

Documentos CEDE

ISSN 1657-7191 Edición electrónica.

Implementación de las Políticas de Desarrollo Productivo en Colombia: Una Visión desde las Regiones.

Oskar Nupia

34

AGOSTO DE 2014

Serie Documentos Cede, 2014-34
ISSN 1657-7191 Edición electrónica.

Agosto de 2014

© 2012, Universidad de los Andes–Facultad de Economía–CEDE
Calle 19A No. 1 – 37 Este, Bloque W.
Bogotá, D. C., Colombia
Teléfonos: 3394949- 3394999, extensiones 2400, 2049, 3233
infocede@uniandes.edu.co
<http://economia.uniandes.edu.co>

Ediciones Uniandes
Carrera 1ª Este No. 19 – 27, edificio Aulas 6, A. A. 4976
Bogotá, D. C., Colombia
Teléfonos: 3394949- 3394999, extensión 2133, Fax: extensión 2158
infeduni@uniandes.edu.co

Edición y prensa digital:
Cadena S.A. • Bogotá
Calle 17 A N° 68 - 92
Tel: 57(4) 405 02 00 Ext. 307
Bogotá, D. C., Colombia
www.cadena.com.co

Impreso en Colombia – *Printed in Colombia*

El contenido de la presente publicación se encuentra protegido por las normas internacionales y nacionales vigentes sobre propiedad intelectual, por tanto su utilización, reproducción, comunicación pública, transformación, distribución, alquiler, préstamo público e importación, total o parcial, en todo o en parte, en formato impreso, digital o en cualquier formato conocido o por conocer, se encuentran prohibidos, y sólo serán lícitos en la medida en que se cuente con la autorización previa y expresa por escrito del autor o titular. Las limitaciones y excepciones al Derecho de Autor, sólo serán aplicables en la medida en que se den dentro de los denominados Usos Honrados (Fair use), estén previa y expresamente establecidas, no causen un grave e injustificado perjuicio a los intereses legítimos del autor o titular, y no atenten contra la normal explotación de la obra.

Implementación de las Políticas de Desarrollo Productivo en Colombia: Una Visión desde las Regiones.

Oskar Nupia¹

Resumen

En este documento se hace un análisis de la implementación de las Políticas de Desarrollo Productivo (PDP) del gobierno central a nivel regional en Colombia y se estudia en detalle la experiencia de un par de departamentos, uno con una experiencia económica positiva y otro con una experiencia negativa. Nuestro análisis muestra que la percepción en las regiones es que las PDP son diseñadas desde el gobierno central sin tener en cuenta sus necesidades. No obstante, las regiones pueden aprovechar estas políticas si logran una mejor organización interna de sus actores públicos y privados. Nuestro análisis identifica tensiones institucionales y políticas que complican la implementación regional de las PDP. También identifica la falta de incentivos de los departamentos para consolidar las Comisiones Regionales de Competitividad y para poner en marcha sus respectivos planes de competitividad. Algunas recomendaciones son sugeridas.

Palabras Clave: Políticas de desarrollo productivo, implementación regional de políticas.

Clasificación JEL: D02, D78, H76, O25, R50

¹ Profesor Asociado, Facultad de Economía, Universidad de los Andes. Correo: onupia@uniandes.edu.co. Esta investigación hace parte del programa “Cohesión Territorial para el Desarrollo”, financiado por el IDRC a través del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural RIMISP de Chile. Agradezco a Camilo Garzón por su apoyo como asistente de investigación. También agradezco a todas las personas que accedieron a participar en las entrevistas en Quindío y Santander. Por último agradezco las discusiones con Marco Llinás, Graciela Moguillansky, José Mogollón, Camilo Montes, Eduardo Ramirez, Alejandro Schejtman y Mapi Velasco.

Implementation of the Productive Development Policies in Colombia: A Regional Perspective.

Oskar Nupia²

Abstract

We analyze the regional implementation of the Productive Development Policies (PDP) executed by the central government in Colombia and study in more detail this implementation in two states, one with a positive economic experience and another with a negative one. Our analysis shows that there is a general perception that these policies are designed by the central government without taking into account the local needs. Nevertheless, regions can take advantages of these policies if their public and private actors are well organized. Our analysis identifies both institutional and political tensions that prevent effective implementation of these policies. It also identifies the lack of incentives for states to strengthen their Regional Competitive Commissions and to implement their respective competitive programs. Some recommendations are suggested.

Key words: Productive Development Policies, regional implementation of policies.

JEL classification: D02, D78, H76, O25, R50

² Associate Professor, Department of Economics, Universidad de los Andes. Email: onupia@uniandes.edu.co.

1. Introducción.

Colombia ha contado durante las últimas décadas con un buen número instrumentos de Políticas de Desarrollo Productivo (PDP) diseñadas y ejecutadas por el gobierno central (ver Garay, 1998; Meléndez y Perry, 2010; Martínez y Ocampo, 2011; Nupia, 2014; entre otros). Entendemos por PDP aquellas políticas cuyo objetivo ha sido afectar directa o indirectamente la productividad, la competitividad y/o la generación de empleo de los sectores económicos del país. Dentro de las PDP más importantes (por su duración a través del tiempo, los recursos destinados y su reconocimiento social) que se han ejecutado durante las últimas dos décadas se encuentran la formación laboral, principalmente aquella ofrecida a través del SENA; la financiación del sector privado, principalmente aquella ofrecida a través de la banca de segundo piso; el incentivo a la inversión privada a través de diferentes mecanismos tales como las Zonas Francas (ZF), los Contratos de Estabilidad Jurídica, etc.; la promoción de exportaciones; la inversión en infraestructura; la creación de alianzas público-privadas tales como los Acuerdos de Competitividad (AC), la Agenda Interna de Competitividad (AI), el Programa de Transformación Productiva (PTP), las Comisiones Regionales de Competitividad (CRC) y el programa de Rutas de Competitividad (RC); y la inversión en actividades de ciencia, tecnología e innovación.³

En la actualidad, todo el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones públicas y privadas que promueven la puesta en marcha de las PDP (o políticas de productividad y competitividad) se encuentra agrupado bajo el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI). A pesar de que el país cuenta con una institucionalidad sobresaliente en este frente y con un número no despreciable de instrumentos de política los cuales cuentan con recursos importantes, existe evidencia directa e indirecta de que en promedio dichas políticas han tenido poco impacto sobre los resultados económicos esperados (Nupia, 2014; Eslava et. al. 2013; Saavedra y Medina, 2012; Meléndez y Perry, 2010; Eslava y Meléndez 2009; Singa, 2007; Gaviria y Núñez, 2003).

Una posible explicación de este resultado no deseado es que las políticas no logran ser implementadas de forma eficiente en las regiones, donde, al fin de cuentas, se

³ Una descripción reciente de estas políticas se puede encontrar en Nupia (2014).

encuentran ubicados los agentes que demandan dichas políticas (empresas, sectores, emprendedores, trabajadores etc.). La falta de eficiencia podría deberse a que éstas políticas no se encuentran alineadas con las necesidades regionales o a que no existen las condiciones institucionales a nivel regional para lograr el impacto deseado.

En este documento se analiza la forma como las PDP, diseñadas y ejecutadas desde el gobierno central, son implementadas en las regiones del país. El análisis se hace desde un punto de vista general, analizando la institucionalidad existente, y desde un punto de vista más específico, usando dos departamentos (uno con una experiencia económica positiva y otro con una experiencia económica negativa durante la última década) como casos de estudio.

Nuestro análisis de casos se basa en el trabajo de Devlin y Moguillansky (2011), el cual describe e identifica un conjunto de experiencias de implementación de política industrial en diferentes países, haciendo énfasis en los arreglos institucionales y los acuerdos públicos-privados que han soportado el diseño y desarrollo de sus políticas. Nuestro objetivo es explorar cuál es la visión que existe en las regiones sobre las PDP ejecutadas por el gobierno central, cómo ha sido su implementación en la región y qué problemas institucionales y de acción colectiva afrontan las regiones para poder desarrollar dichas políticas. Adicionalmente, la idea es poder comparar los arreglos institucionales internos entre los dos departamentos analizados para conocer si estos pudieron haber afectado la implementación de las PDP y así entender cómo una misma directriz de política del gobierno central se ha materializado de forma diferente en cada uno de los departamentos. De paso, comparar una región con una experiencia económica positiva y otra con una experiencia económica negativa podría ayudarnos a entender por qué las PDP han tenido en promedio poco impacto sobre las regiones.

Los departamentos analizados fueron escogidos con base en el crecimiento de la productividad laboral (PL), el salario promedio, la tasa de ocupación (TO) y el número de ocupados. Los dos departamentos escogidos fueron: Santander (con experiencia positiva) y Quindío (como experiencia negativa). Una vez definidos los departamentos, se procedió a hacer un conjunto de entrevistas entre las personas relacionadas con el tema de PDP en cada uno de los departamentos. Se recogió información sobre la percepción de los

entrevistados sobre las PDP del gobierno central, su pertinencia para la región, los obstáculos que se han tenido para su desarrollo, la institucionalidad con la que cuentan las regiones y el funcionamiento de los acuerdos público-privado, entre otros aspectos.

Nuestro análisis permite descubrir varias tensiones institucionales y políticas que dificultan la implementación de las PDP a nivel regional. Estas tensiones surgen de la falta de alineación en necesidades y estrategias entre los Planes de Desarrollo (PD) a nivel nacional, los PD de las sub-jurisdicciones (departamentos y municipios)⁴ y los Planes Regionales de Competitividad (PRC). En particular, se identifica que ninguno de los PD usa como insumo los PRC para su construcción. Esto hace que las necesidades y estrategias identificadas en los PRC queden por fuera de las políticas que se ejecutan en las regiones. No obstante, es importante decir que los PRC en muchos departamentos aún no logran claridad sobre necesidades, objetivos y, sobretodo, estrategias a ser desarrolladas.

Nuestro análisis también permite descubrir la falta de incentivos que tienen las gobernaciones y el sector privado para consolidar las CRC y poner en marcha los PRC. Una de las razones por las cuales las CRC no han despegado es porque los gobiernos regionales no cuentan con recursos para su sostenimiento. No obstante, existen razones más de fondo para que esto ocurra: poco interés en los gobiernos locales en temas de competitividad y productividad; poca afinidad con la política del gobierno central, lo cual hace que no se inviertan recursos propios en estos temas; y falta de un sector privado organizado que influya en los políticos locales para desarrollar una agenda propia de competitividad y productividad.

El trabajo se divide en seis secciones, siendo esta la primera. En la sección 2 se describe y analiza la institucionalidad nacional y regional a través de la cual se implementan las PDP en las regiones. En la sección 3 se describe la forma como se seleccionaron los dos departamentos analizados y en la sección 4 se hace una breve descripción de la economía de cada uno de estos departamentos con el fin de contextualizar nuestras entrevistas. Basado en las entrevistas realizadas, en la sección 5 se presenta el análisis de casos. La sección 6 presente las conclusiones y algunas recomendaciones.

⁴ El PD es un documento donde cada gobernante en cada jurisdicción (nación, departamento y municipio) consigna las políticas y acciones que seguirá durante su mandato. Estos planes se han vuelto fundamentales para la asignación de recursos.

2. Las PDP y su implementación regional

Colombia es un país con una alta descentralización política pero con una baja descentralización fiscal. De un lado, todos los gobernadores (jefe del ejecutivo a nivel departamental) y alcaldes (jefe del ejecutivo a nivel municipal) son elegidos mediante votación popular.⁵ Adicionalmente, cada una de estas jurisdicciones cuenta con una rama legislativa con un número de representantes que se corresponde con el tamaño de la población de la jurisdicción. Por último, cada departamento cuenta con un número determinado de Representantes a la Cámara en el legislativo nacional y, en la mayoría de los casos, con uno o más senadores en este legislativo. Todos estos representantes son también elegidos mediante votación popular.

Del lado fiscal, los principales impuestos en el país (IVA y Renta) son recaudados por el gobierno central. Parte de los ingresos que recibe el gobierno central por los impuestos que recauda es destinado al Sistema General de Participaciones (SGP) el cual distribuye recursos entre las diferentes sub-jurisdicciones. Para la distribución del SGP se tienen en cuenta principalmente la población y el nivel de pobreza de las sub-jurisdicciones. Los recursos que se transfieren mediante el SGP deben ser destinados a educación, salud y saneamiento. Por su parte, las alcaldías cuentan con un número de mecanismos mayor para recaudar impuestos (impuesto de industria y comercio, impuesto predial, impuesto de rodamiento, sobretasa a la gasolina) que las gobernaciones (impuesto a licores y a juegos de azar). Sin embargo, no son muchos los municipios que aprovechan estos mecanismos para obtener mayores ingresos y así poder desarrollar sus políticas propias en temas de competitividad y productividad. Gran parte de los recursos públicos con los que cuenta la mayoría de municipios y gobernaciones corresponde a los provenientes del SGP, los cuales no pueden ser usados para el desarrollo de la mayoría de las PDP.

El grueso de las PDP en Colombia (conocida en el país como política de productividad y competitividad) está en manos del gobierno central. Esto no quiere decir que las jurisdicciones no estén autorizadas para desarrollar políticas propias; de hecho la Constitución permite que así sea. Sin embargo, la limitación de recursos que afrontan las jurisdicciones para el diseño y ejecución de PDP propias hace que la mayoría de éstas, o

⁵ Varios municipios conforman un departamento pero tienen una administración política diferente.

por lo menos aquellas interesadas, tengan que ajustar sus planes y políticas a las directrices nacionales; esto con el fin de poder obtener recursos de la nación.

En la actualidad, todo el conjunto de políticas, orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones públicas y privadas que promueven la puesta en marcha de la política de productividad y competitividad se encuentra agrupado bajo el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI). El objetivo del SNCI es incentivar la productividad y la competitividad de los sectores económicos del país mediante un dialogo permanente entre sector privado, agencias del estado y academia. Este objetivo ha quedado planteado en los diferentes documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) que han marcado las directrices de dicha política (ver documentos CONPES 2724 de 1994, 3439 de 2006, 3527 de 2008 y 3668 de 2010).

La principal agencia del SNCI es la Comisión Nacional de Competitividad e Innovación (CNCI). Esta comisión reúne todos los actores involucrados en temas de competitividad e innovación con el fin de diseñar las políticas en esta materia y hacer su seguimiento. De esta Comisión hacen parte los siguientes miembros: el Presidente, el director del Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Alto Consejero Presidencial para la Competitividad y las Regiones, ocho Ministros, el director de Colciencias, el director del SENA, el Presidente de la Federación Nacional de Departamentos, el Presidente de la Federación Colombiana de Municipios, dos representantes de los gremios económicos designados por el Consejo Gremial Nacional, dos representantes del sector laboral designados por las centrales obreras, el Presidente de la Asociación Colombiana de Universidades, un representante de las universidades regionales, tres miembros designados por el Presidente de la República, los Presidentes de Bancóldex y Proexport, el Director de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Esta Comisión es la máxima autoridad nacional de competitividad y es el escenario en el cual el sector público y privado discuten y articulan los planes y estrategias de acción para mejorar la competitividad y productividad de los mercados nacionales.

Como se observa, aunque los presidentes de la Federación Nacional de Departamentos y de la Federación Colombiana de Municipios hacen parte de la CNCI, la mayoría de integrantes pertenecen a agencias del gobierno central. No obstante, aparte del

CNCI existe otro grupo de instituciones que se diseñaron desde el gobierno central con el fin de involucrar a las regiones en temas de competitividad y productividad: las Comisiones Regionales de Competitividad (CRC).

Las CRC fueron creadas formalmente en 2008. En cada departamento existe una CRC. Cada comisión está compuesta por representantes de los entes territoriales (gobernación y/o alcaldías), empresarios, agremiaciones, academia, consumidores, y otros actores involucrados con el desarrollo de la región. Estas comisiones están encargadas de diseñar la estrategia regional de productividad y competitividad de cada región y de articular dichos proyectos con los principales proyectos transversales y sectoriales de la Comisión Nacional de Competitividad e Innovación (CNCI). Nótese que la articulación en este caso se da de arriba hacia abajo y no de abajo hacia arriba, es decir, son las CRC las que tienen que articular sus proyectos con los de la CNCI y no al contrario. Es importante recalcar que el papel de las CRC no es ejecutar las PDP, sino servir como articuladoras entre todos los entes involucrados para poder impulsar proyectos productivos priorizados en una agenda regional: los Planes Regionales de Competitividad (PRC). Estos planes fueron el resultado de los primeros años de trabajo de las CRC y allí debieron quedar consignadas las PDP prioritarias de cada región y las estrategias para implementarlas.⁶

Por ley, tanto el gobierno nacional de turno (presidente) como el gobierno de cada sub-jurisdicción (gobernadores y alcaldes) deben presentar durante su primer año de gobierno un Plan de Desarrollo (PD), el cual marca las políticas a seguir durante sus cuatro años de gobierno. Si un objetivo o política no queda plasmado en estos planes, difícilmente se podrá obtener recursos para su ejecución. Muchas de las PDP identificadas dentro del SNCI han terminado siendo incluidas en los PD del gobierno central y, también, muchas de las necesidades identificadas dentro del SNCI han terminado promoviendo políticas que se han incluido en este PD. Esto ha permitido un grado de alineación importante en términos de necesidades, políticas y recursos disponibles para ejecutar. Sin embargo, cuando estas políticas son ofrecidas al nivel sub-jurisdiccional, varias tensiones aparecen. Dichas tensiones tienen que ver con el grado de alineación de objetivos e instrumentos de las PDP entre las diferentes jurisdicciones.

⁶ Más información sobre los primeros años de las CRC se puede encontrar en Fonseca et al. (2013).

La primera tensión se da entre el PD del gobierno central y los PD de las diferentes sub-jurisdicciones. El PD del gobierno central indica, entre otras cosas, las PDP que seguirá durante su mandato, mientras los PD de las jurisdicciones, dada la restricción de recursos y en el mejor de los casos, tratan de responder a las necesidades locales restringiendo o ajustando sus PDP a las directrices marcadas por el gobierno central. De esta forma, si las necesidades, objetivos y políticas que salen del SNCI y que son incluidas en el PD del gobierno central no responden a las necesidades de las regiones, resulta difícil que las PDP puedan terminar afectando su productividad y competitividad. La segunda tensión ocurre entre el PD de la Gobernación y los PD de los municipios que pertenecen al departamento. Qué tan alineados estén los PD entre estas jurisdicciones depende en gran medida del grado de alineación política de sus gobernantes. Al no existir una alineación entre estos planes resulta difícil desarrollar proyectos regionales que le convengan al departamento y sus municipios.

El mecanismo que ha usado el gobierno central durante los últimos años (desde el 2008) para tratar de hacer compatibles sus PDP con las necesidades de las regiones ha sido justamente la creación de las CRC. A 2012, todos los departamentos contaban con un PRC que se había elaborado dentro de dichas comisiones. Como veremos más adelante, dichos planes no necesariamente han sido tenidos en cuenta por los gobernadores y los alcaldes para construir sus respectivos PD. De esta forma, muchas de las propuestas de los PRC han quedado sin un soporte institucional para su desarrollo. Importante, a diferencia de los PD, los PRC son agendas de más largo plazo (y exclusivamente concentrados en temas de desarrollo productivo), se hacen de forma concertada entre todos los integrantes de la CRC y en principio se encuentran menos politizados. De otro lado, los PRC no han sido tenidos en cuenta por el gobierno central a la hora de desarrollar sus PDP. Como ya mencionamos, son las CRC las que tienen que articular sus políticas con las directrices nacionales y no al contrario. De nuevo, al no coincidir necesidades y políticas, difícilmente se puede lograr una buena implementación de estas.

Aparte de los problemas de alineación con los PRC, las CRC han tenido algunos problemas de fondo. Después del 2012, una vez terminados los PRC, las CRC se desintegraron o paralizaron en la mayoría de los departamentos del país. De esta forma, no hubo ninguna institución ni agente que hiciera seguimiento a los planes concretados y que

se encargara de hacer el respectivo cabildeo ante los diferentes entes públicos para impulsar el desarrollo de la agenda planteada. El resultado final fue la paralización de la agenda de competitividad y productividad en las regiones. Recientemente el gobierno central, a través de Innpulsa, sacó una convocatoria para asignar recursos a 21 departamentos que quisieran reactivar sus CRC. No obstante, dado lo comentado anteriormente y como se verá en nuestro estudio de casos, dichos recursos corren el riesgo de no lograr la consolidación de las comisiones y su sostenimiento autónomo. De otro lado, existen problemas importantes con los PRC concertados. Primero, muchos planes simplemente plasmaron las necesidades demandadas por todos los sectores sin hacer una priorización de necesidades. Con multiplicidad de objetivos es difícil concretar objetivos y asignar recursos de forma eficiente. Más preocupante, muchos planes no lograron plantear un conjunto de estrategias claras a ser desarrollados para responder a las necesidades regionales (Competitiveness, 2010). Sin estas estrategias claras, es difícil conseguir recursos del gobierno central para la implementación de las políticas.

3. Selección de departamentos para estudio de casos.

Con el fin de exponer las razones por la cuales se escogió a Santander como un departamento con una experiencia económica positiva y a Quindío como un departamento con una experiencia económica negativa, en esta sección comparamos las tasas de crecimiento de la PL, el salario promedio, la TO y el número de ocupados durante el período 2001-2011 de los departamentos del país. Por disponibilidad de datos, contamos con información para 24 regiones (incluyendo Bogotá) de los 32 departamentos del país. Los indicadores que analizaremos tienen en cuenta los sectores Industria, Electricidad-Gas-Agua (EGA), Construcción, Comercio, Transporte, Financiero y Servicios.⁷ Se excluyen los sectores Minero y Agrícola. El primer sector se excluye ya que no son muchos los departamentos que cuentan con recursos mineros para el desarrollo de dicha actividad; incluirlo en los indicadores podría sesgar la elección de los departamentos. El segundo

⁷ Más precisamente cada sector incluye: (1) Industria: Industria manufacturera; (2) EGA: Electricidad, Gas y Agua; (3) Construcción: Construcción; (4) Comercio: Comercio, Reparaciones, Restaurantes y Hoteles; (5) Transporte: Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones; (6) Financiero: Establecimientos Financieros, Seguros, Actividades inmobiliarias y servicios a las empresas; (7) Servicios: Servicios sociales, comunales y personales.

sector se excluye ya que nuestro análisis no abarca las múltiples políticas particulares que se han ejecutado en Colombia en dicho sector.

La PL por departamento se calcula como la razón entre el Valor Agregado (VA) y el número de ocupados. La TO por departamento se calcula como la razón entre el número de ocupados y la Población en Edad de Trabajar (PET). Los datos de VA provienen de las Cuentas Departamentales del DANE, los datos de números de ocupados y salarios son construidos usando la Encuesta Nacional de Hogares departamental y la Gran Encuesta Integrada de Hogares departamental del DANE. Los salarios hora reportados corresponden al promedio ponderado (por número de ocupados) de los sectores analizados, excluyendo el de EGA.⁸ Este sector se excluye por la poca cantidad de datos reportados en las encuestas en este sector. Tampoco se consideran los salarios de Chocó y Caquetá por su poca fiabilidad. La PET es tomada directamente de las proyecciones de población realizadas por el DANE.

El Cuadro 1 se presentan las tasas de crecimiento anual promedio de la PL, el salario hora, la TO y el número de ocupados entre 2001 y 2011 para cada departamento y para el promedio. Para nuestro análisis y posterior selección de casos usamos como punto de comparación las tasas de crecimiento de nuestras variables de interés en las regiones con mayor desarrollo económico del país (Bogotá, Antioquia, Valle) y las tasas de crecimiento promedio interdepartamentales.

⁸ Este sector se excluye por la poca cantidad de datos reportados en las encuestas en este sector. Tampoco se consideran los salarios de Chocó y Caquetá por su poca fiabilidad.

Cuadro 1

Crecimiento promedio anual de la productividad laboral, el salario hora, la tasa de ocupación y el número de ocupados por departamento 2001-2011

(Excluye sector Agrícola y Minero)

Departamento	Crecimiento Productividad Labora	Crecimiento Salario hora	Crecimiento TO	Crecimiento número de Ocupados
Antioquia	1.77%	1.66%	1.18%	3.06%
Atlántico	0.42%	-0.86%	1.53%	3.33%
Bogotá	0.80%	0.95%	1.78%	3.81%
Bolívar	2.07%	-0.61%	1.67%	3.17%
Boyacá	2.16%	-1.31%	1.57%	2.23%
Caldas	3.29%	1.61%	-0.74%	-0.11%
Caquetá	0.99%	NA	0.21%	1.94%
Cauca	6.56%	-3.93%	-2.65%	-1.24%
Cesar	2.55%	-2.28%	0.67%	2.61%
Chocó	4.63%	NA	-1.48%	0.04%
Córdoba	2.14%	-0.88%	1.08%	3.07%
Cundinamarca	-0.88%	-2.09%	2.52%	4.80%
Huila	2.10%	2.25%	1.23%	3.27%
La Guajira	-0.35%	-3.67%	1.00%	5.25%
Magdalena	2.30%	-4.15%	1.47%	2.55%
Meta	2.63%	1.31%	0.92%	3.53%
Nariño	3.49%	0.08%	-0.71%	0.98%
Norte de Santander	2.24%	2.28%	0.38%	1.80%
Quindío	0.30%	-0.43%	0.22%	1.27%
Risaralda	2.51%	0.51%	0.44%	1.55%
Santander	2.74%	2.27%	1.19%	2.29%
Sucre	2.27%	-3.48%	0.81%	2.41%
Tolima	1.87%	0.83%	0.79%	1.64%
Valle	1.95%	0.17%	0.34%	1.94%
Promedio	2.10%	-0.44%	0.64%	2.30%
Maximo	6.56%	2.28%	2.52%	5.25%
Mínimo	-0.88%	-4.15%	-2.65%	-1.24%

Cálculos propios, con información de Cuentas Departamentales y Encuesta de Hogares, DANE. Solo se incluye los sectores Industria, EGA, Construcción, Comercio, Transporte, Financiero y Servicios. Los datos de salarios excluyen el sector EGA.

Con excepción de Cundinamarca y Guajira, la PL ha crecido en todos los departamentos. Sin embargo, existe una gran dispersión interdepartamental en su tasa de crecimiento. El crecimiento promedio de la PL ha sido 2.1%. El departamento donde más ha crecido es Cauca (6.5%) y donde menos ha crecido es Cundinamarca (-0.88%). Los principales centros de producción (Antioquia, Bogotá y Valle) han tenido tasas de crecimiento entre el 0.88% y el 1.95%, ubicándose todos por debajo del promedio interdepartamental. En cuanto a los salarios, a pesar de que hasta el 2005 estos aumentaron en casi todos los departamentos del país, durante los últimos años han tendido a disminuir, dejando como resultado una pequeña caída promedio anual de 0.44%. Las regiones donde más ha disminuido el salario son Magdalena y Cauca, las regiones donde más ha aumentado son Norte de Santander y Santander. Por último, en términos de empleo, aunque el número de ocupados ha tenido un crecimiento promedio de 2.31% por año, las TO han crecido mucho menos (0.66%). Cundinamarca ha sido la región donde más se ha dinamizado el empleo, mientras Cauca ha sido una de las regiones donde más ha caído.

Nótese que las regiones con mayor crecimiento en la PL han experimentado una caída en la TO y en el número de ocupados (Cauca, Caldas, Chocó y Nariño). Así, el aumento en la PL laboral en estas regiones se explica en gran parte por la destrucción de empleos. De otro lado, las regiones con mayor crecimiento en TO y ocupados (Guajira y Cundinamarca) presentaron caídas en la PL.

Aparte de las tres regiones más importantes del país, tan solo 6 departamentos presentaron aumentos en todos los indicadores analizados: Huila, Meta, Norte de Santander, Risaralda, Santander y Tolima. Sin embargo, el crecimiento del empleo en Norte de Santander y Risaralda ha estado por debajo del promedio y el crecimiento de la PL en Huila y Tolima también ha estado por debajo del promedio. No obstante, estos dos departamentos muestran crecimientos muy interesantes en sus indicadores. Así, Meta y Santander son los departamentos que mejor desempeño han exhibido en sus indicadores, presentando tasas de crecimiento en nuestras variables de interés por encima del promedio interdepartamental y, en la mayoría de los casos, por encima de las tasas registradas en las 3 regiones más importantes del país.

Entre estos dos departamentos se decidió escoger a Santander como el departamento con una experiencia económica positiva por su estructura económica. El departamento del Meta es el principal productor de petróleo del país y su actividad económica está muy concentrada en el sector minero (el sector representa el 70% de su producción). Así, aunque el resto de sectores han exhibido un comportamiento muy dinámico como lo muestra el Cuadro 1, estos tan solo representan el 50% de la actividad económica. Más aún, este dinamismo probablemente se explique por el impulso del sector Minero en la región. Por el contrario, Santander, a pesar de concentrar su actividad industrial alrededor de la refinación de petróleo, presenta una economía más diversificada y una menor concentración en los sectores de Minería y Agricultura, los cuales representan menos del 13% de la actividad económica. Interesante, la participación del sector Industria en Santander (28% durante la última década) está muy por encima de la participación de este sector en las tres principales economías del país (Bogotá 14%, Antioquia 17% y Valle 18%).

De otro lado, hay tres departamentos que podrían catalogarse dentro de nuestra definición de experiencia económica negativa. Cauca, que exhibe una fuerte caída en los indicadores de empleo y salario, aunque su PL ha aumentado significativamente. Cundinamarca, con caídas en PL y salarios, aunque sus indicadores de empleo han exhibido un buen comportamiento. Por último Quindío, con crecimientos en PL y en sus indicadores de empleo por debajo del promedio interdepartamental y de las regiones más importantes del país y con una tasa de crecimiento negativa del salario real. Se decidió descartar a Cundinamarca como caso de estudio ya que este departamento comparte muchas de sus instituciones con Bogotá. Entre Cauca y Quindío se escogió este último departamento ya que sorprende su pobre desempeño dadas sus potencialidades económicas y su ubicación geográfica estratégica en el país; haciendo parte del eje cafetero y en medio de los tres centros de producción más grandes del país (Antioquia, Bogotá y Valle).

Así, se estudiará a Santander como un departamento con una experiencia económica positiva y a Quindío como un departamento con una experiencia económica negativa. Con el fin de contextualizar y entender mejor los resultados que presentaremos más adelante, en la siguiente sección haremos una breve descripción de la estructura económica de cada departamento.

4. La economía de Quindío y Santander

El Departamento de Santander fue creado en 1910, después de dividirse el Estado de Santander entre Norte de Santander y Santander. Parte importante de su economía ha estado vinculada al desarrollo de la industria petrolera, la cual se empezó a desarrollar desde principio del siglo XX con Barrancabermeja como puerto petrolero estratégico y posteriormente con la creación de la refinería de petróleo en dicho municipio. Aunque su sector industrial se ha desarrollado alrededor de esta actividad, como veremos más adelante, la estructura del departamento incluye otros sectores importantes. Interesante, Santander siempre se ha caracterizado por su ideología liberal y por el predominio de la administración local sobre un gobierno nacional central (Church, 1984). Durante los últimos años Santander le ha apostado al desarrollo del turismo, al desarrollo de la ZF multi-servicios y la ZF de salud y al desarrollo del sector de las TICs relacionado con el negocio del clúster del petróleo. Los negocios tradicionales de agroindustria (en el sector avícola principalmente) y manufacturas de calzado y confecciones también han seguido desarrollándose aunque han tenido que afrontar la caída en el mercado venezolano y la entrada de los productos provenientes de China.

En el departamento se han empezado a desarrollar proyectos de infraestructura de gran importancia para la región como la hidroeléctrica de Hidrosogamoso; la autovía del caribe (Ruta del Sol), de la cual dos cuartas partes atraviesa por el departamento; y la habilitación del río Magdalena para su navegabilidad. También se tiene planeada la ampliación de la refinería de Barrancabermeja y la construcción de vías férreas para el transporte de carbón. Actualmente el departamento enfrenta la decisión de convertirse en explotador de recursos naturales, especialmente de oro. Sin embargo, existe una fuerte pelea interna entre los que apoyan esta actividad y aquellos que prefieren no hacer explotaciones y conservar el medio ambiente.⁹

Por su parte, el departamento del Quindío fue creado en 1966, después de separarse del departamento de Caldas al cual se había anexado desde 1905. Su desarrollo económico durante el siglo XX estuvo muy ligado al cultivo de café, haciendo el departamento parte de

⁹ Una descripción detallada de la región tanto de factores económicos como sociales se puede encontrar en Cepeda (2010), Church (1984), Franco y García (2002), Maldonado (2008) y Maldonado (2010), entre otros.

lo que se conoce como el Eje Cafetero en Colombia (Caldas, Risaralda y Quindío). Sin embargo, con la suspensión del Acuerdo Internacional del Café en 1989, la economía cafetera empezó a verse seriamente afectada y la región se vio obligada a reconvertir su aparato productivo. La reconversión ha pasado por dirigir sus recursos hacia el sector del turismo y a la producción de cafés especiales, dándole así valor agregado a su principal actividad agrícola. También el sector de curtiembre ha tomado fuerza dentro del departamento. El terremoto que hubo en Armenia (capital de Quindío) en 1999, también tuvo efectos importantes en la región y en su economía. Aunque la ciudad se ha reconstruido de forma rápida, el departamento sigue esperando el anuncio de obras de logística importantes para convertirse en un centro estratégico de distribución de productos, dada su ubicación geográfica estratégica.¹⁰

El Cuadro 2 presenta algunos indicadores generales de los dos departamentos. Santander es un departamento más grande que Quindío en términos de extensión, población y economía. La población de Santander es casi cuatro veces la población de Quindío y la extensión del primero es quince veces la extensión del segundo. Mientras Santander aporta casi el 7% del PIB en Colombia, el aporte de Quindío no pasa del 1%. A principios del siglo, el PIB per cápita de Santander casi duplicaba al del Quindío. En 2011 el PIB per cápita del primero casi que triplicaba al del segundo. La TO en Santander también ha sido mayor a la de Quindío, aunque lo más preocupante es que la brecha entre las dos regiones en ésta tasa pasó de 5 puntos porcentuales en 2001 a 12 puntos porcentuales en 2011. La tasa de desempleo de Quindío es de las más altas del país, mientras que la de Santander es de las más bajas. Por último, Santander pasó del puesto 6 al puesto 5 en el escalafón de competitividad de la CEPAL.¹¹ Interesante, durante la última década el indicador de competitividad en Santander ha ido acercándose rápidamente al respectivo indicador en el departamento del Valle. Este último aún conserva el cuarto puesto en el escalafón. Quindío empezó la década en el puesto 10 del escalafón de

¹⁰ Una descripción detallada de la región tanto de factores económicos como sociales se puede encontrar en Barón (2010), Cámara de Comercio de Armenia (2011), Gomez et al. (2004), Mejía (2013), Restrepo et al. (2009), Vallejo (2007).

¹¹ El escalafón de competitividad de la CEPAL incluye cinco factores: (a) fortaleza de la economía, (b) capital humano, (c) infraestructura, (d) ciencia y tecnología, y (e) gestión y finanzas públicas. La versión 2012-2013 incluye el análisis de un sexto factor: la seguridad.

competitividad, pasó por el puesto 11 y terminó en el puesto 9. A continuación haremos un análisis más detallado de la estructura económica de cada departamento.

Cuadro 2
Indicadores generales de Santander y Quindío 2001, 2006 y 2011

	Santander			Quindío		
	2001	2006	2011	2001	2006	2011
Extensión (km2)	30,537			1,845		
Número de municipios	87			12		
Población (miles de habitantes)	1,916	1,968	2,020	522	537	552
Participación en el PIB nacional (%)	6.46	6.80	6.83	1.01	0.86	0.75
PIB per cápita departamento (millones de pesos 2005)	9.76	12.54	15.30	5.57	5.79	6.15
Tasa de ocupación (%)	57.7	55.2	62.4	52.0	48.3	50.1
Tasa de desempleo (%)	13.7	11.2	7.6	18.3	15.1	17.7
Puesto en el escalafón de competitividad (CEPAL)	6 (a)	5	5 (b)	10 (a)	11	10 (b)

Fuente: La extensión y el número de municipios son tomados de Instituto Agustín Codazzi. Los datos de competitividad son tomados de Ramírez et al. (2007), Ramírez y Parra-Peña (2009) y Ramírez et al. (2013). El resto de datos son cálculos propios usando información del DANE.

(a) El dato corresponde al año 2000.

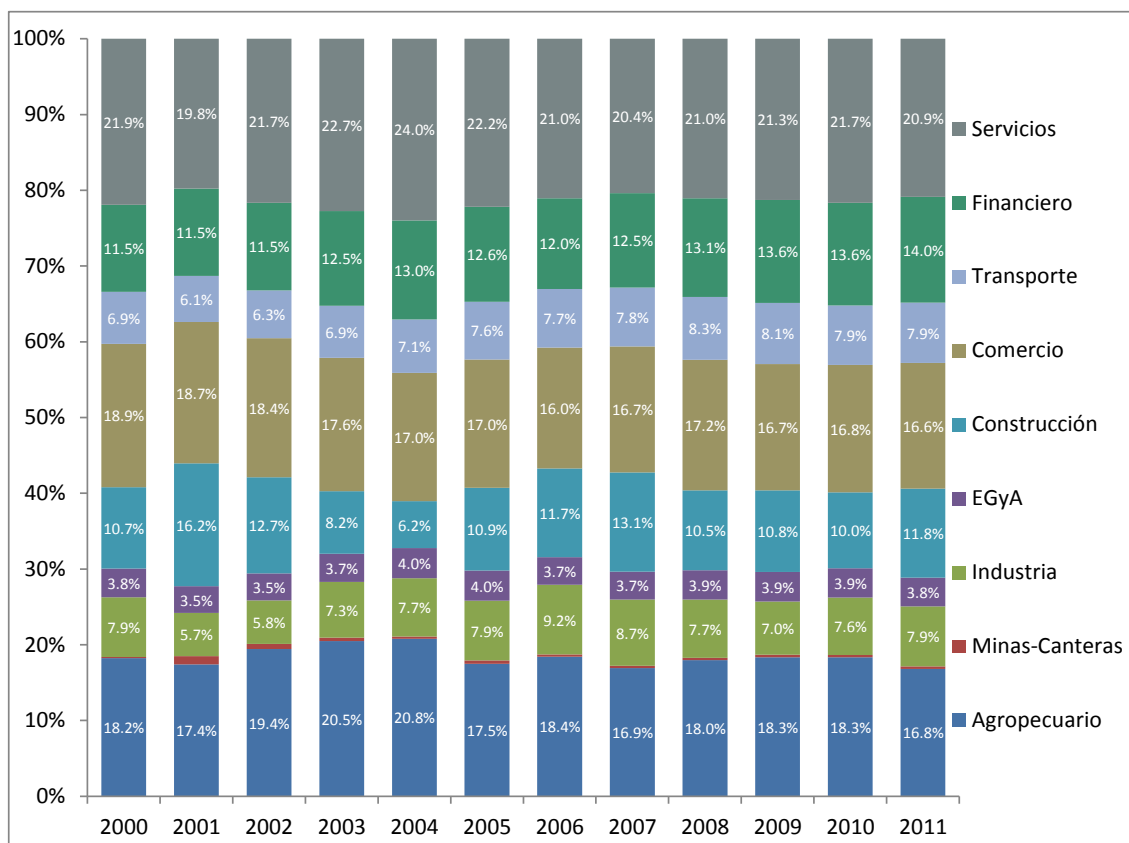
(b) El dato corresponde al año 2012.

4.1. Quindío: Estructura productiva

La Gráfica 1 muestra la evolución de la participación de los sectores productivos en el VA del departamento entre 2000 y 2011. No se observa un cambio significativo de la estructura productiva del departamento durante este periodo. Como se mencionó antes, dicha reconversión se dio principalmente durante la década de los 90. Los sectores con más peso en el departamento son Servicios, Comercio y Agricultura. Sin embargo, estos tres sectores han mostrado una pequeña pérdida de participación a través del tiempo. Esta participación ha sido ganada por los sectores Financiero, Transporte y Construcción. La participación del sector Industria ha permanecido relativamente estable a través del tiempo y la Minería presenta muy poca participación.

Gráfica 1

Quindío: Evolución de la participación sectorial en el VA (2000-2011)

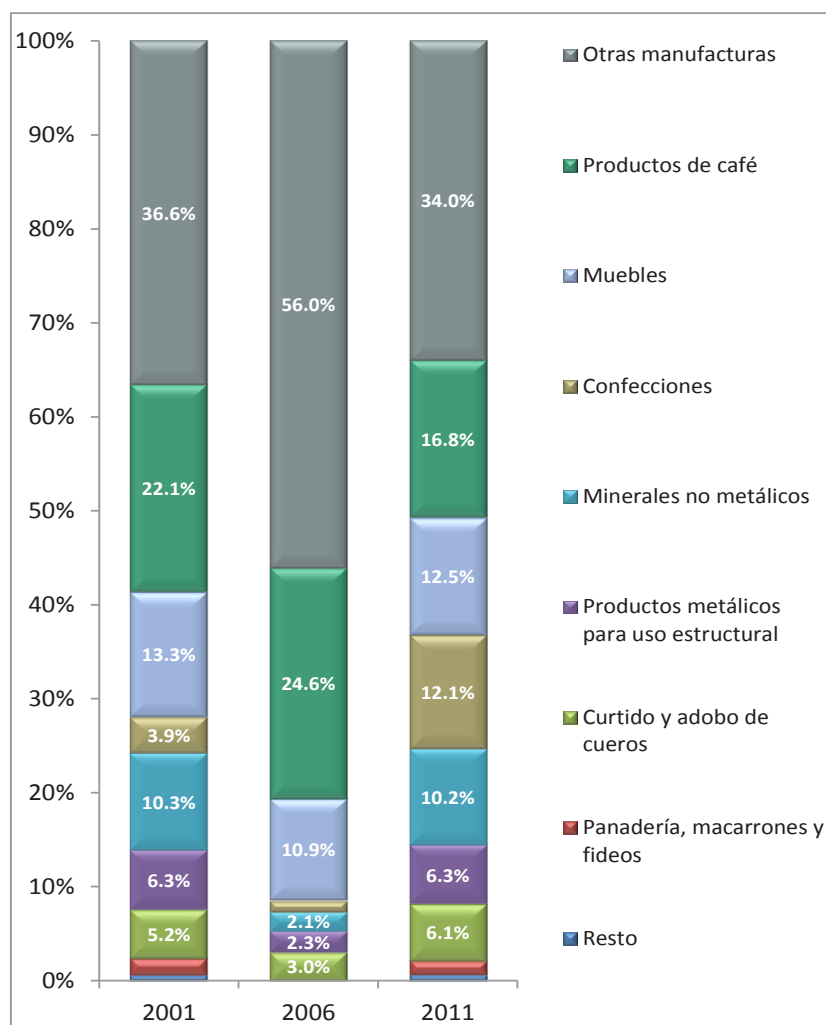


Cálculos propios con información de las Cuentas Departamentales del DANE.

La Gráfica 2 presenta la composición del sector Industria para los años 2001, 2006 y 2011. Esta se encuentra muy dispersada en varios subsectores (Otras Manufacturas ha tenido una participación por encima del 30%), aunque se destacan los subsectores de Productos Derivados del Café y Muebles. La participación del primer sector se explica por la reconversión de su economía comentada anteriormente. No obstante, entre 2006 y 2011 se observa una caída importante de 4 puntos porcentuales en la participación de este subsector. Los sectores que han ido ganando importancia en la región son Confecciones, Minerales no Metálicos, Productos Metálicos de Uso Estructural y Curtidos y Adobo de Cueros. El sector de Productos Metalmeccánicos se ha dinamizado jalonado por el sector de

la construcción. El sector de Curtidos y Cueros se encuentra actualmente incluido en el programa de Rutas de Competitividad de Innpulsa.

Gráfica 2
Quindío: Evolución de la composición del sector Industria
(2001, 2006, 2011)

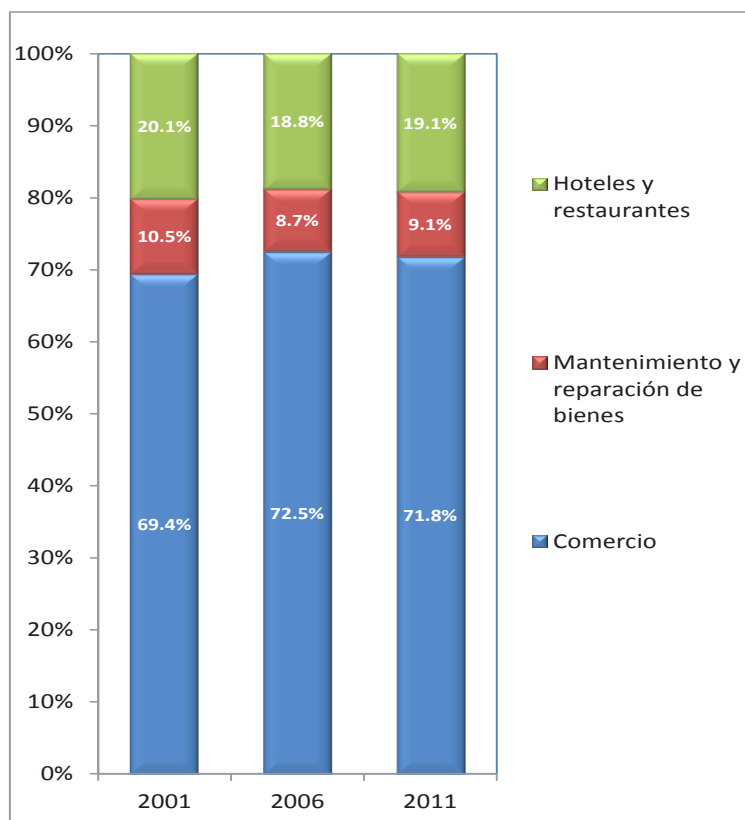


Cálculos propios con información de la Encuesta Anual Manufacturera del DANE.

La Gráfica 3 presenta la composición del sector Comercio para los años 2001, 2006 y 2011. La participación más alta le corresponde al subsector Comercio como tal. Los otros dos subsectores (Mantenimiento y Reparación de Bienes, y Hoteles y Restaurantes) no solo exhiben una participación menor, sino que han exhibido una pequeña caída en su

participación a través del tiempo. Sorprende lo que ha ocurrido con el sector Hoteles y Restaurantes ya que una de las principales apuestas productivas del departamento durante la década de los 90 fue justamente el sector turismo.

Gráfica 3
Quindío: Evolución de la composición del sector Comercio
(2001, 2006, 2011)



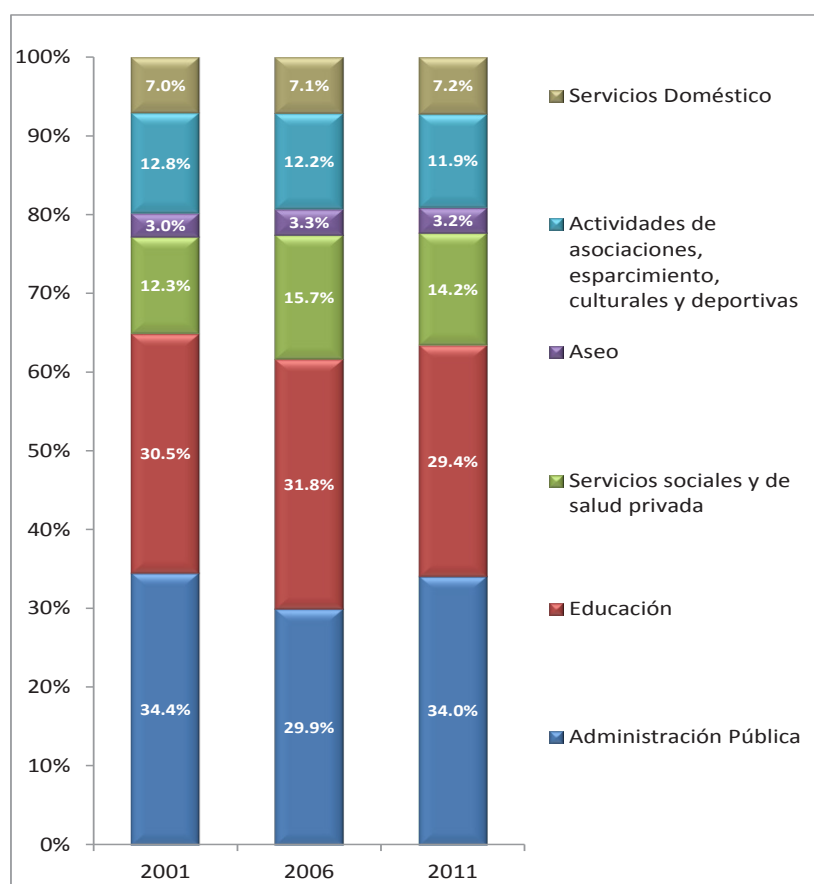
Cálculos propios con información de las Cuentas Departamentales del DANE.

La Gráfica 4 presenta la composición del sector Servicios para los años 2001, 2006 y 2011. Los subsectores presentan una evolución relativamente estable sobre el tiempo. Los dos subsectores más importantes son Administración Pública y Educación (de la cual, parte importante es la educación pública).

En resumen, Quindío es una economía que se basa en los sectores Servicios, Comercio y Agricultura y un cada vez más creciente sector Financiero. El sector Servicios

es claramente jalonado por el sector público y el sector Comercio es jalonado por esta actividad propiamente dicha, dejando un peso relativamente importante a aquellos servicios dirigidos al turismo. La industria tiene poca participación dentro del PIB departamental y ha estado muy dispersa en diferentes subsectores.

Gráfica 4
Quindío: Evolución de la composición del sector Servicios
(2001, 2006, 2011)



Cálculos propios con información de las Cuentas Departamentales del DANE.

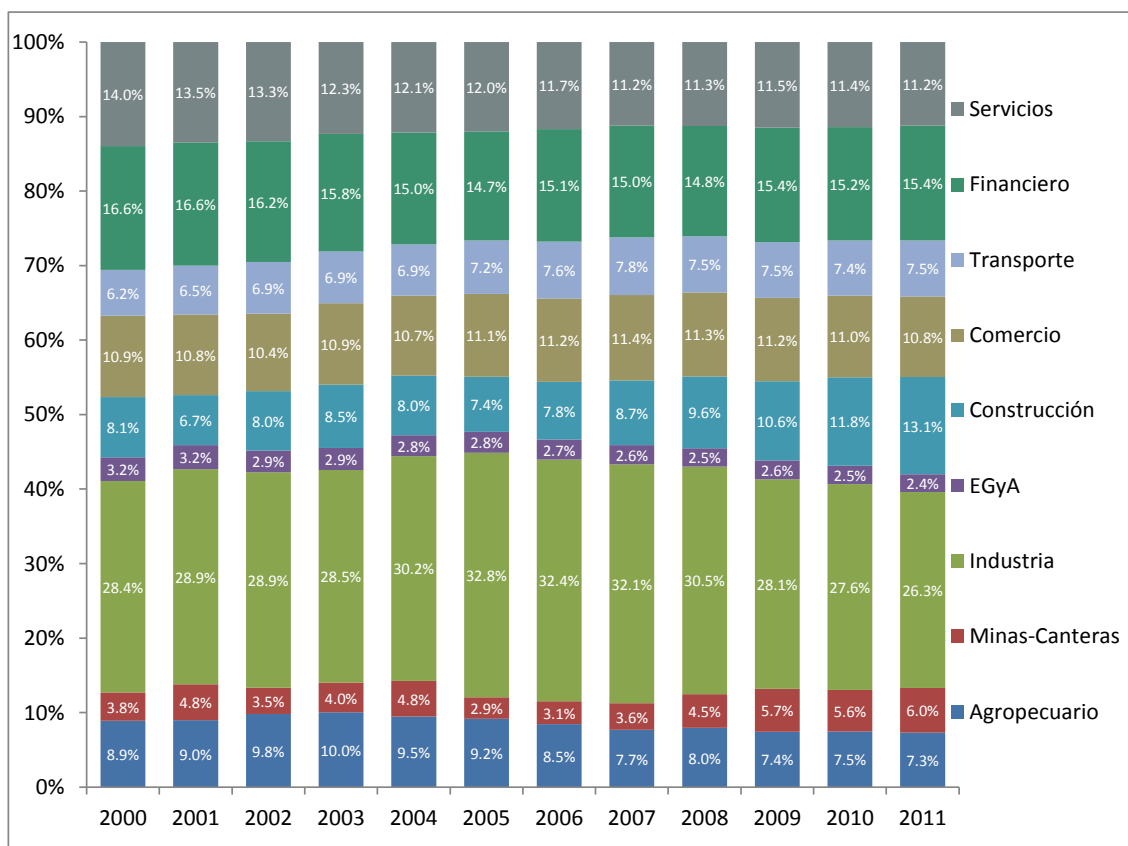
4.2. Santander: Estructura productiva

La Gráfica 5 muestra la evolución de la participación de los sectores productivos en el VA del departamento entre el 2000 y el 2011. El sector más representativo de Santander es

la Industria, con una participación que ha estado alrededor del 28%. Sin embargo, este sector ha ido perdiendo un poco de participación dentro de la economía durante los últimos años, esto debido principalmente a la caída en la producción de la industria de zapatos y de confecciones, las cuales se han visto muy afectadas por la crisis venezolana y la entrada de productos chinos. Los otros dos sectores que han perdido participación son el Financiero y Servicios, mientras la han ido ganando la Construcción y un poco menos el sector de Minas y Canteras. El desarrollo reciente de Bucaramanga (la capital de Santander) junto con su área metropolitana explica que la construcción haya ganado mucha participación dentro de la economía.

Gráfica 5

Santander: Evolución de la participación sectorial en el VA (2000-2011)

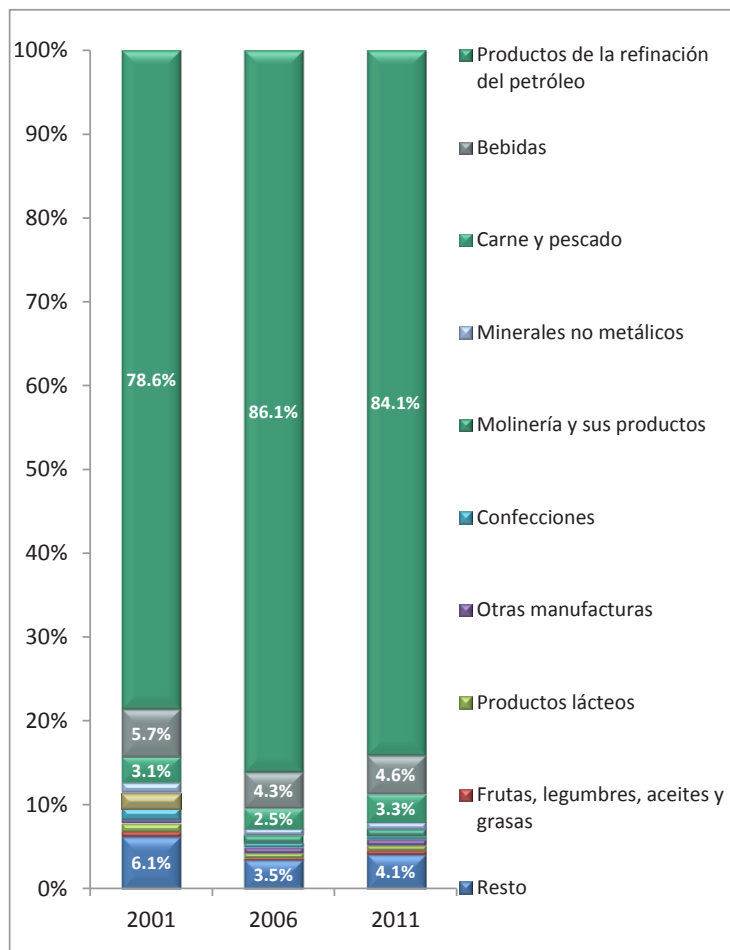


Cálculos propios con información de las Cuentas Departamentales del DANE.

La Gráfica 6 presenta la composición del sector Industria para los años 2001, 2006 y 2011. La industria se encuentra concentrada en el sector Productos de la Refinación del Petróleo. Como se comentó antes, esta industria ha tenido una gran tradición en el departamento. Adicionalmente, en el futuro se espera una ampliación de la refinería de Barrancabermeja con el fin de procesar petróleo pesado, la cual, seguramente seguirá incentivando la concentración de esta industria y de todos los subsectores que se desarrollan a su alrededor.

Gráfica 6

**Santander: Evolución de la composición del sector Industria
(2001, 2006, 2011)**

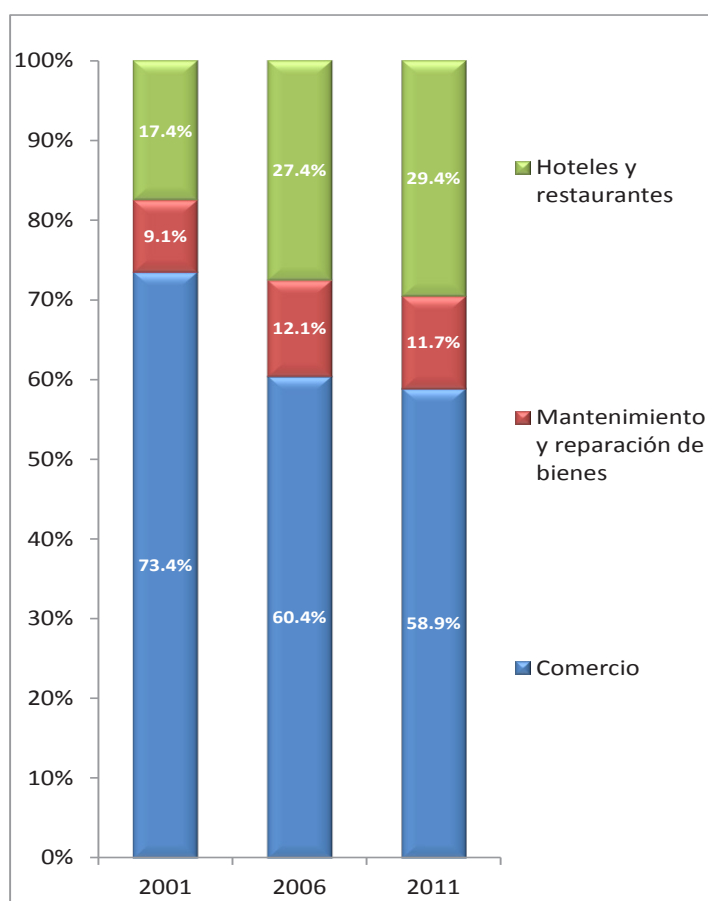


Cálculos propios con información de la Encuesta Anula Manufacturera del DANE.

La Gráfica 7 presenta la composición del sector Comercio para los años 2001, 2006 y 2011. Importante resaltar el aumento en la participación del sector Hoteles y Restaurantes, la cual se ha duplicado durante la última década. Esto es consistente con el impulso que se le ha dado al sector del turismo con la construcción de diferentes parques en la región. Por su parte, la participación del Comercio ha disminuido.

Gráfica 7

**Santander: Evolución de la composición del sector Comercio
(2001, 2006, 2011)**

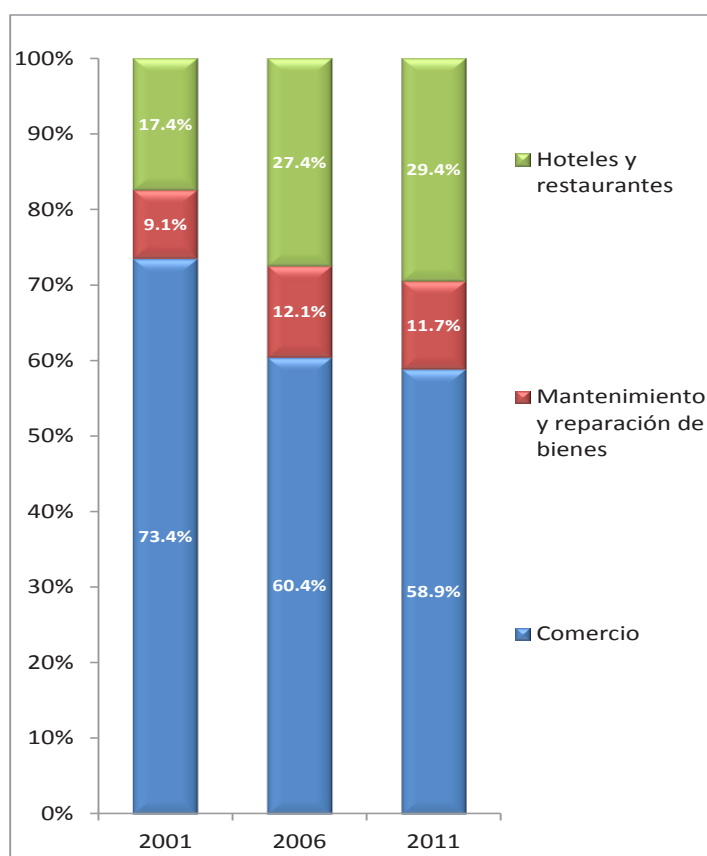


Cálculos propios con información de las Cuentas Departamentales del DANE.

La Gráfica 8 presenta la composición del sector Servicios para los años 2001, 2006 y 2011. Igual que en el caso de Quindío, la participación de la Administración Pública junto con la de Educación son las más altas. Aunque la participación del sector público es mayor que en Quindío, ha habido una clara tendencia a que dicha participación disminuya a través del tiempo.

Gráfica 8

**Santander: Evolución de la composición del sector Servicios
(2001, 2006, 2011)**



Cálculos propios con información de las Cuentas Departamentales del DANE.

En resumen, Santander concentra gran parte de su producción en el sector industrial donde la refinación de petróleo es de lejos el subsector que tiene la mayor participación.

Adicionalmente, el sector de la Construcción ha ido en auge como resultado de su desarrollo económico. Por último, aunque la participación del sector servicios ha ido disminuyendo sobre el tiempo, se presenta un aumento importante de la participación del sector Hoteles y Restaurantes, consistente con el desarrollo del turismo.

5. Análisis de casos

Nuestro objetivo en esta sección es hacer un análisis detallado de tres dimensiones de las PDP en los dos departamentos escogidos: Sus instrumentos, la institucionalidad pública regional y la organización de los actores regionales. Adicionalmente, se desea comparar las experiencias de los dos departamentos, estudiar si una misma directriz de política del gobierno central se ha materializado de forma diferente en cada uno de estos y, de ser así, identificar los factores que puedan explicar dicho resultado.

Para el análisis de todas las dimensiones se realizaron entrevistas a actores involucrados con las PDP a nivel departamental y municipal, tanto del sector público como del sector privado y la academia. Dentro de estos actores se encuentran: los Secretarios de gobernaciones y alcaldías, en particular los secretarios de Desarrollo Económico, de Planeación, de Turismo, de Comercio, etc.; los directivos de las Cámaras de Comercio de las ciudades principales del departamento; los gerentes o directores de las CRC (si se encuentra activa); los dirigentes gremiales; y los profesores universitarios o investigadores de la región con trabajos reconocidos en temas de competitividad, productividad y PDP. El Cuadro 3 presenta el número de entrevistas realizadas por departamento y grupo. Es importante decir que la mayoría de los entrevistados ha participado o se encuentra participando de forma directa en la Comisión Regional de Competitividad (CRC) de cada departamento.

Cuadro 3

Número de entrevistas por departamento y grupo.

Grupo	Quindío	Santander
Secretarios de Desarrollo Económico, Planeación, Turismo, Comercio, etc.	2	3
Directivos de Cámaras de Comercio	1	1
Gerentes de CRC	1	1
Dirigentes gremial	3	2
Profesores e investigadores	2	2
Total	9	9

5.1. Las PDP y sus instrumentos.

En esta sección se indaga la percepción de los entrevistados en cada departamento sobre las PDP implementadas por el gobierno central durante los últimos años. En particular estamos interesados en conocer si estas políticas han respondido a las necesidades de cada región, si su implementación ha tenido continuidad en el tiempo, si se ha contado con los recursos para su financiación y cuáles han sido los principales obstáculos para su desarrollo.

5.1.1. Opinión general sobre las PDP del gobierno central.

En general, los entrevistados reconocen el esfuerzo del gobierno central por promover las PDP a nivel regional. Sin embargo, ven que no ha existido una continuidad en el tiempo y que tan solo durante los últimos tres gobiernos nacionales (últimos 13 años) ha habido algo de continuidad. Ven la construcción del PRC como un ejercicio interesante que ha servido para convocar a los actores relevantes y tratar de construir una agenda común en cada departamento. Sin embargo, como se discutirá más adelante, algunos son escépticos respecto a lo que quedó consignado en estos planes y su ejecución.

La mayoría de entrevistados reconoce que instituciones como el SENA y Bancóldex hacen una tarea interesante en la región. Sin embargo, algunos entrevistados consideran que

el SENA no es suficiente para cubrir las necesidades de capacitación en el departamento dadas sus rigideces internas y su poca capacidad de reacción a los requerimientos del mercado laboral local. Adicionalmente, algunos comentan que esta capacidad de reacción depende muchas veces de la disposición y competencia del director regional de turno. Esta crítica se da principalmente en Santander donde cuentan con centros tecnológicos privados que reaccionan más rápidamente a las condiciones del mercado laboral pero donde el costo de educarse es mayor para las personas. De otro lado, algunos entrevistados consideran que para los empresarios aún es difícil acceder a créditos blandos y que Bancóldex no siempre responde a las necesidades de crédito debido a las exigencias en términos de garantías o colaterales. Esta crítica surge principalmente en Quindío donde no existe una sucursal de la entidad y se percibe poco conocimiento de sus líneas de crédito.

Los entrevistados consideran que casi todos los proyectos del Programa de Transformación Productiva (PTP) están concentrados en los principales centros productivos del país (Antioquia, Bogotá y Valle) y que son pocas las posibilidades que tienen sus departamentos cuando se postulan a estos proyectos. En los dos departamentos existe la percepción de que los programas de Innpulsa son buenos y pertinentes y que en general sus funcionarios son cercanos a la región y le dan un buen trato a sus clientes. Sin embargo, algunos piensan que los trámites para aplicar a los proyectos de Innpulsa son complejos y que la entidad pide muchos requisitos para poder aplicar a sus programas.

En cuanto a temas de infraestructura y logística, la mayoría de entrevistados expresa un gran abandono del gobierno central a la hora de responder a las necesidades y requerimientos de la región. Por ejemplo, algunos entrevistados en Santander mencionaron el caso de la carretera que une Bucaramanga con Cúcuta, ciudad capital de Norte de Santander, uno de los departamentos vecinos y con los que más relaciones económicas tiene el departamento. En la región llevan muchos años pidiendo una carretera en buen estado y que disminuya considerablemente el tiempo de transporte entre las dos ciudades. Sin embargo, el gobierno central no ha tenido hasta ahora en cuenta dicha solicitud. De otro lado, muchos de los entrevistados en Quindío mencionaron el caso del proyecto vial que permite convertir a la región en un punto logístico que comunica occidente (principalmente el departamento del Valle) con el resto del país. Llevan años detrás de este proyecto y sólo recientemente el gobierno central ha empezado a prestarle atención. No

obstante, en los dos departamentos los entrevistados reconocen que el gobierno central ha empezado a planear o a desarrollar proyectos importantes en cada departamento.

Algunas personas llaman la atención sobre la falta de articulación entre los ministerios a nivel nacional para implementar y desarrollar proyectos productivos. Por ejemplo, un proyecto de infraestructura debe pasar por lo menos por cuatro ministerios; al no estar estos ministerios coordinados, las demoras burocráticas hacen que los proyectos tarden mucho en iniciarse. Algunos entrevistados también llaman la atención sobre el mal desempeño de Colciencias. Critican que se haya concentrado en la distribución de las regalías para inversión en ciencia y tecnología y que haya abandonado su labor de promover y financiar investigación pertinente para las regiones y el país. Más aún, algunos se quejan del bajo perfil que tienen sus directivas y en lo politizada que se encuentra la institución.

Una cuestión particular surge en Quindío pero no en Santander. En Quindío se considera que las políticas del gobierno central tienen poca difusión en el departamento y que en general hay poco conocimiento en el sector privado de las convocatorias de proyectos de desarrollo productivo que hace el gobierno central. No obstante, algunos consideran que el sector privado es el que tiene poco interés en estas políticas y que las únicas políticas que le interesan son las de tipo asistencialista a través de subsidios.

5.1.2. Pertinencia y continuidad de las PDP del gobierno central.

En el tema de pertinencia de las PDP del gobierno central existe una gran diferencia entre los dos departamentos analizados. En Quindío existe una impresión generalizada de que la política se ha construido de forma centralizada, sin tener en cuenta las necesidades regionales. Piensan que en algunos casos las políticas coinciden con las necesidades de la región, pero que no fueron hechas pensando en las necesidades de ésta. Otros entrevistados sugieren que las políticas del gobierno central están bien sobre el papel pero no se materializan en la región. Por el contrario, en Santander consideran que en términos generales la política sí responde a sus necesidades, aunque existen casos puntuales en los cuales esto no ocurre. El ejemplo más citado es el caso de la infraestructura, donde consideran que el gobierno central no ha alineado sus proyectos con las necesidades de la región.

Nuestra impresión al respecto es que en Santander han tomado las PDP del gobierno central como la única alternativa existente y han trabajado de la mejor forma para explotarla a su favor. Sin embargo, en Quindío esto no ha ocurrido y se sigue pensando que las políticas son “recetas” provenientes de la capital y que no responden a las necesidades regionales. No obstante, también pensamos que ha faltado mucho más trabajo del gobierno central en conocer mejor a las regiones y sus capacidades productivas para así formular políticas de mayor impacto local.

Sobre la continuidad en el tiempo en la aplicación de las PDP, la mayoría de los entrevistados se concentró en la continuidad de las políticas consignadas en sus respectivos PRC. Aquí también existen diferencias dramáticas entre las dos regiones. En Quindío consideran que no ha habido continuidad, mientras en Santander sí. Esta percepción se debe a que la CRC de Santander siempre ha tenido un papel activo en la región desde su creación, mientras que, la CRC de Quindío, al igual que la de muchos departamentos del país, se desintegró después de la construcción del PRC. Como se explicará luego, la gran diferencia entre las dos regiones es que en Santander ha sido el sector privado el que asumió el liderazgo de la CRC y ha puesto los recursos para su funcionamiento, mientras que, en Quindío, ni los gobernantes locales ni el sector privado han tomado este liderazgo. Esto explica por qué la agenda de competitividad y productividad en Santander se ha ido ejecutando mientras que la agenda en Quindío se ha quedado en el papel.

Algunos puntos respecto a la continuidad de la política del gobierno central fueron mencionados. Por ejemplo, en Quindío existe la percepción de que han existido cambios constantes en las políticas los cuales han desgastado a los actores de la región y, dados los pocos resultados obtenidos, han hecho que se pierdan las esperanzas con las nuevas iniciativas. Se menciona por ejemplo el caso de los comités de política y planeación al interior de las regiones impulsados por el gobierno central. En los 90 se implantaron los Consejos Regionales de Planificación (CORPES); luego se pasó a los Comités Asesores Regionales de Comercio Exterior (CARCEs), los cuales fueron los antecesores de las CRC; después se organizaron grupos para la discusión de la Agenda Interna (AI) y luego se implantaron las CRC y los PRC. Al final sienten que ha habido mucha discusión pero pocos resultados. De otro lado y con un matiz diferente, en Santander consideran que, a pesar de los cambios, la política se ha ido consolidando a través del tiempo.

5.1.3. Obstáculos para desarrollar la agenda.

Al indagar sobre los obstáculos que los departamentos han enfrentado para la implementación de su agenda regional de competitividad y productividad, tanto en Quindío como en Santander surgieron tres elementos comunes aunque con diferentes matices e intensidad: factores políticos, escasos recursos y falta de asociación privada.

Uno de los principales obstáculos en Quindío está relacionado con el cambio de los gobiernos locales. En todas las gobernaciones y alcaldías de Colombia hay cambio de gobierno cada cuatro años y no existen posibilidades de reelección. Esto ha implicado que con cada cambio de gobierno exista un cambio de política que no necesariamente le da continuidad a las PDP implantadas por el gobierno anterior o a aquellas consignadas en el PRC. Por ejemplo, el gobernador anterior de Quindío incentivó la CRC durante su gobierno. No obstante, cuando entró la nueva administración, la CRC fue cerrada y no volvió a operar. Algunas personas consideran que este tipo de cosas ocurren por la existencia de celos personales. Recientemente se reactivó la comisión con los recursos que el departamento consiguió a través de la convocatoria de Innpulsa para reactivar las CRC en el país. Sin embargo, como discutiremos adelante, nuestra impresión es que este interés se dio más por la existencia de recursos del gobierno central que por un verdadero interés en retomar la agenda.

El cambio de gobiernos locales no es un obstáculo tan traumático en Santander, aunque se reconoce que hay que trabajar más fuerte cuando esta circunstancia se presenta. Se considera que el gobernante que recién entra a su cargo usualmente no le da la importancia requerida al tema de competitividad y productividad y es labor del sector privado mostrarle su importancia. La gran diferencia entre Quindío y Santander en este respecto es que Santander cuenta con un sector privado consolidado alrededor de la Cámara de Comercio (CC) y la CRC que asume la labor de hacer menos traumático los cambios de gobierno. En Quindío, la falta de un sector privado más institucionalizado y fuerte no ha permitido que esto ocurra. El tema político más complicado en Santander pasa por tener representantes en el ejecutivo nacional (Cámara o Senado) que no se ponen de acuerdo en las necesidades que se le deben transmitir al gobierno central para avanzar en temas de competitividad y productividad. Al no contar con esta bancada unificada en el

legislativo nacional, el gobierno central ha perdido interés en los requerimientos de la región.

En cuanto al tema de recursos, se considera que los problemas y las soluciones para el desarrollo productivo de las regiones ya han sido identificados, pero que los recursos son escasos para desarrollar las políticas requeridas. Las regiones dependen de manera importante de los recursos que el gobierno central asigne a las PDP y naturalmente estos nunca resultan ser suficientes. Este problema también surge con mayor intensidad en Quindío que en Santander. Por último, la falta de asociación privada es otro factor que surge en los dos departamentos. En general, los encuestados creen que existe una mentalidad individualista que no ha dejado desarrollar asociaciones y clústeres bien organizados en las regiones. Como en los casos anteriores, este problema es más latente en Quindío que en Santander.

Aparte de estas cuestiones que son compartidas por las dos regiones, en Santander aparecen dos problemas puntuales adicionales y quizás, de mayor relevancia para la región. El primero es la falta de mentalidad exportadora de los empresarios, lo cual atribuyen a la falta de ambición de éstos y al temor de enfrentarse a mercados internacionales. El segundo problema es la carencia de infraestructura adecuada para avanzar en competitividad y productividad el cual ya ha sido discutido anteriormente.

5.1.4. Políticas prioritarias.

Por último se indagó sobre las PDP que se consideran prioritarias en cada departamento. Aquí las respuestas fueron muy diferentes entre regiones. En Santander se considera que las tres políticas más importantes son el bilingüismo, la infraestructura e incentivar la cultura del emprendimiento exportador. La primera resulta importante por la vocación turística de la región. Según uno de los entrevistados, existen restricciones institucionales a nivel nacional que no permiten su desarrollo: “no existe una buena oferta de profesores bilingües dentro del magisterio y contratar profesores bilingües que no pertenezcan al magisterio en los colegios públicos está prohibido por ley”.

En Quindío no hubo mucha coincidencia dentro de los entrevistados sobre las PDP consideradas como muy necesarias. Se nombraron políticas que incentiven las asociaciones público-privadas y privadas, la necesidad de identificar negocios con potencial económico

que no necesariamente sean de vocación exportadora, la necesidad de tener una política de educación para entender la importancia del tema de la competitividad y una política de turismo más fuerte y consolidada.

Los dos casos muestran la diferencia que existen entre los departamentos en el grado de consenso sobre las políticas requeridas. Como veremos más adelante, dicha falta de consenso y priorización quedó plasmada en los respectivos PRC de cada departamento.

5.2. Institucionalidad pública regional.

Además del respectivo gobernante (alcalde o gobernador), cada sub-jurisdicción en el país cuenta con un conjunto de secretarías (un tipo de ministerio a nivel jurisdiccional) las cuales se encargan de los diferentes aspectos de la política regional. En ninguna jurisdicción existe una secretaría encargada exclusivamente del tema de PDP. Usualmente existen diferentes secretarías (como la Secretaría de Desarrollo, la Secretaría de Planeación, la Secretaría de Desarrollo Agrícola, la Secretaría de Educación, la Secretaría de Turismo, etc.) involucradas en temas de PDP.¹² En particular, este es el caso de la gobernación de Santander y de las alcaldías de Bucaramanga (capital de Santander) y Armenia (capital de Quindío). No obstante, en la gobernación del Quindío se ha creado recientemente una secretaría de Comercio, Industria y Turismo, y en Bucaramanga existe una oficina asesora en temas de competitividad y productividad que no alcanza el nivel de una Secretaría.

En esta sección preguntamos a los entrevistados cuán funcional son estas instituciones departamentales y municipales públicas (las gobernaciones, las alcaldías y sus respectivas secretarías) para captar los requerimientos de la región y traducirlos en PDP que sean implementadas eficazmente.

5.2.1. Poder de decisión de las agencias regionales.

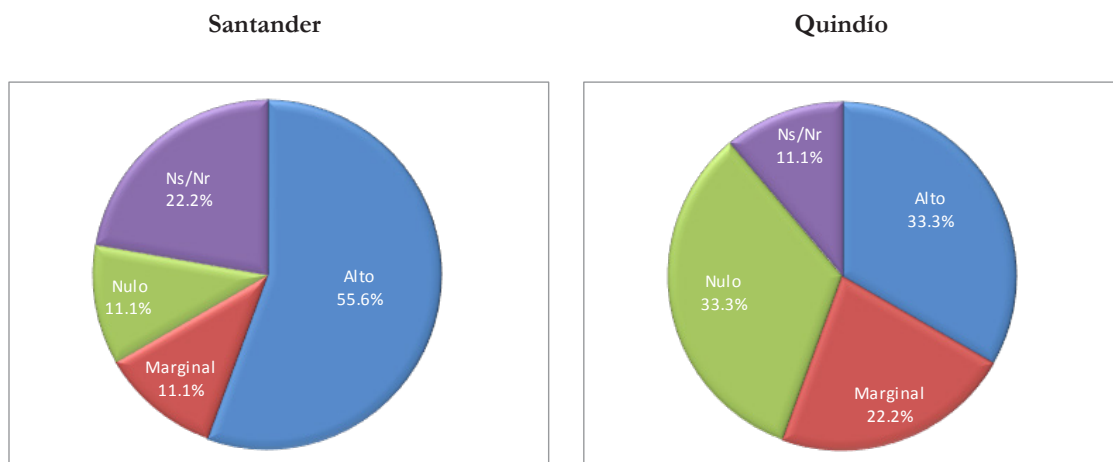
La Gráfica 9 presenta la percepción de los entrevistados respecto al poder de decisión de aquellas agencias públicas relacionadas con el tema de PDP. Como se observa, la mayoría de los entrevistados en Santander consideran que las agencias tienen un poder de decisión alto (55.6%), siendo mucho menos aquellos que consideran que este poder es

¹² Esta estructura organizacional es similar a la que se observa a nivel nacional, aunque en este nivel por lo menos existe un ministerio (el de Comercio, Industria y Turismo) que trata de asumir el liderazgo en el tema.

nulo (11.1%) o marginal (11.1%). El resto de los entrevistados o no saben (Ns) o no responden (Nr). Entre tanto, en Quindío existe una mayor percepción de que el poder de decisión es nulo (33.3%) o marginal (22.2%). Consecuentemente, existe una menor percepción de que este poder es alto (33.3%). Así, en Quindío existe una mayor percepción de la falta de poder que ejercen las agencias locales en los temas de PDP. Este resultado es difícil de entender ya que todas las gobernaciones, alcaldías y secretarías del país cuentan, desde un punto de vista administrativo, con el mismo poder para tomar decisiones. Quizás esto se deba a que en Quindío no se observa un sector público regional activo desarrollando PDP y a que se considera que es el gobierno nacional el que tiene el poder para hacerlo.

Gráfica 9

Poder de decisión sobre las PDP de las agencias públicas locales



Cálculos propios con información de encuestas realizadas.

De otro lado, en ambas regiones e independientemente del poder de decisión reportado, los entrevistados consideran que falta liderazgo de las agencias públicas locales para ejecutar PDP. En particular consideran que los gobiernos locales de turno están buscando resultados de corto plazo los cuales se logran con políticas asistencialistas y no con políticas estructurales de largo plazo que mejoren la productividad y competitividad de

las regiones. La frase más pronunciada a este respecto fue: “este tipo de políticas no dan votos en las elecciones”.

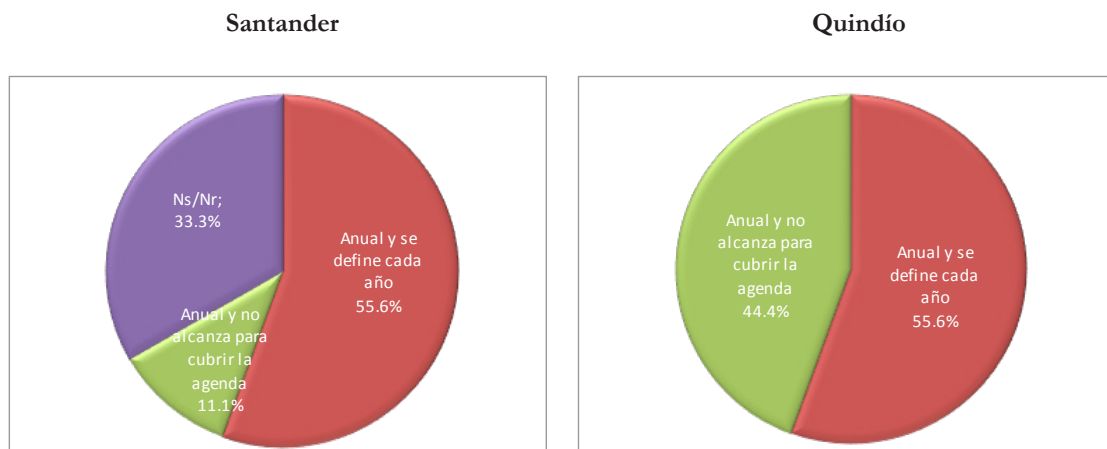
5.2.2. Disponibilidad de presupuesto.

La estructura organizacional de las alcaldías y las gobernaciones mencionada al inicio de esta sección hace que el presupuesto relacionado con las PDP quede distribuido en diferentes secretarías. Cada gobernante en cada jurisdicción presenta anualmente ante el legislativo local un presupuesto de gastos para su aprobación, el cual, en principio, debe ser consistente con el PD local. Así, cada una de las secretarías cuenta con recursos programados anualmente para el desarrollo de su política.

La Gráfica 10 presenta la percepción de los entrevistados sobre la disponibilidad de presupuesto de las agencias públicas locales para el desarrollo de las PDP. Las alternativas de respuesta a esta pregunta son: (1) existe un presupuesto multianual; (2) existe un presupuesto anual que se define cada año y alcanza para cubrir la agenda; (3) existe un presupuesto anual que se define cada año y no alcanza para cubrir la agenda; (4) Ns o Nr. La mayoría de los entrevistados en los dos departamentos considera que existe un presupuesto anual que alcanza para cubrir la agenda (55.6% en los dos departamentos). Sin embargo, un porcentaje importante en Quindío (44%) considera que este presupuesto no es suficiente para cubrirla. Este porcentaje es menor en Santander (11%). El 33% de los entrevistados en esta región reportaron Ns o Nr.

Gráfica 10

**Disponibilidad de presupuesto para desarrollar la agenda de las PDP
de las Agencias públicas locales**



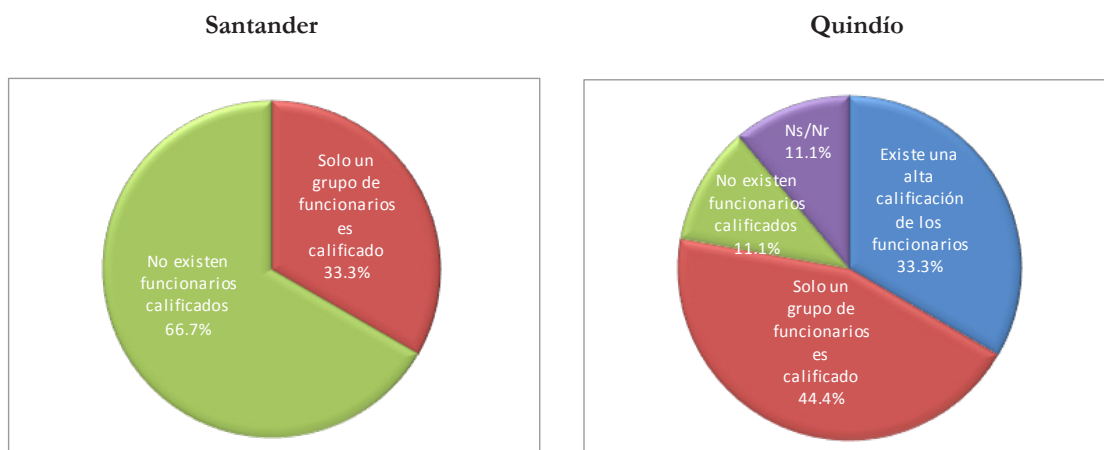
Cálculos propios con información de encuestas realizadas.

5.2.3. Liderazgo y capacidad técnico profesional.

La Gráfica 11 muestra la percepción de los entrevistados respecto a la capacidad técnico profesional de las personas a cargo de desarrollar la PDP en la gobernación y las alcaldías. Las alternativas de respuesta a esta pregunta son: (1) existe una alta calificación de los funcionarios; (2) solo un grupo de funcionarios está bien calificado; (3) no existen funcionarios bien calificados; (4) Ns o Nr.

Gráfica 11

Nivel de calificación profesional de los funcionarios que ejecutan las PDP



Cálculos propios con información de encuestas realizadas.

Interesante, en Santander califican peor estas capacidades que en Quindío, siendo mayor el porcentaje de personas que dicen que no existen funcionarios bien calificados (66% contra 11% en Quindío). Independientemente de esto, los entrevistados en las dos regiones mencionan que, a pesar de que las personas a cargo de las PDP cuentan con un nivel de educación alto, esta educación y su experiencia no son suficientes para desarrollar adecuadamente las políticas. Esto ocurre porque en la mayoría de los casos los funcionarios son nombrados con el fin de satisfacer demandas burocráticas, haciendo que sus capacidades no sean necesariamente las requeridas para el cargo.

5.2.4. Evaluación de la política.

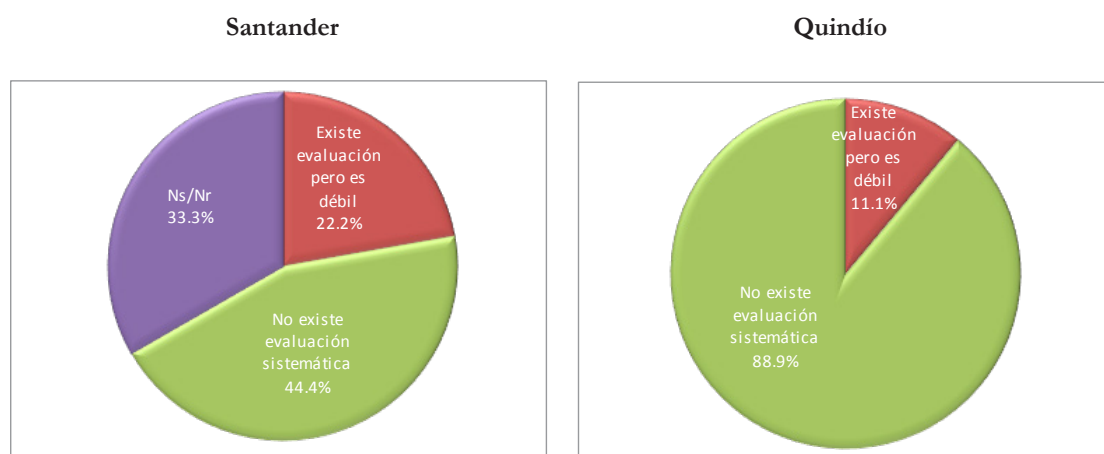
Como se comentó anteriormente, las políticas a ser desarrolladas por los gobernantes regionales quedan consignadas en el PD de la jurisdicción. No obstante, también existen los PRC, los cuales incorporan las estrategias y proyectos para mejorar la competitividad y la productividad en la región acordados en la respectiva CRC. Se les preguntó a nuestro entrevistados por la evaluación de las PDP contempladas en ambos documentos.

En las dos regiones hay consenso en que los PD son evaluados por lo menos una vez al año. Sin embargo, al preguntar por la evaluación de los PRC la situación es diferente. La

Gráfica 12 presenta la percepción de los entrevistados respecto a la existencia de una evaluación sistemática de los PRC en cada región. Las alternativas de respuesta a esta pregunta son: (1) existe una evaluación sistemática; (2) la evaluación existe pero es débil; (3) no existe una evaluación; (4) Ns o Nr.

Gráfica 12

Evaluación de los PRC



Cálculos propios con información de encuestas realizadas.

Como se observa, la mayoría de entrevistados en las dos regiones responde que no existe una evaluación del cumplimiento del PRC, siendo el porcentaje mucho más alto en Quindío (88.9%) que en Santander (44.4%). Es importante decir que algunas de las personas entrevistadas mencionaron que no consideraban importante una evaluación sistemática (anual) de la ejecución del PRC ya que, en la mayoría de los casos, las políticas son de largo plazo y su desarrollo requiere más de un año para ser evaluadas.

5.2.5. Coordinación de las agencias públicas a cargo de las PDP.

Como se mencionó anteriormente, en ninguno de los dos departamentos analizados existe una secretaría única que se ocupe exclusivamente de los temas de desarrollo productivo. Lo que se encuentra en cada jurisdicción es por lo menos cuatro o cinco secretarías, cada una desarrollando temas específicos de las PDP. La forma como se

coordinan estas políticas entre las diferentes secretarías debería estar consignada en el PD de cada jurisdicción, el cual es liderado por el gobernante de turno. El presupuesto asignado a cada secretaría y/o programa se discute en el respectivo ente legislativo de cada jurisdicción año a año. Claramente, en la construcción de este presupuesto también entran los diferentes intereses de los representantes del legislativo.

Los entrevistados reportaron un alto grado de coordinación entre las agencias dentro de una misma jurisdicción. Por el contrario, los entrevistados identificaron fallas de coordinación entre las agencias de las diferentes jurisdicciones. Por ejemplo, en Santander consideran que existe una buena coordinación de las políticas entre cada una de las principales alcaldías del departamento (con excepción de la de Barrancabermeja) y la Gobernación. Sin embargo, consideran que existen fallas de coordinación entre las diferentes alcaldías del área metropolitana de Bucaramanga (conformada por Bucaramanga, Girón, Piedecuesta y Floridablanca), las cuales han impedido el desarrollo de proyectos comunes necesarios para el área.

Este problema de coordinación es mucho más complicado en Quindío, donde la coordinación entre la Gobernación y la Alcaldía de la capital (Armenia) es nula. En el departamento ha existido históricamente una pelea interna entre el gobernador de turno y el alcalde de turno de la capital que se ha incrementado durante las últimas administraciones. Esto ha creado una disociación de objetivos comunes entre las dos jurisdicciones que no ha permitido un avance en la agenda de competitividad. Básicamente existe dos PD que van por separado y que no han involucrado con igual intensidad e importancia la agenda propuesta en el PRC.

Esta falta de coordinación entre agencias de diferentes sub-jurisdicciones es una clara muestra de la falta de alineación discutida en la sección 2. Al existir gobiernos diferentes, con PD separados y sin un componente que permita alinearlos (por ejemplo, el PRC), lo que se termina observando en el mejor de los casos es una falta de coordinación en las políticas o, en el peor de los casos, una ausencia de proyectos comunes entre las sub-jurisdicciones.

5.3. Organización de los actores regionales.

Se ha constatado que la asociación entre el sector público y el sector privado es beneficiosa para el logro de acuerdos en torno a la definición de una agenda de desarrollo productivo y su eficaz implementación (Devlin y Moguillansky, 2011). Colombia ha sido un líder en la región en la creación de una institucionalidad tanto nacional (con la CNCI) como regional (con las CRC) que facilita el dialogo entre el sector público y privado. En esta sección analizamos el papel y funcionamiento de las CRC en los dos departamentos que venimos estudiando.

Como se mencionó anteriormente, en los departamentos de Colombia la articulación entre el sector público y privado en torno a las PDP corresponde principalmente a las CRC. A estas comisiones les corresponde generar los espacios para que se desarrollen alianzas público-privadas con el fin de remover las fallas que no permiten el desarrollo y crecimiento del aparato productivo. Cuando las CRC no toman este papel activamente, son las diferentes asociaciones privadas las que hacen este trabajo de forma independiente. En este sentido, las Cámaras de Comercio (CC) también juegan un papel importante en dicha articulación.

A partir de 2007, el gobierno central, a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, impulsó la creación de las CRC destinando recurso para su funcionamiento. Entre el 2007 y el 2009 se conformaron las comisiones en cada departamento y en el 2012 todas las comisiones habían producido su Plan Regional de Competitividad (PRC). La esperanza del gobierno central era que las CRC tomaran vuelo propio en cada departamento y siguieran impulsando la agenda consignada en los PRC. Esto solo ha ocurrido en algunos pocos departamentos del país. Al agotarse los recursos que el gobierno central destinó a las CRC, muchas de estas dejaron de funcionar. Recientemente, Innpulsa sacó 21 convocatorias para reactivar las CRC y ya se han empezado a reactivar algunas de éstas.

Este funcionamiento intermitente de las CRC sugiere que en la mayoría de los departamentos no han existido incentivos claros para mantenerlas en funcionamiento. Sólo en la medida en que el gobierno central ha destinado recursos para su funcionamiento, los departamentos han respondido y reactivado sus CRC. Una posible explicación de esto es

que los departamentos esperan que sea el gobierno central el que financie las CRC ya que su creación fue una política implementada desde la nación. Esto sugiere que tanto el sector público local como el sector privado o no han entendido o no han visto las ventajas que estas comisiones podrían tener para la región. De otro lado, surge la duda de si los departamentos tienen un interés genuino en aprovechar las comisiones para echar a andar la política de competitividad y productividad o si, por el contrario, su único interés está en poder contar con recursos del gobierno central para poner a funcionar la burocracia local.

Quindío es una buena muestra de lo que ocurrió con las CRC en el país. Apenas se acabaron los recursos que el gobierno central dispuso para la construcción de los PRC, la CRC empezó a desacelerar su ritmo de trabajo hasta quedar totalmente inactiva. Adicionalmente, esto coincidió con el cambio de gobierno en el Departamento, donde la nueva administración mostró poco interés en la comisión por considerarla una iniciativa del gobierno local anterior. Esto muestra la poca legitimidad que la CRC tenía dentro de los actores políticos de la región. Quizás, de haber tenido una mayor legitimidad, la gobernación hubiera procurado mantenerla activa.

De otro lado, la carencia de un sector privado organizado y con liderazgo, no permitió que la CRC de Quindío fuera liderada por este sector. Después de la caída del sector cafetero y de las instituciones que se habían forjado alrededor de este (principalmente el Comité de Cafeteros), no se volvieron a ver en la región instituciones privadas con capacidad organizativa, de liderazgo y de acción. Más aún, existe la percepción de que el sector privado se encuentra dividido en dos grupos que buscan dominar la CC de Armenia. Un grupo pertenece a la actual dirigencia, la cual lleva en el cargo más de 20 años. El otro grupo lo conforman aquellos que piden el cambio generacional. Esto ha hecho que la CC haya perdido legitimidad en una parte importante del sector privado.

Sin embargo, es interesante ver que, ante la disponibilidad de recursos del gobierno central para la reactivación de la CRC (a través del programa de Innpulsa), la gobernación inmediatamente reaccionó para poder acceder a los recursos. Algunos de los entrevistados comentaron que el objetivo de reactivarla era aprovechar los recursos del gobierno central para alimentar la burocracia local, más que un interés genuino por promover la comisión. Más aún, muchos de los entrevistados comentaron que la gobernación estaba tratando de

tomar el liderazgo de la comisión con el fin de disminuir la participación de los actores privados en esta y enfrentar así menos tensiones a la hora de desarrollar su PD. Así, queda la duda de si este nuevo empujón del gobierno central por promover las CRC terminará funcionando. En la medida en que las regiones no entiendan y vean la utilidad de las CRC será difícil ver un buen resultado en el mediano plazo.

Una experiencia diferente ha tenido Santander. En este departamento fue el sector privado, con el liderazgo de la CC de Bucaramanga, el que empezó impulsando la creación de la CRC y el que ha seguido sosteniendo su funcionamiento. El hecho de tener una comisión liderada por el sector privado y despolitizada tanto de la gobernación como de las alcaldías es considerado por la mayoría de los entrevistados como el principal factor que ha permitido a la región contar con una CRC fuerte y activa. Adicionalmente, el nivel que se le ha dado a la gerencia de la CRC ha estado muy por encima del que se le ha dado en otras regiones. Por ejemplo, la primera gerente de la comisión que se nombró poseía un nivel de liderazgo reconocido no solo a nivel regional sino también nacional. Esto es una clara muestra de la importancia que le dieron a la CRC en la región desde su inicio.

Con este grado de legitimidad y con el apoyo de la CC de Bucaramanga, institución que también cuenta con un alto grado de legitimidad dentro del sector privado y público local, a los gobiernos locales les ha correspondido aceptar una relación directa y relativamente fluida con los diferentes actores de la CRC. Algo importante que ha entendido el sector privado de la región es que los gobiernos locales (y también el nacional) cambian cada cuatro años y que le corresponde a este sector mostrarle a cada gobernante nuevo la importancia de generar y desarrollar PDP para la región. Uno de los logros fundamentales de la CRC es haber podido introducir muchos de los proyectos del PRC dentro del PD del departamento. Este mecanismo ha permitido eliminar parte de las tensiones entre los dos planes y ha permitido que el gobierno local incluya dentro de su presupuesto recursos para desarrollar la agenda de competitividad y productividad. Santander es una buena muestra de cómo la organización del sector privado puede tener incidencia en las decisiones del sector público. A pesar de esto, entre los actores de la región hay algún grado de incertidumbre respecto a la sostenibilidad financiera de la CRC hacia el futuro.

Adicional a los problemas de funcionamiento de la CRC en Quindío, también existen problemas de fondo con el PRC que lograron concertar. Aunque en el departamento trataron de seguir el modelo de Antioquia para desarrollar este plan, se terminaron incorporaron todos los proyectos propuestos por todos los sectores, obteniendo así un PRC de fácil consenso pero de difícil ejecución.¹³ Contrario a esto, en Santander tuvieron en cuenta las prioridades sectoriales del gobierno central para hacerlas compatibles con las prioridades de su PRC y con su aparato productivo. Nuestra impresión al respecto es que en Santander supieron aprovechar mejor la oportunidad del PRC para alinear sus fortalezas económicas con los objetivos del gobierno central. Esto no ocurrió en Quindío, donde le apuntaron a una gran variedad de cosas que se han quedado en el papel.

Nuestro análisis permite descubrir la falta de incentivos que tienen las gobernaciones para consolidar las CRC y poner en marcha los PRC. Una de las razones por las cuales las CRC no han despegado es porque los gobiernos regionales no cuentan con recursos para su sostenimiento. No obstante, existen razones más de fondo para que esto ocurra. Primero, existe poco interés en los gobiernos locales en temas de competitividad y productividad. Los gobiernos prefieren invertir sus recursos en políticas que afecten directamente a sus votantes en el corto plazo y no en políticas que afecten la productividad y competitividad del sector privado, lo cual, en el largo plazo podría verse reflejado en mejores condiciones económicas de sus votantes. Segundo, los gobiernos locales no tienen claras las ventajas de apoyar las CRC. Tercero, las regiones, al ver que la institucionalidad de la CRC proviene del gobierno central, esperan a que los recursos para su sostenimiento provengan de allí. No obstante, al recibir recursos del gobierno central y al no tener claros los beneficios de las CRC, estos recursos pueden terminar nutriendo la burocracia local sin tener un efecto importante sobre el aparato productivo. Este parece ser el caso de la primera ola de recursos invertidos por el gobierno central en incentivar dichas comisiones. Por último, apoyar las CRC y la ejecución de los PRC les crea tensiones a los gobernadores con el diseño y ejecución del PD y los obliga a incorporar intereses que no necesariamente están alineados con sus intereses políticos.

Ante esta falta de incentivos por parte del sector público local, surge la necesidad de un sector privado organizado que invierta recursos propios para hacerle entender a los

¹³ Un análisis detallado del PRC de Quindío se puede encontrar en Competitiveness (2010).

gobiernos locales la importancia de las CRC y sus PRC, y que asuma el liderazgo de dicha comisión. Este ha sido el caso de Santander, el cual ha logrado sostener su comisión y hacerle entender al sector público local lo importante de las políticas de competitividad y productividad. No obstante, lo que se observa en Quindío es un problema de acción colectiva entre los actores del sector privado que no ha permitido que esto ocurra. La experiencia de Santander da algunas luces sobre la conveniencia de que el sector privado, con incentivos claros, sea el encargado de liderar las CRC.

6. Conclusiones y recomendaciones.

En este documento se hizo un análisis general de la institucionalidad alrededor de la implementación de las PDP a nivel regional y se usaron dos estudios de caso (Quindío y Santander) para analizar de forma detallada tres dimensiones de estas políticas: Sus instrumentos, la institucionalidad pública regional y la organización de los actores regionales.

Nuestro análisis permitió identificar varias tensiones institucionales y políticas que complican la ejecución de las PDP a nivel regional. Estas tensiones están relacionadas con la falta de alineación en términos de necesidades, objetivos y políticas que existe entre los PD de las diferentes jurisdicciones. De otro lado, la no inclusión de los PRC en los PD de las alcaldías y gobernaciones hace que los esfuerzos de las CRC no se vean reflejados en políticas efectivas. Solo en la medida en que existan PRC con estrategias claras y que sean tenidos en cuenta dentro de los PD en todos los niveles jurisdiccionales se podría garantizar su ejecución. Esto lo ha conseguido parcialmente Santander al lograr que el PRC sea tenido en cuenta en el PD de la gobernación.

En nuestro estudio de casos se identifican algunas diferencias en la forma como las regiones perciben las PDP. Aunque en las dos regiones se considera que ha existido un esfuerzo del gobierno central en impulsar estas políticas, en Quindío hay una mayor percepción de que dichas políticas no responden a sus necesidades y han sido poco efectivas. Por el contrario, en Santander han sabido aprovechar las políticas del gobierno central a su favor, aunque también consideran que muchas de las políticas nacionales no necesariamente coinciden con las necesidades regionales, en particular en el tema de infraestructura. De otro lado en Santander han logrado darle mayor continuidad a la

implementación de las PDP, mientras en Quindío dicha agenda se encuentra estancada. El éxito de Santander se basa en el papel que ha desempeñado el sector privado. Las fallas en Quindío se explican por los problemas políticos entre su gobernación y la alcaldía de Armenia y por la falta de un sector privado organizado y consolidado.

Aunque la reconversión productiva que ha tenido que afrontar el departamento de Quindío durante las últimas dos décadas seguramente puede explicar parte de su mal desempeño económico y aunque la estructura económica más estable de Santander, con un sector industrial fuerte e impulsado por la industria de refinación de petróleo puede explicar parte de su buen desempeño económico, nuestro análisis muestra que las diferencias institucionales y políticas entre las dos regiones podrían explicar también parte de estos desempeños.

Nuestro análisis también permitió descubrir la falta de incentivos que tienen las gobernaciones para consolidar las CRC y poner en marcha los PRC. Si bien a nivel nacional ha existido un interés continuo del gobierno central por sostener e incentivar la CNCI, este interés no ha surgido en las gobernaciones con las CRC. Como se ha discutido, una de las razones aparentes por las cuales las CRC no han despegado es porque los gobiernos regionales no cuentan con recursos para su sostenimiento. Sin embargo, existen razones de fondo, relacionadas con la falta de incentivos, que pueden explicar mejor este resultado.

¿Cómo poner a funcionar la institucionalidad existente? Partimos de la idea de que, como en el caso de Santander, la CRC puede jugar un papel fundamental en la articulación de las PDP a nivel regional. Así, siguiendo la experiencia de Santander, es importante que el liderazgo de las CRC lo tome el sector privado, invirtiendo recursos propios. Esto permitiría darle continuidad a la ejecución de los PRC. El punto fundamental es entonces cómo lograr que los privados asuman el papel que les corresponde donde aún no lo han hecho. Para esto es fundamental crear los incentivos adecuados entre los privados para que resuelvan sus problemas de acción colectiva y se unan alrededor de la CRC. A continuación sugerimos algunas acciones.

Una primera cuestión es que el gobierno central enseñe dentro del sector privado regional (CCs y otras agremiaciones) las bondades y los resultados de los casos exitosos como el de Santander con el fin de mostrar los beneficios que puede traer la articulación de

las PDP alrededor de las CRC. Lo segundo es lograr que en efecto los PRC sean tenidos en cuenta en los PD de los alcaldes y gobernadores. Esta es la única forma de tratar de asegurar que estos planes no queden como un documento más sin utilidad alguna y de dar un incentivo claro a los privados para trabajar conjuntamente con el gobierno local, a través de las CRC, en su ejecución. De paso, esto puede lograr que las tensiones que existen en los PD de los diferentes niveles de jurisdicción se reduzcan al estar alineados en materia de PDP. No obstante, si los PRC se convierten en el eje de la PDP regional y logran introducirse en los PD, es importante que estos planes se revisen para definir sectores productivos clave y estrategias claras para su desarrollo.

Por último, sería importante que los PD del gobierno nacional incorporaran en la medida de lo posible muchas de las políticas sugeridas en los PRC de los departamentos. Esto no solo permitiría empezar a construir unas PDP de abajo hacia arriba, pensando en las necesidades regionales, sino que también le daría incentivos claros al sector privado y a los gobernantes en las regiones para apoyar y sostener las CRC y para hacer un mejor trabajo a través de éstas. Saber que las políticas concertadas en el PRC, en la medida en que estén bien sustentadas, pueden llegar a quedar plasmadas en los PD del gobierno central y por ende, garantizar la consecución de recursos, daría un incentivo claro a todos los actores regionales para que se organicen mejor.

Bibliografía

- Barón, J. D. (2010). Geografía, café y prosperidad en los Andes Occidentales de Colombia. *Revista de Economía del Rosario*, 13(1), 117–190.
- Cámara de Comercio de Armenia. (2011). Entorno económico del Quindío 2011. Armenia.
- Cepeda, L. (2010) ¿Por qué le va bien a la economía de Santander? Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional (135), Banco de la República.
- Competitiveness (2010). Resultados del acompañamiento e identificación de intervenciones piloto. Proyecto: Apoyo a Comisiones Regionales de Competitividad en Colombia (CO-T1079).
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). 1994. “Por una Colombia competitiva.” Documento CONPES 2724. Bogotá, Colombia: CONPES.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). 2006. “Institucionalidad y principios rectores de política de productividad y competitividad”. Documento CONPES 3439. Bogotá, Colombia: CONPES.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). 2008. “Política nacional de productividad y competitividad.”. Documento CONPES 3527. Bogotá, Colombia: CONPES.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). 2010. Informe de seguimiento a la política nacional de competitividad y productividad, Ley 1253 de 2008. Documento CONPES 3668. Bogotá, Colombia: CONPES.
- Church, D. (1984). Santander siglo XIX: cambios socioeconómicos. Carlos Valencia Editores, Bogotá.
- Devlin, R., Moguillansky, G. (2011). Breeding Latin American tigers: Operational principles for rehabilitating industrial policies. United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) & The World Bank.
- Eslava, M., Meléndez, M. (2009). Politics, policies and the dynamics of aggregate productivity in Colombia. *IDB Working Papers Series* 101.

- Eslava, M., Meléndez, M., Perry, G. (2013). Public-private collaboration for productive development in Colombia.
- Fonseca, S., Fúquene, A., Castellanos, O. (2013). La competitividad: visión regional y sectorial. En (Ed.) Castellanos, O., Ramírez, D., Competitividad: apropiación y mecanismos para su fortalecimiento.
- Franco, Z., García, B. (2002). La competitividad del sector exportador en el área metropolitana de Bucaramanga. Colección Creando Región, Universidad Industrial de Santander y Centro de Estudios Regionales (CER).
- Garay, L.J. (1998). Colombia: Estructura industrial e internacionalización 1967-1996. Bogotá, Colombia: Departamento Nacional de Planeación.
- Gaviria, A., Núñez, J. (2003). Evaluating the impact of SENA on earnings and employment. Archivos de Economía 002646. Bogotá, Colombia: Departamento Nacional de Planeación.
- Gómez, A., Restrepo, G., & González, P. E. (2004). Turismo en el eje cafetero. Ensayos sobre Economía Regional (12), Centro Regional de Estudios Económicos del Banco de la República, Manizales.
- Maldonado, A. (2008). Experiencia del departamento de Santander. Economía y Territorio: Territorios Emblemáticos de Colombia. CEPAL – ILPES.
- Maldonado, A. (2010). Desarrollo regional y políticas de promoción del desarrollo económico local: la experiencia de tres departamentos colombianos. Serie Estudios y Perspectivas No. 20. Oficina de la CEPAL en Bogotá.
- Martínez C.A., Ocampo J.A. (2011). Hacia una política industrial de nueva generación para Colombia. Coalición para la promoción de la industria Colombiana. Colombia.
- Meléndez, M., Perry, G. (2010). Industrial policies in Colombia. IDB Working Paper Series No. 126.
- Mejía, J. (2013) Perfil económico del Eje Cafetero: Análisis con miras a la competitividad territorial. MPRA Paper No. 43873. Tomado de: <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/43873/>.

- Nupia, O. (2014) Distribución regional de las políticas de desarrollo productivo en Colombia y brechas regionales en productividad y empleo. Documento CEDE No. 30.
- Ramírez, J. C., Osorio, H., Parra-Peña, R. (2007) Escalafón de la competitividad de los departamentos Colombianos. Serie Estudios y Perspectivas No. 16. Oficina de la CEPAL en Bogotá.
- Ramirez, J.C., Parra-Peña, R. (2009) Escalafón de la competitividad de los departamentos en Colombia 2006. Serie Estudios y Perspectivas No. 19. Oficina de la CEPAL en Bogotá.
- Ramirez, J.C., Parra-Peña, R., Corredor, A., González, L. (2013) Escalafón competitividad de los departamentos de Colombia 2012-2013. Mimeo, Oficina de la CEPAL en Bogotá.
- Restrepo, M., Álvarez, M. A., & Molina, J. (2009). Un acercamiento al modelo de desarrollo del departamento del Quindío. *Sophia*, 5, 35–55.
- Saavedra, J.E., Medina, C. (2012). Formación para el trabajo. Documento CEDE No. 35.
- Singa, J.P. (2007). “ILO database on exporting processing zones.” Working Paper 251. Geneva, Switzerland: International Labour Organization.
- Vallejo, C. (2007). Competitividad y desarrollo humano en el Eje Cafetero. *Ánfora* (22), 6-39. Universidad Autónoma de Manizales.