

INTRODUCCIÓN

Las condiciones que una empresa requiere para generarse a sí misma mejores opciones y mejor aprovechamiento de sus recursos, para volverse más competitiva, así como las condiciones básicas para generar un desarrollo territorial desde lo local, son el resultado de una gran confluencia de aspectos que van desde la teoría, hasta la puesta en marcha de políticas públicas, acuerdos y alianzas entre los distintos agentes que participan de los procesos de desarrollo para el mejoramiento de la calidad de vida de las sociedades.

Esta investigación se sustenta en el análisis de la Política Nacional de Competitividad, en sus estrategias y sus planes de acción en la implementación e influencia en el desarrollo a nivel territorial. Con dicho análisis se pretende mostrar la realidad en la ejecución de la Política Nacional de Competitividad para el área metropolitana de Bucaramanga.

La Política Nacional de Competitividad ha sido considerada por el gobierno como una herramienta base para lograr el desarrollo de los territorios. Es por ello que el gobierno nacional, a través de la Ley 1253 de 2008, ordena a las entidades territoriales, articular en sus planes territoriales de desarrollo la Política Nacional de Competitividad con las políticas locales para avanzar en conjunto hacia el logro de las metas del gobierno:

“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”¹

Previamente, es necesario considerar bajo qué condiciones los distintos entes a nivel territorial pueden adoptar acertadamente las políticas públicas para convertirse en polos de desarrollo, porque no todos los territorios pueden esperar que la simple adecuación de sus políticas locales y/o regionales a los lineamientos de dicha política les garantizará necesariamente mayores niveles de desarrollo, mayor inserción a los mercados y aumento en su competitividad.

1 CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL. Documento CONPES 3527 de 2008 “Política Nacional de Competitividad y Productividad”. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá: 2008. p. 6.

De esta manera, el interés principal de esta investigación se concentra en determinar si el área metropolitana de Bucaramanga cuenta con las condiciones necesarias para lograr implementar la Política Nacional de Competitividad.

De acuerdo con los planteamientos a nivel teórico de distintos autores como Boisier, Silva y Madoery en cuanto a desarrollo local; de Musgrave, Oates y Restrepo en materia de finanzas públicas; de Porter y Santarelli en el tema de la competitividad, entre otros, y de las instituciones encargadas a nivel local y nacional de promover el desarrollo como el Departamento Nacional de Planeación, el DANE, la Gobernación de Santander, la Alcaldía de Bucaramanga y la Cámara de Comercio, por mencionar solo algunos, se han establecido los aspectos que de una u otra forma permitirán a los municipios alcanzar una mayor competitividad, mayores niveles de desarrollo, y por ende, una mejor satisfacción de las necesidades y mejores niveles de bienestar.

Teniendo en cuenta dichos aportes y planteamientos se podrá concluir si el área metropolitana de Bucaramanga, cuenta actualmente con las condiciones básicas para lograr implementar la Política Nacional de Competitividad. De ser así, se podrá determinar, en materia de política pública, el camino a seguir para aprovechar las condiciones que se poseen actualmente y lograr mantenerlas en el tiempo para la adecuación y consolidación de espacios de desarrollo, como por ejemplo, los clústeres en dicho territorio. Si por el contrario, se verifica que no es posible lograr implementar esta política, se planteará un nuevo enfoque que deberá seguirse para poder aprovechar las herramientas y las normativas existentes o readecuarlas según sea conveniente para el país y los territorios.

1. ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE COMPETITIVIDAD EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA

1.1. Definición del Problema

El Gobierno Nacional, a través de la Alta Consejería para la Competitividad y Productividad, redefinió en junio de 2007 los lineamientos de la Política Nacional de Competitividad, formulando una visión de Colombia para el año 2032 y las estrategias para alcanzar esta visión. Esta Política Nacional de Competitividad fue adoptada mediante el Documento CONPES 3527 del 23 de junio de 2008, estableciendo los planes de acción para lograr los objetivos de las estrategias estipuladas.

Con el propósito de obtener mejores resultados, la Ley 1253 de 2008 ordenó a las entidades territoriales en sus planes de desarrollo a:

“Señalar los objetivos, metas, prioridades, políticas y estrategias dirigidas a lograr el aumento de la productividad y mejoramiento de la competitividad en armonía con la Ley de Ciencia, Tecnología e Innovación y la Política Nacional de Productividad y Competitividad incorporada al Plan Nacional de Desarrollo”².

No obstante, según Lotero y otros³, los municipios deben contar con ciertas dotaciones iniciales, tales como: a) la aglomeración de la actividad económica, b) la infraestructura vial y de transporte para acceder a los mercados, c) la calidad de las instituciones, d) las condiciones físicas de la geografía, y e) el capital humano; para que la implementación de la Política Nacional de Competitividad pueda cumplir los objetivos planteados.

Bajo este escenario, la Política Nacional de Competitividad no dará los mismos resultados en todos los municipios del país, en razón a que estos presentan diferencias en la dotación preexistente “necesaria” para su implementación. Por lo tanto, es preciso analizar qué condiciones son indispensables para lograr la implementación de esta política y por qué algunos municipios no podrán implementar la Política Nacional de Competitividad.

Ante lo expuesto cabe preguntarse: ¿El área metropolitana de Bucaramanga cuenta con las condiciones necesarias para lograr implementar la Política Nacional de Competitividad?

² CONGRESO DE LA REPÚBLICA. LEY 1253 DE 2008. Diario Oficial No. 47.186 del 27 de noviembre de 2008. p.1

³ LOTERO, Jorge; POSADA, Héctor y VALDERRAMA, Daniel. La competitividad de los departamentos colombianos desde la perspectiva de la geografía económica. Lecturas de Economía 71, Universidad de Antioquía. Medellín: 2009. p. 120.

1.2. Justificación

Esta investigación servirá para que los administradores públicos conozcan la realidad sobre la implementación de la Política Nacional de Competitividad en el área metropolitana de Bucaramanga. Igualmente, por analogía sus resultados se extienden a todos los territorios de Colombia que tengan las mismas características de los municipios estudiados.

También, les permitirá a los administradores de los recursos públicos del área metropolitana de Bucaramanga conocer las condiciones necesarias para lograr implementar la Política Nacional de Competitividad. Por lo tanto, tiene importantes aplicaciones en la práctica, ya que los administradores públicos podrán tomar decisiones con base en los resultados de la investigación. Asimismo, es importante para el gobierno nacional, en la medida que va a conocer las fortalezas y debilidades de la Política Nacional de Competitividad.

Cabe resaltar que el área metropolitana de Bucaramanga es uno de los centros urbanos más importantes del país. Tiene una tasa de desempleo que oscila cerca del 10%, una de las más bajas del país, y se encuentra algunos puntos por debajo de la tasa nacional del 13,2. También, el Producto Interno Bruto por habitante de Santander es de \$8.353.506, el tercero más grande del país, por debajo de Casanare y Bogotá.

El área metropolitana de Bucaramanga está conformada por Bucaramanga, capital del departamento de Santander, Floridablanca, Girón y Piedecuesta. Según datos de la Cámara de Comercio de Bucaramanga⁴, el área metropolitana cuenta con 1'065.222 habitantes, de los cuales 523.040 pertenecen a Bucaramanga, 260.042 a Floridablanca, 152.608 a Girón y 129.532 a Piedecuesta.

Sin embargo, es importante aclarar que esta investigación pretende analizar la competitividad del área metropolitana de Bucaramanga, no como cuatro municipios independientes, sino como un sólo territorio liderado por el municipio de Bucaramanga. La conurbación que ha vivido la región en las últimas décadas, hace difícil referenciar los límites entre los municipios, lo que ha traído consigo una reorganización del territorio, por una parte, por la falta de terrenos en la capital, y por otra parte, para evitar la duplicidad de infraestructura. Lo que ha llevado a que estos municipios se presten servicios entre sí, y por lo tanto, se ha generado una interdependencia entre ellos. Asimismo, la mayoría de las políticas públicas en materia de competitividad se coordinan entre los cuatro municipios de a través de una entidad denominada 'Área Metropolitana de Bucaramanga'.

⁴ CAMARA DE COMERCIO DE BUCARAMANGA. Santander en cifras. Población de Santander por municipios 2005-2011. [artículo en Internet]. [Consultado: Noviembre 2010]. Disponible: <<http://www.sintramites.com/temas/indicadoresantander/indicadores/pobsan2005.htm> >.

1.3. Objetivos

– General

OG: Demostrar que el área metropolitana de Bucaramanga cuenta con las condiciones necesarias para lograr implementar la Política Nacional de Competitividad.

– Específicos

O1: Exponer los planteamientos teóricos que sustentan la Política Nacional de Competitividad en los municipios.

O2: Determinar las condiciones necesarias para lograr implementar la Política Nacional de Competitividad en los municipios.

O3: Señalar si el área metropolitana de Bucaramanga cuenta con las condiciones necesarias para lograr implementar la Política Nacional de Competitividad.

2. LA COMPETITIVIDAD TERRITORIAL: ASPECTOS TEÓRICOS

El fortalecimiento de la capacidad empresarial de un territorio y el óptimo desempeño de las administraciones municipales, son los primeros eslabones en la cadena de creación de estrategias y políticas que generan un nivel de desarrollo deseado y sostenible para un municipio. En ese orden de ideas, las empresas y el desarrollo e implementación de estrategias que mejoren su competitividad, son consideradas como los aspectos claves para el mejoramiento de las condiciones económicas en una sociedad en constante transformación.

Según lo planteado por Madoery:

“En el entorno actual de grandes transformaciones a nivel global se desprenden dos situaciones importantes: primero, que las interacciones sociales y entre ellas, las que atañen al desarrollo, se despliegan hoy en nuevas geografías, en otros territorios, permitiendo que ciudades y regiones adquieran responsabilidades que tradicionalmente estaban concentradas en el Estado-Nación, donde el proceso de reinención de lo local es fundamental, y segundo, que el desarrollo territorial se convierte en algo crecientemente endógeno que depende de las capacidades de los actores locales”⁵.

Por lo tanto, los municipios desempeñan un rol principal, en el cual, a través de la hacienda pública, deben cumplir algunas condiciones básicas y fundamentales para alcanzar el desarrollo. Dentro de estas condiciones podemos destacar como aspecto fundamental la provisión del ahorro y los recursos necesarios para financiar la formación de capital: físico y social, la infraestructura e inversión social.

Bajo estos lineamientos, según Weller⁶, para la teoría de la hacienda pública es tan importante la consecución de los recursos necesarios para financiar el desarrollo de los territorios como la función regulatoria que se debe ejercer por parte del Estado para evitar los desequilibrios externos e internos de la economía; y crear las condiciones de equidad dentro del proceso de desarrollo económico, por medio de la tributación y el gasto público. En este orden de ideas, encontramos los aportes a la teoría de la hacienda pública de Richard Musgrave y Wallace Oates, quienes planteaban que la acción gubernamental presenta ventajas en lo referente a las funciones clásicas de asignación, distribución y estabilización.

⁵ MADOERY, Oscar. El valor de la política de desarrollo local. [artículo en Internet]. [Consultado: Noviembre 2009]. Disponible en: <<http://www.docstoc.com/docs/3271355/El-valor-de-la-Política-de-Desarrollo-Local-Oscar-Madoery>>

⁶ HELLER, Walter. “Política fiscal para países subdesarrollados” En: Imposición Fiscal en los países en desarrollo. Richard Bird y Oliverman Oldman Editores. Editorial Uteha, Méjico, 1968. Citado por RESTREPO, Juan Camilo. Hacienda pública, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2000. p 32.

Según lo planteado por Musgrave y Oates, se entiende por estabilización, lo concerniente al manejo de la política monetaria principalmente; a través del control de la oferta monetaria que evite la inflación y no distorsione la actividad económica en su conjunto; la distribución, hace referencia a la política impositiva, el déficit público y el gasto gubernamental; y la de asignación hace referencia a el deber que tiene el sector público para asignar adecuadamente los recursos necesarios para la provisión suficiente y accesible de los bienes y servicios públicos para la población. Las funciones de estabilización y distribución le corresponden al gobierno central, mientras la función de asignación le corresponde a los niveles más bajos del gobierno.

De acuerdo con lo anterior, puede decirse que el fortalecimiento de la estructura económica de los municipios, sus instituciones y sus respectivas empresas, dependerá en gran parte de el uso apropiado que se les dé a los recursos existentes, así como, del éxito que puedan tener estos entes territoriales en la resolución de los problemas que se presentan en una sociedad cada vez más globalizada.

Para Tugores:

“La globalización supone un alto grado de internacionalización de la actividad económica en el comercio internacional, en las finanzas internacionales, en la movilidad de inversiones, en las posibilidades de difusión tecnológica, etc., que superan cualquier antecedente histórico y generan amplias consecuencias en todos los ámbitos de la vida de las personas y de los países”⁷.

Bajo este entorno, el papel de las empresas locales es de vital importancia para el desarrollo territorial, y por ende, el aumento de la competitividad de estas organizaciones se considera como una condición necesaria para alcanzar mayores grados de desarrollo, convirtiéndose en un tema imprescindible para las administraciones públicas, encargadas de elaborar las políticas económicas y llevarlas a cabo para mejorar las condiciones de vida de los habitantes.

Ante el escenario enunciado hasta el momento, y de cara a estos desafíos, se requiere de acciones conjuntas entre el gobierno, las empresas, la academia y los distintos actores sociales para la elaboración de estrategias acertadas que cumplan los objetivos planteados por los gobiernos a nivel local, regional y nacional, para hacer frente a esta nueva realidad compleja.

⁷ TUGORES, Juan. Economía Internacional: Globalización e integración regional. Sexta Edición. Madrid: Mc Graw Hill, 2006. p.2.

2.1. La Competitividad en Colombia

Como lo plantea el Ministerio de Comercio Exterior⁸, los municipios complementan al Estado-Nación, al ser considerados como espacios ideales para la construcción de la competitividad, ya que cuentan con posibilidades y fortalezas diferentes en los mercados nacionales e internacionales, posibilidades representadas en una serie de condiciones sociales que inciden en el crecimiento económico, el mejoramiento del bienestar individual y colectivo, inmediato y a futuro. Entonces, se hace necesario destacar que del adecuado manejo que hagan los municipios de los recursos existentes (humano, físico, tecnológico, institucional, cultural y social), dependerá el desarrollo futuro de estos territorios.

De acuerdo con lo expuesto hasta el momento, se debe actuar conjuntamente entre los actores partícipes del desarrollo como: los gremios, las asociaciones productivas, los centros de investigación y formación y los distintos niveles del gobierno: local, regional y nacional para que tanto a nivel público, como a nivel privado, se logren aprovechar las condiciones actuales de los distintos territorios, y así poder insertar a los municipios en los circuitos productivos que generan amplios beneficios, a partir de las opciones que los territorios presentan en términos de capital humano, conocimiento, normas e instituciones. Como lo afirma Pérez, “en el nuevo contexto, es necesario actuar en dos direcciones: invertir considerablemente en la investigación para el futuro y reconectar el esfuerzo de desarrollo tecnológico con el mejoramiento directo e inmediato de las redes de producción y de la calidad de la vida”⁹.

Por consiguiente, es necesario entender y analizar detalladamente la competitividad como el eje fundamental de las políticas de desarrollo, y por ende, es fundamental comprender el papel de la Política Nacional Competitividad, sus fundamentos, las normas que la presiden y sus limitantes, para entender el avance de las posibles acciones que se están ejecutando y que van a ser ejecutadas por los gobiernos locales para el mejoramiento de la estructura económica de los municipios y sus respectivas áreas de influencia.

Para entender la importancia de esta política, es necesario analizar desde distintos escenarios los lineamientos que la orientan: en primer lugar, el marco teórico y conceptual, es decir, los aspectos conceptuales básicos y distintos enfoques que la fundamentan, en segundo lugar, el marco normativo o jurídico que regulan las acciones, a nivel público y privado, y por último, la articulación entre quienes diseñan las estrategias y políticas, con quienes las ejecutan, para poder así señalar cuales aspectos deben tenerse en cuenta para que un municipio pueda

⁸ COLOMBIA. Ministerio de Comercio Exterior. Sistema de Indicadores de Competitividad Departamental (SICD). Bogotá: El ministerio; 2002. p.12.

⁹ PEREZ. Carlota. Cambio tecnológico y oportunidades de desarrollo como blanco móvil. Cátedra de Productividad y Competitividad. En: cátedra Virtual de Productividad y Competitividad. SENA, UNAB Virtual y Ministerio de Industria, Turismo y Comercio Exterior. 2007. p.119.

desarrollarse armónicamente, es decir, ¿qué condiciones se pueden considerar necesarias para construir territorios competitivos en una región o país?

Según el Departamento Nacional de Planeación - DNP¹⁰, las entidades territoriales disponen de un conjunto de recursos económicos, humanos, naturales, institucionales y culturales que conforman su potencial de desarrollo y que requieren de liderazgos y estrategias apropiadas e innovadoras para movilizarlos eficientemente y de manera articulada, hacia objetivos de interés común con el fin de alcanzar niveles elevados de desarrollo.

Para comprender y valorar el papel de la política de desarrollo territorial es necesario, en una primera instancia, hacer una precisión sobre cada uno de los conceptos en que se fundamenta la definición de desarrollo y territorio, nociones fundamentales en las teorías económicas y administrativas, que han sido parte de un gran acopio a nivel teórico y práctico definidos por las distintas instituciones, enfoques, teorías y agentes relacionados con estos temas.

2.2. Sobre el Concepto de Desarrollo

Según Madoery¹¹, el desarrollo como concepto ha estado normalmente entendido y ligado a la noción de crecimiento económico (PIB). Es un concepto que se ha tratado desde los distintos enfoques en la teoría económica, y que últimamente se ha considerado más allá del aumento sostenido de la producción de un país, porque ha sido relacionado con la ampliación o mejoramiento de otros espacios de interacción de los individuos y sus sociedades, con un cambio en las estructuras socioeconómicas y con el mejoramiento de las necesidades insatisfechas y de las condiciones sociales, la reducción de la pobreza, el desempleo y la desigualdad, entre otros.

El término desarrollo también se ha entendido, “como la condición social dentro de un país, en el cual las necesidades auténticas de su población se satisfacen con el uso racional y sostenible de recursos y sistemas naturales”¹². Uno de los nuevos aportes es el de Amartya Sen, quien considera el desarrollo como “un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaran los individuos”¹³. Igualmente, según Manfred Max-Neef, “el desarrollo debe concentrarse en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, orientado a la generación de niveles crecientes de auto-dependencia y al logro de una articulación orgánica de los

¹⁰ COLOMBIA. Dirección de Desarrollo territorial Sostenible (DDTS). Elementos básicos para la planeación y el desarrollo territorial. Bogotá: DDTS; Abril de 2009. p.6.

¹¹ MADOERY, Op. cit., p.7.

¹² REYES, Giovanni. Principales teorías sobre el desarrollo económico y social .En: Nómadas .Madrid, N° 4. (Junio-Diciembre 2001); p.2.

¹³ SEN, Amartya (2000). Desarrollo y Libertad. Bogotá D.C.: Editorial Planeta. Julio de 2000.

seres humanos con la naturaleza y la tecnología”¹⁴, es decir, un proceso que permita elevar más la calidad de vida de las personas.

Del mismo modo, encontramos que las estrategias para alcanzar el desarrollo se ejecutan en los territorios; espacios básicos del desarrollo donde se interrelacionan distintos agentes con distintos intereses. El territorio se concibe como un conjunto organizado de agentes y de instituciones (tanto públicas como privadas, del sector científico-tecnológico, organizaciones gremiales, entre otras) y recursos que interactúan con el entorno. Asimismo, el territorio ha sido concebido como un espacio de interacción donde convergen una serie de actividades y procesos que están delimitados por ciertas normas, instituciones y patrones de comportamiento que los caracterizan y los diferencian de otros espacios con los cuales se logran interrelacionar.

2.3. El Desarrollo a Nivel Territorial

Según el Departamento Nacional de Planeación - DNP, “el territorio es el elemento físico ó material en donde se asienta la población y constituye el ámbito espacial dentro del cual se ejerce el poder del Estado y donde tienen lugar las dinámicas económicas, sociales, culturales, y políticas de la sociedad”¹⁵. En términos generales, el desarrollo territorial es considerado como un proceso que vincula los distintos actores y sectores de la sociedad para mejorar el bienestar en los distintos niveles o dimensiones del desarrollo humano, como lo político, social, cultural, económico y ambiental, dimensiones que inciden, condicionan y en muchos casos determinan, el desarrollo de un territorio como unidad socio-espacial.

De acuerdo con los distintos autores como Boisier y Silva y con las organizaciones encargadas de la política económica como el DNP y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el desarrollo de los territorios es hoy en día el gran objetivo de la gestión pública, y por lo tanto, debe ser considerado como aspecto clave para la teoría económica, y por ende, un tema imprescindible en las agendas de política pública.

Para Boisier, “el desarrollo territorial es un proceso localizado de cambio social sostenido que tiene como finalidad última el progreso permanente de la región, de la comunidad regional como un todo y de cada individuo residente en ella”¹⁶. Para este autor el desarrollo es claramente un fenómeno local y no nacional, en un sentido geográfico y también sistémico, el concepto de desarrollo global es sólo una abstracción construida sobre promedios. El desarrollo es un fenómeno que se

¹⁴ MAX-NEEF, Manfred. Desarrollo a Escala Humana: Una opción para el futuro”. Medellín: Proyecto 20 Editores. 1997.

¹⁵ COLOMBIA. Departamento Nacional de Planeación. En: Dirección de Desarrollo territorial Sostenible (DDTS).Op. cit. p.5

¹⁶ BOISIER. Sergio. Modernidad y territorio. En: Cuadernos del ILPES CEPAL. Santiago de Chile, VOL N° 42, (Abril 1996). p. 4.

inicia siempre en un lugar (o en varios, pero nunca en todos), siempre como un proceso esencialmente endógeno (aunque su base material puede ser considerablemente exógena), siempre descentralizado, y siempre con una dinámica de tipo capilar “de abajo hacia arriba y hacia los lados”, que termina por producir una geografía del desarrollo, rara vez uniforme, comúnmente con la forma de archipiélago.

Según el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, “se entiende por desarrollo territorial al proceso de cambio progresivo, que propicia la armonía entre: el bienestar de la población, el uso del territorio, la conservación y protección de los recursos naturales, y de las actividades productivas; a efecto de lograr el mejoramiento de la calidad de vida de la población, bajo un enfoque de sostenibilidad”¹⁷. Según la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, “el desarrollo territorial comprende cuatro ámbitos: el económico basado en la competitividad, el social que se refiere a la calidad de vida de la población y a sus desigualdades, el ambiental sobre el buen uso y preservación de los recursos, y por último, el institucional que busca la consolidación de un entorno favorable al desarrollo mediante la promoción, integración y coordinación de los distintos actores”¹⁸.

En nuestro país las acciones ejecutadas para alcanzar mayores grados de desarrollo territorial han estado influenciadas por las políticas de descentralización, políticas a partir de las cuales se han generado condiciones favorables al transferir competencias y recursos de la escala nacional a la territorial. Según Frége, “la descentralización se define como un proceso administrativo para mejorar la eficiencia en la organización del Estado, y como un proceso político que busca una repartición territorial de las responsabilidades, evidentemente respetando las grandes direcciones del Estado”¹⁹.

A partir de este planteamiento, se puede entender la descentralización como un proceso de reforma del Estado, compuesto por un conjunto de políticas públicas que transfieren responsabilidades, recursos o autoridad de los niveles más altos de gobierno a los más bajos²⁰. Este proceso de descentralización pertenece al grupo de reformas estructurales de América Latina, reformas que tienen dos dimensiones; la primera, es la disminución de la intervención estatal al mercado, y

¹⁷ COLOMBIA. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. En: “Guía metodológica para el Ordenamiento Territorial”. Serie: Población, Ordenamiento y Desarrollo, Bogotá: (Julio de 2004); 2004.p9.

¹⁸ COLOMBIA. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (DDTS). Elementos básicos para la planeación y el desarrollo territorial. Op.cit. p.12

¹⁹ FRÉGE. En: la décentralisation. Edition la Découverte, Colección Repères, n°44. París.1986. Citado por: PENING, Jean. Evaluación del proceso de descentralización en Colombia. En: Economía y Desarrollo, Volumen 2, Número 1 (Marzo); 2003. p.125

²⁰ FALLETI, Tulia. Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada. En: Revista Desarrollo Económico, Vol. 46, N° 183 (octubre-diciembre 2006); p.334.

la segunda, es la reforma o flexibilización sobre los mercados para que no existan controles que generen distorsiones.²¹

Según Madoery, la responsabilidad del proceso de desarrollo de los territorios depende en gran parte del ámbito local, a partir de un desarrollo endógeno o desde adentro. A nivel local se generan los procesos de cambio y se ejecutan y llevan a cabo las distintas estrategias de desarrollo, además, allí es donde se da esa fuerte y particular relación entre territorio y desarrollo, porque es el espacio donde los actores dejan de ser espectadores y pasan a ser protagonistas de su destino común, si cuentan con proyectos políticos convergentes y aglutinadores²². Es por esto que, a nivel de los actores locales y sus respectivas organizaciones, se hace necesaria la generación de un ambiente institucional y organizacional, que respalde y oriente sus esfuerzos, energías y contenga sus actuaciones, para el logro de los objetivos comunes que permitan mejorar las condiciones económicas existentes y alcanzar mayor nivel de bienestar para los individuos y sus sociedades.

2.4. Competitividad y Desarrollo Territorial

A nivel territorial, “es cada vez más importante diseñar instrumentos y políticas públicas de gestión dirigidas a estimular el aprovechamiento de los recursos locales endógenos para impulsar nuevos estilos de desarrollo basados en las potencialidades de las economías locales, como complemento indispensable de las políticas nacionales de desarrollo”²³. Es por ello, que en un mundo tan globalizado, los gobiernos deben asumir nuevos desafíos, entre ellos, los de crear o mejorar capacidades competitivas y transformar los sistemas productivos locales.

No obstante, no es responsabilidad exclusiva del Estado y de acuerdo con lo que afirma Restrepo: “estamos comenzando a ver, con mayor o menor énfasis en los diversos países, pero de manera innegable en casi todos ellos, un proceso según el cual no toda la infraestructura básica que requiere el desarrollo se asume directamente por el Estado”²⁴. Es decir, hay la necesidad de reorientar esfuerzos y compartir las responsabilidades que requiere el desarrollo, hay que aprovechar y mejorar las condiciones de los espacios de producción, intercambio e interacción en una sociedad, espacios donde se fomenta y se mejora la competitividad.

En este orden de ideas, se considera que una parte importante de infraestructura y de servicios puede ser gestionada y realizada en forma idónea por los particulares,

²¹ GIRALDO, Cesar. FINANZAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA: La Economía Política. Ediciones Desde Abajo. Bogotá D.C. 2001.

²² MADOERY, Op.cit. p.2.

²³ SILVA, Iván. Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina. Revista de la CEPAL N° 86. 2005. p. 83.

²⁴ RESTREPO, Op.cit. p.35.

bajo control y supervisión del Estado, librando así a este último de responsabilidades financieras que puede orientar hacia otras áreas de la inversión que no es factible que desarrollen particulares, como en el caso de la provisión de los bienes y servicios públicos. Hay que proponer la participación del Estado para garantizar la equidad y la eficacia en el control y la estabilización, y hay que dejar a la iniciativa privada la provisión y participación donde se requiera la eficiencia como eje fundamental para el logro de los objetivos.

Silva²⁵ plantea que la construcción de capacidades competitivas puede vincularse a las políticas territoriales, y más precisamente, al desarrollo de una cultura territorial que integre los sistemas locales de empresas. Esto indica que si bien es cierto que son las empresas las que compiten, su capacidad de competir se puede ver reforzada si el entorno territorial facilita esta dinámica, y si por su parte, las empresas sienten la importancia de ser empresas “del territorio”, a cuyos habitantes también se deben, más que empresas que están “en el territorio”, desvinculadas totalmente de sus proyectos de futuro y desarrollo.

Este autor afirma que un factor fundamental de competitividad, particularmente en esta nueva sociedad de la información y el conocimiento, es la capacidad de aprendizaje e innovación, que según se estima está latente en instituciones y organizaciones locales y que con cierta habilidad se puede y debe explotar. De aquí que la construcción del concepto de competitividad territorial debiera ser una de las líneas fundamentales de acción de los gobiernos subnacionales. Entonces, en la vecindad de un territorio puede convivir una cantidad de empresas, que si se organizan, tienen la posibilidad de desarrollar la capacidad de asociarse, competir, cooperar, eslabonarse, aprender y especializarse, para en lo posible, explotar toda la cadena de valor de un determinado proceso productivo.

En la actualidad, “las localidades, ciudades y las regiones se convierten en los espacios privilegiados de construcción de la competitividad, esto es de estrategias creativas frente a la dinámica de la globalización”²⁶.

Por ello, es necesario tener en cuenta el desarrollo territorial como un elemento primordial para la competitividad, y por ende, un tema central en las agendas públicas y privadas. De la competitividad depende que los territorios puedan mejorar su realidad a nivel socioeconómico, porque a través de ella se generan dinámicas productivas que permiten la generación de más y mejores opciones y oportunidades de progreso y desarrollo, que se ven reflejadas en la satisfacción de las necesidades y la mejora de la condiciones de vida.

A nivel teórico, la competitividad suele ser un tema relacionado con las empresas, con un sector económico o con un país, y por ende, su definición es amplia y

²⁵ SILVA, Op.cit. p. 86 - 87.

²⁶ COLOMBIA. Ministerio de Comercio Exterior, Op. cit. p.11.

abarca distintos enfoques. “Históricamente, a nivel teórico, se pasó de la preocupación por los patrones de crecimiento sustentados en las variables de inversión y cambio técnico (Sala-i-Martín), a la discusión sobre estilos de desarrollo ampliando la visión a aspectos cualitativos del funcionamiento del mercado como las instituciones, el gobierno, la organización social, la calidad y naturaleza del empleo”²⁷.

La competitividad se sustenta principalmente en el concepto de productividad, o el mejoramiento de la relación entre la participación o utilización de los recursos como el capital, el trabajo y el total de productos finales, y se concibe en términos generales como la capacidad o habilidad que suelen tener los agentes económicos de adaptarse y enfrentar la competencia con el fin de mejorar o mantener las condiciones actuales. En los análisis sobre competitividad podemos encontrar distintos enfoques: el enfoque de determinantes de Porter, el enfoque de estructura o sistémico y el enfoque de medición.

2.5. Los Enfoques Sobre la Competitividad

Hay que reconocer teóricamente la existencia de una gran cantidad de nociones sobre competitividad y al mismo tiempo de una diversidad de enfoques sobre este tema. En cada uno de ellos, el tema se aborda desde una perspectiva que involucra aspectos de carácter endógeno, es decir, de índole interno; dentro de la empresa o del territorio, otros que privilegian la influencia de aspectos de carácter exógeno, que están fuera del espacio empresarial; y otros que ven necesario e igual de importante la complementariedad de ambos espacios.

De acuerdo con Doryan²⁸, el primer enfoque desarrollado por Porter se sustenta en la elaboración de una estrategia de competitividad, entendiendo que esta se produce en aquellas industrias de una nación, que al participar en el comercio internacional, logran obtener ciertas ventajas competitivas sobre sus rivales extranjeros y de esa forma logran crear y mejorar productos y procesos. Sanatrelli²⁹ asegura que las empresas deben crear y mantener ventajas competitivas, entendida como la oferta de productos y servicios de una empresa u organización que el mercado meta ve como mejor que los de la competencia.

La ventaja competitiva nace del valor que una empresa logra crear para sus clientes y que supera los costos de ello, ventaja que puede obtenerse a través del

²⁷ Ibid., p.7.

²⁸ DORYAN. Eduardo. Competitividad y Prosperidad económica sostenible: Avances Conceptuales y Orientaciones Estratégicas. [artículo en Internet]. <<http://WWW.incae.com/ES/clacds/nuestras-investigaciones/index-titles.php>> [Consulta: Noviembre 2009].

²⁹ SANATRELLI. Nivea. Cómo mejorar la Competitividad. En: cátedra Virtual de Productividad y Competitividad. SENA, UNAB Virtual y Ministerio de Industria, Turismo y Comercio Exterior. P.150.

liderazgo en costos o de la diferenciación³⁰. Esta ventaja se fundamenta a través de un gran número de actividades discretas que una empresa ejecuta al diseñar, fabricar, comercializar, entregar y apoyar su producto. Cada una de ellas contribuye a su posición relativa en costos y sienta las bases de la diferenciación³¹. Como lo señala Santarelli, “las actividades son la unidad básica de ventaja competitiva” y que la eficacia operativa consiste en “realizar actividades similares mejor que los rivales”; en consecuencia “el posicionamiento estratégico entraña la realización de actividades diferentes de las de los rivales, ó la realización de actividades similares de forma diferente”³².

Según Porter, la ventaja competitiva de una empresa nace de su cadena de valor. Determina que la cadena de valor es el conjunto de actividades cuyo fin es diseñar, fabricar, comercializar, entregar y apoyar su producto, la cual está integrada por actividades primarias y actividades de apoyo. Las actividades primarias son: logística de entrada, operaciones, logística de salida, mercadotécnica, ventas y servicio. Las actividades de apoyo son: adquisiciones, desarrollo tecnológico, administración de recursos humanos e infraestructura de la empresa³³. Porter plantea en su estrategia cuatro fuentes o estrategias de la ventaja competitiva.

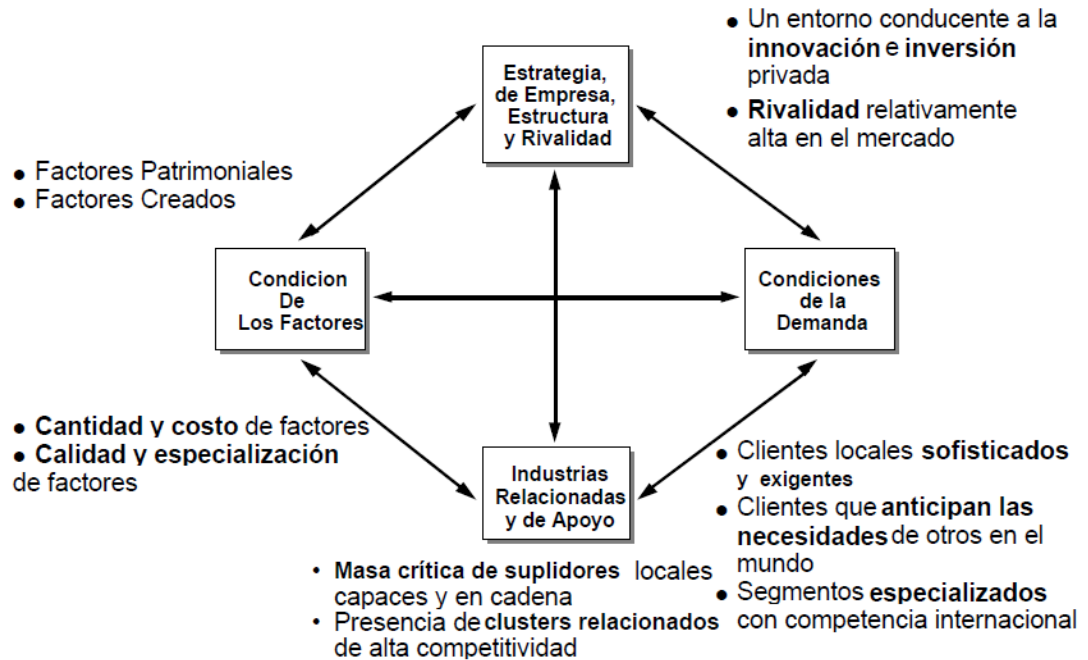
³⁰ PORTER. Michael. Ventaja Competitiva: Creación y sostenimiento de un desempeño superior. México D.F.: Grupo Editorial Patria.2008.p. 3

³¹ Ibid., p33.

³² PORTER. Michael. Ser Competitivo: Nuevas Aportaciones y Conclusiones. Deusto: Bilbao. 1999. Citado en: SANTARELLI. Nivea. Op. cit. p.1

³³ PORTER, Op.cit. p. 33 - 43.

Figura 1. Porter y el Diamante de la Competitividad



Tomado de DORYAN. Eduardo Competitividad y Prosperidad económica sostenible: Avances Conceptuales y Orientaciones Estratégicas.

Según Doryan, “la forma como se manifiestan esas fuentes de competitividad y cómo interactúan entre sí, permite explicar cómo hacen las empresas para generar, mantener, o perder sus ventajas competitivas”³⁴. Según este autor, reconocer la incidencia de estos aspectos en la construcción de competitividad es fundamental porque “las empresas no existen en una especie de vacío social, sino que operan en entornos geográficos, económicos, sociales y culturales específicos, y que el análisis de sus estrategias de competitividad actuales o potenciales, debe considerar ciertas características esenciales de esos entornos, para que tenga un verdadero poder explicativo”³⁵.

El enfoque sistémico se concentra en el estudio de las condiciones estructurales que las determinan, para poder entender las relaciones existentes con el fin de elaborar a futuro estrategias de mejoramiento y fortalecimiento. Bajo este enfoque, se identifican los sistemas que condicionan las potencialidades de la estructura económica regional y pone de manifiesto las interrelaciones dinámicas entre los sistemas y elementos con la estructura y tienen en cuenta las potencialidades para el desarrollo.

³⁴ DORYAN, et all Op.cit. p. 17.

³⁵ Ibid., p 17

El enfoque de medición, intenta valorar todos los aspectos que inciden en la competitividad para hacer comparaciones y ejecutar acciones. Este enfoque busca cuantificar los diversos aspectos que se relacionan directa o indirectamente con la competitividad, respondiendo al doble objetivo de servir para comparaciones y orientar las acciones estratégicas que determinan su evolución en el tiempo³⁶.

Según la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible:

“Para lograr territorios productivos y competitivos que capitalicen sus potenciales, es necesario desarrollar algunas condiciones básicas como: organización de las instituciones tanto públicas como privadas, equipamiento físico e institucional, formación de redes, incorporación de ciencia y tecnología, promoción de organizaciones innovadoras y emprendedoras, construcción de visión de futuro en que confluya productiva y sustentablemente el corto y el largo plazo, entre otras”³⁷.

En concordancia con estos conceptos y con los distintos ámbitos del desarrollo, se requiere de la existencia de un marco normativo sobre las acciones de los municipios, para la elaboración de los programas contenidos en los Planes de Desarrollo, con el fin de establecer los límites y posibles alcances de los mismos. En nuestro país, las políticas gubernamentales se elaboran bajo los principios de la Constitución de 1991 y de conformidad con una serie de leyes, decretos y normas que rigen la actividad económica y las decisiones en este ámbito.

Dentro de este marco regulatorio institucional, encontramos en primera instancia el documento CONPES Social 91, “Metas y estrategias de Colombia para el logro de los objetivos de desarrollo del milenio - 2015”, documento que refleja el compromiso asumido por Colombia y por un total de 188 países, en la Cumbre del Milenio de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2000, con el fin de desarrollar e implementar estrategias para enfrentar fenómenos como la pobreza extrema y el hambre, la mortalidad en menores de cinco años, la educación primaria universal, la equidad de género y la autonomía de la mujer, la salud sexual y reproductiva, las enfermedades como el VIH/sida, la malaria y el dengue, la sostenibilidad ambiental, y poder así fomentar una sociedad mundial para el desarrollo³⁸.

La elaboración de las distintas políticas y estrategias para la consecución de estos objetivos primordiales deben desarrollarse tanto en el corto, como en el mediano y largo plazo. Dentro de ese contexto, para nuestro país se formula la Política Nacional de Competitividad, política enmarcada dentro del Sistema Nacional de

³⁶ COLOMBIA. Ministerio de Comercio Exterior. Op. cit. p.14

³⁷ COLOMBIA. Dirección de Desarrollo territorial Sostenible (DDTS). Elementos básicos para la planeación y el desarrollo territorial. Op. cit. p.16

³⁸ COLOMBIA. Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES Social N° 91 2005. 14 de Marzo Bogotá, D.C.: Departamento nacional de Planeación; 2005.

Competitividad, dicha política hace parte del Plan Estratégico Exportador, el cual tiene como objetivos fundamentales aumentar la productividad empresarial y hacer competitiva la actividad exportadora. Para desarrollar la Política Nacional de Competitividad se diseñaron varios programas: la Red Colombia Compite, los convenios de Competitividad Exportadora, el programa de Productividad y Tecnología para el desarrollo de empresas exportadoras y los encuentros Nacionales de Productividad y Competitividad.

La Política Nacional de Competitividad se fundamenta en tres elementos básicos: la productividad macro, la cual abarca los factores externos a la empresa que afectan su competitividad; la productividad micro, que agrupa a los factores internos de la empresa que determinan su eficiencia; y como plantea Sandoval³⁹, la estrategia empresarial, de acuerdo con Porter, es la capacidad de la firma para combinar sus acciones de la mejor manera posible, con el fin de afrontar con éxito la competencia, diferenciando su producto del de sus rivales. Esta situación permitirá que las empresas y los distintos espacios de producción, comercialización e intercambio de bienes y servicios copen nuevos mercados, los provean adecuadamente y logren aumentar sus ganancias, y de esa manera generar procesos de desarrollo sostenido.

Esta política también hace parte de la Visión 2032, en donde se pretende que para dicho año Colombia se convierta en uno de los tres países más competitivos de América Latina y pueda alcanzar un nivel de ingreso per cápita equivalente al de un país de ingresos medios altos⁴⁰. Dichos objetivos se lograrán 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, que propicie la convergencia regional, mejore las oportunidades de empleo formal, eleve la calidad de vida y reduzca sustancialmente los niveles de pobreza.

La estrategia de desarrollo y de construcción de competitividad se debe dar en todos los espacios, el espacio individual; de mejora de las capacidades de las personas para adaptarse a las nuevas tareas, los nuevos procesos y a el desarrollo tecnológico, el espacio empresarial para responder al mercado y las nuevas opciones, y el espacio sociocultural de los gremios y la sociedad civil para actuar oportunamente y adecuarse al entorno cambiante de la globalización, esto en algunos momentos y en otros casos adelantándose o preparándose para los cambios que puedan presentarse.

Bajo esta dinámica, las instituciones y de forma especial el gobierno tienen un rol principal como actor promotor del desarrollo, ya que de acuerdo con lo dicho por el

³⁹ SANDOVAL, José Luis. Política nacional para la productividad y la competitividad. Cátedra de Productividad y Competitividad. En: cátedra Virtual de Productividad y Competitividad. SENA, UNAB Virtual y Ministerio de Industria, Turismo y Comercio Exterior. p.39

⁴⁰ COLOMBIA. Alta Consejería Presidencial para la competitividad y las regiones. Visión 2032 [artículo en Internet] <http://www.snc.gov.co/Es/Politica/Paginas/Vision2032.aspx>. [Consulta: Enero de 2010].

DNP, “el ejercicio de la gestión gubernamental debe propiciar la articulación de sus acciones con las iniciativas privadas y sociales, trascendiendo incluso sus límites político-administrativos, con el propósito de construir acuerdos y pactos de desarrollo, promover la imagen corporativa del municipio, y aprovechar las oportunidades que brinda el contexto externo, atrayendo inversiones públicas y privadas de calidad que respondan a los requerimientos del municipio y de sus habitantes”⁴¹

De acuerdo a la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible⁴² la competitividad de un territorio depende de la especialización productiva de las empresas que posee y del entorno regional que posibilita un buen desempeño económico y un desarrollo sostenido y ambientalmente armónico. El territorio será competitivo si las empresas y las organizaciones sociales, públicas y privadas, también lo son.

Teniendo en cuenta lo dicho anteriormente y como afirma Pérez, “en cada país tienen que desarrollarse unas industrias ‘remolque de la economía’, es decir, un conjunto de actividades productivas importantes y competitivas, estrechamente vinculadas con los mercados globales, manteniéndose en la frontera tecnológica, capaces de propulsar el crecimiento y de producir las divisas necesarias”⁴³

En este sentido, puede decirse que el desarrollo territorial es la base de la competitividad, y por ende, debe ser considerado como un factor clave en la políticas de desarrollo y el planteamiento de las estrategias que se elaboren a todo nivel, tanto en la parte pública, como en la privada, para el mejoramiento de las condiciones de vida y el bienestar de la población. Por ello, es importante conocer todos los lineamientos y enfoques que la involucran, con el fin de elaborar estrategias de desarrollo que a partir de ella se pueden obtener, mantener o ampliar los beneficios de la actividad económica.

⁴¹ COLOMBIA. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (DDTS). Elementos básicos para la planeación y el desarrollo territorial. Bogotá: DDTS; Abril de 2009. p.6.

⁴² *Ibid.*, p.16

⁴³ PEREZ, Carlota. Op.cit. p.120.

3. LA POLÍTICA NACIONAL DE COMPETITIVIDAD: MARCO NORMATIVO PARA SU APLICACIÓN Y EL DESARROLLO DE LA COMPETITIVIDAD LOCAL

El Gobierno Nacional en su Visión 2032⁴⁴ definió que 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.

Se estableció como estrategias para alcanzar este objetivo: (1) desarrollo de sectores de clase mundial, (2) salto en la productividad y el empleo, (3) formalización laboral y empresarial y (4) estrategia de eliminación de barreras para la competencia y el crecimiento de la inversión (IED y nacional). En la productividad el principal responsable es el sector privado, el papel del Estado es facilitar los esfuerzos productivos del sector privado. Esta facilitación se puede dar en tres niveles: (1) la provisión de bienes públicos que juegan el papel de insumos de producción para mejorar la productividad y competitividad de las firmas colombianas, (2) la promoción de alianzas productivas público-privadas, y (3) el fomento de la dimensión regional de la competitividad.

Los municipios tienen una incidencia importante en la estrategia de eliminación de barreras para la competencia y el crecimiento de la inversión (IED y nacional), que a su vez están compuestas por subestrategias: (1) composición eficiente del stock financiero, (2) estabilidad macroeconómica y jurídica, (3) educación y destrezas laborales, (4) regulación e instituciones al servicio de la producción, (5) infraestructura física, (6) provisión de servicios públicos, (7) uso de TICS para la productividad, (8) provisión y respeto de derechos de propiedad, (9) calidad de vida y ciudades amables, (10) capacidad de innovación y (11) aumento de la tasa de ahorro.

En particular los municipios tienen una incidencia importante en las subestrategias (3) educación y destrezas laborales, (5) infraestructura física, (6) provisión de servicios públicos, (9) calidad de vida y ciudades amables, en razón a que la Constitución Política y las Leyes les han dado esas competencias, en algunos casos de forma compartida (3, 5 y 9) y en otro de forma exclusiva (6).

La Constitución Política de Colombia consagra en su artículo 311 que a los municipios les corresponde prestar los servicios públicos, construir las obras que

⁴⁴ ALTA CONSEJERÍA PARA LA COMPETITIVIDAD Y PRODUCTIVIDAD. Visión 2032. Política Nacional de Competitividad y Productividad. Bogotá: 2007. p. 11 - 33.

demande el progreso local y ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes. En su artículo 356 establece que son servicios a cargo de los municipios, el servicio de salud, los servicios de educación, preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico.

Estas subestrategias a su vez tienen unas acciones a desarrollar, en educación y destrezas laborales: (1) incentivos a la educación técnica, (2) alinear la academia con las necesidades del sector productivo, (3) ampliar cobertura y calidad de la educación intermedia y superior y (4) bilingüismo. En infraestructura física: (1) mejorar carreteras, (2) ampliar capacidad portuaria y (3) desarrollar sistemas multimodales y servicios logísticos. En provisión y tarifas de servicios públicos: (1) garantizar servicios públicos de calidad a tarifas competitivas. En calidad de vida y ciudades amables: (1) cultura y entretenimiento, (2) seguridad ciudadana y (3) movilidad.

Lo anterior en coherencia con el indicador de competitividad del Foro Económico Mundial (FEM)⁴⁵: Requisitos básicos: (1) instituciones, (2) infraestructura, (3) estabilidad macroeconómica y (4) salud y educación primaria. Potenciadores de eficiencia: (1) educación superior y capacitación/entrenamiento, (2) eficiencia del mercado de bienes, (3) eficiencia del mercado laboral, (4) grado de sofisticación de los mercados financieros, (5) preparación tecnológica y (6) tamaño de mercado. Innovación y factores de sofisticación: (1) sofisticación empresarial e (2) innovación. Como se puede ver este parámetro internacional de competitividad también tienen en cuenta el mejoramiento de la educación y la infraestructura.

A nivel nacional, el marco regulatorio está sustentado en las leyes que rigen la prestación de los servicios públicos domiciliarios, la elaboración de los planes de desarrollo, las normas que coordinan los planes de ordenamiento territorial y las transferencias o Sistema General de Participaciones, entre otras.

3.1. Servicios Públicos Domiciliarios

La prestación de los servicios públicos se reguló mediante la Ley 142 de 1994⁴⁶, ley que establece el régimen para la prestación de los servicios públicos domiciliarios (modificada por la Ley 286 de 1996), en donde se dictan las normas mediante las cuales el Estado interviene los servicios públicos, de acuerdo a las disposiciones artículos 334, 336, y 365 a 370 de la Constitución Política, con el fin de garantizar la calidad del bien objeto del servicio público y su disposición final. También se determinaron los derechos y deberes de los participantes, es decir, de

⁴⁵ CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD. Informe Nacional de Competitividad 2008-2009, ruta a la prosperidad colectiva. Bogotá: 2009. p. 12.

⁴⁶ COLOMBIA. Congreso. Ley 142 del 11 de Julio de 1994, por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. Bogotá: El Congreso; 1994.

los agentes involucrados en dicho proceso, de las entidades prestadoras de los servicios públicos, de los usuarios y del gobierno, al igual que las funciones y mecanismos de control.

Con las orientaciones planteadas en esta ley, “se busca asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios, la ampliación de la cobertura y la atención prioritaria de las necesidades básicas insatisfechas en materia de agua potable y saneamiento básico, entre otros fines deseables”⁴⁷. Asimismo, se establecen las normas, facultades y distintas competencias de cada uno de los distintos entes territoriales y privados que participan en la prestación y uso de estos servicios.

3.2. Planeación Territorial

En cuanto a los lineamientos que rigen la elaboración de los planes de desarrollo se dictó la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, Ley 152 de 1994⁴⁸, (modificada por la Ley 225 de 1995 y posteriormente por la Ley 290 de 1996), en donde se establecen los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo aplicada la nación, las entidades territoriales y los organismos públicos de todo orden. Así como, los mecanismos de inversión, financiación y de participación que garanticen el logro de los objetivos del corto, mediano y largo plazo.

Dentro de la Ley 152 de 1994, se establecen como principios fundamentales la autonomía para el ejercicio de las funciones, la coordinación con las distintas entidades para la ejecución de las políticas, la consistencia para la consecución de una estabilidad a nivel macro, la continuidad, la participación de todos los actores que pueden verse afectados, la sustentabilidad ambiental, además de la búsqueda de la eficiencia, la viabilidad y la coherencia con las necesidades a satisfacer. Estos principios persiguen un nivel de desarrollo armónico de las regiones, a través de las acciones de los distintos entes territoriales basados en principios como el de la concurrencia, la complementariedad y subsidiariedad.

La Ley 388 de 1997 sobre Ordenamiento Territorial se articula con la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Según esta ley, “el ordenamiento territorial se sustenta en tres principios: la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios”⁴⁹. La ley 388 de 1997 insta los mecanismos que permiten a los municipios promover el ordenamiento del territorio, el uso equitativo y racional del

⁴⁷ Ibid., p.1

⁴⁸ COLOMBIA. Congreso. Ley 152 de 1994, Julio 9. Ley por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Bogotá: El Congreso; 1994.

⁴⁹ COLOMBIA. Congreso. Ley 388 de 1997, Julio 24. Ley que tiene por objetivos: armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9a. de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental. Bogotá: El Congreso; 1994.

suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial, así como la prevención de desastres y la ejecución de acciones urbanísticas eficientes. Esta ley se enlaza con las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas ó Ley 128 de 1994, y la Ley 99 de 1993 que reglamenta la política ambiental del país⁵⁰.

3.3. Medio Ambiente

En la Ley 99 de 1993 se establece que el proceso de desarrollo económico y social del país deberá orientarse de acuerdo a los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

Con esta norma se procura garantizar que la utilización de los recursos naturales se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, velar por la creación y la defensa del espacio público, así como la protección del medio ambiente para promover la armoniosa concurrencia de los entes territoriales en el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. Cada una de estas normas se encausa dentro de los distintos ámbitos que hacen parte del desarrollo territorial y responden a las directrices de la nación que pretenden mejorar las condiciones económicas y sociales del país.

3.4. Educación, Salud y Saneamiento Básico

Dentro del marco normativo general, es necesario hacer referencia a las normas sobre la prestación de los servicios de educación y salud, porque estas son las áreas que más contribuyen a mejorar las condiciones de vida de la población. Mediante la Ley 715 de 2001⁵¹, se establecen los lineamientos del Sistema General de Participaciones, que está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios de educación, salud y agua potable y saneamiento básico, entre otros (esta Ley se modifica por la Ley 1176 de 2007).

En la Ley 715 se determina que el sistema estará conformado por una participación con destinación específica para el sector educativo, otra partida con destinación específica para el sector salud y una participación de propósito

⁵⁰ COLOMBIA. Congreso. Ley 99 de 1993. Diciembre 22. Ley mediante la cual se crea el ministerio del medio ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y se dictan otras disposiciones.

⁵¹ COLOMBIA. Congreso. Ley 715 de 2001. Diciembre 21. Ley mediante la cual se dictan las disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. Bogotá, D. C.: El Congreso; 2001.

general que incluye los recursos para agua potable y saneamiento básico. Para cada uno de los sectores contenidos en el SGP, se establecen las competencias de la Nación, de las entidades territoriales, de los establecimientos vinculados con la prestación de dichos servicios, las funciones respectivas de cada uno de ellos, los montos y porcentajes a recibir y las entidades que los van a ejecutar, los objetivos y los principios que sustentan dicho sistema.

También, se definen en la Ley 715 los entes encargados de vigilar la utilización de los recursos y el cumplimiento de los objetivos, los mecanismos e instituciones y la forma en que deben ejercer el control y ejecutar los correctivos necesarios respecto al manejo de dichos recursos para el logro de los objetivos planteados, objetivos que propenden por el bienestar general de los individuos y de la satisfacción mínima de las necesidades en un ambiente que se sustenta en la equidad y que se debe regir buscando la eficiencia administrativa.

3.5. Fomento Empresarial

Igualmente, podemos encontrar otras normas que velan por el desarrollo y por brindar garantías a quienes participan de la actividad económica, como la Ley 963 de 2005, mediante la cual se instaure una ley de estabilidad jurídica para los inversionistas en Colombia. Para el gobierno nacional⁵², otro espacio de interacción importante es el de la Mypimes, por ende, es importante brindar un marco institucional adecuado a nivel de la micro, pequeña y mediana empresa, a través de las Leyes 590 de 2002, 905 de 2004 y el Decreto 525 de 2009. Así como la Ley 1286 de 2009, sobre Ciencia, Tecnología e Innovación - CTel (nueva ley de ciencia, tecnología e innovación, contenida dentro del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación – SNCTel).

En la Ley de ciencia y tecnología, se define la innovación como “la introducción de un nuevo, o significativamente mejorado, producto (bien o servicio), de un proceso, de un nuevo método de comercialización o de un nuevo método organizativo, en las prácticas internas de la empresa, la organización del lugar del trabajo o las relaciones exteriores”⁵³. Esta definición como base de la política de innovación propende por mejorar la competitividad y concuerda con las estrategias y políticas planteadas en la Política Nacional de Competitividad del país.

⁵² COLOMBIA. Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES Documento 3582. Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación; 2009.

⁵³ ⁵³ Ibid., p.8

3.6. La Política Nacional de Competitividad

La Política Nacional de Competitividad, es un instrumento clave para el desarrollo de los territorios, por lo tanto, es necesario desarrollar estrategias coordinadas que permitan a los territorios y las empresas ser más competitivos con el fin de atraer hacia ellos una mayor cantidad de agentes, recursos e inversiones de carácter productivo que generen mejores niveles de calidad de vida, a través de aumentos sostenidos en el ingreso y mejoras en bienestar de los ciudadanos.

De esta manera, para el desarrollo de las estrategias adecuadas en la búsqueda de mejores condiciones de vida, se requiere la cooperación de todos los sectores, porque el mejoramiento de las condiciones de bienestar de los pobladores de un territorio es un proceso difícil y complejo.

Según Ramírez y Cuellar:

“La evolución de las economías regionales es un proceso lento, el cambio toma años en materializarse y producir resultados. Como la evolución toma tiempo, la influencia de las dotaciones tales como los recursos naturales o la localización geográfica influyen en la composición de las economías regionales. Sin embargo, mientras los factores heredados son importantes, estos no determinan la evolución de una economía regional. El proceso evolutivo tiene equilibrios múltiples que dependen tanto de condiciones iniciales como también de otros factores influyentes como el emprendimiento, los activos especializados, las políticas gubernamentales y la trayectoria del pasado”⁵⁴.

Las políticas de desarrollo encaminadas a aprovechar las ventajas que ofrece la producción, distribución y comercialización de bienes a nivel internacional hoy en día deben estar orientadas a fortalecer aspectos claves como la innovación y el mejoramiento de la competitividad. Es por ello, que algunos estudios recientes sobre comercio internacional y competitividad, han encontrado un considerable poder explicativo en variables tales como: la iniciativa empresarial, la inversión en capital humano, la investigación científica y desarrollo experimental, el diseño de productos, las economías de escala, el proceso de aprender haciendo y otras variables que lograron arrojar nueva luz sobre el comportamiento del comercio internacional.

En esta nueva visión dinámica y comprensiva de la competencia que surge de la contribución de Michael Porter, se plantea que “la ubicación geográfica ha sido revalorizada como un elemento clave para generar ventajas competitivas. Ahora

⁵⁴ RAMÍREZ Jorge y CUÉLLAR Ernesto. Clúster del petróleo y el gas evaluación del entorno competitivo, agenda estratégica y elementos de una iniciativa de desarrollo del clúster. Cámara de Comercio de Barrancabermeja. p.9.

se entiende mejor que los vínculos de compradores, proveedores y distintas organizaciones, que establecen las empresas en los ámbitos geográficos en los cuales operan, no sólo son vitales para mejorar la eficiencia, sino también para elevar la tasa de innovación”⁵⁵.

3.7. El Clúster: Una Estrategia de Competitividad Territorial

Bajo este marco de orientación de las políticas públicas, se constituye la conformación de clústeres altamente competitivos y reconocidos, tanto a nivel nacional e internacional por la producción y comercialización de bienes y servicios de calidad e innovadores, como un elemento primordial en el desarrollo regional. Por lo tanto, a partir de su consolidación se favorece la competitividad local, porque se pueden orientar adecuadamente las empresas al mercado para atraer industrias, proveedores de bienes y servicios, inversiones y fomentar mejoras en la infraestructura.

La implementación del clúster como estrategia de desarrollo ha sido abordada en la teoría económica y administrativa por autores como Paul Krugman y el ya reseñado Michael Porter, quienes los definen como un espacio de organización, asociación, y concentración geográfica de unas empresas que tienen objetivos afines, mercados de bienes y servicios comunes y complementarios. Al agruparse y concentrarse en espacios cercanos, las empresas que conforman los clústeres logran ser más eficientes y competitivas debido a la reducción de los costos de transporte y de transacción, el desarrollo de economías a escala, la existencia de un mercado laboral especializado y capacitado, y la disminución de los costos de capacitación y aprendizaje, entre otros aspectos relevantes.

No obstante, según el estudio de Ketels, Lindqvist y Solvell (2003):

“Se identificó que una visión de desarrollo de clúster para una región, es adecuada cuando se logran cinco factores claves: primero, la escala económica apropiada, segundo, es preciso contar con el reto económico apropiado; tercero, es necesario tener el foco económico apropiado; cuarto, el liderazgo apropiado y el proceso estratégico; y quinto, es necesario contar con la capacidad adecuada para actuar, es decir, se tiene una tradición de trabajo regional para enfrentar los retos económicos con los recursos adecuados técnicos y financieros”⁵⁶.

La visión de clúster puede ser valiosa para lograr el cambio económico porque permite orientar las empresas al mercado, permite hacer foco al juntar tanto el lado de la demanda como de la oferta de la economía para trabajar juntos más

⁵⁵ DORYAN Eduardo, SÁNCHEZ José y PRATT Lawrence. “Competitividad y Desarrollo Sostenible: Avances Conceptuales y Orientaciones Estratégicas. 1999. p.3

⁵⁶ Ibíd. pág. 11

efectivamente. Además de ser un proceso incluyente, comprende empresas grandes, pequeñas, proveedores de todos los tamaños, instituciones y es colaborativo porque le da gran énfasis a soluciones colaborativas a problemas regionales de participantes motivados individualmente⁵⁷.

El análisis de la experiencia internacional ha derivado cuatro principios básicos para las iniciativas de clústeres (Ketels, Lindqvist y Solvell, 2003): (i) reconocer que empresas individuales no pueden lograr ser competitivas y mantenerse competitivas a lo largo del tiempo por sí solas en un mercado global; (ii) la proximidad geográfica es importante, especialmente en una economía que es cada vez más global. Las iniciativas de clúster deben concentrarse en construir conexiones y relaciones entre empresas e instituciones que han actuado tradicionalmente en forma aislada; (iii) construir estas conexiones demanda cambios fundamentales en el pensamiento y comportamiento, y claramente estos cambios no son fáciles de alcanzar y por último, (iv) un proceso de planeación estratégica participativo es el punto de partida.

Como se ha podido ver hasta el momento, puede considerarse que la prosperidad en una región es creada por su competitividad, y esta a su vez se sustenta en la innovación, entonces, Ramírez y Cuellar⁵⁸ plantean que la innovación se convierte en la primera fuerza rectora de las ventajas competitivas al permitir que las empresas desarrollen nuevas bases para competir, o encuentran mejores formas para hacerlo quedando obsoletos los esquemas tradicionales.

3.8. La Competitividad Como Política Pública

A nivel público el Estado debe garantizar ciertas condiciones para fomentar la competitividad y así generar crecimiento económico sostenido. Es por ello, que dentro del Informe Nacional de Competitividad 2008-2009: Ruta hacia la prosperidad colectiva, “se considera al adecuado desempeño del sistema judicial en cuanto a su: eficiencia, independencia y protección de los derechos que afecta negativamente la competitividad de un país, como un factor crítico, porque más allá de su importancia para la resolución pacífica de conflictos, el desempeño del sistema judicial afecta sustancialmente el desarrollo de las actividades económicas”⁵⁹.

El manejo adecuado de los recursos públicos es considerado un aspecto clave para el desarrollo territorial, de acuerdo con el Ministerio de Hacienda “un ambiente institucional con finanzas sanas permite aumentar la inversión social y encauzar los municipios hacia círculos virtuosos de confianza, crecimiento y

⁵⁷ Op, cit. RAMÍREZ Jorge y CUÉLLAR Ernesto. p.7.

⁵⁸ Op, cit. RAMÍREZ Jorge y CUÉLLAR Ernesto. p.9

⁵⁹ CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD. Informe Nacional de Competitividad 2008-2009: Ruta hacia la prosperidad colectiva. p.112

equidad”⁶⁰. Según el Ministerio, es necesario garantizar la plena aplicación de las normas de disciplina fiscal para evitar excesos de gasto y deuda y para fortalecer la capacidad de gestión institucional, buscando ampliar el recaudo propio y mejorar la calidad del gasto y de los sistemas de información y hacer efectivos los controles existentes, en especial, a las entidades descentralizadas subnacionales.

Para desarrollar territorios que puedan ser competitivos con sus potenciales, la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible de Colombia⁶¹ señala que es necesario desarrollar algunas condiciones básicas como: organización de las instituciones tanto públicas como privadas, equipamiento físico e institucional, formación de redes, incorporación de ciencia y tecnología, promoción de organizaciones innovadoras y emprendedoras, construcción de visión de futuro en que confluya productiva y sustentablemente el corto y el largo plazo, entre otras.

Hasta el momento se ha presentado y esbozado claramente los elementos que son considerados principales para el desarrollo de la estrategia de competitividad y puede afirmarse esta (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 desarrollo⁶². De acuerdo con esta perspectiva analítica la competitividad está asociada con los siguientes factores:

- a) Condiciones de entrada: dotación de factores, oferta ambiental y espacial, localización y niveles de acumulación de capital.
- b) 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).
- c) Condiciones de transformación productiva: capacidad de generación y adopción sistémica de las nuevas tecnologías, especialmente tecnologías de conocimiento e información, para lo cual resultan decisivos los niveles de educación, investigación y desarrollo, la capacidad de las estructuras de trabajo y empresariales de adoptar las nuevas tecnologías (flexibilidad y experticia), etc.
- d) Condiciones de sostenibilidad: sostenibilidad en el uso de los factores (recursos naturales, medio ambiente), pero también sostenibilidad económica (en la capacidad financiera, en la organización social y política, en el sistema institucional, etc.) en relación con las necesidades y demandas de las próximas generaciones.
- e) Condiciones de integración y cohesión social: capacidad para construir socialmente proyectos compartidos de futuro a partir de la pertenencia

⁶⁰ URREA DUQUE, Néstor Mario. Situación Fiscal y Perspectivas Municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga. Subdirección de Apoyo al Saneamiento Fiscal Territorial Dirección General de Apoyo Fiscal Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Bucaramanga, 2008. p 23.

⁶¹ Colombia. Dirección de Desarrollo territorial Sostenible - DDTs. Elementos Básicos para la Planeación y el Desarrollo Territorial. Op. cit. p.16

⁶² DE LOMBAERDE, Philippe. GARCÍA, José Guillermo y PULECIO Jorge Reinol. Sistema de Indicadores de Competitividad Departamental – SICD. Informe Final. Bogotá, 2002. P. 12.

ciudadana a un municipio, región o nación. Esto es, capacidad de aprovechamiento competitivo, en un contexto de globalización, de las especificidades de lo local, regional o nacional, tales como tradiciones, habilidades, destrezas, cultura, fortaleza de las instituciones, calidad del gobierno, calidad de vida, seguridad, paisaje, herencia arquitectónica, natural y biológica etc.

- f) Condiciones internas de negociación: 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 capital trabajo en las empresas), para el logro de metas compartidas de progreso y modernidad (acuerdos y compromisos institucionales).
- g) Condiciones de desarrollo: nivel y calidad de vida, condiciones de equidad en la distribución del ingreso, calidad y nivel del empleo, etc., es decir, capacidad de crecer con calidad.

Tomando estos factores como elementos claves dentro de la competitividad de los territorios, es necesario que se redireccionen las estrategias de políticas públicas para el mejoramiento del bienestar social. Como se menciono anteriormente, la evolución de las economías regionales es un proceso lento que requiere concretar adecuadamente la iniciativa pública y privada, más cuando la gran cantidad de problemas socio-económicos a los que nos enfrentamos son la pobreza, el desempleo y el desplazamiento forzado.

Igualmente, hay que tener en cuenta que 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 disímiles en las diferentes 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 muy 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 la sociedad en dirección a lograr una mayor convergencia estructural, como condición para consolidar la unidad del país⁶³.

Puede afirmarse entonces que la competitividad es el elemento clave del desarrollo, por lo tanto, debe estar incluido de forma transversal en la elaboración, planificación, desarrollo y ejecución de las políticas públicas a todo nivel. Se considera que los territorios que cuentan con mejores condiciones a nivel económico, social, e institucionales pueden enfrentar con mayores posibilidades de éxito los retos que plantea el contexto actual de internacionalización

⁶³ Ibid. P 28.

económica, que aquellos territorios “marginados”, porque no cuentan con unas dotaciones iniciales básicas para el aprovechamiento de las opciones que pueden presentarse en los mercados a nivel local, regional, nacional y supranacional.

La medición de la competitividad, valorada a través de la capacidad en términos de dotación de infraestructura de los entes territoriales en lo referente a la concentración poblacional, a la cobertura y al acceso a servicios públicos, a la existencia de centros de atención en salud, y la existencia de centros de instrucción y educación, es clave, porque a través de ella se pueden cuantificar y analizar el estado en que se encuentran cada uno de los territorios.

De acuerdo con lo anterior, se han elaborados algunos indicadores a nivel internacional de organismos como El Foro Económico Mundial y la Universidad de Harvard con el Reporte de Competitividad Global, y el Índice de Competitividad del Instituto Nacional de Desarrollo (IMD International Institute for Management Development) y otros como los índices de libertad económica, el índice de percepción de la corrupción y el índice de capacidad, calculados por el Ministerio de Comercio Exterior, el Ministerio de Desarrollo, el DNP y el DANE entre otros enfoques para la medición de la competitividad.

Según algunos de estos estudios puede afirmarse que “un indicador de competitividad debe construirse a partir de los siguientes factores: i) el grado de aglomeración de la actividad económica que da cuenta de la fuerza o potencial de las regiones para atraer recursos productivos, bien sea nacionales o extranjeros, teniendo en cuenta los fallos de mercado como las economías de escala y los costos de transporte; ii) las condiciones de acceso a los mercados y de la infraestructura vial y de transporte que influyen en los costos de transporte de bienes hacia el exterior; iii) el grado de calidad de las instituciones que regulan los derechos de propiedad y las actividades privadas como elemento facilitador de la acción colectiva y de los procesos de aglomeración; iv) las condiciones físicas de la geografía que afectan las actividades humanas y especialmente la productividad y bienestar de la población y v) el capital humano como fuente de economías de escala dinámicas.

A pesar de establecerse los puntos clave para medir la competitividad, no es posible medir adecuadamente la parte institucional porque no se posee una información completa y fiable. Como se afirma en el trabajo de Pedraja, Salinas y Suárez (2001) “se presentan dificultades a la hora de evaluar las actividades públicas, los argumentos a favor de la eficiencia técnica frente a la asignativa en este caso, y las recomendaciones sobre la técnica de medición más apropiada para el entorno público.”⁶⁴

64 TRILLO DEL POZO, David. Análisis económico y eficiencia del sector público. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002 Panel: EFICIENCIA, EQUITAD Y CONTROL DEMOCRÁTICO: UN MARCO TRIANGULAR PARA EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS Coordinador: Dr. Jesús Ruiz-Huerta. Universidad Rey Juan Carlos. Madrid, España. 2002.

Tabla 1. Observaciones para la Medición de la Eficiencia Pública.

Problemas	Limitaciones del análisis	Recomendaciones para la Medición
<i>Valoración y medición del output (Outputs intermedios)</i>	<i>Área mínima de comparación (uso de 1 solo principio)</i>	<i>Utilización de las mejores prácticas</i>
<i>Problemas de control (Producción monopolística)</i>	<i>Utilizar valoraciones sociales (uso de cantidades)</i>	<i>Utilización de proxies</i>
<i>Ausencia de mecanismos de liquidación automática (Quiebra)</i>	<i>Entorno institucional de control (grupos homogéneos)</i>	<i>Técnicas flexibles (incertidumbre)</i>
<i>Multiplicidad de criterios en la función objetivo</i>		

Fuente: Elaborado a partir de Pedraja, Salinas y Suárez (2001). Tomado de: TRILLO DEL POZO, David. Análisis económico y eficiencia del sector público.

Uno de los problemas fundamentales que afecta a este tipo de estudios es conseguir indicadores que sirvan para conocer la valoración social de los programas desarrollados o servicios prestados porque está condicionado por cualquier factor que afecte al proceso productivo, sea o no controlable por parte de los responsables de la gestión. Por este motivo, la valoración de los servicios públicos debería incluir los efectos externos positivos como beneficios y los negativos como costes. Ello hace desaconsejable la aplicación directa de los estudios de rentabilidad de mercado al contexto de lo público. Los estudios de la rentabilidad social de los proyectos deben estar ligados a las ganancias y pérdidas de los individuos en términos de bienestar social, incluyendo el efecto de las externalidades.

Ahora bien, los resultados que puedan establecer los distintos indicadores de competitividad, pueden arrojar luces sobre la situación real de los distintos territorios. Este diagnóstico sobre la competitividad que se fundamenta en el marco teórico, conceptual y legal descrito hasta el momento en términos de competitividad y desarrollo territorial permitirán establecer en qué grado las regiones que tradicionalmente se han caracterizado como polos de desarrollo; es decir, que históricamente han atraído un mayor grado de aglomeración y concentración de la actividad económica y sus beneficios, atraen más recursos, y por tanto, tiene mayores probabilidades aprovechar los lineamientos descritos en la Política Nacional de Competitividad.

Por lo tanto, hay que avanzar en la implementación de un sistema de medición que involucre a los territorios y que los cualifique de tal forma que se pueden establecer claramente cuál es la ruta a seguir, hasta qué punto es necesario desarrollar políticas públicas que los vinculen dentro del proceso de desarrollo en la forma en que ellos puedan aportar, ya sea como gestores del desarrollo o centros urbanos, o como zonas alternas para la provisión de servicios y materias primas, atendiendo a sus dotaciones iniciales en los términos señalados por los estudios y los autores hasta ahora reseñados para la medición, elaboración e implementación de la Política Nacional de Competitividad.

4. EL ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA: CONDICIONES QUE LA DEFINEN COMO TERRITORIO PROPICIO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE COMPETITIVIDAD⁶⁵

Como se mencionó en la justificación, esta investigación analiza la competitividad del área metropolitana de Bucaramanga, no como cuatro municipios independientes, sino como un solo territorio, liderado por el municipio de Bucaramanga. Esto se debe, por un lado, a que estos municipios se prestan servicios entre sí, y por otro lado, a la falta de información de los municipios que no son capitales de departamento. Asimismo, una parte importante de las estadísticas de las entidades nacionales vienen únicamente dadas de forma agregada para el Área Metropolitana o para el Departamento.

El área metropolitana de Bucaramanga se ha caracterizado por poseer una amplia cobertura de servicios públicos, por la existencia de importantes centros de investigación y desarrollo tecnológico, universidades y centros de formación técnica y de educación básica de gran reconocimiento en el contexto regional y nacional, por poseer un talento humano altamente calificado aspecto que la ha destacado por tener una élite académica destacada y un liderazgo en torno a la ciencia y la tecnología⁶⁶.

Estas características la ponen como uno de los territorios con opciones de proyección a nivel nacional en materia de productividad y competitividad, debido a que posee las condiciones y la infraestructura adecuada a nivel físico e institucional para propiciar el desarrollo. Bajo estas consideraciones iniciales se propone una metodología para evaluar si en el diseño y elaboración de los planes de desarrollo a nivel departamental y local se tienen en cuenta los lineamientos propuestos por la Política Nacional de Competitividad y la visión de país hacia el 2019 y el 2032 propuestos por el gobierno nacional.

La evaluación propuesta se realizará inicialmente con una revisión de los ejes estratégicos propuestos en la Política Nacional de Competitividad, posteriormente se analizará si en la elaboración de los planes de desarrollo se han propuesto objetivos consecuentes con los patrones propuestos en la política, y por último, analizamos cual es la incidencia que tienen la puesta en práctica de dichos lineamientos para el mejoramiento de las condiciones iniciales planteadas.

⁶⁵ Dicha propuesta se plantea utilizando los ejes estratégicos planteados en la Política Nacional de Competitividad formulada en el documento CONPES 3527, y se valora con la articulación que tienen las propuestas presentadas a nivel departamental con el Plan de Desarrollo Departamental 2008-2011 formalizado en la ordenanza nº 8 del 30 de mayo de 2008 denominado "Santander Incluyente" y con el Plan de Desarrollo 2008-2011 de la ciudad denominado "Bucaramanga Empresa de Todos".

⁶⁶ ALCALDIA DE BUCARAMANGA. Plan de Desarrollo de Bucaramanga 2008-2011. Versión 4 en PDF. [artículo en Internet]. Disponible en: < www.alcaldiadebucaramanga.gov.co >

En la Política Nacional de Competitividad elaborada por la Comisión Nacional de Competitividad⁶⁷, se estableció como pilares de la política de competitividad: 1) desarrollo de sectores o clústeres de clase mundial, 2) salto en la productividad y el empleo, 3) formalización empresarial y laboral, 4) fomento a la ciencia, la tecnología y la innovación, y 5) estrategias transversales de promoción de la competencia y la inversión.

En el desarrollo de dicha política plantean los siguientes ejes estratégicos:

1. Sectores de clase mundial.
2. Salto en productividad y empleo.
3. Competitividad en el sector agropecuario.
4. Formalización empresarial.
5. Formalización laboral.
6. Ciencia, tecnología e innovación.
7. Educación y competencias laborales.
8. Infraestructura de minas y energía.
9. Infraestructura de logística y transporte.
10. Profundización financiera.
11. Simplificación tributaria.
12. Tecnologías de la información y comunicación.
13. Cumplimiento de contratos.
14. Sostenibilidad ambiental.
15. Fortalecimiento institucional de la competitividad.

El plan de desarrollo departamental se sustenta en el interés social, la existencia de un gobierno con dignidad y respeto por los ciudadanos, responsable, y que se desarrolle en concordancia con la ciudadanía, la seguridad, la convivencia, los derechos y el medio ambiente. En Santander se lleva a cabo una estrategia de desarrollo que permite la planificación adecuada del desarrollo departamental, facilitando claras orientaciones y objetivos para la construcción colectiva de tareas, metas y gestión, siendo necesaria una alianza entre el sector público y privado, y mediante un proceso de fiscalización, veedurías, control político y oposición⁶⁸.

El departamento debe mejorar competitivamente a través de una mejor conectividad, mejoras en infraestructura para el transporte, sus comunicaciones y logística para que pueda integrarse adecuadamente a nivel regional y proyectarse nacional e internacionalmente en un mundo más globalizado y complejo que requiere de acciones y planes oportunos acordes con las necesidades del mercado.

⁶⁷ REPÚBLICA DE COLOMBIA. Departamento Nacional de Planeación. Sistema nacional de Competitividad. "Lineamientos estratégicos de la política de productividad y competitividad. (Diapositivas). Disponible en : <http://www.slidefinder.net/lineamientos_estrategicos_politica/competitividad_y_productividad/963276>

⁶⁸ GOBERNACIÓN DE SANTANDER. Plan de Desarrollo Departamental. 2008-2011. Pág. 88.

A nivel local también se plantean mejoras en términos de productividad y competitividad para llevar a la ciudad por senderos de crecimiento sostenido y sustentable, dichas ideas quedaron plasmadas en el Plan de Desarrollo 2008-2011 “Bucaramanga Empresa de Todos” en donde se plantea un modelo de ciudad para el siglo XXI, que está estructurado bajo estos parámetros y que pretende mejorar en materia de competitividad, eficiencia, transparencia y sostenibilidad.

Estos objetivos se alcanzarán a través de algunas acciones orientadas hacia seis líneas estratégicas y en el desarrollo de algunos proyectos estratégicos o megaproyectos, porque según la administración municipal:

“Resulta conveniente adelantar tres acciones previas que mejoran su nivel de competitividad: Primero, debe tener una visión clara de lo que se pretende que la ciudad sea y cuál es su vocación como territorio, segundo, debe tener que “vender”, es decir, garantizar un mínimo de infraestructura y servicios sociales eficientes y, en tercer lugar, disminuir las restricciones o limitaciones que reducen la competitividad de las empresas”⁶⁹.

Los objetivos del plan local se concentran en el mejoramiento sostenible del Estado a nivel municipal, la equidad social, el fortalecimiento de la economía local para el crecimiento, la apertura e internacionalización de los mercados locales y la ciencia y tecnología para el desarrollo de la propiedad intelectual y el conocimiento. Las grandes líneas estratégicas mediante las cuales se buscan alcanzar los objetivos planteados son: 1) Ciudad integradora, incluyente y participativa, 2) Ciudad educadora y cultural, 3) Ciudad competitiva, 4) Ciudad con compromiso ambiental, 5) Ciudad con gerencia pública honesta y eficiente, y 6) Ciudad núcleo de la región.

A continuación se hará una comparación de los lineamientos a través de los ejes estratégicos de la Política Nacional de Competitividad, revisando si dentro del Plan de Desarrollo 2008-2011 “Bucaramanga Empresa de todos” se tuvieron en cuenta para su elaboración dichos campos de acción importantes.

4.1. Promoción de Sectores de Clase Mundial

Este componente de la Política Nacional de Competitividad pretende promover el desarrollo de sectores de clase mundial, mediante el desarrollo de planes de negocio y planes de acción que buscan adaptar el marco regulatorio y legislativo a un ambiente más competitivo, la estabilidad jurídica, para poder atraer más

⁶⁹ MUNICIPIO DE BUCARAMANGA. Plan de Desarrollo 2008-2011. “Bucaramanga Empresa de Todos”. Pág. 4

inversión nacional y extranjera; ampliar y profundizar los tratados de libre comercio.⁷⁰

Los ejes estratégicos y los objetivos específicos de este componente son la atracción de inversión, la existencia de mecanismos de regulación que fomenten dicha inversión, especialmente extranjera, que se promueva el diálogo entre el sector público y privado, que se concreten acuerdos comerciales y de inversión, que se dé la simplificación de la regulación de comercio exterior y que se convierta a Colombia en destino turístico de clase mundial.

En la tabla presentada a continuación se muestran las condiciones que según el análisis de este componente serían necesarias para que en este ámbito se alcancen los logros propuestos por la Política Nacional de Competitividad.

Tabla 2. Análisis del Componente Estratégico Sectores de Clase Mundial

Eje estratégico		Indicador		Medición
A.	Sectores de clase mundial.	1	Existen en el municipio o en su área metropolitana sectores de clase mundial.	No = 0 Si = 1 2 o más = 2
		2	Existen en el municipio o en su área metropolitana zonas francas operando o están en construcción.	No = 0 Si = 1 2 o más = 2
		3	Porcentaje de estudiantes graduados universitarios que dominan una lengua extranjera en el municipio.	Menos del 40% = 0 más del 40% = 1
		4	Inversión extranjera directa en el municipio en el último año.	Disminuyó = 0 Se mantuvo = 1 Aumentó = 2
		5	Existen convenios comerciales o de cooperación del municipio con otras regiones dentro o fuera del país.	No = 0 Si, dentro del país = 1 Si, fuera del país = 2
		6	Grado de sofisticación del mercado financiero.	Mínimo = 0 Bajo = 1 Medio = 2 Alto = 3
		7	Existe un plan de turismo en el municipio.	No = 0 Si = 1

Fuente: Elaboración propia con base en los Planes de Acción de la Política Nacional de Competitividad.

En el tema de sectores de clase mundial, en los sectores que cuentan con alto potencial de crecimiento exportador, generación de empleo, aumento de valor

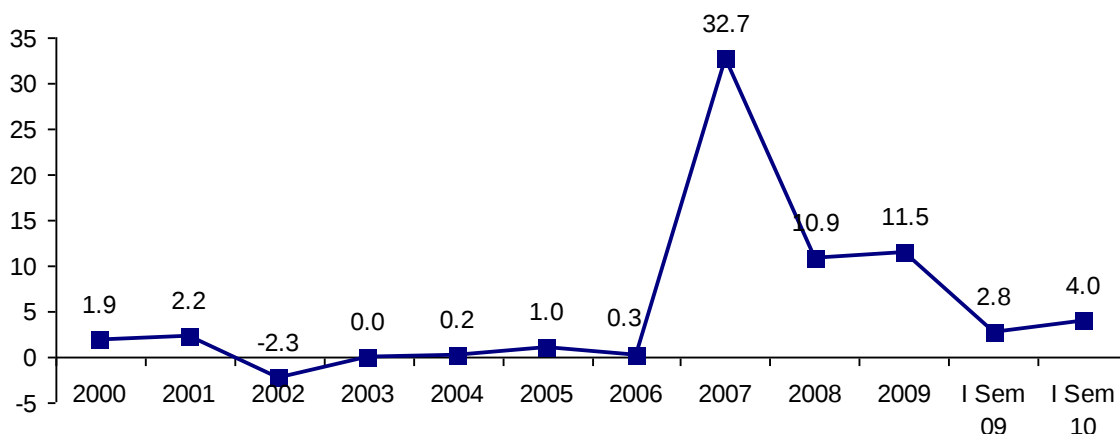
⁷⁰ REPÚBLICA DE COLOMBIA DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Política Nacional de Competitividad. Documento CONPES 3527. Bogotá D.C., 23 de junio de 2008. Pág.18.

agregado y una alta potencialidad de desarrollo, se destaca el sector de salud con las mejores perspectivas, además, se cuenta con opciones de desarrollo en materia de la producción de software y la tercerización de procesos (esta última actividad es conocida como BPO&O, por sus siglas en inglés, Business Process Outsourcing & Offshoring).⁷¹ También se pueden destacar el sector de los textiles, las confecciones, la industria gráfica, el turismo en salud y la energía⁷².

Un proyecto que complementa dicho potencial es el de la construcción de la zona franca, proyecto que ya se encuentra en su etapa de diseño y se planea la entrega de los primeros lotes para mayo de 2011⁷³. También existe el proyecto de la Zona Franca en Salud, proyecto denominado FOSUNAB, desarrollado por la Fundación Oftalmológica de Santander FOSCAL y la Universidad Autónoma de Bucaramanga UNAB⁷⁴.

Figura 2. Inversión Extranjera Directa en Santander

IED en Santander, 2000 - I Sem 2010 (US\$ millones)



Fuente: PROEXPORT Con base en datos del Banco de la República. Disponible en <http://190.7.104.16/vbecontent/library/documents/DocNewsNo10435DocumentNo8989.pdf>

Dentro de la política de desarrollo local se pretende buscar el posicionamiento como ciudad competitiva e internacionalizar su economía como respuesta al estancamiento local, se propicia entonces la siguiente política de internacionalización:

⁷¹ COLOMBIA. Página web del Ministerio de Comercio. Disponible en:

<<http://www.mincomercio.gov.co/econtent/Documentos/Industria/SectorClaseMundialBPOO.pdf>> [Consulta: noviembre de 2010].

⁷² CÁMARA DE COMERCIO DE BUCARAMANGA. Disponible en: <<http://latinpymes.com/site/2010/03/pymes-de-santander-en-fortalecimiento/>> [Consulta: octubre de 2010].

⁷³ Zona Franca de Santander. . [Página web]. Disponible en: <http://www.zonafrancasantander.net/>. [Consulta: noviembre de 2010].

⁷⁴ Fundación Oftalmológica de Santander. [Página web].

Disponible en: <<http://www.foscal.com.co/videos/fosunab-zona-franca-permanente-especial>> [Consulta: octubre de 2010].

Tabla 3. Política Pública de Internacionalización

POLÍTICA PÚBLICA DE INTERNACIONALIZACIÓN		
ELEMENTOS	RESPUESTA	INSTRUMENTOS
Alta deficiencia en formación y desarrollo empresarial		CIME - CENTRO INTERNACIONAL METROPOLITANO
Producción de bienes y servicios desarticulada		DI - DISTRITOS INDUSTRIALES
Escenario de baja productividad y competitividad		ZFM - ZONA FRANCA METROPOLITANA
Ausencia de proceso exportador sostenible		BEci - BUCARAMANGA EXPORTA Comercializadora Internacional

Tomado de: Plan de Desarrollo de Bucaramanga 2008-2011

Esta estrategia se sustentará en el Centro Internacional Metropolitano (CIME), los Distritos Industriales (DI) y la Zona Franca Metropolitana (ZFM), proyectos que conformarán el Triángulo de Integración Operativa (TIO) de la internacionalización más importante ciudad-región del oriente colombiano, donde se articulan para materializar las oportunidades de negocio a través de Bucaramanga Exporta Comercializadora Internacional (BECI), sociedad de economía mixta que hará de conector mundial con el operador de Zona Franca en USA⁷⁵. Además de la existencia de un proyecto de integración fronteriza entre los Santanderes y los estados de Táchira y Mérida en Venezuela⁷⁶.

Para ello dentro del plan de desarrollo de la ciudad se plantea fortalecer el sector turístico:

“Consolidar una oferta competitiva de la industria turística y convertirla en motor de desarrollo regional, para ello se fortalecerá el mercadeo, la promoción y la comercialización y se creará un sistema de información turística, apoyo al Centro Internacional de Negocios y Convenciones, a la Corporación Mixta de Turismo, a la promoción y comercialización de productos turísticos, capacitación para la cadena de prestadores de servicios turísticos, sistemas de información y TIC, así como

⁷⁵ MUNICIPIO DE BUCARAMANGA. Plan de Desarrollo de Bucaramanga 2008-2011. OP. Cit. Pág.42.

⁷⁶ Departamento de Norte de Santander. Disponible en: <<http://www.nortedesantander.gov.co/noticia.php?id=3873>>. [Consulta: septiembre de 2010].

indicadores de competitividad turística para Bucaramanga como destino”⁷⁷.

Sin embargo, para este eje estratégico, podemos encontrar que un espacio de este aún no se encuentra en las mejores condiciones, el referente a la utilización de medios electrónicos para pagos y operaciones, según:

“El Ranking de ciudades latinoamericanas para la atracción de inversiones, muestra las 48 ciudades más atractivas en América Latina, sus atributos y el desempeño, en el orden local y nacional durante el 2009, dentro del ranking se analiza el potencial financiero, Bucaramanga en comparación de las cuatro ciudades del país ocupa la calificación más baja, es considerada como una ciudad ínfima en el mercado financiero, no cuenta con un mercado financiero sofisticado, la oferta de instrumentos y mecanismos de financiamiento para los inversionistas es bajo”⁷⁸.

Tabla 4. Sofisticación del Mercado Financiero

Ranking de las Ciudades INAI	Potencial Financiero
Bogotá	Medio
Medellín	Bajo
Barranquilla	Bajo
Cali	Bajo
Bucaramanga	Ínfimo

Fuente: ADEL METROPOLITANA. Tomado de: RANKING DE CIUDADES LATINOAMERICANAS PARA LA ATRACCIÓN DE INVERSIONES, informe oficial. Universidad del Rosario. Abril 2010

4.2. Salto en Productividad y Empleo

A continuación se muestran la forma como se aborda el análisis en términos de productividad y empleo.

⁷⁷ MUNICIPIO DE BUCARAMANGA. Plan de Desarrollo de Bucaramanga 2008-2011. OP. Cit. Pág.26.

⁷⁸ AGENCIA DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL ADEL METROPOLITANA. Plan de Citymarketing para Bucaramanga metropolitana 2010. Agencia, Proyecto formulación de un plan estratégico de Citymarketing para Bucaramanga – fase II- Alcaldía de Bucaramanga 2.010. p.30.

Tabla 5. Análisis del Componente Estratégico Salto en Productividad y Empleo

Eje estratégico		Indicador		Medición
B.	Salto en productividad y empleo.	8	Existe una política de emprendimiento en el municipio.	No = 0 Si = 1
		9	Existe un fondo de emprendimiento o capital semilla en el municipio.	No = 0 Si = 1
		10	Existen en el municipio o en su área metropolitana clústeres funcionando o se están constituyendo.	No existe = 0 En construcción = 1 Funcionando = 2
		11	Existe un plan de desarrollo para las mipymes en el municipio.	No = 0 Si = 1
		12	Número de patentes aprobadas en el municipio.	0 = 0 1 = 1 2 o más = 2
		13	Existen en el municipio empresas vinculadas al programa Colombia Crece.	No = 0 Si = 1
		14	Existen comisiones públicas, privadas o mixtas de competitividad o se realizan encuentros de competitividad en el municipio.	No = 0 Si = 1

Fuente: Elaboración propia con base en los Planes de Acción de la Política Nacional de Competitividad.

La competitividad supone un conjunto amplio de medidas que pasan, por un lado, por la dotación y gestión de infraestructura y servicios urbanos, y por otro, por la implementación de políticas activas que promuevan el desarrollo económico y la incentivación para la localización de inversiones en el territorio. Además, se debe orientar la promoción del desarrollo económico para atraer capitales y generar condiciones que impulsen un proceso de marketing del territorio que identifique y promocióne sus atributos⁷⁹.

Como se mencionó anteriormente, la estrategia de competitividad se fundamenta en el desarrollo de los clústeres. En el departamento se cuenta con clúster desarrollado: el del petróleo y gas, y se espera la conformación de otros en espacios como el agroalimentario, el de servicios y tecnología y el de metalmecánica.

Dentro del Plan Regional de Competitividad se reconoce a Santander como un departamento que se destaca por la variedad de sectores y la existencia de gran cantidad de Mipymes, de ahí la importancia de tener entidades que apoyen a los nuevos empresarios en la consolidación de su plan de negocios. Dentro de estas entidades encontramos la Incubadora de Empresas de Base Tecnológica, el

⁷⁹ MUNICIPIO DE BUCARAMANGA. Plan de Desarrollo de Bucaramanga 2008-2011. OP. Cit. Pág.5.

SENA y su fondo Emprender, el programa de emprendedores de la Cámara de Comercio, el Ministerio de Comercio Industria y Turismo con Fomipyme, entidades de apoyo que han desarrollado estrategias que han redundado en beneficios para la región⁸⁰.

Igualmente, se busca que los recursos de la Banca de Oportunidades, el IMEBU y otros fondos locales se orienten a la reducción de la pobreza, mejoramiento de la calidad de vida y la reducción del desempleo, para que puedan apoyar en la financiación a proyectos productivos presentados por jóvenes bachilleres y los discapacitados, las personas vulnerables, trabajadoras sexuales, la población desplazada y de las madres cabezas de familia⁸¹.

En materia tecnológica, Santander ocupó para el año 2008 el segundo puesto según el número de patentes aprobadas en el país, de acuerdo al informe de competitividad de la Cámara de Comercio de Bucaramanga para mayo de 2009.⁸² Este aspecto se considera de vital importancia dentro de la Política Nacional de Competitividad, porque el desarrollo tecnológico y el mejoramiento de las estructuras existentes normalmente se consideran elementos fundamentales para la generación de valor agregado, y el valor agregado se considera a su vez fundamental para el mejoramiento del aparato productivo y del bienestar de una sociedad.

⁸⁰ REPÚBLICA DE COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Plan Regional de Competitividad. Comisión Regional de Competitividad. Diapositiva 23.

⁸¹ Op. cit. Plan de Desarrollo de Bucaramanga Pág.18

⁸² Informes de competitividad, factor innovación y desarrollo: Patentes en Colombia. Cámara de Comercio de Bucaramanga. Disponible en : <<http://www.sintramites.com/temas/documentos%20pdf/competitividad/2009/patentes2008.pdf>> [Consulta: octubre de 2010].

4.3. Competitividad en el Sector Agropecuario

Tabla 6. Análisis del Componente Estratégico Competitividad en el Sector Agropecuario

Eje estratégico		Indicador		Medición
C.	Competitividad en el sector agropecuario.	15	Existen cadenas productivas o proyectos de conformación de ellas en el municipio o en su área metropolitana.	No existe = 0 En construcción = 1 Funcionando = 2 Con reconocimiento a nivel nacional = 3
		16	Existen programas o líneas de crédito para el apoyo a las actividades del sector agropecuario en el municipio.	No = 0 Si = 1
		17	Existen Ceres (Centros Regionales de Educación Superior) en el municipio.	No = 0 Si = 1
		18	Existen en el municipio planes o programas para desarrollar mejores prácticas sanitarias en la producción.	No = 0 Si = 1
		19	Existen en el municipio o en su área metropolitana sectores de clase mundial del sector agropecuario.	0 = 0 1 = 1 2 o más = 2

Fuente: Elaboración propia con base en los Planes de Acción de la Política Nacional de Competitividad.

En la línea de desarrollo estratégico del plan de desarrollo local, Ciudad Competitiva, se plantea como estrategia para la generación de riqueza e ingreso como apoyo a productores campesinos de la región, mediante el fortalecimiento de las alianzas productivas en materia agropecuaria, láctea y hortofrutícola. Del mismo modo, se da apoyo al comercio con la central de abasto de Bucaramanga y el fortalecimiento de las acciones que, desde lo municipal, tienden a contribuir al aseguramiento de la comercialización de los productos directamente desde el campo hacia las plazas de mercado en la ciudad”⁸³.

Existen estrategias que a nivel nacional fomentan iniciativas productivas a grupos vulnerables mediante redes de apoyo como la del Programa de Acción Social, en donde se ha logrado a través de sus acciones desarrollar planes que permitan a estos sectores avanzar en mejores condiciones de vida, tal es el caso de 4.000 familias que se han beneficiado en las regiones de Santander, Norte de Santander, Córdoba, Bolívar y Nariño: regiones donde avanza la calidad, y que por lo tanto fueron certificadas por el ICONTEC por sus productos, son organizaciones que se decidieron la cultura de la legalidad:

“Este primer reconocimiento a la calidad por parte de ICONTEC, fue posible gracias a un proyecto liderado por ACCIÓN SOCIAL que contó con el apoyo de su área de Calidad y Mejoramiento Continuo para

⁸³ MUNICIPIO DE BUCARAMANGA. Plan de Desarrollo de Bucaramanga 2008-2011. OP. Cit. Pág. 77.

fortalecer y apoyar a un grupo de organizaciones de carácter productivo, mediante la implementación de un Sistema de Gestión de Calidad bajo la norma ISO 9001: 2008; y un modelo de Gestión para Micro y Pequeñas Empresas (Mypes), bajo la norma técnica de calidad NTC 6001:2008”⁸⁴.

Según dicha entidad, a través de su programa Desarrollo Alternativo (erradicación manual voluntaria, prevención y sustitución de cultivos ilícitos), se fomenta la generación de modelos asociativos que lideran procesos participativos de formación y capacitación de las comunidades con el fin de consolidar la Recuperación Social del Territorio y el avance hacia el camino de la prosperidad a través de la Locomotora del Agro.

En materia educativa se ha presentado apoyo logístico y de financiación a través de los Centros Regionales de Educación superior CERES, que es un proyecto educativo y a la vez social. A nivel departamental, según datos del Ministerio de Educación Nacional⁸⁵, existen 17 CERES.

En dicho programa la Alcaldía de Bucaramanga otorga subsidios educativos a los estudiantes, promociona los programas académicos a través de las Secretarías de Desarrollo y Educación y de la Oficina de Prensa, la cual, mediante sus boletines informa a la comunidad y a los medios de comunicación sobre la gestión del CERES.

A esta alianza también se suma la Caja de Compensación Familiar Cajasán, y la Caja de Compensación Familiar Comfenalco, que apoyan con subsidios educativos y promocionan los programas a través de las revistas y acompañan las estrategias de Bienestar Universitario. La Cámara de Comercio y Fundación Estructurar contribuyen con promoción, publicidad y prácticas empresariales.

Asimismo, la logística y la oferta académica del CERES de Bucaramanga reciben el apoyo de las instituciones: Universidad Pontificia Bolivariana, Universidad Autónoma de Bucaramanga, Corporación Educativa ITAE, y Corporación Universitaria Minuto de Dios. Esta alianza estuvo vigente hasta el 28 de Septiembre de 2010⁸⁶.

Para el fortalecimiento de la innovación a nivel nacional se creó el Comité Universidad Empresa Estado, cuya función es articular la academia, el sector productivo y las entidades estatales competentes a nivel regional y nacional y

⁸⁴ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Acción Social. Disponible en: <<http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?conID=5367&catID=127>>. [Consulta: noviembre de 2010].

⁸⁵ MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – SUBDIRECCIÓN DE DESARROLLO SECTORIAL. En: “Perfil de Educación Superior” Departamento de Santander Julio 01 de 2010.

⁸⁶ MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. PROGRAMA COLOMBIA APRENDE. Disponible en: <<http://www.colombiaaprende.edu.co/html/directivos/1598/article-163682.htm>>. [Consulta: noviembre de 2010].

promover proyectos de investigación aplicada, enfocados a atender necesidades tecnológicas reales de las empresas de la región.

En materia de cooperación entre el sector público y privado para la administración local es fundamental fortalecer el vínculo entre las instituciones de educación superior y el sector productivo. Con este fin, en el departamento de Santander se conformó el Comité Universidad Empresa Estado con la participación del Consejo Regional de Competitividad, la Cámara de Comercio, la Gobernación de Santander y la Alcaldía de Bucaramanga⁸⁷.

En la región el Comité Universidad Empresa Estado se encuentra liderado por la mayoría de las universidades locales y departamentales, donde se plantean algunos proyectos de investigación colaborativos en sectores estratégicos como el cacao; metalmecánica y recursos energéticos; explotación de hidrocarburos; desarrollo tecnológico del gas; desarrollo tecnológico de maquinaria agroindustrial. Los principales aliados del sector empresarial son: Ecopetrol; Ecodiesel Colombia; Electrificadora de Santander y la Zona Franca de Santander.

4.4. Formalización Empresarial

Tabla 7. Análisis del Componente Estratégico Formalización Empresarial

Eje estratégico		Indicador		Medición
D.	Formalización empresarial	20	Existen en el municipio comités públicos-privados para la formalidad empresarial.	No = 0 Si = 1
		21	Existe un mejoramiento en el indicador de Doing Business del municipio.	No = 0 Si = 1
		22	El municipio sobresale en mejores prácticas en Colombia comparadas internacionalmente según el indicador de Doing Bussines	No = 0 Si = 1

Fuente: Elaboración propia con base en los Planes de Acción de la Política Nacional de Competitividad.

Para mirar la articulación y avance en materia de formalización empresarial, se toma como punto de referencia el Informe Doing Bussines publicado conjuntamente por el Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional. El informe de Doing Business mide la forma en la cual las regulaciones gubernamentales fomentan la actividad empresarial o la restringen. Para este informe, a nivel subnacional, se revisan las regulaciones que afectan seis etapas de la vida de una empresa: apertura de una empresa, obtención de permisos de construcción, registro de propiedades, pago de impuestos, comercio

⁸⁷ MUNICIPIO DE BUCARAMANGA. Plan de Desarrollo de Bucaramanga 2008-2011. OP. Cit. Pág. 21.

transfronterizo y cumplimiento de contratos. Los indicadores fueron seleccionados debido a que cubren áreas de competencia o práctica local. Los datos publicados en Doing Business en Colombia 2010 están actualizados a Julio de 2009.

El informe Doing Business 2010: Reformar en Tiempos Difíciles para Colombia⁸⁸, muestra que Bucaramanga no está en los puestos de privilegio en materia de generar condiciones de accesos fácil para desarrollar estrategias de negocios, porque según dicho informe la ciudad se ubica en el puesto 18 entre 21 ciudades analizadas.

Según el informe esta es la clasificación general para nuestro país:

Tabla 8. ¿Dónde es Más Fácil Hacer Negocios en Colombia y Donde No?

CLASIFICACIÓN	MÁS FACIL	CLASIFICACIÓN	MÁS DIFÍCIL
1	Manizales, Caldas	12	Bogotá, Distrito Capital
2	Ibague, Tolima	13	Riohacha, La Guajira
3	Pereira, Risaralda	14	Montería, Córdoba
4	Sincelejo, Sucre	15	Cúcuta, Norte de Santander
5	Valledupar, Cesar	16	Medellín, Antioquia
6	Santa Marta, Magdalena	17	Barranquilla, Atlántico
7	Armenia, Quindío	18	Bucaramanga, Santander
8	Popayán, Cauca	19	Villavicencio, Meta
9	Pasto, Nariño	20	Cali, Valle del Cauca
10	Tunja, Boyacá	21	Cartagena, Bolivar
11	Neiva, Huila		

Fuente: Doing Business en Colombia 2010.

⁸⁸ BANCO MUNDIAL. CORPORACIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL. En: "Doing Business Colombia 2010. Comparando la regulación en 21 ciudades y 183 economías. Washington 2010".

4.5. Formalización Laboral

Tabla 9. Análisis del Componente Estratégico Formalidad Laboral

Eje estratégico		Indicador		Medición
E.	Formalización laboral.	23	Nivel de informalidad existente en el municipio.	Mayor a 50% = 0 Entre el 20% y 50% = 1 Menos del 20% = 2
		24	Existen en el municipio programas de apoyo al sector informal: mecanismos de atención al desempleado, subsidios de capacitación o microcréditos.	No = 0 Si = 1
		25	Existen en el municipio comités de responsabilidad social.	No = 0 En proyecto = 1 En funcionamiento = 2

Fuente: Elaboración propia con base en los Planes de Acción de la Política Nacional de Competitividad.

La informalidad empresarial está estrechamente relacionada con la informalidad laboral, porque si una empresa no registra sus actividades e ingresos ante las autoridades, es muy probable que sus contratos laborales no se rijan por la legislación laboral. De acuerdo con la evidencia internacional, la informalidad laboral guarda cierta relación con el tamaño de la empresa⁸⁹. Según la ADEL Metropolitana, se está evidenciado en el área metropolitana un mayor emprendimiento, más por necesidad que por oportunidad, y simultáneamente se están presentando altos índices de subempleo y un alto nivel de informalidad empresarial con pobres condiciones de trabajo decente (seguridad social, derechos laborales, remuneración) de quienes trabajan en estas empresas informales o trabajan por cuenta propia⁹⁰.

La informalidad es calificada por el Banco Mundial⁹¹ como un síntoma de la incapacidad de las ciudades en generar oportunidades reales de igualdad, trabajo digno y oportunidades para todos sus habitantes. Esto se traduce en la ocupación del espacio público y el aumento de la informalidad, entre los que se cuentan los que trabajan por cuenta propia y los dueños de microempresas. En el caso particular del área metropolitana Bucaramanga, la tasa de informalidad de las empresas es del 64%, cifra superior al promedio nacional de 58%, con referencia a datos suministrados por el Consejo Privado de Competitividad⁹².

⁸⁹ CARDENAS, Mauricio. MEJIA, Carolina. En: "Informalidad en Colombia: Nueva Evidencia Working Papers Series – Documentos". Versión preliminar. BID 2007.

⁹⁰ AGENCIA DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL ADEL METROPOLITANA. OP. Cit. Pág.29. La informalidad es calificada por el Banco Mundial como un síntoma de la incapacidad de las ciudades en generar oportunidades reales de igualdad, trabajo digno y oportunidades para todos sus habitantes. Esto se traduce en la ocupación del espacio público y el aumento de la informalidad, entre los que se cuentan los que trabajan por cuenta propia y los dueños de microempresas.

⁹¹ AGENCIA DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL ADEL METROPOLITANA. OP. Cit. Pág. 29.

⁹² Ibíd. Pág. 32.

En materia de iniciativas de apoyo para la formalización empresarial se propone en el plan de desarrollo departamental fomentar iniciativas de responsabilidad social para mejorar las condiciones de vida y poder articular las políticas con los objetivos del Desarrollo Humano del Milenio de una manera integral, bajo el concepto de sostenibilidad propuesto por la Andi y de territorio responsable propuesto por Comfenalco. La asociación para consolidar un proyecto colectivo en Santander de carácter amplio e incluyente resulta determinante para seguir avanzando en equidad y la superación de la pobreza en el departamento de Santander.⁹³

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en el análisis de la situación de Santander frente a los objetivos de desarrollo del milenio:

“Santander ha reducido la pobreza en los últimos años, pero no a una velocidad que permita alcanzar la meta ODM en el 2015. En el año 2005, la mitad de la población (48,9%) se encontraba en pobreza y el 14,6% en situación de indigencia. En el periodo 2002 - 2005 se ha logrado reducir en 1,8 puntos porcentuales la población que se encuentra por debajo de la línea de pobreza y en 2 la población que no tiene los ingresos suficientes para su propia alimentación (línea de indigencia)”⁹⁴.

4.6. Ciencia, Tecnología e Innovación

Tabla 10. Análisis del Componente Estratégico Ciencia, Tecnología e Innovación

Eje estratégico		Indicador		Medición
F.	Ciencia, tecnología e innovación.	26	Existen en el municipio centros de investigación reconocidos y calificados en Colciencias.	No = 0 Si, hasta categorías C y D =1 Categorías A y B = 2 Categoría A1 = 3
		27	Puesto a nivel nacional del municipio por la cantidad de centros de investigación reconocidos por Colciencias.	Por debajo del puesto 10 = 0 Entre los 10 primeros puestos = 1 Entre los 5 primeros puestos = 2

Fuente: Elaboración propia con base en los Planes de Acción de la Política Nacional de Competitividad.

Según el último reporte de Colciencias en el área metropolitana existen 7 grupos de investigación catalogados como en la más alta categoría A1 a nivel nacional, como lo muestra la siguiente tabla:

⁹³ Ibid. Pág.65

⁹⁴ UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER, OBSERVATORIO DE DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. El departamento de Santander frente a los objetivos de desarrollo del milenio. Bucaramanga 2010.Pág. 21.

Tabla 11. Clasificación Grupos de Investigación Colciencias

Código		Nombre de Grupo	Líder	Estado	Clasificado en
1	COL0004371	Epidemiología Clínica	Luis Ángel Villar Centeno	Categoría A1	Convocatoria año 2010
2	COL0071561	Preservación e Intercambio digital de información y conocimiento - PRISMA	Freddy Méndez Ortiz	Categoría A1	Convocatoria año 2010
3	COL0014153	Observatorio Epidemiológico de Enfermedades Cardiovasculares	Oscar Fernando Herrán Falla	Categoría A1	Convocatoria año 2010
4	COL0001066	CIBIMOL	Elena Stashenko	Categoría A1	Convocatoria año 2010
5	COL0009609	Grupo de Investigación en Control, Electrónica, Modelado y Simulación - CEMOS	Daniel Alfonso Sierra Bueno	Categoría A1	Convocatoria año 2010
6	COL0002368	Centro de investigaciones en catálisis	Sonia Azucena Giraldo Duarte	Categoría A1	Convocatoria año 2010
7	COL0102004	Neurociencias Experimental (NICEX)	Marcela Bermúdez Echeverry	Categoría A1	Convocatoria año 2010

Fuente: Elaborado a partir de la información disponible por Colciencias en: <http://201.234.78.173:8083/ciencia-war/busquedaAvanzadaGrupos.do>

Cabe destacar que el departamento de Santander se encuentra en el cuarto lugar en términos de la cantidad de grupos registrados y reconocidos por Colciencias, como se muestra a continuación:

Tabla 12. Grupos Registrados en Colciencias por Departamentos

Departamento	Numero de grupos	Departamento	Numero de grupos
Distrito Capital	1951	Córdoba	49
Antioquia	631	Huila	49
Valle	396	Quindío	42
Santander	222	Meta	38
Atlántico	201	Boyacá	33
Bolívar	145	Cesar	31
Caldas	131	Choco	28
Risaralda	121	Caquetá	21
Cauca	104	Sucre	19
Magdalena	89	La Guajira	13
Nariño	80	Amazonas	8
Cundinamarca	75	San Andrés	2
Norte Santander	68	Casanare	1
Tolima	59	Guaviare	1

Fuente: Elaborado a partir de la información disponible por COLCIENCIAS en: <http://201.234.78.173:8083/ciencia-war/BusquedaGrupoXDepartamento.do>

4.7. Educación y Competencias Laborales

Tabla 13. Análisis del Componente Estratégico Educación y Competencias Laborales

Eje estratégico		Indicador		Medición
G.	Educación y competencias laborales.	28	Nivel de uso de TIC's en el municipio.	Incipiente = 0 Medio = 1 Bueno = 2
		29	Nivel de cobertura de la educación superior en el municipio.	Menor que el promedio nacional = 0 Similar al promedio nacional = 1 Mayor que el promedio nacional = 2
		30	Nivel de formación dominante en el municipio.	Primario = 0 Secundario = 2 Técnico-tecnológico = 3 Universitario = 4 Maestría = 5 Doctorado = 6
		31	Formación en competencias laborales en el municipio.	No = 0 Si = 1 Más del promedio nacional = 2
		32	Existen programas universitarios acreditados de alta calidad en el municipio.	No = 0 Si = 1 Más del promedio nacional = 2
		33	Existen programas universitarios con alto desempeño en los Ecaes.	No = 0 Si = 1 Más del promedio nacional = 2
		34	Existen programas de formación virtual en el municipio.	No = 0 Si = 1 Más del promedio nacional = 2 Existe y esta acreditado = 3
		35	Existen programas de apoyo a la labor del egresado como asociaciones y fundaciones.	No = 0 Si = 1
		36	Existen comités que vinculen la universidad-empresa-Estado para la promoción del desarrollo y la competitividad.	No = 0 Si = 1

Fuente: Elaboración propia con base en los Planes de Acción de la Política Nacional de Competitividad.

El nivel de educación y la calidad de la misma son elementos claves para la competitividad y el desarrollo regional, por lo tanto, un buen desempeño en este campo genera mejores espacios de interacción para las iniciativas productivas, porque el conocimiento articulado adecuadamente con las necesidades de los individuos y las potencialidades de las regiones propiciarán mejores espacios de aprovechamiento y una mejor utilización de los recursos disponibles, aspectos que reflejaran posteriormente en mejores condiciones de vida y bienestar en el largo plazo.

En este ámbito, la tasa de cobertura del departamento en materia de educación superior está por encima del promedio nacional, en cuanto a la calidad educativa y según las pruebas ICFES Bogotá y Bucaramanga se disputan los primeros puestos en la mayoría de las categorías de rendimiento por materias. Igualmente, se muestra un avance consistente en el tema educativo, porque se avanza en calidad tanto a nivel básico como medio y superior. Según ADEL Metropolitana, el área metropolitana se caracteriza por una amplia cantidad y buena calidad de carreras universitarias certificados por los excelentes resultados en las pruebas ECAES⁹⁵.

“Según la Cámara de Comercio de Bucaramanga, el departamento ha alcanzado durante la presente década importantes logros en materia educativa, destacándose a nivel nacional en términos de calidad y grado de especialización de acuerdo a áreas del conocimiento. El departamento consiguió entre los años 2001 y 2009 la segunda tasa acumulada más alta por regiones del país en población con educación de pregrado y posgrado. Asimismo, mostró en términos de egresados en el área de ingenierías el segundo lugar en Colombia, demostrando una especialización importante en este campo”⁹⁶.

En materia de cobertura, como se muestra a continuación, el departamento se caracteriza por tener altos niveles de cobertura. Para el caso de Bucaramanga, la ciudad abarca el 79,1% del total de la matrícula del departamento en 2009.

Tabla 14. Tasas de Cobertura Bruta en Educación Superior

TASA DE COBERTURA BRUTA EN EDUCACIÓN SUPERIOR			
	2007	2008	Diferencia
Bogotá	55,00%	63,70%	8,7
Santander	34,00%	35,70%	1,7
Antioquia	31,40%	33,90%	2,5
Atlántico	32,20%	31,50%	-0,6
Valle	25,10%	27,40%	2,3

Fuente: DANE - Ministerio de Educación Fórmula: Número de matriculados en educación superior / población de 18 a 23 años

⁹⁵ Sin embargo, hay datos de la Cámara de Comercio que contrastan dicha situación para 2009, porque según el informe de competitividad de agosto del 2010, se tuvo un desempeño inferior respecto al año inmediatamente anterior, donde se ocupó el segundo lugar, pasando a un cuarto lugar y mostrando un desempeño muy bajo en varios de los componentes del examen.

⁹⁶ Cámara de Comercio de Bucaramanga, Informe de Competitividad, Agosto de 2010. p.1.

En lo concerniente a la distribución de la matrícula en educación superior, el nivel predominante es el universitario, porque cuenta con 57,8 % para el año 2008, seguido de la educación tecnológica que corresponde a más del 30%, según datos suministrados por SNIES y el Ministerio de Educación Nacional⁹⁷.

⁹⁷ Ministerio de Educación Nacional – Subdirección de Desarrollo Sectorial. En: “PERFIL DE EDUCACIÓN SUPERIOR” Departamento de Santander Julio 01 de 2010.

4.8. Institucional y de Infraestructura (Ejes estratégicos del 8 al 15)

Tabla 15. Análisis del Componente Estratégico Institucional y de Infraestructura

Eje estratégico		Indicador		Medición
H.	Infraestructura de minas y energía.	37	Existen de distritos mineros en el municipio o su área metropolitana.	No = 0 Si = 1
I.	Infraestructura de logística y transporte.	38	Nivel de cobertura de servicios públicos y de transporte en el municipio.	Menos del 20% = 0 Entre 20% y 50% = 1 Más del 50% = 2
		39	Existe un aeropuerto que le preste sus servicios al municipio.	No = 0 Si = 1 Con vuelos internacionales = 2
		40	Existen concesiones de infraestructura en el municipio.	No = 0 Si = 1
		41	Existe un sistema integrado de transporte masivo en el municipio.	No = 0 Si = 1
J.	Profundización financiera y asignación eficiente del ahorro.	42	Existe una banca de oportunidades en el municipio.	No = 0 Si = 1
		43	Acceso de las microempresas del municipio a los créditos del Fondo Nacional de Garantías.	No = 0 Si = 1
		44	Presencia de entidades que realicen operaciones de factoring en el municipio.	No = 0 Si = 1
K.	Simplificación tributaria.	45	Consulta electrónica de impuestos municipales.	No = 0 Si = 1
		46	Pago de impuestos municipales por canales electrónicos.	No = 0 Si = 1
L.	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - TIC.	47	Implementación de la estrategia gobierno en línea en las entidades del Estado del municipio.	No = 0 Si = 1
M.	Cumplimiento de contratos.	48	Existe congestión en los juzgados del municipio.	No = 0 Si = 1
N.	Sostenibilidad ambiental como factor de competitividad.	49	Implementación de un plan de manejo ambiental en el municipio.	No = 0 Si = 1
O.	Fortalecimiento institucional de la competitividad.	50	Existe una política clara y consistente de competitividad en el municipio.	No = 0 Si = 1

Fuente: Elaboración propia con base en los Planes de Acción de la Política Nacional de Competitividad.

Bucaramanga se ha caracterizado por tener una buena red de servicios públicos que le permiten garantizar unas buenas condiciones de vida, situación por la cual ha sido reconocida a nivel regional y nacional.

Tabla 16. Nivel de Cobertura en Servicios Públicos

Servicios públicos	Acueducto	Alcantarillado	Energía eléctrica	Gas
Nivel de cobertura	82,9%	73,1%	95,5%	56,2

Fuente: Cámara de Comercio de Bucaramanga, con base en el censo nacional de población 2005.

Según la ADEL metropolitana, y considerando los datos registrados por COTELCO, la ocupación hotelera de Santander obtuvo un crecimiento del 2,2% en el año 2009 con respecto al 2008. Comparado con el promedio nacional, Santander está por debajo, pero en un porcentaje mínimo. Para el año 2009, la ocupación nacional fue de 47.2% y en Santander fue de 45.4%.

En materia de infraestructura de telecomunicaciones y transporte, Bucaramanga ocupó el sexto lugar, mostrando fortalezas en el sector de salud, cobertura telefónica; pero debilidades en la distancia a puertos y en el porcentaje de la red vial pavimentada. De acuerdo con el Plan de City Marketing⁹⁸, si bien el área metropolitana de Bucaramanga cuenta con infraestructura en TIC, carece de apropiación y uso de las diferentes herramientas que ofrece la tecnología para acelerar procesos empresariales y comerciales. En materia fiscal, de acuerdo con Urrea⁹⁹, Bucaramanga se ha recuperado y es considerado como un territorio autosostenible.

Tabla 17. Situación Financiera del Municipio de Bucaramanga.

ENTIDAD	PARA DESTACAR	ALERTAS
BUCARAMANGA Categoría Especial Certificado en Educación y Salud	1. Autosostenible: Financiamiento Sano	1. Alto valor de recursos del balance y reservas
	2. Inv/GT en aumento = 82% en 2007	2. Descenso en predial y sobretasa gasolina en 2007
	a) ingresos propios aumentan 80% real entre 1997 y 2007	3. GF aumentó 2007 (menos que los ICLD)
	b) GF bajo 17% real entre 1997 - 2007	4. Contingencias judiciales
	c) descenso de gastos en pensiones en 2007 (2%)	5. Entidades descentralizadas > seguimiento
	d) Mayor autofinanciamiento de la inversión..	6. Pasivo pensional (solo ha cubierto el 7%)
	3. Inversión social y de infraestructura es creciente	
	4. Subió de categoría 1 a E en 2007	

Fuente: Néstor Mario Urrea Duque Subdirector De Apoyo al Saneamiento Fiscal Territorial Dirección General de Apoyo Fiscal Ministerio de Hacienda y Crédito Público Bucaramanga - Septiembre 2008.

Algunas condiciones a nivel de excesos burocráticos y de gran cantidad de trámites limitan el escenario para clima de los negocios, este aspecto ha incidido

⁹⁸ Op. Cit. Pág. 45. Plan de City Marketing.

⁹⁹ URREA. Néstor. En: Situación Fiscal y perspectivas Municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga.

en los bajos niveles de clasificación en materia de Doing Bussines, por lo tanto, las fuerzas vivas del departamento, como la Cámara de Comercio, la Alcaldía de Bucaramanga, la Comisión Regional de Competitividad y las universidades, lograron avances en este ámbito logrando reducir de 18 a 12 trámites y el tiempo estimado pasó de 160 días a 111 días¹⁰⁰. Bajo el proyecto de Tramite Fácil de la Alcaldía, se entregó a los curadores y empresas de servicios públicos un módulo online para la consulta de los datos básicos de los predios del municipio.

4.9. Análisis de Componentes Estratégicos

La siguiente tabla muestra el comportamiento que tiene el área metropolitana de Bucaramanga en cada uno de los ejes estratégicos que componen la Política Nacional de Competitividad.

Tabla 18. Resultados Metodología de Análisis de la Articulación de la Competitividad Territorial – MAACOT.

Componentes estratégicos de la PNC	Máximo posible	Puntaje alcanzado	Porcentaje desempeño	Nivel de desempeño
a. Sectores de clase mundial.	13	9	76,92%	4to Nivel: Alto.
b. Salto en productividad y empleo.	9	9	100,0%	4to Nivel: Alto.
c. Competitividad en el sector agropecuario.	8	4	50,0 %	3er Nivel: Medio.
d. Formalización empresarial.	3	1	33,3%	2do Nivel: Regular.
e. Formalización laboral.	5	2	40,0%	2do Nivel: Regular.
f. Ciencia, tecnología e innovación.	5	5	100,0%	4to Nivel: Alto.
g. Educación y competencias laborales.	21	14	66.70%	3er Nivel: Medio
h. al o: Factor institucional y de infraestructura.	16	15	93.80%	4to Nivel: Alto.
Total	80	60	75,0 %	4to Nivel: Alto.

Fuente: Elaboración propia con base en los Planes de Acción de la Política Nacional de Competitividad.

Se agruparon los componentes 8 al 15 de la Política Nacional de Competitividad en un sólo componente denominado factor institucional y de infraestructura.

¹⁰⁰ Boletín Competitividad y Desarrollo. Edición N° 1. Alcaldía de Bucaramanga. Noviembre 26 de 2010.

Tabla 19. Convenciones

Convenciones	
Menos del 25%	Incipiente
Entre el 25% y el 50%	Regular
Entre el 50% y el 75%	Medio
entre el 75% y el 100%	Alto

Fuente: Elaboración propia.

5. CONCLUSIONES

En este proceso de revisión de la situación actual de Bucaramanga, de los planes de acción local y departamental y de las políticas locales en materia de competitividad, ciencia y tecnología y desarrollo sostenible, puede verse que el área metropolitana de Bucaramanga cuenta con las siguientes características en los ejes estratégicos de la Política Nacional de Competitividad:

- En desarrollo de sectores de clase mundial, se ha avanzado en la inclusión de este componente en las políticas públicas y en los planes de acción de las entidades territoriales, en concordancia con la Política Nacional de Competitividad. Sin embargo, se debe mejorar el grado de sofisticación del sector financiero, porque no se cuenta con los mecanismos e instrumentos de financiación adecuados para el desarrollo de proyectos de emprendimiento y fortalecimiento empresarial.
- En productividad y empleo, se ha cumplido a cabalidad porque este componente es uno de los pilares fundamentales de los planes de desarrollo y de las políticas locales de competitividad. Esto se evidencia en la existencia de acciones concretas para el fortalecimiento de una estructura productiva adecuada, con mecanismos de apoyo y financiamiento y una fuerte complementariedad entre lo público y lo privado a través de alianzas estratégicas y comités.
- En el sector agropecuario, existen espacios propicios y tareas para mejorar la competitividad del mismo. No obstante, falta modernizar este sector, porque no hay estandarización de procesos y se genera muy poco valor agregado. Asimismo, hay carencia de productos de base industrializable, ya que a pesar de tener fortalezas en productos cárnicos, lácteos y avícolas, se encuentra relegado como proveedor de materias primas, además de que no hay una tecnificación que permita un desarrollo agroindustrial fuerte que pueda generar mayores niveles de ingreso.
- En formalización empresarial y laboral, se debe mejorar en la conformación de redes de formalidad para mejorar las condiciones de vida y mantener un desarrollo sustentable. Esta situación que agrava debido las trabas en materia de trámites para el desarrollo de actividad empresarial de manera formal, esto unido al tamaño de las empresas en Santander, genera espacios propicios para la informalidad.
- En ciencia y tecnología se cuenta con fortalezas, debido a la existencia tanto de cantidad, como calidad de centros de investigación, reconocidos y calificados a nivel nacional por Colciencias. Esto permite el desarrollo de nuevo

conocimiento para ser utilizado por el sector productivo, mejorando su competitividad. Este componente es vital porque es transversal a los demás componentes de la Política Nacional de Competitividad.

- En educación y competencias laborales, se está fallando en el nivel de uso de TIC's por lo que hay que fortalecer la formación en competencias laborales, debido a que no se sobresale a nivel nacional. Igualmente, se debe mejorar el desempeño universitario en las pruebas ECAES frente a las ciudades principales del país.
- En el componente institucional y de infraestructura, se han creado unas condiciones propicias para el desarrollo de la competitividad, debido a que se han fortalecido las instituciones en materia de cobertura de servicios públicos e infraestructura de transporte. Además, se presentan fortalezas de las entidades en términos de acceso a créditos, fondos de cobertura y pagos en línea, que le permiten a las empresas un mejor uso de sus recursos para mejorar sus ingresos y utilidades, siendo coherentes con el medio ambiente y con las potencialidades de la región. Así mismo, el manejo actual de las finanzas públicas va en buen camino y ha permitido que dicho proceso institucional cuente con los medios suficientes para el apoyo a dicha labor, analizando los indicadores financieros a nivel local y regional, se puede ver entonces que se está avanzando en el sentido correcto.

En términos generales, el área metropolitana de Bucaramanga se encuentra en un buen nivel se ubica en el umbral medio-alto según la metodología planteada, obteniendo un buen desempeño en lo que tiene que ver con la articulación de sus políticas locales sustentadas en el Plan de Desarrollo Local y Departamental, con la Política Nacional de Competitividad. Sin embargo, se puede considerar que se presentan ciertas falencias en algunos ámbitos en lo que tiene que ver con la formalidad empresarial y laboral, aspectos que inciden y limitan la acción de los agentes y los distintos sectores involucrados en la dinámica productiva local para el desarrollo de estrategias competitivas.

Cabe destacar que el área metropolitana de Bucaramanga cuenta con una red de infraestructura institucional que la posiciona como un territorio competitivo, ya que presenta las mejores opciones para mantener altos niveles de calidad de vida para sus habitantes, y se está desarrollando en concordancia con sus potencialidades y habilidades en un entorno económico, social y ambiental favorable.

Puede decirse que en materia de competitividad, el clima de desarrollo de la actividad productiva y de los negocios es propicio para el desarrollo y el alcance de las metas planteadas por la Política Nacional de Competitividad y la Visión Colombia hacia 2032.

Puede concluirse que el área metropolitana de Bucaramanga, según la metodología planteada, cuenta con las condiciones necesarias para implementar la Política Nacional de Competitividad.

6. RECOMENDACIONES

- La Política Nacional de Competitividad en su diseño involucra una serie de aspectos fundamentales para el desarrollo de los distintos entes territoriales, que de ser implementados oportuna y correctamente ayudarán a los municipios y a las comunidades, además de mejorar sus niveles de competitividad, a avanzar en la consecución de mejores niveles de vida y bienestar. Por lo tanto, para el diseño e implementación de políticas públicas y la elaboración de estrategias y planes de desarrollo se debe seguir apuntando en esa dirección, manteniéndola como eje del desarrollo, fortaleciéndola a través de la participación de los distintos entes generadores de desarrollo y de la comunidad en dicho proceso.
- De acuerdo con lo anterior, es necesario destacar que no todos los municipios pueden alcanzar el mismo grado de desarrollo debido a sus características y condiciones iniciales, puesto que no todos los territorios pueden actuar como polos de desarrollo, aunque si estos territorios logran articularse con la política podrán desempeñarse de la forma más competitiva posible.
- Los avances en materia de competitividad son uno de los pilares fundamentales de la puesta en práctica de la política a nivel local y regional, porque se cuentan con las condiciones en materia de educación que permiten sostener la política, a través de la incorporación de nuevo conocimiento al sistema productivo para la mejora de los procesos y el avance en materia de competitividad, por esto, deben hacerse todos los esfuerzos necesarios por mantener dicha estrategia en el corto, mediano y largo plazo.
- En materia de ciencia y tecnología se deben tratar de articular los procesos productivos para generar valor agregado, copar nuevos mercados, mejorar la competitividad, los niveles de ingresos y el nivel de vida de los individuos. Es de vital importancia que se trabaje en la codificación, sistematización o unificación de los datos y de los informes que en materia de planes de acciones y cumplimiento tienen las entidades territoriales, los comités y los gremios, entre otros, porque en algunos casos se carece de un sistema de información completo para la investigación, la consulta y la toma de decisiones acertadas y oportunas en materia de competitividad y desarrollo.
- La metodología planteada es una herramienta que puede ser utilizada para la evaluación de la competitividad en los territorios, porque permite revisar la concordancia existente entre las políticas locales a nivel regional o local y las estrategias marco del Estado colombiano para el mejoramiento de la competitividad. Por lo tanto, puede ser adaptada a diferentes zonas del país, porque abarca los componentes principales de la política y sus ejes

estratégicos, y a su vez permite observar el grado de avance en el cumplimiento de dichos programas y planes de acción de forma específica.

BIBLIOGRAFÍA

- AGENCIA DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL ADEL METROPOLITANA. Plan de Citymarketing para Bucaramanga metropolitana 2010. Agencia, Proyecto formulación de un plan estratégico de Citymarketing para Bucaramanga – fase II- Alcaldía de Bucaramanga, 2010.
- ALCALDIA DE BUCARAMANGA. Boletín Competitividad y Desarrollo. Edición N° 1, Noviembre 26 de 2010.
- _____ Plan de Desarrollo 2008-2011. “Bucaramanga Empresa de Todos”.
- _____ Plan de Desarrollo de Bucaramanga 2008-2011. Versión 4 en PDF. Disponible en:< www.alcaldiadebucaramanga.gov.co.>
- ALTA CONSEJERIA PARA LA COMPETITIVIDAD Y PRODUCTIVIDAD. Visión 2032. Política Nacional de Competitividad y Productividad. Bogotá, 2007.
- ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia. Imprenta Nacional. Bogotá, 1994.
- BANCO MUNDIAL. CORPORACIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL. En: “Doing Business Colombia 2010. Comparando la regulación en 21 ciudades y 183 economías. Washington, 2010.
- BOISIER, Sergio. ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?. Revista de la Cepal 86. Santiago de Chile, 2005.
- _____ Modernidad y territorio. En: Cuadernos del ILPES CEPAL. Santiago de Chile, VOL N° 42, Abril 1996.
- CAMARA DE COMERCIO DE BUCARAMANGA. Programa Cámara Directa. Disponible en: < <http://www.camaradirecta.com/>>.
- CARDENAS. Mauricio. MEJIA. Carolina. En: “Informalidad en Colombia: Nueva Evidencia Working Papers Series – Documentos”. Versión preliminar. BID 2007.
- CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD. Informe Nacional de Competitividad 2008-2009, ruta a la prosperidad colectiva. Bogotá, 2009.

- DE LOMBAERDE, Philippe. GARCÍA, José Guillermo y PULECIO Jorge Reinel. Sistema de Indicadores de Competitividad Departamental - SICD. Informe Final. Bogotá, 2002.
- DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA, Facultad de Ciencias Económicas. Lecturas de Economía Número 71. Universidad de Antioquia. Medellín, 2009.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Consejo Nacional de Política Económica y Social. Documento CONPES 3297 de 2004 “Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad: Metodología”. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, 2004.
- _____ Consejo Nacional de Política Económica y Social. Documento CONPES 3439 de 2006 “Institucionalidad y Principios Rectores de Política para la Competitividad y Productividad”. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, 2006.
- _____ Consejo Nacional de Política Económica y Social. Documento CONPES 3582. Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación, 2009.
- _____ Consejo Nacional de Política Económica y Social. Documento CONPES 3527 de 2008 “Política Nacional de Competitividad y Productividad”. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá: 2008.
- _____ Consejo Nacional de Política Económica y Social. Documento CONPES 91 de 2005. 14 de Marzo Bogotá, D.C.: Departamento nacional de Planeación, 2005.
- _____ Política Nacional de Competitividad. Documento CONPES 3527. Bogotá D.C., 23 de junio de 2008.
- _____ Sistema nacional de Competitividad. “Lineamientos estratégicos de la política de productividad y competitividad. (Diapositivas). Disponible en: http://www.slidefinder.net//lineamientos_estrat_gicos_pol_tica/competitividad_y_productividad/963276.
- DORYAN. Eduardo. Competitividad y Prosperidad económica sostenible: Avances Conceptuales y Orientaciones Estratégicas. [artículo en Internet]. <http://WWW.incae.com/ES/clacds/nuestras-investigaciones/index-titles.php.> [Consulta: Noviembre 2009].

- FALLETI, Tulia. Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada. En: Revista Desarrollo Económico, Vol. 46, N° 183 octubre-diciembre, 2006.
- FRÈGE. En: la décentralisation. Edition la Découverte, Colección Repères, n°44. París.1986. Citado por: PENING, Jean. Evaluación del proceso de descentralización en Colombia. En: Economía y Desarrollo, Volumen 2, Número, Marzo 2003.
- FUNDACIÓN OFTALMOLOGICA DE SANTANDER. [Página web]. Disponible en: <<http://www.foscal.com.co/videos/fosunab-zona-franca-permanente-especial>> [Consulta: octubre de 2010].
- GIRALDO, Cesar. FINANZAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA: La Economía Política. Ediciones Desde Abajo. Bogotá D.C. 2001.
- GOBERNACIÓN DE NORTE DE SANTANDER. Disponible en: <<http://www.nortedesantander.gov.co/noticia.php?id=3873>>. [Consulta: septiembre de 2010].
- GOBERNACIÓN DE SANTANDER. Plan de Desarrollo Departamental 2008-2011.
- HELLER, Walter. “Política fiscal para países subdesarrollados” En: Imposición Fiscal en los países en desarrollo. Richard Bird y Oliverman Oldman Editores. Editorial Uteha, Méjico, 1968. Citado por RESTREPO, Juan Camilo. Hacienda pública, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2000.
- LOTERO, Jorge; POSADA, Héctor y VALDERRAMA, Daniel. La competitividad de los departamentos colombianos desde la perspectiva de la geografía económica. Lecturas de Economía 71, Universidad de Antioquía. Medellín, 2009.
- MADOERY, Oscar. El valor de la política de desarrollo local. [artículo en Internet]. [Consultado: Noviembre 2009]. Disponible en: <<http://www.docstoc.com/docs/3271355/El-valor-de-la-Política-de-Desarrollo-Local-Oscar-Madoery>>
- _____ La formación de actores del desarrollo desde la perspectiva endógena. Centro de Estudios Sobre Desarrollo y Estrategias Territoriales. Buenos Aires, 2003.
- MAX-NEEF, Manfred. Desarrollo a Escala Humana: Una opción para el futuro”. Medellín: Proyecto 20 Editores, 1997.

- MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (DDTS). Elementos básicos para la planeación y el desarrollo territorial. Bogotá: DDTS, Abril de 2009.
- _____ En: “Guía metodológica para el Ordenamiento Territorial”. Serie: Población, Ordenamiento y Desarrollo, Bogotá, Julio de 2004.
- MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR. Disponible en: <<http://www.mincomercio.gov.co/econtent/Documentos/industria/SectorClaseMundialBPOO.pdf>> [Consulta: noviembre de 2010].
- _____ Sistema de Indicadores de Competitividad Departamental (SICD). Bogotá: El ministerio, 2002.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Subdirección de Desarrollo Sectorial. En: “Perfil de Educación Superior” Departamento de Santander Julio 01 de 2010.
- PEREZ, Carlota. Cambio tecnológico y oportunidades de desarrollo como blanco móvil. Cátedra de Productividad y Competitividad. En: cátedra Virtual de Productividad y Competitividad. SENA, UNAB Virtual y Ministerio de Industria, Turismo y Comercio Exterior, 2007.
- PORTER, Michael. Ventaja competitiva creación y sostenimiento de un desempeño superior. Grupo Editorial Patria. México DF, 2008.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Alta Consejería Presidencial para la competitividad y las regiones. Visión 2032 [artículo en Internet] <http://www.snc.gov.co/Es/Politica/Paginas/Vision2032.aspx>. [Consulta: Enero de 2010].
- _____ Decreto 1475 de 2008 “por el cual se modifica parcialmente el Decreto 2828 de 2006 y el Decreto 061 de 2007 para incluir al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, como miembro de la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de Competitividad y como Coordinador Nacional de las Comisiones Regionales de Competitividad”. Diario Oficial 46982. Bogotá, 2008.
- _____ Decreto 2010 de 1994 “Por el cual se crea el Consejo Nacional de Competitividad”. Diario Oficial 41509. Bogotá: 1994.
- _____ Decreto 2222 de 1998 “Por el cual se asigna a la Comisión Mixta de Comercio Exterior las funciones del Consejo Nacional de Competitividad”. Diario Oficial 43423. Bogotá: 1998.

- _____ Decreto 2828 de 2006 “Por el cual se organiza el Sistema Administrativo Nacional de Competitividad y se dictan otras disposiciones”. Diario Oficial 46369. Bogotá: 2006.
- _____ Decreto 61 de 2007 “por el cual se modifica el Decreto 2828 de agosto 23 de 2006”. Diario Oficial 46513. Bogotá, 2007.
- RAMÍREZ Jorge y CUÉLLAR Ernesto. Clúster del petróleo y el gas evaluación del entorno competitivo, agenda estratégica y elementos de una iniciativa de desarrollo del clúster. Cámara de Comercio de Barrancabermeja.
- REPÚBLICA DE COLOMBIA. Congreso. Ley 1253 de 2008 “Por la cual se regula la productividad y competitividad y se dictan otras disposiciones”. Diario Oficial 47186. Bogotá, 2008.
- _____ Congreso. Ley 142 del 11 de Julio de 1994. por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. Bogotá: El Congreso, 1994.
- _____ Congreso. Ley 152 de 1994, Julio 9. Ley por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Bogotá: El Congreso, 1994.
- _____ Congreso. Ley 388 de 1997, Julio 24. Ley que tiene por objetivos: armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9a. de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental. Bogotá: El Congreso, 1994.
- _____ Congreso. Ley 715 de 2001. Diciembre 21. Ley mediante la cual se dictan las disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. Bogotá, D. C.: El Congreso, 2001.
- _____ Congreso. Ley 99 de 1993. Diciembre 22. Ley mediante la cual se crea el ministerio del medio ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y se dictan otras disposiciones.
- _____ Plan Regional de Competitividad. Comisión Regional de Competitividad. Diapositivas.
- REYES, Giovanni. Principales teorías sobre el desarrollo económico y social .En: Nómadas .Madrid, N° 4. Junio- Diciembre 2001.

- SANATRELLI, Nívea. Cómo mejorar la Competitividad. En: cátedra Virtual de Productividad y Competitividad. SENA, UNAB Virtual y Ministerio de Industria, Turismo y Comercio Exterior.
- SÁNCHEZ José y PRATT Lawrence. “Competitividad y Desarrollo Sostenible: Avances Conceptuales y Orientaciones Estratégicas, 1999.
- SANDOVAL, José Luis. Política nacional para la productividad y la competitividad. Cátedra de Productividad y Competitividad. En: cátedra Virtual de Productividad y Competitividad. SENA, UNAB Virtual y Ministerio de Industria, Turismo y Comercio Exterior.
- SEN, Amartya. Desarrollo y Libertad. Bogotá D.C.: Editorial Planeta. Julio de 2000.
- SILVA, Iván. Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina. Revista de la Cepal 85. Santiago de Chile, 2005.
- TRILLO DEL POZO, David. Análisis económico y eficiencia del sector público. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002 Panel: EFICIENCIA, EQUIDAD Y CONTROL DEMOCRÁTICO: UN MARCO TRIANGULAR PARA EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS Coordinador: Dr. Jesús Ruiz-Huerta. Universidad Rey Juan Carlos. Madrid, España. 2002.
- TUGORES, Juan. Economía Internacional: Globalización e integración regional. Sexta Edición. Madrid: Mc Graw Hill, 2006.
- UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER, OBSERVATORIO DE DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE. Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. El departamento de Santander frente a los objetivos de desarrollo del milenio. Bucaramanga 2010.
- UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Investigaciones para el Desarrollo - CID. Sistema de Indicadores de Competitividad Departamental - SICD, Informe final. Bogotá: 2002.
- URREA DUQUE, Néstor Mario. Situación Fiscal y Perspectivas Municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga. Subdirección de Apoyo al Saneamiento Fiscal Territorial Dirección General de Apoyo Fiscal Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Bucaramanga, 2008.

- ZONA FRANCA DE SANTANDER. [Página web]. Disponible en: <http://www.zonafrancasantander.net/>. [Consulta: noviembre de 2010].