



Libertad y Orden

**Departamento Nacional de Planeación
República de Colombia**

VISIONES Y AGENDAS DE DESARROLLO ECONÓMICO
EN LOS PLANES DE DESARROLLO
DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

ELECCIONES DE
AUTORIDADES TERRITORIALES
PERÍODO 2008 - 2011



VISIONES Y AGENDAS DE DESARROLLO ECONÓMICO EN LOS PLANES DE DESARROLLO
DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

ELECCIONES DE AUTORIDADES TERRITORIALES PERÍODO 2008 - 2011



DIRECCIÓN GENERAL
Carolina Rentería Rodríguez

SUBDIRECCIÓN GENERAL
Andrés Escobar Arango

DIRECCIÓN TÉCNICA DE DESARROLLO
TERRITORIAL SOSTENIBLE
Oswaldo Aharón Porras Vallejo

CONSULTOR
Hernando González Murillo

SUBDIRECCIÓN DE ORDENAMIENTO
Y DESARROLLO TERRITORIAL
Ana María Arias Cobaleda
Beatriz Elena Gómez Ochoa
Elena Monroy Becerra
Luz Helena Chamorro Arboleda
Óscar Ismael Sánchez Romero
Rodolfo León Cano Blandón

PROYECTO PROFUNDIZACIÓN DE LA
DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA
Anyelina González Castillo
Óscar Sánchez Jiménez

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

VISIONES Y AGENDAS DE DESARROLLO ECONÓMICO
EN LOS PLANES DE DESARROLLO DE LAS ENTIDADES
TERRITORIALES

GRUPO DE COMUNICACIONES Y RELACIONES
PÚBLICAS

Luz Dary Madroñero Pachón
Luz Ángela Andrade Arévalo
Carmen Elisa Villamizar Camargo

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN
Adriana Ponton B.
Fernando Gutiérrez C.

IMPRESIÓN
QUEBECOR WORLD BOGOTÁ S.A
Calle 17 N. 41-34
Teléfonos: 2 08 6030 - Fax: 3 680629

© Departamento Nacional de Planeación
Calle 26 No. 13-19
Teléfonos: 5960300 / 5663666
Bogotá, D.C., Colombia

ISBN: 978-958-8340-26-5

Impreso y hecho en Colombia
Bogotá, D.C., Colombia
Noviembre de 2007

	Presentación	4
Capítulo 1	• La planificación estratégica de largo plazo y los planes de desarrollo	7
Capítulo 2	• Referentes conceptuales sobre visiones de desarrollo, competitividad territorial y su articulación con los planes de desarrollo	13
	2.1 Visiones de desarrollo y competitividad territorial	13
	2.2 Marco conceptual para la articulación de las visiones de desarrollo con los planes de desarrollo	13
	2.2.1 Significado de una visión de desarrollo	15
	2.2.2 Visiones de desarrollo y planes de desarrollo	17
	2.3 Marco conceptual para el diseño de estrategias de desarrollo económico territorial	20
	2.3.1 Territorio y desarrollo territorial	21
	2.3.2 Competitividad territorial	22
	2.3.3 Ventajas comparativas y competitivas	23
	2.3.4 Innovación regional y medios innovadores regionales	24
	2.3.5 Competitividad sistémica	25
	2.3.6 Desarrollo endógeno	28
	2.3.7 El capital social para el desarrollo territorial	30
Capítulo 3	• Aglomeración de empresas, arreglos productivos locales y sistemas productivos territoriales: organizaciones claves para la competitividad	32
Capítulo 4	• Estructura analítica para el diseño de estrategias de desarrollo económico territorial	39
Capítulo 5	• Empalme de la Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad con el Plan de Desarrollo	42
	5.1 Articulación de las AIPCR con los planes de desarrollo	47
	5.2 Las agendas de productividad y la constitución de entornos territoriales competitivos	50
	Conclusiones	53
	Bibliografía	56

Los planes de desarrollo, como los principales instrumentos para la orientación y gestión del desarrollo de las entidades territoriales, han adquirido progresivamente mayor significado y atención, tanto en su diseño como en su ejecución y evaluación. Con tal fin, se han venido incorporando conceptos e instrumentos de planificación estratégica en las metodologías y enfoques tradicionales de planificación en procura de que se constituyan en poderosas herramientas para la asignación y ejecución eficiente de los recursos públicos y con el propósito de actuar de manera efectiva sobre los asuntos cruciales para el desarrollo de las entidades territoriales.

En los últimos períodos de gobierno de las administraciones nacional y territoriales, los temas relacionados con la visión de desarrollo y la competitividad económica se han venido posicionando hasta lograr ser componentes esenciales de las políticas públicas e incorporarse en las propuestas de programas de gobierno y los planes de desarrollo.

El Gobierno nacional ha propuesto una visión de desarrollo a 2019 y ha acompañado a los departamentos en la convocatoria y en la orientación técnica para la elaboración de sus Agendas Internas de Productividad y Competitividad Regional. En este sentido, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), a través de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (DDTS) y, específicamente, de la Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (SODT), se encarga de orientar y coordinar la preparación de políticas y de instrumentos para el desarrollo regional, contribuyendo a la creación de capacidades internas de los territorios, razón por la cual, continúa apoyando el proceso de construcción e implementación de esas Agendas Internas Regionales en los diferentes departamentos del país.

En virtud de lo anterior, se dispone de referentes nacionales de metas y acciones a largo plazo, y de apuestas productivas seleccionadas por cada departamento con las principales acciones estratégicas, que es recomendable tener en cuenta para el diseño y la implementación de los planes de desarrollo de las próximas administraciones territoriales, con el fin de articular las políticas y estrategias nacionales con las regionales y locales.

Para facilitar la mencionada articulación es importante que los actores y las instituciones relacionados con la planificación y gestión de las entidades territoriales asimilen y compartan una serie de conceptos, enfoques de desarrollo y alternativas metodológicas que, desde las perspectivas locales y regionales, propicien el manejo de lenguajes comunes sobre tales temáticas y faciliten la elaboración de sus propios proyectos, así como la articulación de acciones entre sectores y niveles de gobierno.

A través de esta guía se busca aportar criterios conceptuales y metodológicos que orienten a lenguajes comunes para facilitar la articulación de acciones para el desarrollo territorial entre la Nación y las entidades territoriales, así como orientaciones para que las próximas administraciones departamentales y municipales incluyan en sus planes de desarrollo los componentes de visión de desarrollo y de desarrollo económico.

En la guía se expone, inicialmente, la importancia de la articulación de la planificación estratégica de largo plazo con los planes de desarrollo. A continuación se destacan los elementos conceptuales necesarios, tanto para articular las visiones de desarrollo en los planes de desarrollo, como para diseñar estrategias de competitividad territorial. Posteriormente, se hace énfasis en la necesidad de conformar sistemas productivos territoriales, con el fin de planificar e implementar acciones articuladas y coherentes en pro del desarrollo departamental y municipal. Finalmente, se presenta una aproximación metodológica para garantizar el empalme de las Agendas Internas para la Productividad y la Competitividad con los planes territoriales de desarrollo.



CAROLINA RENTERÍA / **Directora**
Departamento Nacional del Planeación, DNP

Capítulo 1.



LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE LARGO PLAZO Y LOS PLANES DE DESARROLLO

Los planes de desarrollo de las entidades territoriales, según la Ley 152 de 1994, están conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazos. En los últimos periodos de gobierno una proporción creciente de administraciones municipales y departamentales ha avanzado en la inclusión de visiones de desarrollo y de estrategias de competitividad como elementos destacados del componente estratégico de sus planes.

¡IMPORTANTE!



La cultura de la planificación y la gestión estratégica con perspectiva de largo plazo, apalancada a través de los planes de desarrollo, se presenta como alternativa potente para complementar los procesos de planificación tradicionales y es recomendable fomentarla para lograr, de manera más efectiva, las grandes transformaciones que requiere el país y sus regiones.

En el nivel nacional la propuesta de Visión Colombia II Centenario: 2019, el acompañamiento en la preparación de las Agendas Internas de Competitividad Regional y las estrategias y proyectos incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2006 - 2010 para apoyar la implementación de las agendas de competitividad, han creado en las autoridades e instancias de planeación la conciencia sobre la necesidad de incorporar, de manera más estructural, objetivos de largo plazo y estrategias de desarrollo económico en la planificación pública en general y en los planes de desarrollo en particular.

La inclusión en los planes de desarrollo de objetivos, estrategias y proyectos con visión de largo plazo no ha sido un denominador común, tanto de las administraciones nacionales como de las entidades territoriales, aunque la norma de planeación no estipula explícitamente para las últimas esa perspectiva, eso no impide que se conciba el desarrollo previendo acciones de largo plazo. La Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152 de 1994) establece, en el artículo 5, que los planes nacionales deben contener en la parte general los **objetivos nacionales y sectoriales y las metas de la acción estatal a mediano y largo plazos**.² Con respecto

¹Los temas de competitividad y desarrollo territorial están incluidos principalmente en los capítulos del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010: Crecimiento alto y sostenido condición para un desarrollo con equidad y Dimensiones especiales del desarrollo: dimensión regional.

²En los ámbitos nacional y territorial, las entidades de planificación comparten la idea de asociar el corto plazo con los planes anuales, el mediano plazo con los periodos de gobierno (cuatro años) y el largo plazo, más allá de 10 años.

al contenido de los planes de las entidades territoriales, en el artículo 31 de la Ley del Plan se establece que los planes estarán conformados por una **parte estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo**, en los términos y condiciones que de manera general reglamenten las asambleas departamentales y los consejos distritales y municipales.

La incorporación en la práctica de la perspectiva del desarrollo a largo plazo en los planes de desarrollo es reciente. La comprensión de algunas administraciones gubernamentales sobre la necesidad de fortalecer la capacidad de planificación y gestión del desarrollo para darle un rumbo futuro a la Nación y las entidades territoriales, para lograr un crecimiento sostenido y sustentable, está llevando a incluir, tanto en los programas de gobierno como en los planes de desarrollo, objetivos y acciones que demandan la continuidad durante más de un período de gobierno para alcanzar las metas propuestas.

La articulación entre la planificación, establecida en la Ley 152 de 1994, y la planificación de largo plazo se ha venido realizando en la práctica ante la insuficiencia de los planes tradicionales para actuar eficazmente sobre los asuntos fundamentales para el desarrollo.

Como se observa en el esquema 1 en el país y las regiones existen importantes iniciativas de planificación de largo plazo, entre las cuales se destacan la propuesta de Visión Colombia 2019, la Agenda Interna de Productividad y Competitividad, los planes estratégicos sectoriales –transportes, Ciencia y Tecnología, medio ambiente, educación, salud, etc.–, y de las entidades territoriales (Plan Estratégico de Antioquia -PLANEA-Mesa de Planificación Bogotá, Cundinamarca, Planes estratégicos departamentales y de las áreas metropolitanas, etc.). Estos planes han logrado posicionar programas y proyectos de largo plazo que se han venido incorporando en sucesivos planes de desarrollo.

La experiencia y el aprendizaje alcanzado con la planificación de largo plazo facilita la retroalimentación de los planes de desarrollo nacionales y departamentales, municipales y distritales.

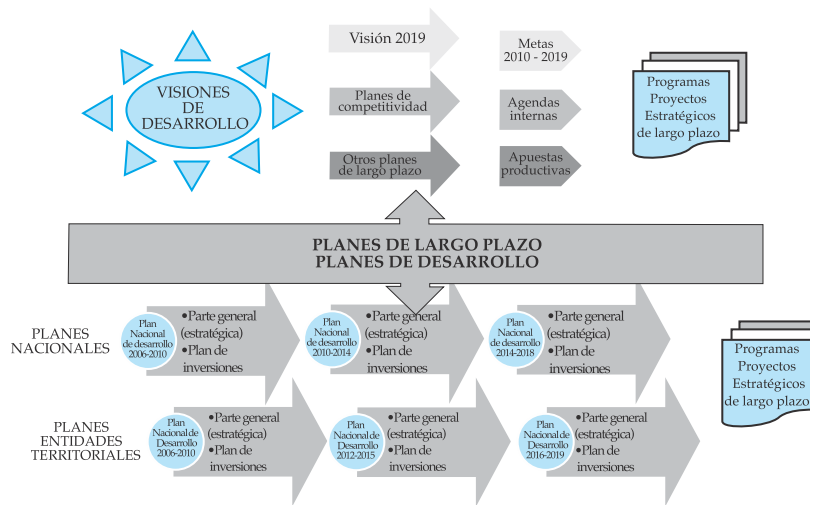
¡IMPORTANTE!



Con el fin de evitar que cada nueva administración gubernamental comience de cero en términos de planificación, es importante aprovechar las experiencias existentes de largo plazo incorporando, y ajustando si es necesario, los objetivos, metas, programas y proyectos que demandan más de un período de gobierno para alcanzar los cambios propuestos. Experiencias como las de Bogotá, Medellín y Santander han mostrado las bondades de la continuidad de políticas, estrategias y programas durante consecutivas administraciones; esto ha permitido que dichas entidades territoriales superen problemas críticos y logren dar saltos cualitativos en sus condiciones de desarrollo socioeconómico que las colocan entre las más competitivas y con las mejores condiciones de desarrollo social e institucional.

Esquema I

Articulación entre la planificación estratégica de largo plazo con los planes de desarrollo



Fuente: González, Hernando. Informe de consultoría para el DNP-DDTS, 2007.

La propuesta de Visión Colombia II Centenario: 2019 y las Agendas Internas de Competitividad han sido concebidas con perspectiva de largo plazo, lo cual implica que para alcanzar las metas propuestas se requiere la continuidad en la implementación, tanto de las estrategias como de los proyectos que comprometen acciones gubernamentales en los niveles nacional, departamental y municipal, así como la concurrencia de acciones del sector privado y de las organizaciones sociales.

El país está avanzando hacia la cultura de la planificación y la gestión estratégica del desarrollo. En este sentido es evidente el creciente interés de la dirigencia pública nacional y regional en relación con los procesos adelantados, tanto en el sector público como privado para la construcción de visiones compartidas de desarrollo.

Los nuevos contextos de la competitividad global han colocado a las empresas, a las regiones y a los municipios ante el imperativo de prepararse frente a una economía abierta en donde están surgiendo tratados comerciales. El Gobierno nacional, junto con el sector empresarial, han liderado la preparación de Agendas Internas de Competitividad Sectoriales y Regionales (departamentales) en el marco de procesos de planificación estratégica territorial para la productividad y competitividad, con los cuales se propicia la definición de arreglos institucionales y el compromiso de adelantar acciones coordinadas y complementarias entre ambos sectores y entre niveles de gobierno. El proceso en mención llevó a la creación del Consejo Nacional de Competitividad y a la formación de las Comisiones Regionales de Competitividad –CONPES 3439 de 2006 y Decreto 2828 de 2006–.

¡IMPORTANTE!



Desde el punto de vista gubernamental la propuesta de Visión Colombia II Centenario: 2019 y la implementación de las Agendas Internas de Competitividad tienen un componente importante de políticas y programas de competencia nacional e igualmente de responsabilidad de las entidades territoriales, con metas de corto, mediano y largo plazos, por lo cual los planes de desarrollo al articularse con tales elementos e incorporarlos –desde sus propias perspectivas–, tanto en su parte estratégica como en su plan de inversiones, se constituirán en medios para lograr que sean garantes de una planificación estratégica con visión de largo plazo, y así se posibilita efectuar las grandes transformaciones requeridas por el país y sus regiones.



Capítulo 2.



REFERENTES CONCEPTUALES SOBRE VISIONES DE DESARROLLO, COMPETITIVIDAD TERRITORIAL Y SU ARTICULACIÓN CON LOS PLANES DE DESARROLLO

2.1 VISIONES DE DESARROLLO Y COMPETITIVIDAD TERRITORIAL

La elaboración de visiones de desarrollo y de instrumentos para la competitividad no es solamente un ejercicio de aplicación de determinadas metodologías o instrumentos estándar para producir un documento o derivar unos programas y proyectos. Se trata de movilizar una sociedad diversa para que diseñe y se comprometa con la construcción de un futuro mejor, por lo cual se requiere un buen soporte técnico y una gran voluntad política.

Los resultados de un proceso dirigido a construir una visión de desarrollo o a elaborar Agendas Internas de Competitividad –con sus respectivas estrategias y acciones para el desarrollo–, son mucho más efectivos si el plan se realiza utilizando un marco conceptual como referente, el cual permitirá comprender los factores que componen el fenómeno estudiado y planificado, y además se seleccionan los elementos esenciales que será importante tener presentes en las estrategias y proyectos.

Al ser consideradas las múltiples variables, relaciones y factores que intervienen en el desarrollo territorial sin una estructura conceptual y analítica definida que posibilite identificar elementos clave, prioridades y relaciones, se podrá ir al extremo de tratar de examinar y actuar sobre todos los elementos, así se atomizan esfuerzos sin alcanzar resultados significativos. El marco analítico permite diferenciar entre lo relevante y lo irrelevante para actuar ante determinadas problemáticas del desarrollo.

PARA RECORDAR



"Una orientación para la acción que no se fundamenta en conocimiento producido críticamente, corre el riesgo de tomar las apreciaciones del sentido común que orientan las acciones en la vida cotidiana, como conocimiento válido sobre los fenómenos socioeconómicos, cuando tales proposiciones pueden estar contribuyendo a ocultar esos fenómenos, confundiéndonos con sus manifestaciones inmediatamente perceptibles".

Coraggio (1987)

2.2 MARCO CONCEPTUAL PARA LA ARTICULACIÓN DE LAS VISIONES DE DESARROLLO CON LOS PLANES DE DESARROLLO

La elaboración de visiones y la movilización de actores e instituciones alrededor de objetivos de desarrollo futuro son tareas complejas que pueden abordarse de varias maneras, desde ejercicios simples –limitados a conseguir un acuerdo sobre el texto de declaración de una visión de

desarrollo compartida–, hasta procesos de planificación estratégica prospectiva rigurosamente elaborados que demandan bastante tiempo, recursos importantes, y que tienen la ventaja de lograr promover procesos de cambio socioeconómico, y de comprometer a los diversos actores e instituciones locales en pro de la construcción mancomunada de un futuro mejor³.

El concepto de visión de desarrollo que se deriva de innumerables declaraciones o textos de visión que últimamente suelen incorporarse en los planes de desarrollo de las entidades territoriales, oscila entre sintéticas frases inspiradoras sobre la posición que espera alcanzar una entidad territorial en determinadas dimensiones o sectores de actividad, en los cuales se destacan valores o principios específicos y definen un lapso –generalmente mayor o igual a 10 años–, y extensos párrafos en que se especifican múltiples aspiraciones que finalmente no permiten transmitir una imagen clara y diferenciada sobre lo que se quiere ser o hacer a futuro.

Un ejemplo del último tipo de declaración de visión mencionado es el siguiente: *Visión de Villa del Salvador a 2010: “Villa Salvador es un distrito productor, líder, organizador y generador de riqueza; es una ciudad moderna y saludable, con hombres y mujeres de todas las generaciones, que tienen valores humanos e igualdad de oportunidades de formación y desempeño, que participan democráticamente en la gestión de su desarrollo”.*

Respecto a la visión de desarrollo más concisa, un ejemplo de referencia, es el siguiente: *“Lagos - Puerta de la Europa en el Siglo XXI” El municipio de Lagos en 2010 será un territorio innovador y competitivo, socialmente cohesionado y culturalmente activo, que, en la línea de su tradición histórica como sede de los descubrimientos portugueses, se asume hoy como “puerta de Europa” para la nueva exploración de los mares y el relacionamiento con las regiones del Atlántico Sur, en particular”.*

Como se podrá observar en el primer caso no hay una focalización, especialización ni particularidad que permita distinguir esa entidad territorial de otras similares, por lo cual lo que se haga ciñéndose al significado de la visión termina aplicándose indiferentemente a cualquier entidad territorial. En el segundo caso, la visión precisa unas propiedades y valores peculiares de esa entidad territorial y subraya unas imágenes objetivo que definen claramente el reto propuesto. En este último caso es de esperar que sea más claro diseñar un plan estratégico y unas acciones focalizadas hacia unos propósitos, pocos y trascendentales, que permitirán concentrar los esfuerzos de los diversos actores e instituciones.

³Una visión de desarrollo limitada a la definición del texto que la expresa y la identificación de algunas acciones estratégicas para lograrla, puede elaborarse en pocos días y se hace con algunas técnicas simples. Por el contrario, procesos de planificación prospectiva que sustenten de manera más potente la visión de cambio demandan un trabajo técnico riguroso, concertación de actores y acuerdos para implementar las acciones estratégicas, por eso son necesarios para su elaboración importantes recursos financieros, humanos, decisión política y períodos de varios meses.

¡IMPORTANTE!



Cabe señalar que si bien el referente inmediato de la visión es su texto declaratorio, es necesario, además contar con una declaración de visión adecuadamente estructurada, definir objetivos, metas y estrategias, con capacidad para hacer realidad la visión pretendida.

2.2.1 SIGNIFICADO DE UNA VISIÓN DE DESARROLLO

Elaborar una visión de desarrollo implica tanto preocuparse por el largo plazo como tomar conciencia sobre la necesidad de una planificación y gestión del desarrollo mediante la cual se logre que los actores territoriales no se limiten a ser espectadores o sólo a reaccionar ante una economía y una sociedad en continuo cambio. Concebir y construir una visión de desarrollo significa tomar conciencia sobre la necesidad de ser artífices del futuro; para tal efecto, es importante tener en cuenta que el conocimiento de la trayectoria histórica de desarrollo aporta aprendizajes, ya positivos, ya negativos, y que el presente y el diario vivir también son aleccionadores. Sin embargo, aprender de esos momentos no es suficiente para avanzar sólidamente en un mundo en continua innovación y cambio, sino que se requiere incorporar herramientas de la prospectiva que faciliten explorar los múltiples futuros posibles y seleccionar aquel que permita concentrar y aglutinar esfuerzos en direcciones comunes, para no estar al vaivén de los acontecimientos.

¡IMPORTANTE!



Las sociedades requieren imaginar y dar forma a los anhelos colectivos y concebir las trayectorias por las cuales transitar desde el presente hacia determinados horizontes futuros, para reducir la incertidumbre y para forjar su porvenir. Construir variados escenarios –considerar sus impactos y examinar las posibilidades de que se conviertan en una realidad–, es necesario para darles sentido a la planificación y gestión también se requiere para definir oportunamente estrategias de desarrollo territorial que permitan competir en medio de un mundo en permanente cambio.

El término “visión” se refiere a imágenes colectivas estructuradas sobre el futuro, con expresiones explícitas, o implícitas, sobre motivaciones y escenarios promisorios que buscan movilizar a los diversos actores a forjar su porvenir. Se considera que una buena declaración de visión sirve para tres objetivos importantes⁴:

- Señalar el rumbo en el sentido de clarificar la dirección hacia la cual se debe realizar el cambio e indicar en una representación, económica - espacial, la posición que la organización desea y se propone alcanzar en un horizonte definido de tiempo.

⁴Sobre la diferencia entre imágenes y visiones de futuro y el proceso de construcción social del futuro ver Medina (2003).

- Constituir **la idea fuerza** inspiradora y motivadora que consiga aglutinar intereses y movilizar a las personas y sus organizaciones para hacer factible el cambio.
- Contribuir a coordinar eficazmente las actuaciones de la mayoría de la sociedad alrededor de una imagen objetivo compartido de desarrollo, para concretarlas en objetivos, estrategias y proyectos estratégicos.

Las siguientes definiciones de visión muestran una serie de propiedades tanto en contenido como en efectos o sentidos del desarrollo que debería contener su declaración⁵:

- Una visión es una imagen de un futuro más deseable para una organización; no obstante, la visión óptima es una idea con tanta energía que pone en movimiento hacia el futuro apelando a los talentos y recursos para que éste se cumpla.
- La visión, en su verdadero sentido, es un tipo especial de sueño construido sobre la base de la información y el conocimiento.
- La visión empuja a las personas hacia la acción y debido a esa acción la organización evoluciona y progresa.
- Una visión es un modelo mental de un estado futuro de un proceso, de un grupo o una organización; por tanto, se ocupa de un mundo que existe tan sólo en la imaginación, construido con especulaciones plausibles, formulado con lo que suponemos son premisas razonables sobre el futuro y muy influido por nuestro propio juicio.
- La visión es una construcción mental que podemos transformar en realidad. De hecho, una visión es la única forma de modelo mental que las personas y las organizaciones pueden materializar a través de compromisos y acciones.

¡IMPORTANTE!



En las anteriores definiciones se destaca la importancia de la creatividad, la inspiración, el cambio de modelos mentales y el trazado de rumbos. Ellas significan que, en esencia, la visión trata de expresar una actitud de la sociedad frente a su porvenir.

En materia de visiones y escenarios de desarrollo, desde el punto de vista, se articulan sueños, con imaginarios, imágenes estructuradas y compartidas, escenarios y visiones que componen diversas formas de avistar el futuro, desde las más simples –sueños e imágenes

⁵Textos de definiciones de visión adaptados de Nanus (1994).

individuales— hasta las más elaboradas —escenarios de desarrollo concertados colectivamente—.

Entre las propiedades que debe poseer una declaración de visión se destacan las siguientes:

- *Señalar un foco.* Se puede concretar en objetivos claros para alcanzar en un determinado período.
- *Ser compartida.* Se acepta socialmente, capta los intereses mayoritarios e invita al compromiso.
- *Generar identidad.* Resalta propiedades culturales y valores sociales que distinguen al territorio y le dan arraigo.
- *Delinear una imagen captable externamente.* Genera, en el contexto externo, una imagen de reconocimiento y distinción.
- *Ser retadora y posible.* Se deben fijar objetivos y metas transformadoras, renovadoras, posibles de alcanzar con impulsos y esfuerzos que rompan la inercia.

La visión en general es un instrumento poderoso para la comunicación y un catalizador para que personas y grupos diferentes se unan en torno a un mismo ideal; además, permite recobrar el espíritu emprendedor, el sentimiento y el compromiso con el futuro. La visión establece una dirección que sirve para unificar propósitos, generar confianza y credibilidad en el esfuerzo compartido para alcanzar grandes transformaciones.

PARA RECORDAR



Sin embargo, se debe tener presente que la visión idea fuerza por sí sola “no mueve montañas”: una visión sin acción es una utopía y una acción sin visión termina en un uso poco eficaz y atomizado de los recursos. En este sentido, la visión le incorpora al plan de desarrollo convencional la posibilidad de dirigir la concentración de los esfuerzos, —de los actores e instituciones, de la asignación de las inversiones y de la gestión— hacia los asuntos fundamentales para dar grandes saltos cualitativos en la calidad de vida de las entidades territoriales, orientándolos hacia la construcción de un futuro promisorio.

2.2.2 VISIONES DE DESARROLLO Y PLANES DE DESARROLLO

Concebir y concertar una visión de desarrollo, con las características esbozadas anteriormente, implica un riguroso trabajo técnico, de participación, de compromiso de los actores locales. Cuando se cuenta con una visión de desarrollo que no posee un elevado nivel de apropiación colectiva y de construcción a través de los planes gubernamentales, es importante retomarla con el propósito de seguirla consolidando y de darles continuidad a las acciones que están procurando forjar el futuro

deseado. El análisis de la visión, de sus objetivos, de sus estrategias y de los resultados que se han logrado obtener, dará la pauta de evaluación para ajustar, complementar o redirigir los esfuerzos que sean necesarios de manera que el nuevo plan de desarrollo se constituya en la base fundamental para la implementación de esa visión.

¡IMPORTANTE!



Al no disponerse de una visión de desarrollo o encontrarse una declaración de visión sin trascendencia o que no contiene los atributos mínimos para constituirse en esa “idea fuerza”⁶ movilizadora, clara e inspiradora, es recomendable hacer un ejercicio de prospectiva territorial para llenar ese vacío.

Con el fin de concebir una visión de desarrollo adecuadamente estructurada, es recomendable tener en cuenta componentes de procesos de planificación prospectiva como los siguientes:

- La creación de unas condiciones institucionales y de compromiso de los diversos actores –públicos, privados y organizaciones sociales– con el cambio y con el futuro.
- El análisis estratégico para ponerse de acuerdo sobre los asuntos críticos para emprender la construcción de futuro.
- La selección de apuestas de desarrollo que serán la base para establecer los objetivos, las líneas estratégicas y las acciones.
- Los proyectos que permitirán hacer realidad el futuro deseado⁷.

Como se podrá apreciar en la metodología referenciada, se trata de procesos de planificación que requieren tiempo de maduración, exigen recursos especializados y comprometen, simultáneamente, a los diversos actores de un territorio (públicos, privados, sociales).

Con el fin de incorporar una visión en los planes de desarrollo, liderada por la administración gubernamental, que sirva de base para adelantar posteriormente un proceso ampliado de planificación estratégica prospectiva que logre comprometer a la mayoría de actores de los diversos sectores de actividad de un territorio, se propone realizar un ejercicio básico que contenga:

- Una dirección a través de una persona o equipo con buenos conocimientos y experiencia en orientación prospectiva⁸.

⁶La idea fuerza es un reto de transformación socioeconómica y de posicionamiento destacado de la entidad territorial, contenido en la declaración de visión, y que logra animar y concitar la adhesión entusiasta de los diversos actores e instituciones.

⁷Una propuesta metodológica en tal sentido se presenta en el documento del DNP-DDTS-SODT: “Propuesta metodológica para la elaboración de planes estratégicos territoriales”. Agosto de 2007.

⁸El orientador prospectivo debe ser ante todo un futurista, con gran capacidad constructiva, debe ejercer la doble función crítica y propositiva. Debe guardar un curioso equilibrio: tener autonomía de pensamiento y trascender la

- La selección de un grupo de actores locales, representativos de los diversos sectores –gubernamental, privado, organizaciones sociales, academia⁹–, que cuenten con un perfil profesional que garantice creatividad, imaginación y actualización sobre los cambios mundiales. En la escogencia es importante vincular a líderes y personas reconocidas por su conocimiento experto y actualizado, experiencia y compromiso con el desarrollo de la entidad territorial.

La realización, con el método de visualización, de un taller de prospectiva territorial que permita desarrollar las siguientes actividades¹⁰:

1. Un marco de desarrollo y bases conceptuales sobre prospectiva y visión de desarrollo, mediante ejemplos prácticos.
 2. Un análisis de Fortalezas y Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) para el desarrollo del territorio.
 3. Un acuerdo sobre asuntos claves para el desarrollo futuro de la entidad territorial.
 4. La realización en mesas de trabajo, según las dimensiones del desarrollo territorial acordadas, de un texto propuesta de visión de desarrollo que atienda los criterios y los componentes establecidos en la introducción del evento.
 5. Una reunión plenaria para llegar a un acuerdo compartido sobre la visión de desarrollo deseada y viable.
 6. La elaboración de un documento de presentación, difusión y ampliación del significado y de los alcances de la visión propuesta.
 7. Esta visión se convertirá en parte fundamental del plan de desarrollo y en la base para establecer los objetivos, las líneas estratégicas del plan, los programas y los proyectos.
- La sociabilización de la visión a través de las diversas actividades programadas para la elaboración del Plan de Desarrollo, en el cual se efectúen los ajustes indispensables para facilitar su apropiación colectiva.



cosmovisión de la época. Pero al mismo tiempo ser hijo de su tiempo y nutrirse de los mismos estereotipos que debe criticar". (Medina, 2002).

⁹Con el fin de darle continuidad al proceso de reflexión y orientación prospectiva se recomienda que el grupo participante en la elaboración de la declaración de la visión se constituya en un "grupo permanente de pensamiento prospectivo".

¹⁰ A través de un taller de prospectiva preparado previamente es posible que en alrededor de dos días se logre obtener la declaración compartida de visión.



¡IMPORTANTE!

Ante la importancia de incluir en el plan una visión de desarrollo que oriente la inclusión de acciones estratégicas con perspectiva de largo plazo, cuando la entidad territorial no tiene antecedentes de ese tipo de ejercicios colectivos, se propone realizar un ejercicio sencillo y corto, teniendo en cuenta los tiempos previstos para su elaboración y aprobación del plan de desarrollo –cuatro meses luego de posesionarse el alcalde o gobernador–. La visión acogida y respaldada por algunas acciones estratégicas incluidas en el plan de desarrollo se podrá constituir en punto de partida para adelantar posteriormente un proceso de planeación estratégica más estructurado y que logre comprometer a los diversos sectores e instituciones locales¹¹.

2.3 MARCO CONCEPTUAL PARA EL DISEÑO DE ESTRATEGIAS DE DESARROLLO ECONÓMICO TERRITORIAL

El desarrollo económico local surge en un entorno territorial favorable a la competitividad, toma forma a través de sistemas productivos territoriales y se constituye en la organización más apropiada para el éxito de las entidades territoriales frente a la apertura económica y la globalización. La internacionalización de los mercados y el mejoramiento de las comunicaciones, las innovaciones, el cambio tecnológico y la movilidad de los factores productivos en busca de economías de localización, muestra que las empresas no compiten aisladamente sino que requieren, además, un entorno productivo e institucional que potencie y consolide las ventajas competitivas. En dicho contexto, la competitividad territorial surge como un reto de los gobiernos considerando que aquellos departamentos, municipios y/o regiones, que a través de sus líderes y dirigentes comprendan las transformaciones socioeconómicas y se preparen para posicionarse como actores protagónicos de la competitividad, serán los que podrán ofrecer mejores oportunidades de crecimiento y desarrollo a sus habitantes.

Con el fin de identificar los factores claves para el diseño de estrategias de competitividad territorial es necesario contar con una estructura conceptual adaptable a las características del desarrollo territorial¹² del país. El análisis de las experiencias de países y regiones que han logrado sobresalientes desempeños económicos ha posibilitado la identificación de las condiciones favorecedoras o limitantes de su crecimiento y desarrollo,

¹¹El Plan de Desarrollo, según la Ley 152 de 1994, es de iniciativa gubernamental y concentra su accionar en el manejo de los recursos y en disposiciones gubernamentales, que son vinculantes para el Gobierno e indicativas para los demás sectores de actividad. Además, la administración de turno sólo se responsabiliza de las acciones incluidas en el plan cuatrienal de inversiones de su período gubernamental correspondiente.

¹²Sergio Boisier entiende el desarrollo territorial como los "procesos de cambio socioeconómico, de carácter estructural, delimitados geográficamente e insertos en un marco configurado por: sistemas económicos de mercado, amplia apertura externa y descentralización de los sistemas decisionales". El desarrollo territorial persigue, según Boisier, tres objetivos fundamentales: (1) el perfeccionamiento del territorio –contenedor físico de elementos naturales, sistema físico y social estructuralmente complejo, dinámico y delimitado–; (2) el perfeccionamiento de la sociedad o comunidad que habita el territorio –referente de identidad y cultura– y (3) el perfeccionamiento de cada persona.

lo que permite elaborar esquemas teóricos de referencia sobre los factores clave para la competitividad territorial, que, al contrastarlos con las realidades locales y regionales, guían el diseño de las correspondientes estrategias.

El tema de la competitividad en la teoría económica regional tradicional ha sido poco desarrollado; sin embargo, en la actualidad cobra gran importancia, porque la atención se dirige hacia la promoción del crecimiento y la sustentabilidad del desarrollo desde las regiones, y, entonces, se hace indispensable el replanteamiento de las políticas públicas para la competitividad, centradas en los aspectos sectoriales.

¡IMPORTANTE!



La competitividad ahora trasciende el campo de las empresas e interrelaciona los espacios regionales y locales. Los diversos conceptos y estrategias de desarrollo regional necesitan integrarse con las teorías y estrategias concebidas desde la perspectiva económica y, a la vez, el territorio requiere organizarse para articular eficazmente los componentes físicos e intangibles de los procesos productivos, mediante la formación de cadenas de valor económicas y territoriales¹³.

Es necesario avanzar en la elaboración de un enfoque analítico que interrelacione los diversos conceptos que guían el diseño de estrategias de desarrollo territorial, y con el objetivo general de mantener un crecimiento económico elevado y sostenido que se exprese, simultáneamente, en un desarrollo territorial equilibrado. A continuación se reseñan los conceptos principales que se consideran básicos para estructurar un modelo analítico, y en la parte final se propone la estructura de dicho modelo.

2.3.1 TERRITORIO Y DESARROLLO TERRITORIAL

La productividad¹⁴ y la competitividad¹⁵ han dejado de ser un asunto exclusivamente económico y empresarial; compiten las empresas, pero si éstas no cuentan con un entorno territorial que facilite una mayor productividad y la construcción de ventajas competitivas, no será posible alcanzar un posicionamiento competitivo sustentable.

Para introducirse en los marcos teóricos sobre la competitividad territorial es necesario inicialmente comprender el significado de territorio. Éste, tradicionalmente, ha sido entendido como la base físico-geográfica, como un recipiente pasivo, de la intervención de las políticas y acciones públicas, privadas y de la organización social en general.

¹³Las cadenas de valor se refieren a las diferentes actividades de producción que permiten transformar la materia prima en productos terminados, y al valor agregado en cada una de las etapas.

¹⁴La productividad es la relación entre la producción final de bienes y servicios y el grado de uso de los factores productivos –tierra, capital y trabajo–. El crecimiento de la productividad expresa la capacidad de absorción de tecnologías, la calificación de la mano de obra y en general los ajustes en los patrones de organización empresarial.

¹⁵En términos generales, la competitividad se refiere a la capacidad de una organización para crear y mantener sistemáticamente ventajas frente a la competencia, que le permitan alcanzar, sostener y ampliar una determinada posición o participación de sus productos y servicios en los mercados globalizados. Es importante tener presente que una mayor productividad no implica necesariamente que el territorio sea competitivo.

PARA RECORDAR



El territorio, como factor que favorece la productividad y la competitividad, es más que un espacio geográfico con unas dotaciones naturales e infraestructuras que le dan ciertas ventajas comparativas –recursos naturales sin transformación, mano de obra no calificada, localización desaprovechada, entre otros–, que generalmente permanecen estáticas o desaprovechadas. El territorio no sólo es la base física y receptora de los efectos de las actividades socioeconómicas, es también el espacio para la articulación de los diversos actores e instituciones sociales y económicas alrededor de intereses diversos y, en muchos casos, contrapuestos.

La dimensión territorial del desarrollo se refiere al espacio donde los procesos productivos e innovadores ocurren y ocasionan una serie de efectos de diversa naturaleza sobre un colectivo humano, el cual tiene diferentes visiones y valores sociales, culturales, económicos, que le imprimen determinadas dinámicas al territorio y que constituyen ventajas y desventajas ante otras regiones.

PARA RECORDAR



El territorio es un sistema de fuerzas para el desarrollo, un tejido de relaciones socioeconómicas que se proyectan en un espacio determinado.

Sólo aquellos territorios organizados, es decir, equipados física e institucionalmente y organizados en red, que logren incorporar tecnología, que cuentan con actores y organizaciones innovadoras, emprendedoras y con una visión de futuro compartida, tienen la capacidad de contribuir a convertir las ventajas comparativas en competitivas, es decir, pueden agregar valor local y capitalizarlo internamente.

2.3.2 COMPETITIVIDAD TERRITORIAL

En el marco de una economía globalizada –y con el fin de alcanzar mayores niveles de desarrollo– las empresas, las regiones y los países requieren ser competitivos y crear entornos favorables a la competitividad para posicionar sus productos y servicios con calidad y buenos precios en los mercados regionales, nacionales y en el mercado mundial.

La competitividad de un territorio se relaciona tanto con la especialización productiva de las empresas que posee, como con el entorno urbano y regional, que posibilita el buen desempeño económico y un desarrollo social sostenido y ambientalmente armónico. El territorio será competitivo si las empresas y las organizaciones públicas y sociales también lo son.

¡IMPORTANTE!



“La competitividad territorial es la capacidad de las regiones de promover y atraer inversiones de manera sostenible, producir bienes y servicios con alto valor agregado, realizar acciones unificadas para el desarrollo del capital humano, cultural y social, cuidando el capital natural y medio ambiental; de manera que el mayor crecimiento asociado sea sostenible en el tiempo y genere mayores niveles de vida a su población, en un marco de competencia internacional”.

Fuente: Reunión de trabajo interregional del proyecto “Competitividad Regional, Liderazgo e Información” (InterRegionesPerú), Lima, 10 y 11 de febrero de 2003.

2.3.3 VENTAJAS COMPARATIVAS Y COMPETITIVAS

En el nuevo orden económico mundial no es suficiente contar con recursos naturales y mano de obra abundante; éstos, como componentes básicos de las ventajas comparativas, no garantizan un crecimiento y desarrollo sustentables.

Según Michael Porter, la competitividad de una nación o de una industria depende de la capacidad de innovar y de mejorar permanentemente. Las empresas alcanzan ventajas competitivas al adoptar nuevas tecnologías o al incorporar prácticas innovadoras en sus negocios –diseño de productos, talento humano, cadenas productivas, etc.–.

Para lograr una región competitiva se requiere articular las ventajas competitivas de las empresas y de los territorios. Esto implica agregar valor a los recursos naturales, realizar un aprovechamiento sostenible del medio ambiente, valorizar aspectos particulares como la tradición, la cultura y los conocimientos especializados, que unidos a los productos o servicios pueden otorgarles ventajas inimitables. Se necesita, además, la integración entre empresas y territorios con el propósito de formar sistemas productivos, procurando reinvertir localmente y difundir los efectos del crecimiento, creando medios innovadores que “retengan” las empresas y las induzcan a ampliarse localmente.

La competitividad se ejerce cada vez más a escala de las regiones articuladas con los medios locales, donde los territorios se distinguen por alcanzar una eficiencia colectiva en términos de recursos humanos calificados, instituciones modernas, redes de empresas y centros urbanos con proyección nacional e internacional.

¡IMPORTANTE!



Un territorio –departamento, municipio, región– consigue transformar sus ventajas comparativas en competitivas, cuando sus instituciones públicas y privadas se articulan con las empresas formando “clusters¹⁶” y consiguen, de común acuerdo, especializar sus bases productivas en renglones económicos que presentan demandas dinámicas en los mercados nacionales y/o internacionales, a través de constituir ventajas en términos de calidad, mejorar las condiciones del entorno en que se produce o presta el servicio, logrando posicionarse destacadamente en los mercados concurrentes y asegurar, al mismo tiempo, la sostenibilidad ambiental y la sustentabilidad económica y social.

¹⁶Cluster: es un agrupamiento geográficamente concentrado de empresas interrelacionadas e instituciones de apoyo en una determinada área, vinculadas por elementos comunes y complementarios. Porter (1999).

Para la construcción de ventajas competitivas sostenibles es necesaria la articulación de estrategias empresariales y territoriales. Las entidades territoriales –departamentos, distritos, municipios– cumplen dos grandes papeles para articular competitivamente las empresas con el territorio, a saber:

- Vincular e integrar en el interior y con el exterior la producción y el mercado de bienes y servicios a diversos niveles complementarios –local, regional, nacional e internacional–.
- Constituirse en medios innovadores que propicien la formación de estructuras, relaciones, asociaciones, redes de empresas, e interacciones en general, que faciliten el aprendizaje, la innovación y la creación de cadenas de valor, al corresponder a territorios organizados dentro de sus jurisdicciones y en asociación con otras entidades territoriales.

Desde el punto de vista de las estrategias de competitividad territorial –especialmente para países y regiones en procesos de desarrollo que se caracterizan por poseer destacadas ventajas comparativas naturales y abundancia de mano de obra no calificada–, el reto es depender menos de productos básicos, aprovechándolos más, pensando y actuando creativamente para agregarles valor y colocarlos en segmentos de mercados rentables que posibiliten altos crecimientos, así como un desarrollo sustentable.

2.3.4 INNOVACIÓN REGIONAL Y MEDIOS INNOVADORES REGIONALES

La innovación se presenta, en una sociedad del conocimiento, como uno de los ingredientes fundamentales para el aumento constante de la productividad y la competitividad. Lo anterior implica un aprendizaje continuo y acumulativo tanto de las empresas como de las organizaciones territoriales para mejorar los productos, los procesos y el entorno territorial. El grado de aprendizaje está en función de los conocimientos tecnológicos poseídos por los actores locales y de su capacidad de articularse para que, a través de diferentes formas de asociación, consigan ser innovadores con base en nuevas tecnologías. Las ventajas competitivas sustentables dependen de la capacidad como de la velocidad de las empresas y de sus entornos territoriales para aprender e innovar en la fabricación de productos y en el desarrollo de procesos más rápidos que la competencia internacional.

PARA RECORDAR



El cambio tecnológico no sólo consiste en la adquisición de nuevos bienes, maquinarias y servicios, sino que además comprende un proceso de aprendizaje colectivo, lento, sostenido, que supone un entorno institucional y de incentivos y que debe vincularse a una red social amplia que incluya el sistema educacional, el sistema científico, el sistema productivo y el sistema territorial. (Montero y Morris, 1999).

Para que una región sea innovadora necesita ser “inteligente”, en el sentido de poseer capacidad de aprender a través de sus interacciones internas y externas. El análisis de las regiones, como medios territoriales innovadores, posibilita explicar la dinámica económica de los sistemas productivos y de las ciudades y regiones.

Según Cooke (1993), regiones inteligentes, como Emilia Romagna en Italia o Baden-Wurtemberg en Alemania, son las que disponen de buenas “antenas” –observatorios y monitoreo–, manejan información de calidad –selectiva y continuamente actualizada–, cuentan con capacidad de autoevaluación, tienen disposición al aprendizaje y voluntad para poner en ejecución las lecciones aprendidas.

Según Vásquez Barquero, el “medio innovador” o entorno innovador tiene tres características (Canzanelli, 2004):

1. Es un territorio sin fronteras precisas que forma parte de una unidad que es el lugar donde los actores se organizan, utilizan los recursos materiales e inmateriales, y producen o intercambian bienes, servicios y comunicaciones.
2. Los actores forman, además, una red a través de relaciones y vínculos de cooperación e interdependencia.
3. El medio local consigue procesos de aprendizaje colectivo que le permiten responder a los cambios en el entorno a través de la movilidad laboral; los intercambios de tecnologías, procesos, organización y comercialización; la provisión de servicios especializados; los flujos de información de todo tipo, y las estrategias de los actores.

2.3.5 COMPETITIVIDAD SISTÉMICA

El desarrollo económico exitoso no depende únicamente de los factores microempresariales y del contexto macroeconómico, también del desempeño gubernamental y de las organizaciones no gubernamentales respecto a la formación de estructuras y redes para el fortalecimiento tanto de la competitividad de las empresas como de su articulación con el territorio.

¡IMPORTANTE!



La competitividad sistémica tiene que ver no solamente con los aspectos puramente económicos, sino con la manera en que se han organizado los sectores público, privado y la sociedad en general para desarrollar sus procesos productivos. Es decir, la competitividad de las firmas está basada en un arreglo social e institucional en el cual interactúan factores relevantes de diversa naturaleza, actores y políticas a diferentes niveles, y en una estructura de referencias sobre las cuales estos niveles pueden interactuar para lograr ventajas competitivas.

¹⁷Con base en Esser et ál. (2006).

El enfoque de las relaciones sistémicas de los factores para la productividad y competitividad indica que el desempeño de una organización depende directa y/o indirectamente de las relaciones entre: empresas - sectores de actividad económica - gobierno - país - región - localidad. Las ventajas competitivas regionales requieren analizarse respecto a un sistema de interacciones en varios niveles que comprenden desde lo global a lo local. Klaus Esser, Wolfgang Hillebrand, Dirk Messer y Jorg Meyer-Stamer del Instituto Alemán de Desarrollo plantean cuatro dimensiones determinantes de la competitividad sistémica, a saber:

- **La dimensión Meta.** Se refiere a las condiciones básicas políticas y económicas de una sociedad, el modelo de desarrollo y las condiciones institucionales generales –la cohesión nacional, la visión nacional compartida, la capacidad nacional de desarrollo científico y tecnológico, la competitividad, etc.–. Esta dimensión constituye el marco general para el desarrollo regional y local; además, expresa la capacidad política de regulación, de conducción de la economía y de integración social.

En el nivel regional se refiere a la identidad y cultura regionales y a la capacidad estratégica de los actores –visión compartida de desarrollo–. En el nivel local comprende el capital social, la cooperación entre actores y el ambiente creativo.

Se sustenta en el capital social y político, esto es, se basa en la formación de capital social, la estabilidad política y la definición de una visión compartida de desarrollo y otros aspectos que inciden sobre el grado de gobernabilidad y de cohesión social.

- **La dimensión Macro.** Se refiere a las condiciones que generan el grado de maniobrabilidad económica. Desde la perspectiva nacional, corresponde a las condiciones cambiarias, la inflación, las dinámicas de crecimiento de la producción y del comercio, las tasas de interés, el sistema tributario, etc. En la escala regional se refiere a las condiciones de las finanzas departamentales, el ahorro público y la capacidad de inversión. En el nivel local hace relación a las finanzas públicas municipales, la generación de recursos propios, el ahorro y las condiciones tributarias.
- **La dimensión Meso.** Se refiere a las estructuras y sistemas articuladores intersectoriales e interterritoriales, se destacan los sistemas de tecnología e innovaciones y de organización urbana regional. En el contexto nacional puede consistir en un sistema de innovación con los correspondientes sistemas regionales –polos regionales–, así como a los sistemas de infraestructuras y equipamientos –logística–, y las políticas ambientales y de educación.

En el nivel regional hace referencia a las infraestructuras y sistemas que posibilitan alcanzar ventajas competitivas por medio de la formación de redes tecnológicas y de investigación, centros tecnológicos y promoción de sistemas productivos regionales. En el nivel local guarda relación con las políticas de desarrollo económico local, el impulso a las asociaciones empresariales, y las instituciones de formación y capacitación.

La competitividad mesoeconómica se consigue a través de la activación de tres capitales fundamentales que son de base territorial¹⁸:

- *Organizacional*, que genera economías de aglomeración basadas en la articulación productiva por medio de cadenas entre empresas de diferentes sectores que forman conglomerados productivos o clusters, y entre comunidades y ciudades para formar polos regionales y ciudades región.
- *Logístico*, integra redes de infraestructuras y equipamientos y servicios para la comercialización: transporte multimodal, telecomunicaciones, energía, entre otros.
- *Intelectual*, además de las dotaciones para el desarrollo científico y tecnológico se necesitan sistemas de formación y sistemas de innovación que promuevan el aprendizaje y el emprendimiento.

En síntesis, la dimensión Meso es el espacio de las estructuras, sistemas y entornos que posibilitan articulaciones y complementaciones intersectoriales e interterritoriales, para así fomentar y multiplicar los potenciales empresariales y difundir el crecimiento hacia todo el territorio.

La dimensión Micro. Comprende la organización empresarial interna y la cooperación y alianzas con el entorno para la formación de redes y la generación de cadenas de valor que se articula con la dimensión Meso.

Para que la dimensión Micro favorezca la competitividad se requiere diseñar e implementar modelos de gestión empresarial basados en empresas competitivas y sustentables que sean inteligentes en la organización, flexibles en la producción y ágiles en la comercialización. La competitividad Micro no es tarea aislada de las empresas, puesto que éstas ya no pueden competir exitosamente si operan de manera aislada y menos cuando sus tamaños y capital económico son reducidos. Las empresas deben interrelacionarse en redes de cooperación tecnológica, de logística empresarial y formar encadenamientos con abastecedores de insumos, productores, comercializadores y usuarios.

¹⁸Ver Villarreal y Ramos (2001).

¡IMPORTANTE!



En relación con las estrategias de productividad y competitividad, las dimensiones Meso y Micro son las que están en mayor grado de gobernabilidad de las entidades territoriales. Los nuevos factores para la competitividad, sobre los cuales se construyen las ventajas competitivas, se vinculan con la disponibilidad de mano de obra capacitada, la localización de centros educativos, universidades y de investigación, las infraestructuras para las instalaciones productivas, los transportes y comunicaciones; las economías de aglomeración, los servicios y el clima de negocios; los atractivos naturales y culturales.

Los anteriores aspectos constituyen atributos que son inherentes a la iniciativa de las organizaciones territoriales y corresponden a componentes de las dimensiones Meso y Micro. Por lo tanto, desde la perspectiva de la promoción del desarrollo socioeconómico, requieren especial atención para concebir estrategias que se articulen desde lo local y regional con los componentes Macro y Meta de la escala nacional.

2.3.6 DESARROLLO ENDÓGENO

Constituir a un territorio –región, departamento o municipio– en un escenario propicio para el desarrollo con potencial competitivo, con base en sus capacidades y dotaciones internas –tanto los naturales como los construidos y los socioculturales– es el sentido del desarrollo endógeno.

¡IMPORTANTE!



“El desarrollo económico se produce como consecuencia de la utilización del potencial y del excedente generado localmente y la atracción, eventualmente, de recursos externos, así como de la incorporación de las economías externas capitalizadas en los procesos productivos. Para neutralizar las tendencias al estado estacionario es preciso activar los factores determinantes de los procesos de acumulación de capital, como son la creación y difusión de innovaciones en los sistemas productivos y sociales, la organización flexible de la producción, la generación de economías de aglomeración y de diversidad en las ciudades y el desarrollo de las instituciones”.

Vásquez Barquero (2001)

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, un proceso de desarrollo endógeno debe caracterizarse, entre otros, por los siguientes aspectos¹⁹:

- **La organización de la producción como uno de los principales factores de competitividad.** Consiste en la organización de las empresas y en la formación de redes especializadas y sistemas productivos articulados territorialmente, que posibilitan la

¹⁹Vásquez Barquero (2001)

obtención de economías de escala así como la reducción de los costos de transacción. Se refiere, igualmente, a la disponibilidad de los recursos humanos pertinentes. La existencia de una capacidad empresarial y organizativa fuertemente articulada a la tradición productiva de cada territorio, impulsa la rivalidad de las empresas en el mercado local y esto favorece el mejoramiento de la competitividad interna y externa de los sistemas de empresas locales.

- **El desarrollo urbano regional e infraestructuras para el desarrollo territorial.** Se reconoce el papel protagónico de las funciones urbanas para el desarrollo rural y regional destacando la importancia de un ordenamiento urbano y regional que facilite la productividad, la equidad y la sostenibilidad.
- **El despliegue de la ciencia y la tecnología en el tejido económico y social.** La disponibilidad de tecnología permite a las empresas especializarse en partes del proceso productivo y recomponer la producción, innovar y crear cadenas de valor, para conseguir así importantes ventajas competitivas. Además, la accesibilidad a sistemas locales y regionales de innovación posibilita formar sociedades y entornos territoriales creativos e innovadores con gran capacidad de aprendizaje.
- **La dinámica y organización institucional.** Las entidades territoriales se caracterizan por poseer un tejido institucional poco denso, disperso y desarticulado que generalmente no favorece procesos integrales de desarrollo. Es importante examinar los perfiles del tejido institucional y del capital social de la alta dirección, de los niveles intermedios y de base, considerando aspectos como el liderazgo, la asociatividad y el emprendedorismo²⁰, con el fin de definir estrategias que construyan una institucionalidad favorable para el despliegue de los potenciales endógenos.

Desde el enfoque de desarrollo endógeno planteado por Sergio Boisier, se señalan como factores clave para el diseño de estrategias de promoción del desarrollo regional y local los siguientes:

- La existencia de un proyecto de territorio con una visión compartida de desarrollo que les dé identidad y dirección a sus acciones con perspectiva de largo plazo.
- La agregación de valor y reinversión de los excedentes productivos, mediante la diversificación, y que le provea sustentabilidad a su economía.

²⁰El emprendedor es la persona que tiene el coraje de volar sin tener alas, usando su inquietud e imaginación para crear e innovar. Lo mueven desafíos, capacidad de persuadir y la búsqueda constante de nuevas oportunidades. Eduardo Pereyra(2003). El comportamiento emprendedor para el desarrollo socioeconómico. Portoalegre. (Brasil): Ed. Sulina”.

- La innovación y generación de impulsos tecnológicos propios.
- La cultura e identidad local y regional.
- La eficiencia y eficacia de sus instituciones.

El desarrollo endógeno se logra con un Estado que genere un ambiente favorable a la inversión, creando determinadas externalidades, suministrando bienes públicos y regulando las distorsiones económicas. Esto implica:

- Identificar en el territorio ciertos potenciales en sus empresas, en sus actores y en sus instituciones, y crear las condiciones apropiadas para desarrollar el núcleo creativo del territorio²¹.
- Facilitar la constitución de entornos territoriales dotados y equipados de las infraestructuras y servicios que faciliten la innovación, la incubación de nuevas empresas y la circulación oportuna de información sobre mercados.
- Incentivar la generación de valor agregado a los bienes y servicios propios de la vocación productiva del territorio y que tienen buenas perspectivas en los mercados nacional y global.

Los anteriores factores deben ser promovidos simultáneamente en el territorio alrededor de una visión compartida de desarrollo. Tales factores, abordados de manera independiente, son insuficientes para movilizar las capacidades internas de desarrollo; es indispensable generar el grado de sinergias necesarias para alcanzar las grandes transformaciones exigidas por la región.

¡IMPORTANTE!



“Ciudades, regiones y países tienen más éxito en sus procesos de crecimiento y cambio estructural cuando todas las fuerzas que generan desarrollo interactúan en conjunto, creando sinergias entre ellas y reforzando sus efectos sobre la productividad y el rendimiento de los factores productivos” (Vásquez, 2005).

2.3.7 EL CAPITAL SOCIAL PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL

El éxito de una estrategia de desarrollo regional depende, en gran proporción, de la forma como los intereses y las relaciones entre los actores han sido estructurados; tal estructuración, a su vez, depende de la habilidad colectiva para examinar la situación local y regional como para definir prioridades y concertarlas, y también tanto de la forma de unir esfuerzos para lograr mayores impactos. El medio local –donde es posible

²¹Cecilia Montero, Pablo Morris . *Ibid*

adelantar los contactos sociales, económicos, políticos y culturales—posibilita el despliegue del capital social y el aprendizaje, y además crea espacios para encontrar conjuntamente alternativas competitivas para el desarrollo, al combinar aspectos e intereses sociales, económicos, políticos y ambientales.

¡IMPORTANTE!



El capital social está constituido por los “rasgos de la organización social como confianza, normas y redes que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad, facilitando adelantar acciones coordinadas”²².

Adicionalmente, el capital social está integrado por cuatro atributos principales asumidos como prácticas de las comunidades: el grado de confianza de una sociedad, su capacidad de asociatividad, los valores éticos y la cultura cívica.

La perspectiva analítica del capital social se debe dirigir hacia el examen de las relaciones y prácticas sociales de los actores individuales y colectivos con el fin de calificar el stock existente de capital social. Además de evaluar la confianza entre los actores, o su adhesión a las normas, es recomendable examinar las prácticas de ellos como constructores de organizaciones y redes económicas y sociales.

¡IMPORTANTE!



“Son las prácticas sociales de los individuos y sectores sociales, sobre todo las que realizan las organizaciones cuando se ‘asocian’ con otras para obtener determinados fines, las que pueden producir cambios en la sociedad en relación, por ejemplo, con la superación de la pobreza en un marco de desarrollo sostenible”. (Caracciolo y Foti, 2004).



²²Putman, R. D. Making democracy work: civil traditions in modern Italy, Princeton University Press, 1993.

Capítulo 3.



AGLOMERACIÓN DE EMPRESAS, ARREGLOS PRODUCTIVOS LOCALES Y SISTEMAS PRODUCTIVOS TERRITORIALES: ORGANIZACIONES CLAVES PARA LA COMPETITIVIDAD

La aglomeración territorial de empresas estrechamente relacionadas entre sí y con su entorno es fundamental para alcanzar entidades territoriales competitivas. La constitución de conglomerados productivos permite crear entornos territoriales más favorables para las empresas, al facilitar la articulación público-privada y la irradiación de los beneficios del crecimiento. Los productores localizados en los conglomerados disponen de variados medios de comunicación y contacto que facilitan el intercambio de conocimiento y aprendizaje, venden y compran colectivamente aprovechando economías de escala, aumentan sus ganancias y se reúnen frecuentemente para realizar alianzas público-privadas que conducen a acuerdos sobre acciones en beneficio tanto de su actividad económica como del desarrollo socioeconómico del territorio (Cetrulo, 2005).

La literatura reciente sobre desarrollo económico territorial reconoce y destaca la importancia de los elementos territoriales locales y regionales en el crecimiento y competitividad de las nuevas formas de organización productiva. Esta perspectiva ha dado lugar a identificar atributos de las relaciones virtuosas empresas-territorio con denominaciones como eficiencia colectiva, economías de aglomeración, aprendizaje colectivo, sinergias, etc., que se constituyen en ingredientes para comprender y promover la competitividad regional. Según Cassiolato & Lastres (2000), conceptos y enfoques como los de clusters, polos industriales, distritos económicos, redes y cadenas empresariales y otros similares, están siendo utilizados para reconocer procesos productivos, y privilegian el análisis de las interacciones. Estas interacciones se efectúan a través de formas simples de asociación en grupos de empresas, cooperativas o consorcios, pasan por encadenamientos y redes de empresas y avanzan hacia estructuras más complejas y organizadas como los arreglos productivos locales y regionales, y los sistemas productivos territoriales.

¡IMPORTANTE!



La noción primaria que subyace en los sistemas productivos es la de relaciones en red que crean tejidos de firmas competitivas generadoras de economías de aglomeración y organizan y estructuran el territorio, dentro del cual se difunde.

En primer término, las cadenas productivas se derivan de la creciente división del trabajo y de la mayor interdependencia de los agentes económicos. Comprenden todas las operaciones que comienzan con la disponibilidad de materias primas e insumos, pasan por la transformación, el almacenamiento y la comercialización hasta la entrega del producto final al cliente. Es una red en la cual las relaciones no se limitan únicamente a una empresa o a una región, pero sí a un producto o servicio. Ahora bien, las redes son hilos que componen las cadenas productivas. Varias redes de empresas forman parte de una cadena productiva y, a su vez, las redes están incorporadas en clusters o sistemas productivos.

Los conglomerados de empresas o cluster son “*concentraciones geográficas de empresas e instituciones interconectadas en un específico campo de acción*” (Porter 1998). Comprenden proveedores de insumos especializados como maquinaria, equipos, servicios e infraestructura. El cluster se puede integrar con los clientes o consumidores y con productores de bienes complementarios; además, su estructura también vincula las entidades gubernamentales y otras instituciones como universidades, centros de capacitación, información, investigación y estructuras de soporte técnico. Entre los atributos básicos de los clusters se encuentran la cooperación entre los actores de las organizaciones empresariales, entre las empresas y entre éstas con las instituciones locales y regionales, en procura de objetivos de desarrollo de interés común.

Porter, en su libro *La ventaja competitiva de las naciones*, destaca el papel de las grandes empresas asociado con la formación y evolución de clusters intersectoriales y regionales, reconoce en los factores territoriales el aporte a la competitividad, como puede deducirse de la interpretación del *diamante de competitividad* el cual está compuesto por las condiciones de los factores, las condiciones de la demanda, los sectores afines y auxiliares, la estrategia, la estructura y la competencia de la empresa.

Al detenerse a examinar las señales de los elementos del diamante para el diseño de estrategias —especialmente desde el punto de vista de las condiciones de los factores productivos, que resalta la importancia de los nuevos capitales para la competitividad como la tecnología, el conocimiento, las innovaciones, el capital humano y las instituciones modernas, entre otros— se encuentra que las principales acciones sobre dichos factores pueden impulsarse a través de estrategias territoriales que se ajusten a las condiciones propias de cada región o localidad.

¡IMPORTANTE!



Los Arreglos Productivos Locales (APL) son aglomeraciones territoriales de agentes económicos, políticos y sociales —constituidos principalmente por empresas pequeñas y medianas, por lo cual pueden o no contar con presencia de grandes empresas—, localizados en un determinado espacio, especializados en un sector específico de actividad económica y que mantienen vínculos entre las unidades empresariales y con otros actores institucionales (gubernamentales, asociaciones, entidades de crédito y asistencia técnica, etc.) (Motta y Lopes, 2003).

Los APL destacan el papel central de las innovaciones y del aprendizaje interactivo—como factores de competitividad sustentable—y se constituyen en una mirada económica integral de los territorios, ya que tradicionalmente se observa sólo la perspectiva de sectores económicos y firmas individuales. En los APL se reconocen los vínculos entre las unidades productivas con el territorio, respecto a la producción, comercialización, aprovechamiento de las externalidades e interrelaciones socioeconómicas.

En el concepto de APL la noción de territorio es fundamental, puesto que su definición involucra explícitamente la noción de aglomeración socioeconómica en un espacio determinado, lo cual lo diferencia de las nociones de cluster —aglomeraciones de empresas vinculadas a una especialización productiva— y de cadena productiva —integración vertical de las diversas fases de la producción—.

Al avanzar en términos de complejidad, se llega a los Sistemas Productivos Territoriales (SPT), éstos se caracterizan porque en ellos operan empresas de una red que cooperan en el desarrollo de proyectos comunes, las cuales se complementan para resolver problemas comunes, acceder a nuevos mercados, lograr economías de escala y propósitos similares, que individualmente no alcanzarían. Esas redes pueden tomar la forma de asociaciones, alianzas, consorcios, contratos interempresas, acuerdos de *outsourcing*, *joint ventures*, etc.

¡IMPORTANTE!



Un Sistema Productivo Territorial (SPT) es un espacio —que generalmente trasciende los límites político-administrativos municipales o departamentales— fuertemente estructurado alrededor de objetivos compartidos de productividad y competitividad, y que contiene uno o más clusters, con una planificación territorial caracterizada por una alta interacción público-privada respecto a la cultura productiva y con el objetivo de asegurar la calidad de vida de sus habitantes.

Con base en lo expuesto, es posible afirmar que la evolución de la organización productiva en las entidades territoriales se puede reconocer siguiendo las diferentes fases que van desde el agrupamiento inicial espontáneo de empresas, las cuales actúan individualmente —para conseguir la cercanía a los mercados y la capitalización de economías externas— hasta la integración deliberada de esfuerzos empresas—territorios organizados en red en búsqueda de un crecimiento y un desarrollo sostenidos. En la medida en que la aglomeración de empresas se amplía, los empresarios tienden a concientizarse sobre la importancia de integrarse entre sí y con el entorno territorial, en procura de ventajas competitivas que la transformen en un Arreglo Productivo Local (APL).

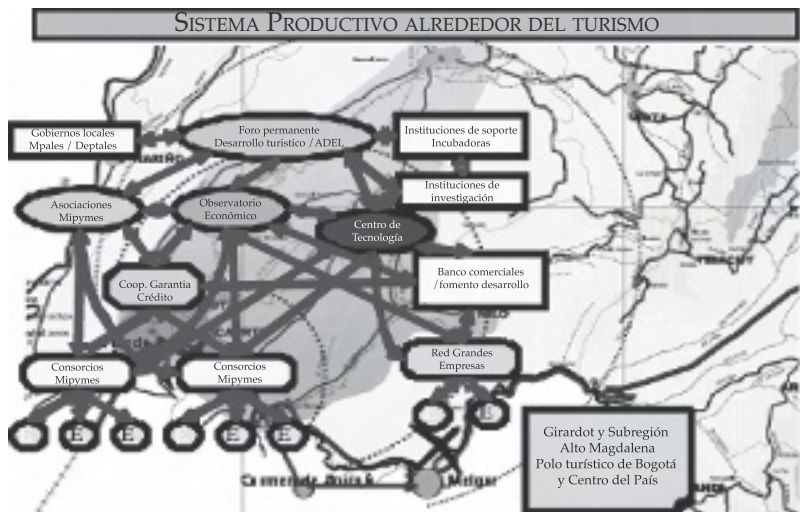
¡IMPORTANTE!



El APL evoluciona a SPT al aumentar los efectos multiplicadores sociales, es decir, al ser más incluyente, menos concentrador, más abierto al ingreso de nuevas empresas, al intercambio de conocimientos y tecnologías, y a la distribución equitativa de costos y beneficios. El SPT tiene la capacidad de ampliar simultáneamente la productividad y la generación de empleo, de elevar la calidad de vida y acelerar la innovación productiva (Campregher y Paiva, 2002).

Un ejemplo práctico de SPT lo constituye la propuesta que se plantea alrededor de un cluster de turismo integrado al sistema territorial de la subregión del Alto Magdalena, y cuyo polo de desarrollo es Girardot (esquema 2). En esa propuesta se plantea la estructuración de un SPT en el cual las empresas relacionadas con la cadena productiva del turismo y los atractivos turísticos –organizados en red– estén cerca de las instituciones de educación e investigación; los servicios relacionados con la hotelería, la alimentación y recreación; los servicios al cliente, el marketing y los operadores turísticos. Complementariamente, se debe disponer de las infraestructuras y equipamientos especializados, como centros tecnológicos e incubadoras de empresas. Los anteriores componentes del SPT requieren una estructura institucional que los gestione y planifique, mediante alternativas como agencias de desarrollo especializadas coordinadas con las instituciones públicas.

Esquema 2
Ejemplo de Sistema Productivo Territorial
(Propuesta plan de competitividad de Girardot)



Fuente: Plan de Competitividad de Girardot (Cundinamarca). Cámara de Comercio de Bogotá.
Agosto de 2007

Los SPT estructuran las interrelaciones empresas-territorio, generan cadenas de valor territorial que posibilitan transformar las ventajas comparativas en competitivas, al especializar las economías y constituyen ventajas de localización y economías de proximidad respecto a los insumos, las tecnologías pertinentes, las actividades de transformación del producto o servicio líder; los servicios de apoyo –mantenimiento, comercialización, capacitación, financiamiento, transporte, información, etc.–, y la cultura productiva y capital social que propicien la solidaridad, la identidad con el territorio y la reinversión y atracción de capitales.

El SPT refleja un enfoque de desarrollo territorial integral que comprende las dimensiones económica, social, política, ambiental y cultural, permite articular espacialmente el crecimiento económico y el desarrollo, local y regionalmente, y se constituye en una expresión de desarrollo local.

Capítulo 4.



ESTRUCTURA ANALÍTICA PARA EL DISEÑO DE ESTRATEGIAS DE DESARROLLO ECONÓMICO TERRITORIAL

La reseña hecha en los anteriores capítulos sobre los principales conceptos relacionados con el desarrollo regional y, en particular, con la competitividad territorial, ha pretendido acopiar las principales perspectivas teóricas que es necesario tener presentes para el diseño de estrategias de competitividad regional. Como se ha registrado, uno de los requisitos para introducirse en la construcción del modelo analítico es comprender la complejidad del concepto de territorio y el reconocimiento de sus componentes como factores de desarrollo, dado que se trata de desplegar y articular internamente tales elementos y con el exterior para armar dicho modelo en función de la productividad y competitividad territorial.

¡IMPORTANTE!



Los territorios se desarrollan de acuerdo con la forma como se interrelacionan con dos contextos: el externo, que promueve el crecimiento a través de los impulsos de la globalización y las relaciones de lo nacional con lo regional y local; y el interno, cuya dinámica depende de la capacidad de los actores e instituciones locales y regionales de aprovechar no sólo la dotación de recursos sino, principalmente, de activar sus potenciales de desarrollo endógeno.

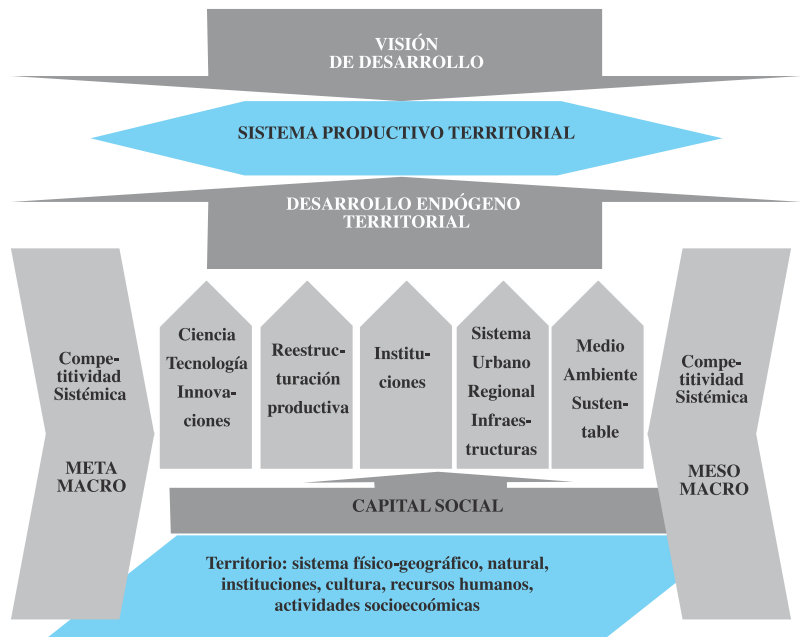
La experiencia de políticas de competitividad centradas exclusivamente en las inversiones en infraestructuras y los incentivos a la producción han mostrado efectos significativos puntuales en el crecimiento, pero pocos resultados en relación con el desarrollo sustentable. Ese tipo de políticas no han incidido en procesos dinámicos de desarrollo regional. Para que se logren efectos multiplicadores más potentes, se deben concebir estrategias más integrales que combinen la perspectiva de competitividad territorial con la de competitividad empresarial.

Al pensar la estrategia de competitividad desde la perspectiva regional –y con el fin de constituir sistemas productivos territoriales– los referentes conceptuales y las experiencias conocidas recomiendan promover en los territorios factores de localización económica capaces de crear polos de desarrollo que sean jalonados a través de proyectos económicos estructurantes que permitan conformar encadenamientos territoriales asociados a la vocación regional.

La estructura analítica propuesta para el diseño de estrategias de competitividad territorial, que se presenta en el esquema 3, recoge los conceptos tratados a lo largo de este documento y se puede leer desde

su base asumiendo el territorio como un sistema físico y sociocultural con capacidad de autogestión y de creación de valor. Dicho sistema territorial está influenciado por un contexto global, nacional, regional y local que posee factores particulares en sus varios niveles, considerados a través del concepto de la competitividad sistémica. Desde las perspectivas local y regional se destacan las dimensiones Meso y Micro como las más estratégicas para la definición de políticas de competitividad.

Esquema 3
Estructura analítica para el Desarrollo Territorial



Fuente: González, Hernando. Informe de consultoría para el DNP-DDTS, 2007.

Al seguir la secuencia de la figura, ese territorio –para lograr insertarse apropiadamente en los diversos contextos espaciales, económicos y sociales que condicionan sus posibilidades de desarrollo–, requiere como principal ingrediente, para desplegar las capacidades endógenas, dotarse de capital social como elemento aglutinador y movilizador de los elementos territoriales. Así el territorio se constituye en un medio innovador que moviliza el núcleo creativo de la sociedad y activa la confianza, la asociatividad, la unión de esfuerzos y los valores cívicos.

Activar los potenciales endógenos significa alcanzar acumulación productiva junto con progreso técnico y social, mediante la acción sobre cinco factores básicos, son ellos:

- La creación y difusión de las innovaciones en el sistema productivo y social.
- La organización flexible de la producción y la generación de economías de aglomeración.
- La estructuración y ordenamiento urbano y regional.
- La modernización de las instituciones.
- La sostenibilidad ambiental.

Los factores del desarrollo endógeno tratados individualmente no consiguen los cambios que se requieren para alcanzar unas regiones competitivas y sustentables.



¡IMPORTANTE!

El potencial endógeno se optimiza con la construcción de cadenas de valor territorial para impulsar la transformación productiva por medio de la vinculación de la cultura y la identidad más la ciencia y tecnología pertinentes. Para el efecto es importante proveer, a través del ordenamiento del territorio y de arreglos institucionales, las facilidades logísticas, de infraestructuras y de servicios a la producción y a la población vinculada, y adelantar los cambios que necesitan las organizaciones para ajustarse al nuevo modelo de desarrollo.

Esa estructuración del modelo territorial y productivo conduce, finalmente, a la meta de formar un sistema productivo territorial que consiga la eficiencia colectiva de los diversos componentes del territorio articulados alrededor de los factores endógenos y en función de una visión compartida de desarrollo.

Por último, es necesario destacar el valor de definir una visión compartida de competitividad regional con capacidad de articular y de dirigir los diversos esfuerzos de las organizaciones productivas, públicas y sociales en una dirección común. La visión de competitividad, que establecerá concertadamente el posicionamiento competitivo pretendido por el territorio, señalará el rumbo, los sectores productivos más dinámicos y con mayores interrelaciones con el aparato económico, los actores líderes y los atributos que le darán identidad y particularidad, y será la “idea fuerza” inspiradora y movilizadora que permita a los actores e instituciones comprometerse con los cambios que implicarán las estrategias de competitividad.

Capítulo 5.



EMPALME DE LA AGENDA INTERNA PARA LA PRODUCTIVIDAD Y LA COMPETITIVIDAD CON EL PLAN DE DESARROLLO



PARA RECORDAR

La Agenda Interna de Productividad y Competitividad Regional (AIPCR) se definió como un acuerdo de voluntades y decisiones entre el Gobierno nacional, las entidades territoriales, el sector privado, los representantes políticos y la sociedad civil, sobre las acciones estratégicas que debe realizar el país para mejorar su productividad y su competitividad. Se ha construido mediante un proceso de concertación y diálogo con las regiones y los sectores productivos, e incluye un conjunto de acciones de corto, mediano y largo plazos, así como las responsabilidades de cada uno de los involucrados en el proceso²³.

El DNP acompañó en la construcción de sus propuestas de Agenda Interna a 28 departamentos y a dos regiones²⁴ en un proceso que cubrió todo el territorio colombiano. De manera paralela, se trabajó a escala nacional en la construcción de propuestas con 29 sectores productivos. En total, entre 2004 y 2006, se realizaron 96 foros y 1.638 reuniones para el componente regional, con una participación de 36.651 asistentes, y 151 talleres sectoriales, a los que asistieron 3.427 personas.

El proceso de elaboración de la AIPCR posibilitó que los departamentos –con el liderazgo de la Gobernación y la coordinación técnica de las secretarías de Planeación, apoyadas por la cámaras de comercio y orientados por el Departamento Nacional de Planeación– seleccionaran los productos y/o servicios que, a su juicio, tienen mejores posibilidades de posicionar competitivamente sus economías en el contexto de los tratados comerciales internacionales. El diseño de las AIPCR gira alrededor de la definición de las “Apuestas productivas” –entendidas como aquellos productos y/o servicios identificados como los de mayor potencial competitivo– y de las correspondientes acciones estratégicas que permitirán convertir las ventajas comparativas en competitivas, y ubicar los renglones económicos seleccionados en lugares destacados en los mercados tanto nacionales como internacionales.

Para el efecto, los departamentos analizaron las condiciones de sus bases económicas y además establecieron quiénes eran sus principales competidores, las ventajas comparativas y competitivas en cada apuesta y las características de la demanda, en procura de determinar los mercados potenciales y los segmentos y/o nichos de mercado hacia dónde focalizar sus ofertas. Además, se trató de contar con indicadores sobre el impacto

²³Conpes 3297: Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad: Metodología, Julio de 2004.

²⁴Bogotá-Cundinamarca y Orinoquía-Amazonia

esperado del desarrollo de la apuesta productiva en términos de empleo e ingresos generados. La información de contexto sobre las posibilidades de los renglones económicos en los cuales se podrían especializar las economías locales y regionales permitió, a la vez, definir una visión de competitividad que constituye una guía para definir el plan de acción, con el propósito de construir las ventajas competitivas correspondientes.

El diseño anterior sobre las condiciones de las apuestas productivas fue complementado con dos informaciones adicionales: la definición tanto de las necesidades como de las acciones requeridas para concretar las respectivas apuestas. Las necesidades corresponden a los factores que se consideran claves para implementar la estrategia de competitividad, por lo cual hacen referencia a los condicionantes en términos de: infraestructuras, recursos humanos calificados, tecnologías apropiadas, organización institucional público-privada y entornos territoriales innovadores. Por su parte, las *acciones* guardan relación con los programas o proyectos estratégicos requeridos para conseguir las condiciones de competitividad esperadas. Respecto a las acciones se trató, además, de precisar su localización, mediante la identificación de los municipios en los cuales se ubicarían las infraestructuras, equipamientos, servicios, sistemas productivos y demás componentes de las apuestas productivas.

PARA RECORDAR



Para darle continuidad al proceso de elaboración de la Agenda Interna de Productividad y Competitividades, se constituyó el Sistema Nacional de Competitividad y se están creando Comisiones Regionales de Competitividad. Estas Comisiones –con participación pública y privada– se encargarán de articular toda la institucionalidad regional vinculada con la competitividad y tendrán a cargo el liderazgo y la gestión de proyectos, estudios y acciones.

Las mayores restricciones para el diseño de las apuestas radicarón en las escasas capacidades institucionales, la deficiente información sobre mercados y competidores, el desconocimiento de los posibles segmentos de mercado, la falta de indicadores de impacto y la poca disponibilidad de proyectos con la información básica (al menos a nivel de perfil).

¡IMPORTANTE!



La definición de las apuestas llevó a establecer los sectores, subsectores, productos y/o servicios con mayores ventajas comparativas, así como a identificar algunas acciones claves para constituir ventajas competitivas. Sin embargo, desde el punto de vista de la localización geográfica de los diversos componentes de las cadenas productivas correspondientes a cada apuesta, los avances fueron mínimos. Por lo tanto, el diseño inicial de las AIPCR es insuficiente para que los departamentos y municipios precisen los elementos que deberían incluir en sus respectivos planes de desarrollo.²⁵

²⁵Las entidades de mayor desarrollo relativo (Antioquia, Santander, Valle del Cauca, y la región Bogotá-Cundinamarca) y con una destacada capacidad institucional público-privada para el desarrollo económico han avanzado en el diseño e implementación de sus agendas, y se constituyen en experiencias aprovechables por los demás departamentos.

Además de complementar la información inicialmente solicitada para el diseño de las agendas de competitividad se requiere actualizarlas, al igual que mejorar y consolidar el componente de participación y de compromiso de los gremios económicos y de los municipios y, en general, descender desde la perspectiva departamental y regional hacia la perspectiva de desarrollo local.

Para articular las AIPCR con los planes de desarrollo departamental y municipal se requiere²⁶:

- **Actualizar y complementar el diseño técnico de las agendas.** –Mejoramiento y complementación de componentes referentes al conocimiento de la competencia, los posibles segmentos de mercado, la situación de los productos o servicios de las apuestas según las reglas acordadas en los acuerdos comerciales, de manera que se cuente con la información adecuada para cada una de las categorías de información establecidas en la ficha básica de registro.
- **Mejorar el proceso participativo, de consenso y compromiso de los actores claves para llevar a cabo las apuestas productivas.** En este sentido, para que se realice la conversión o reconversión productiva establecida es esencial que los organismos y actores económicos participen activamente y se comprometan con los ajustes que son de su responsabilidad; a su vez, se requiere la respuesta oportuna del sector público en términos de las infraestructuras y demás medidas requeridas. Lo anterior debe ser objeto de acuerdos o pactos de competitividad verificables.
- **Revisar y ajustar las visiones de competitividad.** La mayoría de AIPCR avanzaron hacia la definición de una visión de competitividad que sirve de “idea fuerza” que motiva y convoca, y que establece las posiciones competitivas pretendidas, los mercados referentes y algunas propiedades económicas, sociales y de valores de desarrollo que caracterizarían la transformación productiva. Sin embargo, en muchos casos, la declaración de la visión fue básicamente de carácter voluntarista y atendía sólo las aspiraciones sin sopesar su viabilidad. Es importante que la visión, por ser transformadora e innovadora, se sustente en condiciones reales para que se le construya viabilidad a través de las estrategias.
- **Priorizar las apuestas productivas** teniendo en cuenta las últimas definiciones de los acuerdos comerciales vigentes, las expectativas respecto al TLC, la coordinación con las Comisiones Regionales de Competitividad y los lineamientos para la formulación de una política nacional de productividad y competitividad en los cuales se encuentra trabajando el Gobierno nacional.

²⁶El proceso de elaboración de las Agendas Internas de Competitividad ha llevado a la constitución del Sistema Nacional de Competitividad y a la creación de Comisiones Regionales de Competitividad (Conpes 3439 de 2006) que tienen entre sus propósitos generales la creación de planes de competitividad departamental.

- **Priorizar las apuestas productivas y establecer, a través de métodos georreferenciados** (mapa de localización de las apuestas y de sus diversos eslabones), **dónde se localizarán o tendrán influencia directa** los diversos eslabones de las cadenas productivas, para vincular directamente a los municipios y departamentos que comprenden el respectivo sistema productivo.
- **Diseñar las correspondientes apuestas desde la concepción de sistemas productivos territoriales** previendo avanzar a las fases de encadenamientos productivos y clusters. En este último caso debe tenerse en cuenta que dichas alternativas de organización productiva constituyen poderosos mecanismos para construir cadenas de valor territorial que logren articular empresas-territorio y posibiliten el crecimiento y desarrollo sustentables, tanto en el ámbito local como en el regional. En este sentido debe reconocerse que la lista de necesidades y de acciones que cada apuesta productiva requiere corresponde a un dato sectorial que ha de articularse alrededor de una estrategia de formación de sistemas productivos territoriales.
- **Incorporar de manera explícita objetivos y estrategias de desarrollo económico local y regional en los planes de desarrollo.** Las acciones requeridas para construir las ventajas competitivas toman lugar en el territorio, en lo local, que puede ser de escala municipal, subregional o regional; por lo tanto, es necesario que los actores e instituciones locales se involucren directamente en la fase del diseño de los sistemas productivos territoriales para que se apropien de los procesos y responsabilidades que les son propios, busquen y promuevan las capacidades de desarrollo endógeno, pues son las que pueden garantizar que la competitividad y el crecimiento empresarial se arraigue territorialmente hasta transformarse en desarrollo sustentable.
- **Prever la elaboración de un plan de competitividad territorial** a escala departamental y en las escalas territoriales que lo requieran, articulados con los niveles regional –agrupaciones de departamentos– y nacional.
- **Lograr que los planes de desarrollo “empalmen” con un diseño de la AIPCR del departamento correspondiente,** el cual debe haber priorizado las apuestas y establecido dónde se localizarían sus principales eslabones. Para contribuir a la articulación y concreción de las AIPCR en los municipios y departamentos es recomendable que las acciones se definan en relación con la formación de sistemas productivos territoriales.

