espacial del trabajo, mostrando que los cambios no han sido profundos en comparación al modelo de sustitución de importaciones. Así mismo, se harán algunas reflexiones sobre la configuración de clusters y sistemas productivos en algunas regiones y departamentos y su relación con el patrón de organización espacial de la industria en el territorio nacional.

Palabras claves: industria, desarrollo espacial, organización de la producción, desarrollo industrial, división espacial del trabajo, sistemas productivos, agrupamientos empresariales.

Abstract

Based on the predictions made by both the economic geography and the heterodox visions, it has been stressed that economic integration in the early nineties has caused a change on the industry's spatial development. In that respect, the emergence of new models of production organization and spatial division of labor is claimed to be the main cause of the polarization weakening. In this context, this paper examines the post-liberalization evolution of both the geographic concentration of industry and the spatial division of labor. It shows that compared to the import-substitution model there has not been profound changes. Likewise, it reflects on the clusters and productive systems configuration in some regions and departments and its relationship with the industry spatial organization pattern in the country.

Keywords: Industry, spatial development, production organization, industrial development, productive systems, clusters

Introducción

Existe una relación estrecha entre la transformación estructural y la aglomeración al evolucionar la organización espacial e industrial de la actividad económica. A este respecto, se considera que el aumento del ingreso debido a un cambio en la asignación de recursos entre actividades no es independiente, ni del proceso de urbanización, ni de la evolución de la división del trabajo y organización de la producción en el espacio.

En relación con el desarrollo económico, la evidencia muestra que conforme aumenta el ingreso se concentra la producción y la población en una o dos ciudades, desconcentrándose posteriormente hacia la periferia, en un primer momento hacia las áreas cercanas a los grandes centros y, después, hacia ciudades y regiones más lejanas (Henderson 2000a).

Tradicionalmente, la economía regional se ha encargado de explicar la forma como se produce el crecimiento desigual de las regiones y se aglomeran las actividades económicas por la existencia de externalidades y economías de aglomeración, de urbanización y de

localización, especialización y diversificación (Aláez, Longás y Ullibarri, Muñiz, 1998, Aydalot, 1985). No obstante, el debate actual se centra en la relación entre globalización y transformaciones estructurales y reducción de los desequilibrios territoriales con la emergencia de un modelo de organización espacial de la producción.

Visto de manera general, a nuestro juicio dos son los principales enfoques a considerar: el primero, de la economía geográfica; el segundo, los que podrían agruparse en el enfoque de los Sistemas Productivos Localizados.

Para la economía geográfica, y sus desarrollos recientes en el marco del equilibrio general, Nueva Geografía Económica (NGE), se generan aglomeraciones empresariales al concentrarse la actividad económica y la población debido a la existencia de rendimientos crecientes de escala internos a la industria y externos a las firmas y la reducción de costos de transporte.

Este proceso es de causación acumulativa al interactuar en un área las firmas entre si con los mercados laborales y de bienes finales e insumos. No obstante, la concentración encuentra su límite en el aumento del precio de los factores inmóviles y la aparición de economías externas negativas por congestión y contaminación, desencadenándose fuerzas centrífugas que impulsan a las industrias desde las regiones centrales hacia las periféricas. El proceso de desconcentración no es generalizado y abarca solo a aquellas regiones y ciudades que cumplan con ciertas condiciones de calidad en cuanto a dotación de factores tales como capital físico y humano e instituciones; a partir de allí pueden entonces

generarse nuevos procesos de aglomeración empresarial y de organización espacial de la producción, diferentes a los que se han producido en el centro. Tales diferencias se dan en términos de la naturaleza tecnológica de las industrias y sus encadenamientos.

La sucesión de procesos de aglomeración industrial y la caída de los costos de transporte, en un juego de fuerzas centrípetas y centrífugas, explica el desarrollo en relación con la organización espacial de la industria como un sistema dinámico compuesto por regiones o ciudades de distinto tamaño y desarrollo (Henderson, Shalizi, Venables, 2000). Implícitamente, entonces, se reconoce que la localización de sectores y actividades dinámicas, comúnmente innovativas, son las que determinan el lugar que ocupan las regiones o territorios como centros o periferia.

En el caso particular de los países en desarrollo, la persistencia de agudos problemas de desequilibrio territorial y el retraso del proceso de desconcentración se ha atribuido al proteccionismo y, por ende, a la industrialización por sustitución de importaciones (Venables, 2000; Fernández, 1998; Krugman y Elizondo, 1996; García, 1999). Con la mayor integración se produciría un cambio en las decisiones de las empresas sobre la asignación sectorial y espacial de los recursos, y, por ende, en los patrones de distribución y organización espacial de la industria prevalecientes con el proteccionismo, surgiendo nuevos agrupamientos empresariales en la periferia. El tipo de encadenamientos con la demanda y los *spillovers* tecnológicos así como las economías de urbanización, y localización definirían el esquema de división espacial del trabajo entre regiones y ciudades.

Desde la misma geografía económica se ha cuestionado este argumento (Herderson, 2000b). A este respecto se plantea que en los países en desarrollo, la desconcentración requiere, además de la liberalización, una sustancial reducción de los costos de transporte, así como la propagación del progreso técnico. La ausencia de estas dos condiciones retrasaría las fuerzas centrífugas y el desarrollo de nuevos agrupamientos de empresas en la periferia de tal forma que se debilite la polarización y reduzcan los desequilibrios territoriales.

Por su parte, desde una perspectiva heterodoxa del desarrollo económico territorial se viene planteando el surgimiento de un nuevo modelo de organización espacial de la industria desde comienzos de los años ochenta, al intensificarse la competencia con la integración económica en la última fase de la globalización (Vásquez Barquero, 2006; Becattini, 2002; Fernández, 2000; Markusen, 2000, Hsaini, 2000, Kherdjemil, 1999, Courlet y Pequeur, 1996, Garofoli, 1996, Amin y Thrift, 1995).

El nuevo modelo de organización no se sustentaría ya en grandes empresas que además de concentrar la mayoría de tareas que se integran vertical u horizontalmente produciendo bienes estandarizados a través de la explotación de economías de escala. Por el contrario se caracterizaría por ser su flexibilidad al basarse en clusters de pymes que se integran mediante redes institucionales y de firmas basadas en mecanismos de cooperación y reciprocidad para generar, adoptar, adaptar y transferir innovaciones, aprovechando la existencia economías externas a las empresas e internas al área o al territorio. A diferencia del anterior, este modelo no es independiente del territorio al requerir de los recursos tanto materiales

(naturales, de capital e infraestructura) como humanos e inmateriales (institucionales, conocimientos e innovaciones) que este le ofrece.

Desde algunas perspectivas analíticas pero especialmente de las políticas, se le ha otorgado al modelo de organización basado en los clusters o la aglomeración de pymes un valor intrínseco y paradigmático para desarrollar capacidades empresariales y de innovación y mejoramiento de la competitividad conducentes a la reducción de los desequilibrios territoriales, independientemente de las condiciones particulares en que se ha desarrollado la industria en el territorio al interior de los países, es decir, al margen de los procesos de aglomeración y especialización o división espacial del trabajo (Méndez, 2006) o del lugar que ocupa cada territorio en particular en el Sistema Internacional de Producción Integrada(SIPI).

No obstante, al encontrarse “imbricadas social y territorialmente, existiría un conjunto variado de formas de organización espacial de la industria o de las actividades económicas, motivo por el cual habría múltiples trayectorias de crecimiento regional tanto en países avanzados como en vías de desarrollo. De otra parte, el “modelo” tampoco puede considerarse como independiente de las condiciones del desarrollo espacial de las actividades económicas en relación con la geografía, las instituciones, el desarrollo tecnológico, etc. Por estas razones, experiencias de desarrollo local, llámense de industrialización difusa, distrito industrial o medio innovador no son ni exportables ni extrapolables de manera mecánica.

En este marco de ideas este trabajo examina la evolución en el período postapertura de la organización espacial de la industria colombiana considerando los patrones de distribución y de especialización espacial de la industria manufacturera, así como el tipo de organización de la producción en el territorio o de sistema productivo.

El trabajo se divide en cuatro secciones, incluyendo esta introducción. En la segunda se examinará la evolución de la concentración geográfica de la industria y la división espacial del trabajo en los noventa, mostrando que los cambios no han sido profundos en comparación al modelo de sustitución de importaciones. En la tercera se harán algunas reflexiones sobre la configuración de clusters y sistemas productivos en algunas regiones y departamentos y su relación con el patrón de organización espacial de la industria en el territorio nacional. En la última sección se presentarán las conclusiones.

2. Organización de la producción industrial en el territorio nacional: aglomeración y especialización espacial de la industria manufacturera

Con las reformas de los noventa se esperaban cambios y ajustes productivos y espaciales profundos, con el fin de que se elevara la productividad y mejorara la inserción de las actividades económicas en los mercados externos, mediante una eficiente asignación de recursos hacia las actividades con ventaja comparativa y la adopción por las empresas de las mejores prácticas de producción para enfrentar la competencia externa.

Sin políticas activas en materia de desarrollo industrial y regional, se esperaba que las regiones con ventaja comparativa y facilidades de acceso a los mercados, por su proximidad a los puertos y a las zonas de frontera, atrajeran los recursos para producir bienes para los mercados externos. El resultado final del proceso sería, además de una asignación sectorial y territorial más eficiente, la eliminación del sesgo anti-exportador y la discriminación que había generado el proteccionismo al favorecer la concentración en el denominado “Triángulo de Oro” conformado por Bogotá, Antioquia y Valle (García, 1999)⁴⁷.

Si bien estos resultados deberían alcanzarse por el libre juego de los mercados mediante el establecimiento de precios “correctos” (Krueger, 1996), se firmaron acuerdos comerciales y se adoptaron políticas complementarias orientadas a elevar la competitividad de las regiones fronterizas y portuarias, con el fin mejorar sus capacidades y competencias y, por ende, su atractividad para la localización de empresas.

Pese a todo, no se produjeron los cambios esperados ni en la distribución geográfica ni en el patrón de especialización de la actividad industrial.

⁴⁷ Entre otras medidas se promovió nuevamente la creación de zonas francas con beneficios tributarios para las empresas en distintas partes del país, pero especialmente en los departamentos de frontera o con puertos. A este respecto se dictaron la ley 109 de 1985 o Estatuto de Zonas francas y los decretos 1131 de 1994 y 2174 de 1995 donde se dictaron normas sobre su reglamentación y funcionamiento. De otra parte, las zonas fronterizas también han sido objeto de leyes y reglamentaciones desde 1983 pero especialmente con la ley 1991 de 1995 denominada Ley de Fronteras y el decretos 569 de 2001 se ha intentado promover su desarrollo en el marco de la mayor integración comercial de los noventa.

2.1 La polarización industrial no se debilita con la mayor inserción internacional

Aunque los grados de concentración geográfica de la actividad económica y de la industria no son tan elevados en Colombia como en otros países de América Latina, desde comienzos de los años setenta se ha venido acentuando con la consolidación de la primacía en Bogotá y los municipios vecinos pertenecientes a los departamentos de la región oriental. En promedio, esta subregión genera más de una tercera parte del valor agregado y del empleo a nivel nacional.

Entre otras medidas se promovió nuevamente la creación de zonas francas con beneficios tributarios para las empresas en distintas partes del país, pero especialmente en los departamentos de frontera o con puertos. A este respecto se dictaron la ley 109 de 1985 o Estatuto de Zonas francas y los decretos 1131 de 1994 y 2174 de 1995 donde se dictaron normas sobre su reglamentación y funcionamiento. De otra parte, las zonas fronterizas también han sido objeto de leyes y reglamentaciones desde 1983 pero especialmente con la ley 1991 de 1995 denominada Ley de Fronteras y el decreto 569 de 2001 se ha intentado promover su desarrollo en el marco de la mayor integración comercial de los noventa.

Aunque la mayor concentración ha afectado la participación de los núcleos de acumulación regional de Antioquia y Valle, no ha impedido que ambas economías continúen teniendo un lugar de privilegio en el desarrollo industrial en relación a los restantes departamentos. En conjunto ambas economías generan cerca del 45 % del

valor agregado y absorben una proporción similar de la ocupación industrial.

Lo anterior significa que un número aproximado de 20 departamentos que constituirían la periferia del país, compiten por mejorar su participación en el 20% de los agregados industriales.

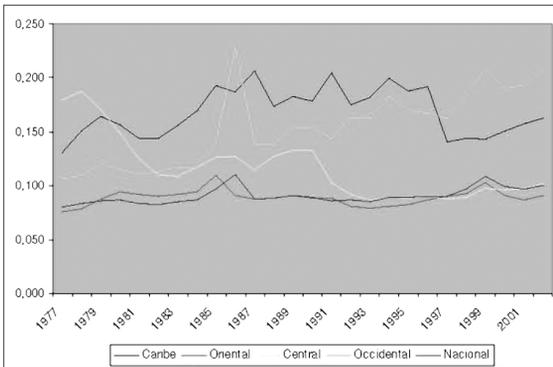
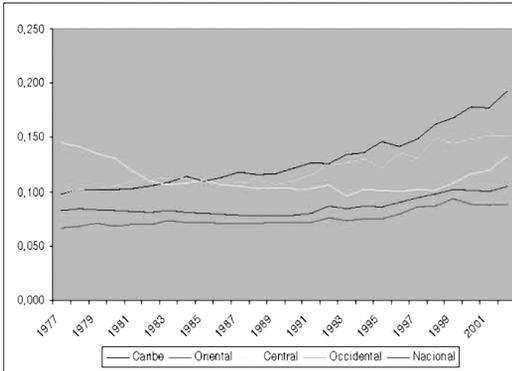
Como se afirmó arriba, se esperaba que con la integración se revirtiera la tendencia hacia la polarización de la industria.

Sin embargo, el patrón de distribución geográfica de la industria no se alteró de manera significativa. De acuerdo a la evolución del Índice de Herfindall-Hirschman (HH) para el valor agregado y el empleo, la tendencia hacia la desconcentración en el país y algunas regiones detuvo⁴⁸ (Gráficas 1 y 2).

En efecto, el comportamiento del HH en ambas gráficas sugiere que con la integración comercial de los noventa se acentuó la concentración de la industria manufacturera a nivel nacional, especialmente cuando se considera el empleo. Así mismo, que tal tendencia se acentuó más cuando se consideran las regiones Occidental y del Caribe que las del interior del país; finalmente, que gracias a la crisis de finales de siglo, la industria continuó concentrándose, debido al alta volatilidad que presentan las economías periféricas por su elevada especialización.

⁴⁸ Este índice se define como: $\sum_{i=1}^n (S_i^2)$ donde S_i es la participación del departamento i en la industria nacional y n es el número de departamentos.

Graficos 1 y 2 Indices de Hirschman-Herfindall para el valor agregado y el empleo de la industria manufacturera periodo 1977/2002



Merece especial atención la comparación del comportamiento del HH entre y en interior de las distintas regiones.

En primer lugar, históricamente los mayores grados de concentración los han poseído las regiones Occidental y del Caribe, siendo mayores para el valor agregado

que para el empleo. De lo anterior se deduce que estas regiones además de concentradas, han tendido a ser más heterogéneas en términos de dotaciones factoriales.

En segundo lugar, la región Occidental es donde más se ha acentuado la concentración del valor agregado con la integración. De otra parte, con la crisis se revierte la desconcentración industrial que se había venido dando en las regiones Central y de la costa Caribe en los primeros años de apertura. Dicho de otra manera, de no haberse presentado la crisis de los noventa el valor agregado habría continuado “emigrando” desde las economías centrales hacia las periféricas de los departamentos del Eje Cafetero y de Bolívar pertenecientes a las regiones señaladas.

En general, puede afirmarse que las fuerzas centrípetas han sido más intensas que las centrífugas para el empleo que para el valor agregado. Esto indica que en los núcleos de acumulación regionales los factores de atracción-retención de industrias intensivas en trabajo han sido superiores a las actividades generadoras de valor agregado.

Finalmente, el comportamiento de los HH y los grados de concentración en las regiones Central y Oriental han tendido a igualarse con los del país, mostrando claramente que la gran dependencia que tiene la polarización industria de lo que suceda con estas dos regiones que contribuyen con aproximadamente dos terceras partes de los agregados industriales del país.

2.2 El patrón de especialización espacial de la industria no se transforma

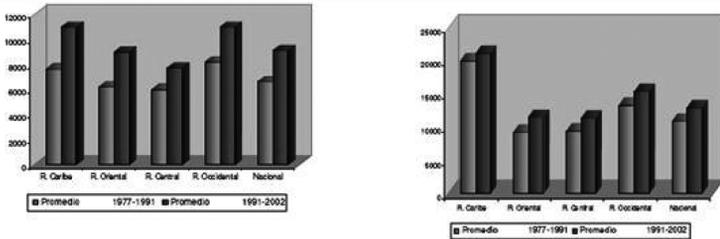
Una forma de abordar el examen del patrón de especialización espacial de la industria o división territorial del trabajo y sus cambios, consiste en observar los niveles de productividad y de intensidad de capital de las regiones y departamentos y su evolución entre períodos que reflejan la dotación factorial de las regiones y departamentos. Así, altos niveles de productividad que coinciden con densidades de capital elevadas corresponden al predominio de actividades industriales basadas en grandes empresas que explotan economías de escala con altos costos fijos. En el caso contrario se trataría del predominio de industrias intensivas en trabajo por concentración de un número elevado de firmas que al menos conformarían aglomeraciones empresariales por compartir un territorio común. Esto no significa la ausencia de grandes empresas que incluso pueden concentrar la producción en una industria determinada donde también hay presencia de un numeroso grupo de pymes.

La comparación de las figuras 1 a 4 nos muestra claramente que entre el período donde primó en proteccionismo (1977- 1992) y el de apertura comercial (1992-2002) apenas se producen cambios leves que no afectaron el patrón de especialización industrial del modelo proteccionista.

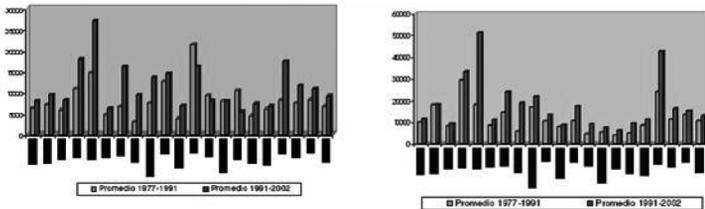
Así, para comienzos del siglo XXI, las regiones Occidental y del Caribe y algunos de sus departamentos, continuaban ocupando las primeras posiciones en términos de productividad y las de las regiones Oriental y Central las más bajas.

Históricamente los mayores niveles de ambas variables, corresponden a dos tipos de departamentos que además de poseer bajos coeficientes de industrialización y altos grados de apertura exportadora tienen en común producir insumos industriales mediante unas pocas empresas con altos tamaños y débiles encadenamientos. De otra parte, los niveles más bajos de productividad y densidad de capital han correspondido a la industria localizada en Bogotá, y los departamentos de la región Central (Antioquia, Caldas y Risaralda) y de frontera (Norte de Santander y Nariño).

Figuras 1 y 2 Productividad y densidad de capital por regiones



Figuras 3 y 4 Productividad y densidad de capital por departamentos



De acuerdo con la especialización factorial y el grado de inserción internacional de la actividad manufacturera, se establece que con la integración se viene consolidando un patrón de organización espacial e industrial tipo

Centro-Periferia que es una herencia del proteccionismo y se originó con los ajustes que se produjeron en el modelo de desarrollo a finales de los años sesenta y a mediados de los ochenta (Cuervo y González, 1998; Lotero 1998 a, b). Los rasgos de este patrón son los siguientes:

- 1) Las áreas metropolitanas, de Bogotá-Cundinamarca, Valle de Aburrá en Antioquia y Cali-Yumbo en Valle con sus municipios vecinos, brindan externalidades de diversidad y economías de urbanización para la localización de industrias de distinto tamaño, pero preferentemente para actividades intensivas en trabajo. Debido a que las pymes enfrentan mayores restricciones que las grandes empresas para abandonar los núcleos urbanos metropolitanos, tienden a concentrarse en estas áreas y no en las regiones y las ciudades de tamaño medio de la periferia como sería de esperar (Rowland, 2006). Los encadenamientos con la demanda final e intermedia y las complementariedades con el capital humano y los servicios se convierten en poderosas fuerzas de atracción de inversiones y mano de obra para la conformación de agrupamientos de pymes en las regiones centrales⁴⁹. Aunque aún mantengan un peso importante en la producción, las grandes empresas han tendido a abandonar estas regiones a causa del aumento del precio del suelo,

⁴⁹ Según el trabajo de Galvis y Meisel (2001) el capital humano es una de las variables que explican las diferencias del crecimiento de las principales ciudades del país. De otra parte, según Audretsch (1998) al tratarse del desarrollo tecnológico y de las innovaciones, las economías de aglomeración son más importantes para las pequeñas y medianas empresas que para las grandes debido a que estas últimas tienen los recursos necesarios para crear sus departamentos de Investigación y Desarrollo.

la regulación sobre el uso del suelo urbano con los planes de ordenamiento territorial y el deterioro del medio ambiente y vienen desplazándose hacia las ciudades y departamentos de la periferia, algunas de las cuales ya ubican algunas de las empresas de mayor tamaño de la industria manufacturera.

- 2) En los departamentos de Caldas y Risaralda en la región Central y Santander en la Oriental con sus áreas metropolitanas de tamaño y desarrollo industrial medio, la industria se caracterizaría por ser más especializada en actividades intensivas en trabajo y por abastecer mercados regionales y locales fundamentalmente. Si bien en primeros años de la década de los noventa mostraron una fuerte dinámica industrial (Loteró, 1998b), todo parece indicar que el “despegue” industrial no se produjo, planteándose serias dudas sobre si poseen las condiciones favorables necesarias para atraer capitales y convertirse en lugares para la aglomeración de industrias dinámicas o de un tejido denso de pymes⁵⁰.
- 3) Las restantes economías de la periferia se especializan en industrias intensivas en capital que se benefician bien sea de su proximidad a los mercados y de las economías de aglomeración de las regiones metropolitanas o de su dependencia de constantes

⁵⁰ Entre 1986 y 1996, los departamentos de Caldas y Risaralda, pertenecientes a la subregión del Eje cafetero, se beneficiaron de medidas tributarias de exención de impuestos como parte de un paquete de políticas adoptadas por el gobierno nacional para contrarrestar el impacto negativo del desastre provocado por la erupción del nevado del Ruiz de noviembre de 1985 (Ley 46 de 1988 y decreto 919 de 1989). Posteriormente, en 1998, también se dictaron medidas para contrarrestar los efectos del terremoto en el departamento del Quindío, más conocida como la ley 608 del 2000 o ley Quimbaya.

locacionales como puertos o fuentes de recursos naturales. Hay tres tipos de industrialización periférica:

- Industrialización de áreas periféricas vecinas de Bogotá situadas en Cundinamarca o el norte de Cauca a Cali-Yumbo como una prolongación de las áreas metropolitanas⁵¹.
- Industrias de transformación de recursos naturales con fuertes economías internas a nivel de firma pero externas débiles para la industria o al área, que no cuentan ni con facilidades de acceso a los mercados externos ni con fuertes enlaces o encadenamientos hacia atrás y hacia delante. Son los típicos enclaves industriales o Regiones-Empresa localizados en Huila y Tolima, Boyacá, Sucre y Córdoba.
- Industrias productoras de insumos intermedios con economías de escala tanto para el mercado externo como para el doméstico localizadas cerca de los puertos de Cartagena y Barranquilla. Algunas de estas industrias dependen de materias primas importadas como la industria petroquímica y la elaboración de productos químicos, plásticos y metálicos, etc. Si bien han generado economías de especialización y de localización, encadenándose algunas actividades complementarias, manufactureras y de servicios, no han tenido impactos sustanciales en el desarrollo regional al no existir imbricación entre las grandes empresas con el territorio.

⁵¹ Se recuerda que el departamentos del Cauca también disfrutó de beneficios tributarios similares a los del Eje cafetero que quedaron consignados en la ley 18 de 1995.

Con el crecimiento económico la industria tiende a abandonar las regiones metropolitanas, desplazándose hacia las regiones y ciudades de la periferia, pasando a ocupar los servicios modernos (financieros, marketing, ingeniería y consultoría, desarrollo tecnológico e innovaciones) un papel preponderante en la dinámica urbana. Esto contribuye a su vez con el crecimiento de la productividad de la industria de la periferia, desarrollándose así nuevos agrupamientos industriales (Herderson, Shalizi, Venables, 2000; Aláez; Longás, Ullibarri, 2001; Muñiz, 1998).

Pero este proceso apenas se insinúa en Colombia y aún el país está lejos de encontrarse *ad portas* de un modelo de desarrollo y de organización regional y local similar al de economías más avanzadas.

3. Aproximación a los sistemas productivos locales: algunas hipótesis sobre los agrupamientos o cluster de empresas

Los agrupamientos y sistemas productivos locales industriales en Colombia se inscriben en el modelo de organización espacial de la producción y de división del trabajo descrito en secciones anteriores, y en el Sistema Internacional de Producción Integrada—SIPI— caracterizándose de manera general por ser predominantemente manufactureros, intensivos en recursos genéricos (trabajo, recursos naturales y capital) y no en conocimientos, innovaciones y recursos específicos, motivo por el cual no se distinguen sustancialmente de los que predominaron en la última fase de la sustitución de importaciones, ubicándose en

los estadios inferiores de la competitividad calificados como de supervivencia o desarrollo medio (Reiljan et al 2000).

Si bien se han hecho clasificaciones sobre clusters⁵², a partir de los resultados de un estudio realizado por el CIE (2006)⁵³ siguiendo a Vásquez-Barquero(2006) se presenta una taxonomía en términos de sistema productivo localizado que arroja elementos sobre el tipo de organización industrial que ha venido predominando en Colombia.

Grosso modo los sistemas productivos y agrupamientos locales de la industria en Colombia pueden clasificarse en los siguientes tipos:

- 1) Agrupamientos de empresas industriales que producen bienes con alto valor agregado y con encadenamientos locales débiles pero fuertes con empresas u otros agrupamientos situados fuera del territorio. Se trata de clusters de bienes estandarizados como los de

⁵² Sobre estos aspectos, pueden consultarse los estudios sobre competitividad empresarial y el levantamiento de mapas de clusters realizados por las cámaras de Comercio de Bogotá y Medellín, utilizando la metodología de Porter. Así mismo, pueden también consultarse los documentos de la Red Colombia Compite y del Departamento Nacional de Planeación referenciados en la bibliografía.

⁵³ Estas se basan en los resultados de un estudio que realizó el Centro de Investigaciones Económicas de la Universidad de Antioquia para las Empresas Públicas de Medellín que indagó sobre los encadenamientos y las formas de organización productiva en Antioquia, Valle, Bogotá y Cundinamarca, Atlántico y la subregión del Eje Cafetero. Su propósito fue identificar y levantar los mapas de los agrupamientos más representativos en estos departamentos y regiones utilizando una metodología que combinó técnicas estadísticas y entrevistas en profundidad a actores locales. En total se examinaron 15 agrupaciones industriales y se realizaron 200 entrevistas en empresas, asociaciones gremiales, centros de desarrollo tecnológico, gobiernos locales, etc.

productos farmacéuticos y cosméticos, de plásticos y de la industria editorial y del papel.

El cluster de medicamentos genéricos se localiza en Antioquia y Bogotá-Cundinamarca mediante la modalidad de pequeños y medianos establecimientos, y en Valle y Atlántico con el predominio de grandes firmas, algunas de las cuales son propiedad o mantienen fuertes vínculos con corporaciones transnacionales. En el agrupamiento predominan relaciones con proveedores únicos de principios activos y bienes de equipo sofisticados localizados en los países avanzados, pero más recientemente también en China e India. Cabe señalar que pese a ser este un cluster manufacturero intensivo en capital humano y tecnología, han emergido formas de producción de maquila entre empresas de distinto tamaño, nacionales y extranjeras.

La producción de plásticos localizada en estos mismos departamentos, excepto en Valle, tiene un comportamiento similar a la del anterior agrupamiento empresarial con la diferencia que los vínculos entre firmas se establecen con el complejo petroquímico de grandes empresas ubicadas en Cartagena, Bolívar, el que a su vez hace parte de la cadena internacional de valor de la industria petroquímica. En general, los agrupamientos con mayor número de empresas se localizan en Bogotá-Cundinamarca y Antioquia por su proximidad con la demanda final e intermedia pero que abastecen mercados nacionales a diferencia de la producción de Atlántico que se destina principalmente al mercado de la región del Caribe colombiano.

Pese a ser manufactureros, en estos clusters han jugado un papel muy importante los *spillovers* tecnológicos provenientes del capital humano y al “aprendizaje en la práctica” por la experiencia adquirida por los ingenieros empleados por las grandes empresas, nacionales y extranjeras de los principales centros de producción. Así mismo, aunque con intensidad variable, las relaciones con los centros de desarrollo tecnológico y los institutos de capacitación son importantes, especialmente en la actividad de productos farmacéuticos debido a las exigencias de la regulación gubernamental.

Otro ejemplo que ilustra este sistema productivo corresponde al cluster de la industria editorial en Bogotá-Cundinamarca y en el Valle donde predominan las medianas y grandes empresas con una producción diversificada que puede establecer vínculos estrechos en la misma región como en el Valle o fuera de ella, como en la subregión restante, con un número pequeño de grandes empresas proveedoras de insumos. Sus relaciones con la demanda final e intermedia son diversas debido a que en el agrupamiento confluyen empresas grandes que diversifican su producción y explotan economías de variedad como por ejemplo, la industria editorial de libros con la producción de muebles de oficina para la demanda final o intermedia en Valle o de impresos en Bogotá. De otra parte, este cluster se encadena también con la industria papelera, especialmente concentrada en Valle en la cual predominan grandes firmas, algunas de ellas haciendo parte de cadenas internacionales de valor. Cabe señalar el peso que tiene en el sistema productivo actividades de servicios intensivos en trabajo calificado tales como diseño, publicidad, software especializado, etc.

- 2) Sistemas productivos locales formados por grandes empresas y proveedores organizados en pymes y con fuertes vínculos tanto locales como fuera del territorio, constitutivos de cadenas de producción internacionales. La industria ensambladora de automóviles en Colombia es la que mejor ilustra este tipo de organización que podría asimilarse al modelo *hub and spoke* examinado por Markusen (2000). Se trata de agrupamientos conformados por las grandes empresas ensambladoras de automóviles y proveedores de componentes accesorios de bajo valor agregado cuya organización productiva depende de las condiciones impuestas por las ensambladoras. Este cluster tiende a concentrarse principalmente en Bogotá-Cundinamarca y en menor medida en Antioquia.

- 3) Sistemas productivos locales de empresas manufactureras intensivas en trabajo que producen bienes con bajo valor agregado y que mantienen vínculos internos débiles, pero fuertes con la demanda final e intermedia en otras regiones y en el exterior. Se trata de los agrupamientos de confecciones en Antioquia, Bogotá y Risaralda y de la producción de muebles de madera y productos metálicos y de maquinaria en Bogotá. No obstante, el cluster de confecciones se distingue de los dos restantes por varias razones. Primero, esta actividad es altamente exportadora y las otras dos se articulan con la demanda local; segundo, existen diversas modalidades de organización empresarial en las confecciones mientras en los agrupamientos de muebles y productos metálicos el patrón es más homogéneo. Así, en las

confecciones coexisten el paquete completo (*full package*); las pymes y grandes empresas que maquilan para firmas extranjeras y nacionales tanto industriales como comercializadoras; las firmas dispersas sin ningún tipo de relación entre sí y con proveedores locales; y, finalmente, los grandes confeccionistas nacionales que subcontratan con firmas, grupos de empresas maquiladoras y trabajo a “domicilio”. Tercero, las confecciones cuentan con un soporte de servicios más avanzado y han desarrollado su propia institucionalidad.

- 4) Sistemas productivos formados por un número pequeño de grandes empresas de alimentos procesados con vínculos y encadenamientos fuertes en la región tanto con otras industrias como con el sector agropecuario. En este caso, se trata de los agrupamientos localizados en el Valle donde existen fuertes lazos de integración vertical y horizontal entre las empresas de la cadena de alimentos y bebidas con la industria azucarera, incluyendo la producción de caña y de ésta con proveedores de insumos y maquinaria situados en la región. Las relaciones con el sistema de soporte son importantes tanto en servicios complementarios e investigación como institucional, especialmente de asociación gremial. Cabe señalar que en este sistema la integración de los pequeños y medianos productores no es significativa

Pero trátese o no de agrupamientos que conforman o no sistemas productivos locales integrados sectorial y territorialmente, con predominio de grandes empresas o pymes y hagan o no parte de cadenas internacionales de valor, al atraso institucional y de la generación de

tecnologías e innovaciones, se suman a la geografía como condicionantes de su bajo nivel de desarrollo y competitividad.

Los sistemas productivos locales continúan siendo un legado del proteccionismo y de la industrialización por sustitución de importaciones y a lo cual ha contribuido la geografía.

Los sistemas productivos locales o regionales se concentran en la producción de bienes manufacturados especialmente de bienes estandarizados e intensivos en recursos genéricos y donde la utilización de recursos específicos y conocimientos tácitos brillan por su ausencia predominando conocimientos codificados. El bajo desarrollo científico y tecnológico, el retraso en el cambio institucional o poco adecuado para generar, adaptar y transferir innovaciones y conocimientos, condicionan el actual modelo de organización espacial que, a grandes rasgos, se ha mantenido sin cambios significativos desde comienzos de los años ochenta aunque adaptándose a la integración comercial mediante la intensificación en el uso del trabajo o de los recursos naturales, siguiendo un camino similar al que han seguido otras economías en vías de desarrollo (Ocampo, 2004).

Las relaciones de las tareas manufactureras con el sistema de soporte institucional y de servicios vinculado a las innovaciones y el desarrollo tecnológico son muy débiles. Esto le resta capacidad al sistema de generación de sinergias y de efectos de propagación del progreso técnico en términos de absorción, reproducción, adaptación y mejoramiento de nuevas tecnologías.

Las acciones de las organizaciones gremiales asociadas con actividades industriales en las que se inscriben los agrupamientos, se limitan a las actividades de *lobby* ante las entidades gubernamentales para obtener beneficios tributarios, arancelarios, etc., incidiendo muy poco en el mejoramiento de la productividad y el desarrollo regional y local.

De otra parte, la “nueva” institucionalidad que sobrevino después de la apertura creada para promover la competitividad y el desarrollo empresarial o la provisión de servicios especializados tales como las incubadoras de empresas, los parques tecnológicos y los centros sectoriales de desarrollo tecnológico no han arrojado los resultados esperados.

La proximidad geográfica que ha predominado en la configuración y organización productiva de los agrupamientos no se ha transformado en las regiones y ciudades colombianas, ni en proximidad institucional, ni organizacional (Fernández, 2000, Gilly y Leroux, 1999, Torre, 1993). Las redes empresariales y de cooperación para alcanzar resultados colectivos en materia de mejoramientos de productividad, difusión de conocimientos, desarrollo de productos o servicios comunes, son débiles o prácticamente inexistentes. Si bien se ha avanzado en promover la asociatividad empresarial, establecer acuerdos de colaboración pública-privada, diseñar estrategias locales y regionales de competitividad por parte de algunos gobiernos locales —principalmente de Medellín, Bogotá y Cali y las principales ciudades intermedias⁵⁴ en la mayoría de municipios del país

⁵⁴ Entre los instrumentos que se han utilizado hasta el momento se pueden señalar los siguientes: incubadoras de empresas de base tecnológica,

la descentralización se ha mantenido limitado en los confines de la gestión de los bienes públicos locales sin alcanzar objetivos de mejoramiento de la productividad y de desarrollo económico local (CEPAL, 2002).

A causa de estas debilidades tecnológicas e institucionales en un número significativo de agrupamientos empresariales viene extendiéndose con facilidad el sistema de subcontratación basado en la maquila, articulado a los mercados laborales más flexibles de trabajo no calificado. No es propiamente la flexibilidad de las tecnologías sino del trabajo, lo que estaría en el centro de la organización de la producción como factor de competitividad.

Las condiciones geográficas “adversas” en cuanto a la topografía y la deficiente institucionalidad para regular y gestionar la construcción de infraestructura vial y de transporte, también juegan un rol importante en el desarrollo de los clusters y agrupamientos industriales al no favorecer un patrón de organización espacial de la industria distinto al que ha predominado hasta el presente. Pese a los esfuerzos que hicieron hasta comienzos de la década de 1980 por integrar el territorio nacional, el atraso y ineficiente configuración caracterizan el sistema de transporte del país, contribuyendo a la fragmentación del territorio que incide negativamente en los costos de transporte, contribuyendo a debilitar la configuración de agrupamientos y aglomeraciones empresariales en las regiones y ciudades de la periferia (Müller⁵⁵).

programas de apoyo y de promoción de clusters, agencias locales de desarrollo, centros de desarrollo tecnológico y de competitividad, centros para el desarrollo empresarial, etc.

⁵⁵ Colombia contaba sólo con 383 kilómetros pavimentados de carreteras por cada millón de habitantes, poniendo a la nación incluso por debajo

Los costos de transporte no han caído suficientemente en Colombia para desencadenar fuerzas centrífugas como lo predice la geografía económica o como una condición para la emergencia de regiones periféricas con fuertes economías de localización y encadenamientos hacia atrás y hacia delante, de tal manera que adquieran capacidad para competir por los recursos de capital físico y humano con las regiones que conforman el “Triángulo de Oro”.

En las condiciones institucionales, tecnológicas y geográficas en que se debate el país y sus regiones, los agrupamientos industriales de las ciudades colombianas no pasan, entonces, de ser conjuntos agregados de empresas cuyo elemento común es el de compartir el mismo territorio, dependiendo por consiguiente su eficiencia y competitividad de las externalidades y economías de aglomeración.

Observaciones finales

Con la mayor integración no se produjeron cambios y transformaciones productivas que hayan conducido al desarrollo y la organización espacial de la industria hacia nuevas modalidades industrial

Si bien con la integración comercial de los noventa se ha favorecido la dinámica industrial de los departamentos con bajos coeficientes de industrialización, su elevada

de países como Sri Lanka o Zimbabwe (Centro de Estudios Económicos 1996: 9). En relación con la superficie, según el Instituto Nacional de Vías, Colombia contaba, en 1994, con sólo 9 kilómetros de carreteras pavimentadas por km², superado por países tan atrasados como Bangladesh (48 km²/km²), Ghana (35 km²/km²), Senegal (20 km²/km²) y Etiopía (11 km²/km²).

especialización en actividades de producción de insumos básicos o transformación de recursos naturales que no poseen encadenamientos y complementariedades de magnitud considerable, limita su desarrollo industrial. Es en este sentido que se plantea que pese al mayor dinamismo de la industria de la periferia, paradójicamente las fuerzas centrípetas continúan predominando sobre las centrífugas.

El patrón de división espacial del trabajo en la industria se ha mantenido sin grandes modificaciones desde comienzos de los ochenta. Sin desconocer la heterogeneidad regional, éste se ha caracterizado por la localización de las manufacturas intensivas en capital en las regiones portuarias o que poseen fuentes de recursos naturales para producir insumos —o sea, de industrias dependientes de *constantes locacionales*—, y las intensivas en trabajo en las regiones del interior del país que abastecen el mercado interno.

Con la integración de los noventa, la polarización no cedió y se acentuó en el territorio tanto nacional como de las distintas regiones, de tal manera que la producción continuó concentrada en los grandes centros industriales.

La Región Bogotá-Cundinamarca continuó aumentando su participación en la industria nacional, consolidándose definitivamente como una región dinámica donde la proximidad al mayor mercado del país y las economías externas de diversidad y las economías de urbanización y localización son aprovechadas por los municipios de los departamentos vecinos para la atraer firmas y empleos y mejorar la productividad.

De otra parte, con la crisis de finales del siglo XX se renovó la tendencia hacia la polarización industrial al interior de las distintas regiones. Especial mención merecen la pérdida de peso que se está observando en la región Caribe así como los cambios que parecen estarse sucediendo en el interior de esta región, por el desarrollo industrial que viene teniendo Bolívar respecto a Atlántico y el papel marginal que para el desarrollo industrial que han tenido los departamentos de frontera.

La organización espacial de la producción en sistemas productivos locales y agrupamientos continuó condicionada por la polarización y el patrón de división espacial del trabajo que se heredó del proteccionismo.

Los actuales clusters o sistemas productivos más representativos en el desarrollo industrial se caracterizan por concentrarse en las regiones metropolitanas, articularse a empresas que hacen parte de cadenas de producción que se despliegan en el territorio nacional o en el exterior y cuyos vínculos en la región son fuertes con la demanda pero muy débiles con el sistema de soporte institucional y de servicios modernos. En este sentido, predominan las externalidades pecuniarias sobre las tecnológicas y se desaprovechan las economías externas de diversidad y aglomeración que se generan al concentrarse en unos pocos lugares la población y las empresas de distinto tamaño, pero especialmente las de pequeñas y mediana escala.

El mayor dinamismo industrial de las regiones periféricas no se ha traducido tampoco en una organización en clusters y sistemas productivos con fuertes encadenamientos, economías externas y de

localización internas al área y “enraizados” social e institucionalmente en el territorio. Los sistemas más avanzados en estas regiones se caracterizan por formarse a partir de un número bajo ~ de empresas que explotan economías de escala a nivel de firma y se vinculan con la transformación de materias primas provenientes de la agricultura, minerales o de insumos de alto valor agregado e intensivos en tecnología y conocimientos producidos por firmas multinacionales que se asimilan a complejos industriales fordistas o catedrales en el desierto.

Se concluye, finalmente que la organización espacial de la producción industrial se mantiene en la fundamental como una herencia de la industrialización por sustitución de importaciones, debido en parte a causas estructurales: la baja capacidad del país para generar innovaciones y desarrollar actividades intensivas en altas tecnologías y conocimientos; la persistencia de instituciones que son inadecuadas para acelerar el cambio estructural; por último, las condiciones adversas de la geografía que impiden una caída de los costos de transporte y, por ende, un dinamismo industrial en las regiones periféricas se contribuya a la configuración de agrupamientos con enlaces hacia atrás y hacia adelante significativos.

Si bien la superación de estos obstáculos tienen un alto componente macroeconómico y requieren de la intervención del gobierno nacional, no es menos cierto la responsabilidad que compromete las instituciones y actores regionales y locales, sin cuya transformación y participación no mejorará la competitividad del país y de sus regiones.

Bibliografía

AMIN, Ash; THRIFT, Nigel (1995). *Globalization, institutions, and regional development in Europe*. Oxford. Oxford University Press.

AUDRETCH, David (1998). *Aglomeration and location of innovative activity* Oxford Review of Economic Policy Vol 14, No 2.

BECATTINI, Giacomo.(2002). “Del distrito industrial marshalliano a la teoría del distrito contemporánea” *Investigaciones Regionales*. Asociación española de ciencia regional, No 1, otoño.

BONILLA, Manuel Guillermo(1992). *Tendencias de la productividad en la industria manufacturera colombiana (1974-1989)* En: Luis Jorge Garay(Ed) *Estrategia Industrial e Inserción Internacional*, FESCOL, Bogotá, Tercer Mundo Editores.

COURLET, Claude, PEQUEUR, Bernard(1996). *Districts industriels, systèmes productifs localisés et développement* Abdelmalki, Lahsen, Courlet, Claude(Comp) *Les nouvelles logiques du développement*. Paris, L’Harmatan.

CUERVO, Luis y GONZALEZ, Josefina (1997). *Industria y ciudades en la era de la mundialización. Un enfoque socio-espacial*. Santa Fe de Bogotá. Tercer mundo Editores, Colciencias, Cider.

DE LUCIO, Juan José (1997). “Geografía económica: aglomeración, localización y externalidades”. Documento de Trabajo 9 7-21. Madrid. FEDEA.

FERNÁNDEZ, M., Cristina (1998). "Agglomeration and trade: the case of Colombia" *Ensayos de Política Económica*, No. 33, junio.

FERNÁNDEZ, María Jesús (2000). "Reestructuración productiva y desarrollo regional". *Revista de Estudios Regionales*, No. 58.

FOGARTY, Michel S and GAROFALO, Gaspar A (1988). Urban spatial structure and productivity growth in the manufacturing sector of cities. *Journal of Urban Economics*, Vol 23, No. 1, Enero.

FRAGOSO, Edna C. (2003). Apertura comercial y productividad en la industria manufacturera mexicana. *Economía Mexicana* Vol XII, No. 1, primer semestre.

FUJITA, Masahisa; KRUGMAN Paul, VENABLES, Anthony (2000). *Economía espacial. Las ciudades, las regiones y el comercio internacional*. Barcelona. Ariel Economía.

GALLUP, John L, SACHS, Jeffrey, MELLINGER, Andrew (1998). Geography and economic development. Annual World Bank Conference on Development Economics. Washington D.C. The World Bank.

GALVIS, Luis A. y MEISEL, Adolfo (2001). El crecimiento económico de las ciudades colombianas y sus determinantes. 1973-1998. En: Adolfo Meisel Roca (Ed.) *Regiones, ciudades y crecimiento económico en Colombia*. Bogotá, Banco de la República.

GARAY, Luis Jorge et al (1998). *Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996*. Departamento Nacional de Planeación, COLCIENCIAS; Consejería Económica de Competitividad; Ministerio de Comercio

Exterior; Ministerio de Hacienda; PROEXPORT, Bogotá.

GARCIA, Jorge (1999). De como el modelo económico colombiano impidió el desarrollo de las regiones atrasadas. En Calvo, Haroldo y Meisel, Adolfo (Eds) *El rezago de la costa Caribe colombiana*, Banco de la República, Fundesarrollo, Universidad del Norte, Universidad Jorge Tadeo Lozano, Bogotá.

GAROFOLI, Gioacchino(1996). Industrialisation diffuse et systemes productifs locaux: un modele difficilement transférable aux pays en voie de développement. En Abdelmalki, Lahsen, Courlet, Claude (Comp) *Les nouvelles logiques du development*. Paris, liHarmatan.

GILLY, Jean Pierre, LEROUX (1999). Vers un approche institutionaliste de la dynamique de territoires. Le cas de la reconversion du basin de Lacq. *Revue de Economie Regionale et Urbaine* No. 1.

HAQUE, Irfan ul (1995). Technology and competitiveness. En: Trade, technology, and international competitiveness Irfan Haque (Comp) Washington, Economic Development Institute (EDI), World Bank.

HARBERGER, A (1969). "La tasa de rendimiento del capital en Colombia". *Revista Planeación y Desarrollo*, Vol 1.

_____ (2002). Nuevos enfoques de política regional en América Latina: el caso de Colombia en perspectiva histórica *Archivos de Economía, Documentos* 19 a - 200.

HSAINI, Abderraouf (2000). Le dépassement des économies d'agglomération comme seules sources explicatives de l'efficacité des systèmes de production territorialisés. *Revue d'Economie Régionale et Urbaine* No. 2.

HERDERSON, Vernon (2000). On the move: industrial deconcentration in today's developing countries. En Yusuf, Harid; Wu Weiping y Evenett, Simon, (Ed) *Local dynamics in a era of globalization*, World Bank Washington.

_____ How urban concentration affects economic growth. *Policy Research Working Papers* 23-35 Washington, World Bank.

HERDERSON, Vernon, SHALIZI, Zmarak, VENABLES, Anthony (2000). *Geography and development*. World Bank. Washington.

KHERDJEMIL, Boukhalfa (1999). Territoires, mondialisation et redéveloppement. *Revue d'Economie Régionale et Urbaine* No. 2.

KRUEGER, Anne (1996). *La economía política de la reforma en los países en desarrollo*. Madrid. Alianza Editorial.

KRUGMAN, Paul (1998). The role of geography in development. *Annual World Bank Conference on Development Economics*. Washington D.C. The World Bank.

_____ (1997). *Desarrollo, geografía y teoría económica*. Barcelona. Editorial Antoni Bosch.

KRUGMAN, Paul y ELIZONDO Livas (1996). "Trade policy and the third world metropolis". *Journal of Development Economics*, Vol 49, No. 1 abril.

LOTERO, Jorge (2004). Evolución industrial y eficiencia productiva de las regiones colombianas en un contexto de integración económica. Ponencia presentada en el VIII Seminario Internacional de la red de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Rio de Janeiro, mayo 25-28.

_____ (2003). Las relaciones del desarrollo económico con la geografía y el territorio: una revisión. Borradores del CJE N0 6, Medellín.

_____ (1998a). "Apertura económica y desarrollo industrial en las áreas metropolitanas de Colombia". *Revista EURE*, Vol 26, N0 72, sep.

_____ (1998b). "Crisis, reconversión industrial y cambio técnico en el sistema urbano colombiano. 1975-1991". *Globalización y Territorio. Impactos y perspectivas*. Carlos A de Mattos, Daniel Hiernaux, Dario Botero (comp). Santiago Fondo de Cultura Económica; Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de estudios Urbanos.

LOTERO, Jorge, RESTREPO, Sergio, FRANCO, Liliana (2000). "Modelos de desarrollo y convergencia de la productividad industrial en los departamentos colombianos". *Revista Lecturas de Economía*. No. 52-enero-jul.

MARKUSEN, Anne (2000). What distinguishes success among Second-Tiers cities?. En Sharid Yusuf,

Weiping Wu y Simon Evenett (Ed) Local dynamics in an era of globalisation. World Bank Washington.

MENDEZ, Ricardo(2006). Del distrito industrial al desarrollo territorial: estrategias de innovación en ciudades intermedias Ponencia presentada en el IX Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Bahía Blanca, Argentina, mayo.

MONCAYO, Edgar (2003). *Geografía Económica de la Comunidad Andina: Las regiones activas en el mercado comunitario*. Informe final presentado a la Secretaría de la Comunidad Andina. En sitio de Internet www.comunidadandina.org

MULLER, Jan Marco(2004). “El impacto de la apertura económica sobre el sistema de transporte y el desarrollo regional en Colombia”. *Territorios. Revistas de Estudios Regionales y Urbanos* No. 10-11 feb 2003-feb 2004.

MUNIZ, Ivan (1998). Externalidades, localización y crecimiento: Una revisión bibliográfica. *Revista de Estudios Regionales*. Universidades de Andalucía. No. 52. sep-dic.

OCAMPO, José A(2004). Structural dynamics and economic growth in developing countries. En Ocampo, José Antonio (Ed), Beyond reforms: structural dynamics and macroeconomic vulnerability, Stanford University Press/CEPAL

PACK ,Howard (1988). Industrilization and trade. En Hollis Chenery y T.N. Srinivasan(Ed) *Handbook of development economics* Vol 1 Amsterdam. North Holland.

POMBO, Carlos et al (1991). Una nota metodológica sobre la construcción de series de acervo de capital fijo y los determinantes de la inversión para la industria manufacturera colombiana. *Universitas Economicas*, VOL. VII (1). Universidad Javeriana. Bogotá.

_____ (1999). “Productividad Industrial en Colombia: Una aplicación de números índices”. *Revista de Economía del Rosario*, Vol. 2, N0 1.

PORTER, M.J. (1991). *La ventaja competitiva de las naciones*. Vergara, Buenos Aires, 1991.

RAMIREZ, Juan M; NUNEZ, Liliana (2000). *Reformas, crecimiento, progreso técnico y empleo en Colombia*. CEPAL.

REILJAN, Janno; Hinrikus, Maria; IVANOV, Anneli (2000). *Key Issues In Defining And Analysing The Competitiveness of A Country*. Tartu University Press.

ROWLAND, Peter (2006). A regional study of colombian corporate sector :differences, trends and developments in different cities. Borradores de economía No. 373 Banco de la República

TORRE, André (1993). Proximité géographique et dynamiques industrielles. *Revue d'Economie Régionale et Urbaine* No. 3.

VASQUEZ- BARQUERO, Antonio(2006). Surgimiento y transformación de clusters y milieus en los procesos de desarrollo EURE *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales* Vol XXXII No. 95, mayo.

VENABLES, Anthony J (2002). Geography and international inequalities: the impact of new technologies. En Annual World Bank Conference on Development Economics 2001/2002. Washington.

_____ (2000) Cities and trade: external trade and internal geography in developing economies. En Yusuf, Harid; Wu Weiping y Evenett, Simon, (Ed) Local dynamics in a era of globalization, World Bank Washington.

Anexo

Para la generación de la serie del Stock de capital se utilizó la metodología planteada por Harberger. Para la estimación del capital inicial, K_0 , se tiene que:

En el período $t = 0$,

$$K_t = \sum (1-\delta)^i I_{-i} \Rightarrow K_0 = \frac{I_0}{g + \delta}$$

Santander competitivo

La Comisión Regional de Competitividad de Santander

Martha Elena Pinto de de Hart
Directora Ejecutiva

Los antecedentes

Desde mediados de 2006, en el departamento de Santander se comenzó a hablar un nuevo lenguaje, el lenguaje de la Competitividad, gracias a que la Cámara de Comercio de Bucaramanga, guiada por la convicción de que sólo la alianza público-privada puede generar procesos estables y sostenibles, decidió liderar una nueva Iniciativa de Competitividad para Santander. Durante varios meses un grupo integrado por empresarios, gremios, representantes de la academia, de la Gobernación de Santander, de la Alcaldía de Bucaramanga y de las agencias locales de desarrollo, se reunió en forma continua para dar forma al proceso, comprometiéndose a liderar acciones estratégicas encaminadas a la conformación de una Iniciativa seria y permanente que haga de Santander un departamento competitivo.

El grupo trabajó bajo la dirección del Centro de Estrategia y Competitividad de la Universidad de los Andes. Como punto de partida se tuvieron los estudios realizados previamente en la región⁵⁶ y teniendo en

⁵⁶ Monitor, Planes Estratégicos Exportadores, Planes de Desarrollo, CORPLAN, entre otros.

cuenta la Agenda Interna de Competitividad elaborada bajo la coordinación de Planeación Nacional, se identificaron temas relevantes para trabajar en el desarrollo de la competitividad regional. Paralelamente, utilizando la metodología del profesor Michael Porter, se elaboró un diagnóstico para conocer qué tan competitivo es el ambiente de negocios de Santander, cuáles sus debilidades y fortalezas competitivas. Este era el punto de avance del trabajo por la competitividad de Santander cuando se organizó el Sistema Nacional de Competitividad. De inmediato se solicitó y se obtuvo el aval del nivel nacional para que el grupo se constituyera en la Comisión Regional de Competitividad, adoptando el nombre de Santander Competitivo.

El concepto de Competitividad

Para comenzar, hay que señalar que existen diversas interpretaciones de su significado. Algunos la asocian con la productividad (valor por unidad) con la que una nación, región o cluster usa sus recursos humanos, naturales y de capital. De esa manera se acepta que la productividad determina la calidad de vida, el ritmo de crecimiento económico y la capacidad de innovación de una nación. Otros asimilan competitividad con ser único, es decir, tener características diferenciadoras, que dan valor al producto o servicio. Pero sea cual sea la definición adecuada del término, la evidencia demuestra de manera contundente que los países con altos índices de competitividad (en la forma como la miden el Foro Económico Mundial, el Banco Mundial y la CEPAL, entre otros) y el nivel de desarrollo económico y por

ende, de bienestar de sus habitantes, tienen una fuerte y directa correlación.

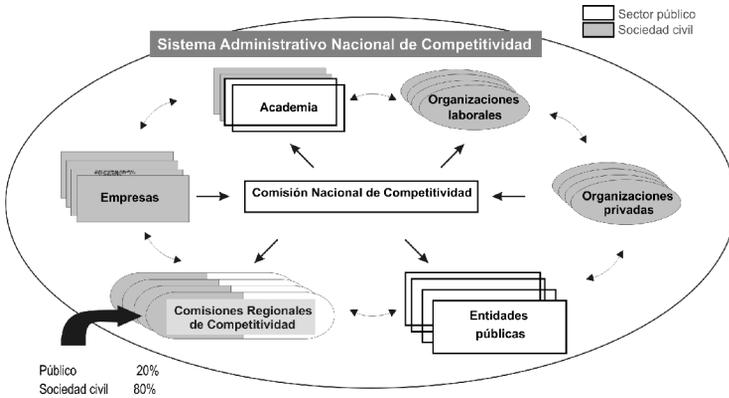
El Sistema Nacional de Competitividad

Los indicadores de competitividad de Colombia no son satisfactorios y por ello el tema de la competitividad ha vuelto a ganar importancia en la agenda pública. Reconociendo que el desarrollo económico es un proceso colaborativo que concierne a los distintos niveles de gobierno local y nacional, a las empresas, instituciones educativas y a otras de soporte, en el que todos tienen roles diferentes que deben estar interrelacionados, el Gobierno Nacional organizó el Sistema Nacional de Competitividad (SNC), que no es otra cosa que el conjunto de todos los actores públicos, privados y de la sociedad civil que afectan la competitividad del país. También es el conjunto de las reglas de juego que rigen las interacciones entre todos ellos.

Es así como mediante el decreto 2828 en agosto de 2006 se definieron las herramientas para dar orden al SNC lo cual constituye sin duda un paso adelante en la coordinación de los esfuerzos relacionados con la competitividad y la productividad. Al interior del SNC se creó la Comisión Nacional de Competitividad (CNC) como un espacio de encuentro en donde todos los actores se puedan sentar a diseñar las políticas de competitividad, definir el curso de las acciones a implementar y hacer seguimiento para asegurar su cumplimiento y su permanencia en el tiempo. Hacen parte de ella un buen número de los ministros, institutos descentralizados, representantes de la academia, de las organizaciones

sindicales, de los empresarios, de los gremios de la producción, de organizaciones de la sociedad civil, como se aprecia en la Gráfica No. 1.

Gráfica 1. Sistema Administrativo Nacional de Competitividad, Estructura Organizacional.



Y entendiéndose que la competitividad de la nación se construye desde las regiones y que son los territorios los que compiten, se concibieron también las Comisiones Regionales (CRC), como órganos asesores del Gobierno y de concertación entre éste, las entidades territoriales y la sociedad civil, en los temas relacionados con la competitividad. Las Comisiones Regionales son un espejo de la CNC y deben liderar y posicionar una visión de región, congruente con la visión de país en el largo plazo. Deben luego articular la confluencia de esfuerzos entre los gobiernos de distintos niveles, los empresarios, la academia y los trabajadores para lograr alcanzar la visión acordada.

En otras palabras, el SNC es un esquema de participación público-privada en el que debe existir una

gran articulación y una fuerte alineación entre el Estado, la Academia, el sector privado y las organizaciones civiles, cada uno con sus roles.

¿Cuáles son esos roles? En materia de productividad, el rol del gobierno es ofrecer el mejor ambiente para que se desarrollen las empresas, atendiendo a los aspectos microeconómicos del desarrollo e interviniendo para corregir imperfecciones del mercado cuando así se requiera. Es decir, el que haya un buen manejo en los órdenes macroeconómico, político y legal es condición necesaria pero no suficiente para lograr mayor productividad. El rol de los empresarios es liderar la creación de valor, innovando, diferenciando productos, acreditando marca, brindando niveles de excelencia en el servicio a los clientes, proporcionando bienestar a sus trabajadores, practicando principios de responsabilidad social. La productividad de una nación es el conjunto de productividades de sus empresas y la productividad de las empresas es el conjunto de productividades de sus empleados (productividad laboral). La academia, en su rol de formar capacidades en los individuos y crear conocimiento a través de la investigación científica, debe ser actor activo en el desarrollo económico y tener éste como una de las prioridades en su misión. Sólo la correcta articulación de estos roles puede conseguir la prosperidad colectiva de todos sus habitantes.

La política nacional de Competitividad

La Visión

En el SNC se promueve actualmente la discusión de una política nacional en materia de competitividad. Para

comenzar, se ha propuesto la siguiente Visión: “En 2032 Colombia será uno de los tres países más competitivos de América Latina y tendrá un elevado nivel de ingreso por persona, equivalente al de un país de ingresos medios altos, a través de una economía exportadora de bienes y servicios de alto valor agregado e innovación, con un ambiente de negocios que incentive la inversión local y extranjera, propicie la convergencia regional, mejore las oportunidades de empleo formal, eleve la calidad de vida y reduzca sustancialmente los niveles de pobreza” . Esta visión implica pasar de un PIB per cápita actual de US\$3.000 a unos US\$18.000, y del octavo lugar a por lo menos el tercer puesto en América Latina en materia de competitividad.

Las estrategias

Para alcanzar esta visión se plantean 5 estrategias:

1. Desarrollo de sectores/clusters de clase mundial. Se definen los sectores clase mundial como los orientados a exportaciones, de alto valor agregado, con gran impacto en el empleo y jalonadores de la economía.
2. Salto en la productividad y el empleo.
3. Formalización empresarial y laboral con gradualidad, reducción de trámites y capacidad del Estado para hacer cumplir la ley.
4. Ciencia, tecnología e innovación: rediseño del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, fuentes sostenibles de financiación, coordinación universidad-empresa, creación de capacidades.

5. Estrategias transversales para eliminar barreras a la competencia y al crecimiento de la inversión (regulación para la competitividad, infraestructura y logística, educación y destrezas laborales, profundización financiera y tecnologías de la información y las comunicaciones)

Las estrategias se desarrollarán bajo los principios de focalización sectorial, focalización regional, política activa y no reactiva, concertación público-privada-sociedad civil, evaluación y rendición de cuentas. Se propone además una estructura de red para el SNC.

Problemas de la institucionalidad

La política debe apuntar a proveer los mecanismos para resolver los problemas que plantea la institucionalidad para su ejecución, tales como:

1. La efectiva articulación y coordinación intragubernamental nacional, a lo que apuntan la Comisión Nacional de Competitividad (CNC) y las Comisiones Regionales de Competitividad (CRC). En el mediano plazo, el Sistema Nacional de Competitividad debe tener la capacidad de orientar la asignación de recursos por medio de recomendaciones al proceso presupuestal.
2. La alianza público-privada para proveer bienes públicos específicos. Debe fluir la información entre la dimensión pública nacional, la dimensión pública regional y las empresas. Se evaluarán las solicitudes del sector privado para coordinar la inclusión en presupuestos y la gestión para la provisión de bienes

- públicos. Es necesario evaluar el impacto de la política.
3. Criterios y mecanismos de priorización y evaluación sobre las demandas de los sectores que sean técnicos y objetivos.
 4. Articulación entre lo nacional y lo local. El diálogo público-privado regional debe ser liderado por la dirigencia representada en las CRCs. Éstas deben servir para definir competencias. El rol del gobierno nacional se limita a la facilitación y el acompañamiento según demanda de las regiones. Las CRCs son el único interlocutor válido del SNC en las regiones.

Lo anterior es el resumen de un primer borrador para discusión de la política que debe llevarse próximamente al Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, para su aprobación.

Los indicadores de Santander

El buen ánimo que se percibe en los laboriosos habitantes de Santander y su capital es coincidente con el hecho de que, con frecuencia, la región viene siendo protagonista de buenas noticias. En efecto, en los últimos meses Bucaramanga conquistó las marcas de la ciudad con menor desempleo (8% en noviembre) y menor inflación. Según la última Encuesta Social de Fedesarrollo. Bucaramanga tiene los índices más bajos de pobreza y es la menos inequitativa entre las ciudades comparadas. Entre 2005 y 2006 el número de ocupados tuvo un gran aumento (21%) y dentro de ellos los asalariados crecieron de 41.9% a 53.3, mostrando una tendencia hacia la formalización del empleo. Las familias que son

propietarias de vivienda pasaron del 47.9 al 53.3% entre 2004 y 2006. El 88% de sus habitantes se siente seguro y tiene una tasa de cobertura de la educación superior que supera ampliamente el promedio nacional.

Los indicadores económicos también son favorables. En crecimiento del PIB, Santander es el departamento con más alto crecimiento promedio en el quinquenio 2000-2005 (5.1% anual en promedio) y es también el que más creció en el 2005 (9.5%), año en que el crecimiento del país fue de 4.7%. Dentro del PIB de Santander, los servicios ocupan el primer lugar representando el 30.1%, mientras que la industria, con 21.6%, ocupa el segundo lugar. Dentro de este último, la producción de la Refinería de ECOPETROL en Barrancabermeja representa el 78%, evidenciando la importancia de este renglón en la economía del departamento.

Santander es la cuarta economía del país, con el segundo PIB per cápita después de Bogotá. Estos indicadores que nos colocan en una posición favorable dentro del contexto nacional, plantean el reto de cómo mantenerlos y mejorarlos, de manera que no sean sólo un asunto de coyuntura.

La organización en Santander

Cómo se dijo al comienzo, el liderazgo asumido por la Cámara de Comercio de Bucaramanga apuntaba a la creación de una fuerte institucionalidad que fuera depositaria de la confianza de todas las partes y que liderada por el sector privado, trabajara conjuntamente con el sector público, la academia y las organizaciones de la sociedad civil, en la intervención de los factores

favorables y desfavorables del diagnóstico sobre la competitividad del Departamento.

El grupo vinculado al proceso iniciado por la Cámara vio una gran oportunidad en la creación del SNC para fortalecer la institucionalidad de la naciente iniciativa y realizar un trabajo coordinado con el Gobierno Nacional. Esta es la razón por la cual la de Santander fue la primera Comisión Regional formalmente establecida, en febrero de 2007.

El diagnóstico

La metodología utilizada para el diagnóstico, la del Profesor Porter, plantea que hay cuatro atributos amplios de una nación, que individualmente y como sistema conforman un rombo o diamante de la ventaja nacional, el campo de juego que cada nación establece para sus sectores, el ambiente en que las empresas nacen y aprenden a competir. Estos atributos son:

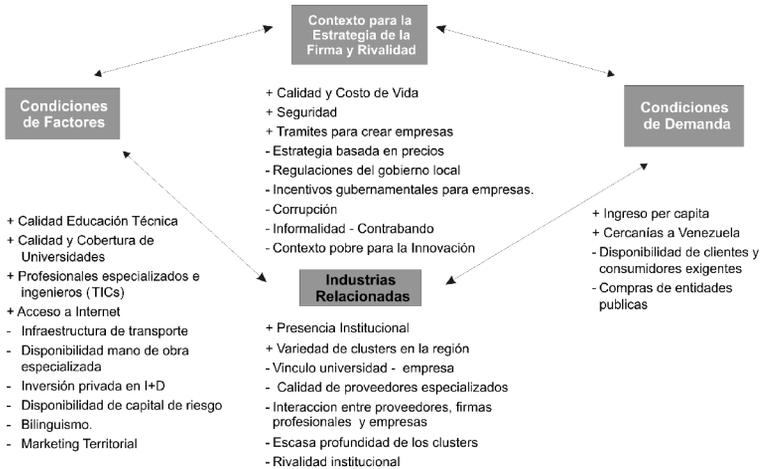
1. **Condiciones de los factores:** situación de la nación en cuanto a los factores de producción, tales como la infraestructura, o la mano de obra especializada, necesarios para competir.
2. **Condiciones de la demanda:** Naturaleza de la demanda del servicio o producto (interna y externa).
3. **Industrias (o sectores) afines y auxiliares:** presencia o ausencia en la nación (o región) de sectores proveedores y afines que sean internacionalmente competitivos.
4. **Estrategia, estructura y rivalidad de las empresas:** las condiciones en la nación (o región) que rigen el modo

con que las empresas se crean, organizan y gestionan, así como la naturaleza de la competencia interna.

Cuando el ambiente permite una acumulación más rápida de recursos y destrezas, cuando permite tener una información continua y completa de las necesidades del producto y del proceso, cuando presiona a las empresas a innovar e invertir, las empresas ganan ventaja competitiva.

La siguiente gráfica muestra el diamante de competitividad de Santander. Un signo (+) muestra las ventajas y un signo (-) las desventajas competitivas, que se han resumido en este escrito.

Gráfica 2. Diamante de Competitividad de Santander



Vemos que así como hay fortalezas en la calidad y cobertura de la educación superior, en la disponibilidades de profesionales en ingeniería, en acceso a internet, en la buena calidad de vida y el bajo costo de la misma, en la

presencia de una fuerte institucional, en la localización respecto a la conectividad de transporte y a la cercanía de un mercado importante como lo es Venezuela, también se reconocen debilidades. Las más protuberantes son la poca apertura hacia el comercio exterior, las deficiencias en infraestructura, un pobre contexto para la innovación, poca inversión en investigación y ausencia de esfuerzos estructurados para mercadear la región.

Áreas Estratégicas

Para hacer frente a las debilidades del diagnóstico, el grupo definió que debía enfocar su acción en 5 áreas estratégicas:

1. Innovación y Educación

- Promover e incentivar la cultura de Innovación en las empresas.
- Revisión y ajuste del Sistema de Innovación.
- Mejorar la oferta de educación universitaria con énfasis en postgrados.
- Bilingüismo.

2. Conectividad de transporte

- Infraestructura de transporte (multimodal) para conexión con los principales mercados y desarrollar el potencial de toda la región.
- Plataformas logísticas.

3. Estrategia Empresarial más sofisticada

- Gobierno Corporativo.

- Internacionalización.
- 4. Sector Público transparente y eficiente
- Mayor eficiencia.
- Transparencia y exigencia en compras.
- Renovación urbana.
- 5. Búsqueda de la eficiencia y cobertura del sector financiero
- Creación de Fondos de capital de riesgo.

La estructura organizacional

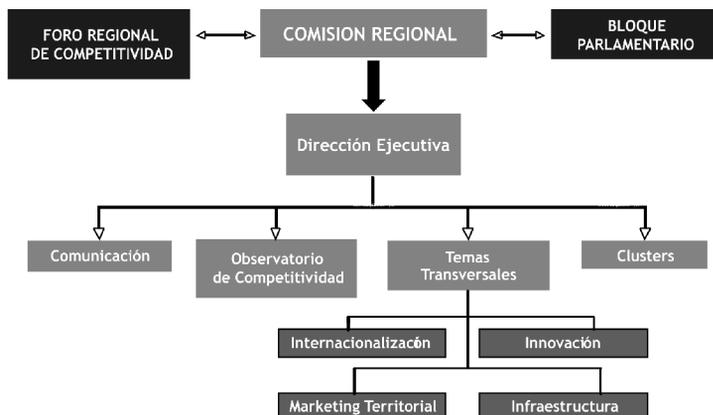
Para asegurar una dinámica propia, se definió que la Comisión tendría una Dirección Ejecutiva encargada de convocar y aglutinar a todos miembros y de echar a andar los proyectos priorizados que ejecutarán diversas instituciones que hacen parte de la iniciativa. Sin duda, un factor de éxito es que los empresarios, que son los creadores de riqueza, son mayoría entre los 31 miembros de la Comisión y son quienes junto con la Cámara de Comercio, aportaron los recursos para su funcionamiento.

Las comisiones regionales son autónomas para adoptar su modelo de organización. En la Gráfica 3 se muestra cómo está estructurado Santander Competitivo, nuestra Comisión Regional.

La organización sólo cuenta con dos personas en su planta, apoyadas por un estudiante en semestre de práctica. Cabe aclarar que antes que una institución, Santander Competitivo es una institucionalidad para

articular y concertar, para generar ideas, que se apoya en el capital humano y en los recursos de todas las instituciones que hacen parte de la iniciativa y que son las que a su vez desarrollan los proyectos. La Comisión no es ejecutora de proyectos.

Gráfica 3. Estructura de Santander Competitivo



Los foros ante los que rinde cuentas son múltiples, abiertos e incluyentes. Con los miembros del bloque parlamentario se comparten periódicamente los asuntos de interés y las necesidades de la región en cuanto a bienes públicos, contando siempre con su disposición para gestionar su consecución.

Se definieron cuatro líneas de acción: Comunicaciones, Observatorio de Competitividad, Mesas Transversales y Clusters.

Comunicaciones será un vínculo permanente entre la Dirección Ejecutiva, los miembros de la Comisión y todos los grupos de interés relacionados con la iniciativa. Trabaja para:

Reafirmar el compromiso: Mantener la motivación y el compromiso permanente de todos los actores a través de la implementación de estrategias de divulgación, comunicación y seguimiento de todos los procesos emprendidos. Notificar los avances y logros alcanzados.

Generar adhesión: Generar puntos de encuentro trabajando por sectores e identificando líderes reconocidos en cada uno de ellos.

Desarrollar cultura regional: Desarrollar acciones en diferentes estamentos de la sociedad tendientes a reafirmar la identidad cultural de la región y elevar el sentido de orgullo y esperanza sobre la capacidad de generar cultura regional.

Difundir el lenguaje común y el marco conceptual de la competitividad: Integrar el tema de competitividad a la agenda de empresarios, estudiantes, políticos, medios de comunicación del Departamento.

Al Observatorio de Competitividad están vinculadas mediante convenio varias universidades y la Cámara de Comercio de Bucaramanga. Se evalúan los indicadores que deben medirse en tres áreas: internacionalización, infraestructura e innovación y desarrollo. Se propuso al SNC el desarrollo de un sistema nacional de información sobre competitividad que involucre al DANE, solicitud que fue acogida.

En la actualidad el sistema se encuentra en fase de desarrollo y los indicadores por factor ya fueron aprobados. Este sistema se complementará de forma más detallada con los informes a realizar por el Observatorio

de Competitividad de Santander, debido a que los indicadores tomados en el sistema nacional son de carácter general y los nuestros tienen un nivel más desagregado de información, lo cual permitirá mejorar en el proceso de análisis y toma de decisiones.

El componente transversal de la estrategia de desarrollo productivo

Como su nombre lo indica, las mesas transversales conforman una red de personas e instituciones que trabajan en temas que impactan a todos los sectores e inciden en la competitividad de la economía. Representan el componente transversal de la estrategia de desarrollo productivo. Su propósito es hacer frente a las debilidades del Diagnóstico de la Competitividad de Santander mediante la ejecución de proyectos concretos (nuevos y/o en marcha), dar soporte técnico a la Comisión Regional de Competitividad y brindar apoyo a las empresas e instituciones que estén ejecutando proyectos importantes para la competitividad regional. Estos temas son: Infraestructura, Internacionalización, Marketing Territorial e Innovación. Cada mesa tiene un líder que interactúa con un grupo de personas que, individualmente o en representación de instituciones, trabajan de manera voluntaria.

A continuación se relacionan los proyectos donde se focaliza las actividades de cada una de las mesas transversales.

Infraestructura. Líder: Cámara de Comercio de Bucaramanga (Félix Jaimes – Director Desarrollo Regional).

La Mesa de Infraestructura hace seguimiento a proyectos en ejecución y promueve otros que considera necesarios para la competitividad de la región. Especial importancia revisten Metrolínea, la concesión ZMB, las vías de doble calzada que conectar a Bucaramanga con Cúcuta y Barrancabermeja, el Anillo Vial Externo Metropolitano, las concesiones de Aeropuertos, el Puerto Multimodal de Barrancabermeja, el desarrollo de la navegación por el Río Magdalena, el mejoramiento de la infraestructura para la realización de eventos, la infraestructura de servicios, entre otros.

Durante los últimos meses se ha avanzado en acopiar y organizar toda la información sobrebuscado la definición de proyectos de infraestructura a corto, mediano y largo plazo en un documento de base que contiene la justificación de los proyectos de infraestructura de transporte, servicios e infraestructura educativa, su impacto en la ciudad y el plan de acción inmediata de los mismos.

Internacionalización. Líder: ANDI Santanderes (Ana Milena Alfonso – Gerente Seccional).

La mesa de Internacionalización se enfoca en atracción de inversionistas, en la promoción de Zonas Francas e internacionalización de empresas. Un nuevo tema a desarrollar por esta mesa es el de Plataformas Logísticas. Hace mucho sentido pensar en una importante plataforma logística en el Magdalena Medio Santandereano.

Como una forma de impulsar la creación de Zonas Francas, se propiciaron diversos escenarios para sensibilizar el tema a través de conferencias dictadas

por funcionarios de la empresa Araujo & Ibarra y por el director de la Cámara de Zonas Francas de la ANDI, las cuales buscaban mostrar a las personas invitadas los beneficios que tiene la vinculación a las zonas Francas, así como la normatividad y las políticas nacionales existente que respaldan este apoyo para la actividad empresarial. Ya existe interés de inversionistas privados que adelantan los estudios pertinentes. A su vez, a través del diálogo que mantiene con los distintos sectores, la CRC ayudará en la difusión y auscultará el potencial interés de los empresarios para estar en una zona franca

Marketing Territorial. Líder: ADEL Metropolitana (Gina Paola Puentes - Gerente)

La Mesa de Marketing Territorial busca definir un posicionamiento estratégico a través de rasgos particulares, así como el desarrollo de una marca, partiendo de identidad e imagen del departamento. Un segundo proyecto es el Bureau de Convenciones y Eventos.

Proyecto de Marketing Territorial:

Mediante la articulación con otras entidades se ha ejecutado un trabajo de campo en otras ciudades del departamento y del país para definir cuál es la percepción que se tiene tanto de la identidad como de la imagen de Santander, definir sus rasgos diferenciadores y desarrollar una marca. Al mismo tiempo, se lleva un registro cronológico de las apariciones de asuntos de Santander en la prensa escrita nacional e internacional.

Bureau de Convenciones y Visitantes:

Se han organizado conferencias con expertos para mostrar experiencias en otras ciudades del país y del mundo. Se conformó un grupo gestor de esta iniciativa, respaldado por Fenalco y liderado por el doctor Luis Gustavo Álvarez, que avanza en el proceso que terminará con constituir el Bureau de Santander a comienzos del 2008, el cual será la red que vincule y articule a todos los subsectores que participan en el mercadeo, organización y desarrollo de eventos y convenciones (aerolíneas, agencias de viaje, operadores turísticos, hoteles, restaurantes, recintos, empresas de transporte, etc.)

Innovación. Líder: Consejo Departamental de Ciencia y Tecnología (Oscar Gualdrón – Vicerrector de Investigaciones UIS)

La Mesa de Innovación ha implementado mecanismos como el Comité Universidad Empresa Estado para generar cultura innovadora, el cual se articula y complementa con Unired, la red de universidades y centros de investigación.

Comité Universidad Empresa Estado

El comité Universidad Empresa, basado en la experiencia de Antioquia, busca tener un acercamiento entre las universidades, los centros de investigación y las necesidades del sector empresarial. Esta estrategia integra la investigación e innovación de los centros de investigación de las diversas universidades, con la problemática en diversas áreas de cada una de las empresas.

En el mes de septiembre se realizó la formalización del convenio entre el Ministerio de Educación Nacional

y la UIS para implementar en Santander el Comité Universidad Empresa Estado – CUEES. A esta reunión asistieron representantes del Ministerio de Educación y de otros Comités Universidad Empresa de Colombia y de Chile.

En desarrollo del proyecto y para conocer en detalle la experiencia de Antioquia, se realizó un viaje a Medellín junto con empresarios y representantes de universidades y centros de investigación, para asistir a la sesión No. 51 del Comité Universidad, Empresa, Estado de Antioquia. Se celebró a continuación una reunión con presidentes de empresas antioqueñas, para recibir orientación y despejar inquietudes sobre la manera de llevar a cabo un proceso exitoso.

Promover en el 2007, la primera rueda de negocios de innovación y tecnología de Santander fue uno de los éxitos tempranos de este Comité.

En el Hotel Dann Carlton se realizó el pasado 28 de noviembre esta jornada que organizó el Comité Universidad, Empresa, Estado y que buscó el acercamiento directo con los empresarios y los centros de investigación. Fueron atendidas 122 citas concertadas entre 29 grupos de investigación de 8 universidades y 2833 empresas de diversos sectores. Muy importante será hacer el seguimiento a estos contactos que idealmente deberían terminar en convenios firmados entre universidades y empresas.

El componente focalizado de la estrategia de desarrollo productivo

Se ha considerado conveniente implementar un modelo de desarrollo del sector productivo basado en clusters, en el que la perspectiva es regional, todas las industrias se consideran buenas en la medida en que pueden mejorar su productividad, existen sinergias entre empresas con instituciones especializadas, el foco está en la productividad y la innovación, y el sector privado es el jalonador, mientras el gobierno es un facilitador a través de la política pública.

En el departamento existe un número importante de aglomeraciones de empresas que han surgido espontáneamente, que vienen trabajando, en su mayoría, de manera desarticulada y con una baja interacción entre los actores. La mayoría de estos clusters presentan estados incipientes de desarrollo. Se propone incentivar iniciativas de desarrollo de clusters en el departamento en aquellos sectores donde exista voluntad de adelantar un trabajo colectivo de reflexión estratégica y acción colaborativa

Las iniciativas de desarrollo de Clusters involucran una asociación entre las firmas del cluster, las autoridades gubernamentales, la comunidad científica y demás actores regionales. Tienen la estructura de una Comisión Regional.

El pasado mes de agosto se inició un proyecto de gran impacto por lo que significa la presencia de Ecopetrol en el departamento, el cluster del Petróleo y Gas, que busca desarrollar proveedores para la industria en Bucaramanga y el Magdalena Medio. Será un primer paso para el desarrollo de otros clusters en la región.

Muchos otros sectores tienen potencialidad para desarrollar clusters profundos y articulados, como el software, la joyería, las confecciones, el calzado, la salud, la telemedicina, la avicultura, la palma africana, por mencionar solo unos pocos.

Qué sigue

El nacimiento de Santander Competitivo contó, entre otros, con la participación decidida de los gobiernos locales y serán los gobernantes recién elegidos los responsables de su consolidación. La prioridad que otorgaron al tema en sus programas de gobierno, es un indicio de su compromiso para avanzar hasta un punto de no retorno en materia de competitividad. Aspiramos a que los entes territoriales le otorguen una alta prioridad en sus planes de desarrollo, lo que debe reflejarse en la estructura organizacional que se defina en los entes territoriales mediante una secretaría o una dirección de Competitividad.

En el 2008 se trabajará en la consolidación de todos los proyectos que se han comenzado. Se debe avanzar además en la formación de redes regionales en el departamento que permitan estrechar lazos y trabajar juntos por el desarrollo de las provincias. Para ello se necesitará el apoyo de alcaldes, de las Cámaras de Comercio de las provincias, de los empresarios y claro está, se requieren recursos.

De nuestra parte, debemos seguir en la tarea de socialización ante todas audiencias acerca de nuestra visión sobre la competitividad. Vamos a medir el valor estratégico de al menos 15 sectores, sensibilizaremos a al menos 8 de ellos y aspiramos a que un mínimo de

2 se decidan a avanzar en el desarrollo de clusters. Necesitaremos formar capacitadores y facilitadores para acompañar los procesos.

Lo que está detrás de este propósito de lograr mejoras en la competitividad, no es otra cosa que proporcionar un mejor nivel de vida para todos los habitantes de nuestro territorio. Aspiramos a alcanzar la prosperidad colectiva.