

## **CAPÍTULO 2**

# **GESTIÓN DEL DESARROLLO, GOBERNABILIDAD Y COMPETITIVIDAD REGIONAL**

## CAPÍTULO 2

### GESTIÓN DEL DESARROLLO, GOBERNABILIDAD Y COMPETITIVIDAD REGIONAL

#### 1. DISCUSIONES EN TORNO AL CONCEPTO DEL DESARROLLO

Son múltiples las discusiones que se han dado en torno a la evolución del concepto de *desarrollo*, esto ha originado que según el enfoque desde el que se analice (marxista, clásico, neoclásico, histórico, cepalino, regulacionista, etc.), el concepto varíe; sin embargo, es innegable la repercusión directa que tiene dicho concepto para el ámbito económico, político y social. La evolución de la idea de desarrollo ha permitido que hoy día existan innumerables adjetivos o términos aún más complejos, los cuales buscan integrar aspectos que de una u otra forma repercuten directamente en la noción de “desarrollo”, bien sea por su concepción espacial o su dinámica, esto se ha convertido en una verdadera polisemia del término, tales como: desarrollo territorial, desarrollo regional, desarrollo local, desarrollo endógeno, desarrollo sustentable, desarrollo humano y, en términos de su dinámica, desarrollo “de abajo-arriba” (o su contrapartida, “del centro-abajo”) entre otros (Boisier, 1999).

Dentro de las múltiples concepciones encontramos la de José Medina Echeverría (citado en Boisier, 1999: 2), quien lo define desde el plano económico como “*Un proceso continuado cuyo mecanismo esencial consiste en la aplicación reiterada del excedente en nuevas inversiones, y que tiene, como resultado la expansión asimismo incesante de la unidad productiva de que se trate. Esta unidad puede ser desde luego una sociedad*”. También encontramos visiones desde el desarrollo humano como el de Amartya Sen (citado en Jiménez, 2008) quien lo describe como un proceso de expansión de las libertades reales que pueden disfrutar los individuos; la libertad hace referencia aquí a las capacidades individuales para realizar aquello que una persona tiene razón para valorar. De igual forma encontramos el concepto generado desde la propuesta conocida como Desarrollo a Escala Humana concebida por Manfred Max-Neef, Antonio Elizalde y Martín Hopenhayn (citado en Boisier, 1999: 5), quienes indican que: “... *se concentra y sustenta en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de autodependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación*

*con la autonomía y de la Sociedad Civil con el Estado*". Finalmente, para Jiménez (2009: 44), el desarrollo es el pleno despliegue de las potencialidades inherentes a la naturaleza del ser.

Teniendo en cuenta esto, comprendemos el desarrollo como un proceso por el cual se puede hacer frente a las necesidades del presente, sin olvidar que existen ciertas potencialidades que deben ser conservadas para que de esta forma se puedan mantener las capacidades que permitan la satisfacción de necesidades. Ya que la temática que guía la elaboración del presente trabajo tiene como uno de sus componentes al desarrollo local, es preciso que se establezca un significado específico sobre éste último. Resulta a su vez pertinente hacer una aclaración sobre la idea de lo local.

Existen varios autores que encuentran en lo local una relación directa con lo global, ya que es dentro de las localidades (municipios, departamentos, regiones, provincias o naciones) que se gestionan y despliegan actualmente las actividades que buscan aumentar las relaciones con el entorno. Borja y Castells tienen en cuenta la importancia estratégica de lo local como centro de gestión de lo global en el nuevo sistema tecno-económico, cuestión que puede apreciarse en tres ámbitos principales: el de la productividad y competitividad económica, el de la integración socio-cultural y el de la representación y gestión políticas (Borja y Castells, 1997); en todo caso, lo local se define en relación con la totalidad de que hace parte, por ejemplo, el planeta Tierra es local en relación con la *Vía Láctea*, pero es global respecto de cada pueblo y territorio que la conforman: "*Lo local es un concepto relativo a un espacio más amplio. No puede analizarse lo local sin hacer referencia al espacio más abarcador en el cual se inserta (municipio, departamento, provincia, región, nación)*" (Di Pietro, citado en Boisier, 1999: 8).

En cuanto al término compuesto de desarrollo local existen varios conceptos que permiten tomar una posición frente a éste y que orientarán esta investigación. Siguiendo con la relación local-global, Arocena (1997: 91) menciona que: "*El desarrollo local no es pensable si no se inscribe en la racionalidad globalizante de los mercados, pero tampoco es viable si no se plantea sus raíces en las diferencias identitarias que lo harán un proceso habitado por el ser humano*". Así mismo, también define el desarrollo local como un proceso de crecimiento económico y de cambio estructural que produce un mejoramiento en el nivel de vida, y que conjuga tres dimensiones: 1) Económica, los empresarios locales usan su capacidad para organizar los factores productivos locales de manera competitiva; 2) Sociocultural,

los valores y las instituciones sirven de base al proceso de desarrollo, y 3) Político-administrativa, referido a generación de políticas territoriales que impulsen el desarrollo local (Vázquez-Barquero, 1988: 129).

El PNUD (s/f) concibe el desarrollo local, como el resultado esperado de la cooperación entre los actores legítimos locales y externos, a partir de una correcta lectura del potencial endógeno disponible, y parte de tres ejes interconectados entre sí: la gobernabilidad, la organización social y la productividad. El desarrollo no sólo apunta a encontrar respuestas ante situaciones críticas, sino también, y sobre todo, busca adelantar procesos de reestructuración social, económica, política e institucional.

Boisier (2005: 5) indica que todo desarrollo es claramente un fenómeno local en un sentido geográfico y sistémico, y no nacional en el mismo sentido y que el concepto de desarrollo global es sólo una abstracción construida sobre promedios (...) hablamos de un fenómeno local, es decir, localizado e incrustado en las características económicas, técnicas, sociales, culturales de ese lugar en particular. Para Jiménez (2008: 297) el desarrollo local es entendido como un proceso endógeno registrado en pequeñas unidades territoriales y asentamientos humanos capaces de promover dinámicas económicas y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

De los planteamientos expuestos podemos identificar que existen elementos claves a la hora de hablar de este tipo de desarrollo: uno de estos es que cuando se habla de local, no necesariamente se indica que sea algo pequeño y limitado, pues son las particulares (jurídicas, territoriales, culturales) propias de cada Estado las que determinan a que se hace referencia con el término. De otro lado, independientemente del tamaño en el cual se inserte este concepto, el desarrollo de este tipo requiere tener en cuenta características culturales, sociales y económicas similares, ya que son éstas la que legitiman e impulsan los procesos a través de los cuales se busca consolidar entornos favorables para el desarrollo de la localidad. Otra característica y que viene implícita dentro de los procesos globalizantes es la relevancia que tienen las relaciones con el entorno, ya que, son éstas las que determinan las potencialidades desde las cuales se busca impulsar el desarrollo local<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Teniendo en cuenta que este entorno no se refiere exclusivamente a lo que limita directamente, ya que son precisamente las características de la globalización las que ocasionan el establecimiento de aspectos que se encuentran más allá del plano territorial nacional; es decir el entorno de las localidades comprende el plano territorial de sus fronteras y los factores que se encuentran en un plano externo a dichos límites pero que indiscutiblemente lo afectan o pueden afectar (económicos, políticos, sociales, etc.).

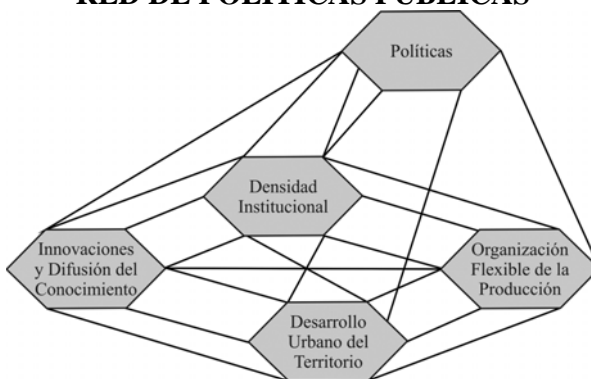
Tal como lo menciona Albuquerque (2003: 8), desarrollo local no es solamente desarrollo municipal, pues el sistema productivo local, el conjunto de relaciones y eslabonamientos productivos y comerciales, “... *no tiene por qué coincidir con las fronteras o delimitaciones administrativas de un municipio o provincia*”.

Al abordar la discusión sobre el desarrollo con las diversas posturas desde las cuales se analiza dicho concepto, se encuentra un factor determinante: el territorio. Quetglas (2009: 3) analizando estudios realizados por el italiano Becattini, sostiene que para el desarrollo, el territorio es un actor protagónico y éste se encuentra condicionado por la instituciones y la infraestructura que allí confluyen, lo cual trae a discusión lo concerniente a las potencialidades endógenas del territorio como criterio relevante a la hora de analizar aspectos del desarrollo.

Vázquez-Barquero (2000: 18) sostiene que cuando se habla de desarrollo endógeno se está hablando de una política de desarrollo local en respuesta a los desafíos de la globalización. Dentro de lo que podría llamarse la teoría del desarrollo endógeno este autor identifica lo que denomina efecto Hanoi (ver Gráfico 4), en el cual las economías locales y regionales se desarrollan y crecen cuándo: 1) Se difunden las innovaciones y el conocimiento entre las empresas y los territorios; 2) La organización de los sistemas productivos es más flexible y se forman redes y alianzas; 3) Las empresas se localizan en ciudades innovadoras y dinámicas, y 4) Las redes de instituciones son complejas y densas, lo que facilita construir confianza entre los actores y reducir los costos de transacción. Desde esta perspectiva el desarrollo es visto con una concepción holística e integral que aborda diversas dimensiones.

**Gráfico 4**

**RED DE POLÍTICAS PÚBLICAS**



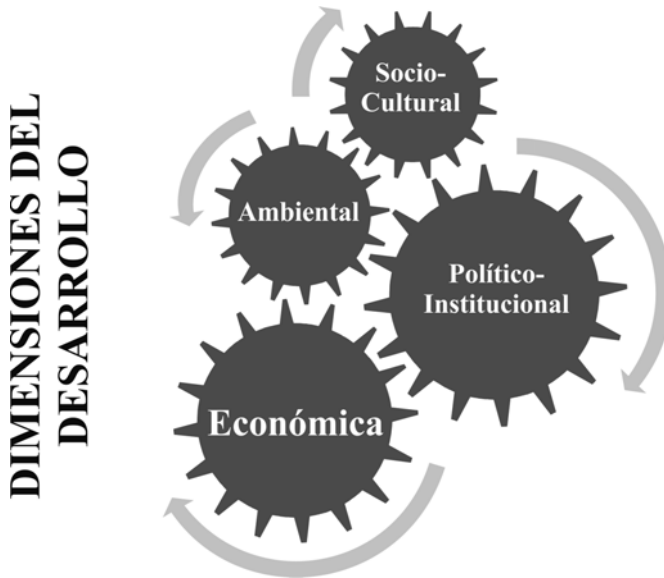
Fuente: Vázquez Barquero, Antonio (2000).

## 1.1. Dimensiones del desarrollo

Hemos abordado la discusión sobre el concepto del desarrollo mostrando que son diversos los enfoques desde los cuales se puede dar la discusión teórica, sin embargo hay cierto consenso en el hecho que el desarrollo debe ser analizado con una visión holística que contemple diferentes dimensiones (ver Gráfico 2), ya que sin esto no podríamos hablar de procesos de desarrollo local, territorial o regional.

**Gráfico 5**

### **DIMENSIONES DEL DESARROLLO**



*Fuente:* Elaboración propia.

Según Gallicchio (2002: 6) los procesos de desarrollo territorial, así como las experiencias de gobernabilidad local, se dan sobre territorios determinados que no se encuentran definidos *a priori* sino que son básicamente el resultado de una construcción social que pone de manifiesto la necesidad de abordar las soluciones a los problemas de desarrollo no sólo desde una visión económica ó social, sino de manera completa de forma tal que aborde otros aspectos que aporten sostenibilidad al territorio. Si bien acá abordamos las dimensiones desde cinco tópicos esto no excluye la existencia de otras dimensiones según

el autor que aborde la temática, sin embargo las descritas posteriormente (ver Gráfico 6), son las que efectivamente aportan a los objetivos de la presente investigación.

**Gráfico 6**

### **DIMENSIONES DEL DESARROLLO**



*Fuente:* Elaboración propia.

Abordar las problemáticas de desarrollo del territorio debe necesariamente tener presente que las soluciones que se conciben deben tener en cuenta las realidades sociorregionales donde se aplica ya que éstas condicionan las decisiones a tomar lo cual implican necesariamente tener en cuenta situaciones pertenecientes a las diferentes dimensiones descritas.

#### **1.2. Gestión del desarrollo**

El desarrollo local y regional plantea un modelo diferente del tradicional, un modelo de participación y compromiso de todos los actores locales. Ya no se parte de una gestión localizada que implementa pasivamente una política del gobierno nacional o provincial, sino que se empieza a hablar es de cooperación público-privada, de gestión asociada donde el municipio co-diseña y coordina las políticas con el sector privado y social.

Tenemos el sector público: el municipio como entidad territorial. Pero también es necesario el sector privado, ligado a la producción, a las empresas, cámaras, asociaciones. Y el sector social: organizaciones de la sociedad civil, ONG's, grupos sociales. El sector del conocimiento es un elemento también importante de apoyo: todas estas estrategias requieren bases de información, bases de datos, de planificación, desarrollo de proyectos, toda una serie de apoyos que tienen que ver con el conocimiento y la investigación. Es decir, en el involucramiento en el proyecto local, normalmente se habla de “un nuevo rol del municipio” lo cual es correcto pero, en realidad, como es un paradigma diferente, el nuevo rol no es sólo del municipio sino de todos los actores.

Las empresas privadas tampoco están preparadas para trabajar en este paradigma, para cooperar; el sector social también tiene una cultura mucho más pasiva, de asistencialismo o clientelismo que le demanda al municipio una relación que no es horizontal o en red y de colaboración; este sector tiene su lógica propia que tampoco se vincula a la producción. Entonces, en realidad de lo que se trata es de un cambio de la actitud y del rol de todos los actores sociales.

Si bien todos los actores son fundamentales, hay uno que tiene el rol de conducción política o de referente político fundamental en el territorio, que es el que promueve, o no, este tipo de procesos: el Estado. Se habla actualmente de un Estado que no sea empresario, es decir que por sí mismo se pone a desarrollar la producción o a explotar recursos; ni un Estado ausente, que solamente verifica o controla; sino de un Estado que promueve y se compromete en el desarrollo de la estrategia. Un Estado concertador y coordinador de acciones en el territorio.

- **Un Estado concertador** que habilite el espacio para discutir qué hay que hacer y para coordinar las acciones; para indagar qué es lo que cada sector está haciendo en todo este proyecto y cómo se reorienta en la idea de un proyecto común, y
- **Un Estado coordinador** que promueva acciones productivas y que ayude a crear este entorno de apoyo e innovación en vista de un proyecto común, o sea, de una visión estratégica del territorio, de una visión a futuro.

Este proceso no se hace sólo ni es tan fácil de llevar adelante. Tiene una serie de requisitos. En estos modelos, si no opera algún tipo de liderazgo, de visión política, obviamente es muy difícil llevarlo adelante. Si un gobierno local está más preocupado por realizar algún negocio, por ejemplo, difícilmente tenga



la legitimidad y la convicción de llevar adelante un proceso de esta magnitud. Se requiere entonces:

- Participación y transparencia en los procesos;
- Capacidad técnica del gobierno local;
- Información permanente de los procesos: este es uno de los principales problemas porque no hay sistemas de información locales ni de conocimiento del territorio útiles para este tipo de estrategias, y
- Encadenamiento de políticas en torno al proyecto.

Con anterioridad, el gobierno local no se preocupaba por este tipo de actividades. Ahora lo que se requiere en realidad es empezar a encadenar todas las políticas del municipio, o sea que todas las políticas y los proyectos que se promuevan apunten hacia un mismo objetivo.

El desarrollo local y regional presenta una concepción diferente de la gestión y del rol del municipio. Lo que requiere es otra forma de construcción política; no es que obvie el tema político sino que hace política y construye sociedad de otra manera. Es todo un trabajo innovador, sustentado en un proceso activo de participación social, conciliación de intereses, concertación de acciones y de esfuerzos públicos, privados y sociales.

## 2. GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA

Las nuevas condiciones a las que se enfrentan los gobiernos territoriales generan un mayor dinamismo en las capacidades de acción de las mismas y en las cuales se involucran indudablemente los conceptos de gobernabilidad y gobernanza; el PNUD en su informe del año 2004 sobre desarrollo humano afirma lo siguiente:

La naturaleza de los actuales desafíos requiere desplegar nuevas capacidades de acción, que ya no están concretas en unos pocos. Son retos que no podrán ser resueltos por la acción estatal pura, ni por los mercados e instituciones autorregulados; tampoco por los individuos en forma aislada. Hacen falta nuevas formas donde interactúe autonomía personal y acción colectiva (PNUD, 2004: 32).

Gobernabilidad, es un concepto que aparece en 1975 cuando la Comisión Trilateral publicó un estudio encargado a Huntington, Crozier y Watanuki

sobre la crisis de las democracias en países desarrollados, en el cual se hacía mención al exceso de demandas ciudadanas hacia el sistema democrático de Estados Unidos y la incapacidad del gobierno para satisfacerlas (Griggs, 1999). Se encuentra así a la gobernabilidad como la forma de alcanzar eficazmente la satisfacción de las demandas públicas, los ciudadanos determinan los fines del gobierno, en tanto los tecnócratas gestionan los medios administrativos con el fin de que los primeros sean eficazmente alcanzados (Joignant, 2007). Camou (citado por Cano, s/f: 152) menciona una idea similar en la que se logra un estado de equilibrio entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental.

En general se puede decir que este concepto se enfoca al alcance de lo que se puede llamar “buen gobierno”, sin embargo y en especial en los países latinoamericanos encontramos que son profundas las crisis de legitimidad y credibilidad de los gobiernos, esto debido a las múltiples falencias que han tenido los gobiernos en cuanto a su desempeño (Villacorta, 2003).

Son precisamente estas falencias las que conducen a la utilización del concepto de *gobernanza*, el empleo de este término más reciente, corresponde a los años 90 y su segunda mitad, tiene como origen varios factores que han sido referenciados por Villacorta (2003): la formulación de la teoría de la “governance” para explicar la gobernabilidad de la Unión Europea como estructura de toma de decisión a través de redes de actores gubernamentales y no gubernamentales multinivel (citado por Villacorta, 2003: 17); el reconocimiento desde la ciencia política de la necesidad de disponer de mejores marcos analíticos capaces de relacionar el régimen político con el desarrollo; y el reconocimiento desde la teoría de la gestión pública de que en sociedades de alta complejidad, diversidad, dinamismo e interdependencia, la eficacia y la eficiencia de la gestión ya no dependen sólo de la acción del gobierno o gobernación sino de la capacidad de creación y gestión de redes de actores, de cuya calidad dependen la gobernabilidad; en palabras de Rhodes *La existencia de redes inter-organizacionales autorganizadas*.

Es así que la gobernanza se define por la Real Academia de la Lengua como “*El arte de Gobernar que tiene como objetivo la consolidación de un desarrollo económico, social e institucional, promoviendo un serio equilibrio dentro del Estado. Nuevo estilo de gobierno*”.

Autores como Jiménez, Roncancio y Ramírez (2007) describen los conceptos de gobernabilidad y gobernanza, como ejes fundamentales para la

consolidación de políticas públicas orientadas a responder a las demandas de quienes habitan un territorio. La efectividad de las políticas públicas, es producto del ejercicio de los elementos ya mencionados. Sin embargo, la puesta en escena de políticas públicas, responde, en algunos casos, a una clara visión de desarrollo.

La gobernanza y la gobernabilidad deben promover desde lo local esquemas de participación que permitan la consolidación de una visión de desarrollo, ya que la verdadera noción de progreso local, parte de un proceso participativo dado desde la estructura misma que tiene la gobernanza y la gobernabilidad.

Para esta investigación, el desarrollo integral participativo, reside en la cimentación de riqueza, a partir de la unión de grupos locales (personas, comunidades) que desde los parámetros fijados por la gobernabilidad y gobernanza, contribuyen al desarrollo equivalentemente.

En este orden de ideas, la gobernabilidad y la gobernanza establecen sistemas más equitativos y sostenibles que fundan relaciones armónicas en el territorio, de este modo generan un carácter propio o identidad en lo local, desde sus dinámicas de desarrollo, encontramos, que un factor importante en el impulso de desarrollo es *the Good Governance* que permita la consolidación de modelos de progreso, bienestar, reconocimiento hacia afuera. Por supuesto acompañado de los lineamientos que establezca la gobernabilidad, con un sector público fortalecido para interactuar con el sector privado, las Organizaciones No Gubernamentales –ONG–, Organizaciones Públicas No Estatales –OPNE–, todo ello para:

- 1) Establecer vínculos importantes para las actividades económicas y la prestación de servicios, desde el análisis de las fortalezas y debilidades que tiene el territorio para constituir esquemas de producción y prestación de servicios, y
- 2) Mejorar los aspectos físicos y ambientales de lo local, para hacerlo visible hacia afuera.

En general, lo que se trata de plantear es la vinculación que existe entre la gobernabilidad y la gobernanza, tal y como se han definido estos conceptos, por lo que podemos afirmar que si se quiere un Estado gobernable capaz de lograr los objetivos próximos a la idea de gobernabilidad es indispensable aplicar conceptos que tienen implícito la gobernanza, tales como, participación y cooperación entre los actores de la sociedad civil y el Estado; entre el

gobierno y los gobernados. Esto a su vez nos conduce a pensar en la manera como estos conceptos influyen en la gestión pública.

Herber Kaufman identificaba, ya en 1969, las crisis de representatividad que podrían devenir de administraciones públicas elitizadas y alejadas de la gente. La política y “los políticos” tienen poca o nada injerencia en la vida de las personas y tomando en cuenta que es la administración pública la encargada de llevar a cabo las decisiones políticas (Kaufman, 1969), nos encontramos con un Estado “elevado” y lejos de los ciudadanos. *Ergo*, lo que se busca al aplicar la idea de gobernanza es descentralizar la administración pública y esparcir el poder que en un principio se encuentra en una “cúpula” para entregarlo a la sociedad civil. Es decir, la gente debe tomar el poder en sus propias manos y actuar en conjunto con las instituciones públicas para avanzar hacia el progreso. Para esto claramente se necesita una sociedad civil fuerte, proactiva y organizada, con grupos capaces de poner en la agenda pública los temas de su interés.

Con esto es necesario crear, como llama Kaufman (1969), una “nueva administración pública” menos centralizada y elitista, que admita la cooperación de otros actores sociales y cuyos procedimientos se vuelvan menos rígidos. Así también, la inclusión directa de la sociedad civil en la administración del Estado llevará a que los procesos se vuelvan más transparentes, pues habrá ciudadanos más responsables y realmente comprometidos con la labor del Estado, ya que se sentirán parte de ella y no verán al Estado como el ente alejado que ejecuta políticas y toma medidas para alcanzar el bien común.

En conclusión, los conceptos aquí mencionados tienen una relación directa ya que, desde la gobernabilidad se plantean nuevas tareas al Estado las cuales pueden materializarse a partir de las ideas que son propias del concepto de gobernanza siendo ésta la que finalmente impulsa y genera cambios en la gestión pública y su relación con los ciudadanos.

## **2.1. Gobernanza sistémica**

El contexto actual en el que se desarrollan las actividades de gobierno ocasiona el replanteamiento de los modelos empleados para gobernar, día a día se hace más necesario dar cumplimiento al fin último de un Estado –El bien común–, para lo cual se deben desplegar herramientas y mecanismos que permitan la consolidación del mismo. El enfoque de buen gobierno y el de competitividad sistémica sirven de base para la consolidación de un nuevo enfoque denominado Gobernanza Sistémica, el cual en palabras de

Haldenwang “se basa en la capacidad de tomar y aplicar decisiones en función del interés común” (2005: 35), teniendo en cuenta que uno de los principales obstáculos que han tenido los Estados para su desarrollo se encuentra en el hecho de no haber sido capaz de lograr la alineación de sus instituciones en torno a las decisiones que adoptan para que éstas efectivamente repercutan en el bienestar general de su población.

Según Grün “la gobernanza mundial es, probablemente, la cuestión más crítica en la evolución de la humanidad. Y es, típicamente, una cuestión mega-sistémica” (2009: 108), ya que si bien, los términos de gobernanza y gobernabilidad apuntan al control, no se trata de que este pueda ser ejecutado y seguido por el conjunto de hombres de una manera natural sin ninguna oposición, si no que por el contrario lo que se busca es que el orden o desorden que puedan llegar a surgir en un momento dado en una sociedad y que a su vez generan un conjunto de interrelaciones e interacciones de los componentes de un proceso sistémico en desarrollo, pueda ser orientado y encausado hasta lograr puntos de encuentro que permitan ejercer control sobre los actores, Grün menciona que no puede haber gobernanza eficaz sin conocimientos sistémicos (2006: 259).

Basados en lo anterior se deduce que no puede haber gobernanza en los sistemas si no existe conocimiento sistémico del mismo, teniendo en cuenta que hay una interrelación entre cada uno de ellos que les permite a su vez una retroalimentación, siendo éste el elemento fundamental que se tiene dentro de este enfoque para tratar de mejorar el funcionamiento de las comunidades, los Estados nacionales actuales y aun de la comunidad internacional.

Trayendo elementos del enfoque de competitividad sistémica Haldenwang (2005: 41-48) menciona una distribución dentro del modelo de gobernanza sistémica, la cual se estructura de la siguiente manera:

- *Nivel Meta:* el potencial de desarrollo de una sociedad dependerá considerablemente de su capacidad para proponerse metas y perseguirlas. Esto se aplica tanto a las naciones como a las comunidades locales. La identidad social y los objetivos son requisitos fundamentales para movilizar y concentrar recursos públicos y privados con miras a superar los obstáculos al desarrollo. La planificación estratégica y el establecimiento de objetivos pueden describirse en términos de metaproyectos políticos que las sociedades se plantean.
- *Nivel Macro:* Las instituciones macropolíticas determinan el contexto general de la producción de bienes y servicios públicos. Estas instituciones dan estabilidad a las previsiones y contribuyen al desarrollo económico, dado que disminuyen los costos de transacción.

En este nivel se establecen las normas básicas para el funcionamiento de los mercados y la adopción de decisiones políticas.

- *Nivel Meso*: Las políticas que responden al interés común, como la provisión de bienes públicos y el fomento del desarrollo, no dependen sólo de las instituciones macropolíticas. En la mayoría de los casos se requiere también el aporte de instituciones de nivel meso para orientar adecuadamente las políticas.
- *Nivel Micro*: En el contexto de la gobernanza sistémica, el nivel micro se refiere a la estructura organizacional y a la gestión de la administración pública y las instituciones políticas.

La gobernanza sistémica supone que existen elementos dentro de los gobiernos que permiten un funcionamiento correcto del sistema político, generando un proceso positivo en torno a la formulación y aplicación de políticas públicas que repercutan en el interés común, esto se logra empleando los niveles mencionados anteriormente en su conjunto, ya que cada uno de ellos hacen parte de un todo, siguiendo los principios sistémicos de este enfoque.

### 3. COMPETITIVIDAD

A finales del siglo pasado la globalización impuso sus atributos dentro de la economía internacional estableciendo convergencia hacia mercados más abiertos y competitivos, generando dentro de los territorios que buscaban insertarse de manera más eficiente a nivel internacional la necesidad de alcanzar economías más competitivas, ya que a través de esto se les garantizaría un acceso amplio a los mercados externos y también su consolidación en los mercados internos. Se menciona entonces que: *“Los retos actuales del cambio estructural, en el contexto de la creciente globalización económica, son enormes y demandan de los países latinoamericanos respuestas adecuadas, que requieren acompañar los esfuerzos del ajuste macroeconómico con políticas específicas de desarrollo productivo y empresarial de ámbito territorial”* (Enríquez, s/f: 3).

Estas motivaciones conllevan a que las estructuras de dichos territorios se deban modificar de una manera drástica, pues las nuevas reglas que se imponen dentro del modelo globalizador presionan por un incremento sostenido de la competitividad en pro del crecimiento<sup>11</sup> y viabilidad de las unidades productivas, siendo la inserción en lo global de manera competitiva

<sup>11</sup> Se debe tener en cuenta que hoy en día se ha avanzado bastante en torno a la discusión de crecimiento y desarrollo, en la actualidad difícilmente se habla de crecimiento a secas pues son muchos los trabajos que se encuentran y se pronuncian a favor del desarrollo y en los cuales se hace evidente que el uno no es sinónimo del otro; por lo tanto y teniendo en cuenta el tema que se maneja en la investigación, que va más allá de un enfoque economicista, el desarrollo se ubica en un espectro más amplio del concepto de crecimiento.

el principal desafío al que se enfrentan los territorios; al respecto Bervejillo (citado por Gallicchio, 2004: 4) menciona que:

Las transformaciones contemporáneas pueden ser pensadas como una simultaneidad de desterritorialización y reterritorialización. Por la primera, se reconoce la emergencia de sistemas globales que escapan a las determinaciones específicas de este o aquel territorio. Por la segunda, se confirma la territorialidad, en sentido fuerte, de los factores decisivos para el desarrollo de países y regiones. Los territorios aparecen, así, a un tiempo cuestionados y reafirmados como ámbitos y sujetos del desarrollo.

Estas nuevas tendencias ocasionaron a su vez una transformación del concepto que se tenía en torno a la *competitividad*, pues si bien en un principio las teorías clásicas de la economía la definieron en un ámbito meramente económico, el contexto ocasionó que se tuviera en cuenta no sólo en el plano internacional sino que también se vinculara al nacional y local e incluyeran una serie de elementos como los tecnológicos, productivos y organizacionales. De esta forma se amplía y se originan una serie de definiciones que se ubican desde las generales hasta las específicas y en las que se incluyen temas puntuales, según el enfoque desde el que se trabaje la misma.

### 3.1. Ventajas comparativas y ventajas competitivas

David Ricardo (citado por Laguna, s/f) desarrolló la teoría de las *ventajas comparativas* con la cual pretendió explicar la ventaja que tiene un país o región frente a la elaboración de un producto cuando este se puede producir a menor costo, en términos de otros bienes y en comparación con su costo en otro país. Este autor basó su teoría en la especialización que deben desarrollar los territorios con respecto a aquellos productos en los que sus ventajas son comparativamente mayor (producir vino en Portugal y lana en Inglaterra); se observa desde este enfoque que los recursos naturales ofrecen un aumento en el potencial de las naciones.

Sin embargo y a causa de los cambios que ha traído consigo la globalización y las innovaciones que se presentan en las tecnologías, hoy día se descubren nuevos patrones de consumo los cuales están influenciados a su vez por el aumento en la conciencia sobre la conservación de los recursos naturales ocasionando esto una modificación en el término de competitividad, ya que se pasa de un enfoque comparativo a uno en donde se desarrollan ventajas competitivas. Éstas últimas se crean teniendo en cuenta la diferenciación del producto y la reducción de costos, por ende la tecnología, la capacidad de innovación y los factores especializados son vitales. Se distingue dentro de esta perspectiva que los factores de especialización ya no son heredados, pues

*Gestión pública e internacionalización como estrategia para el desarrollo de los gobiernos subnacionales en Colombia*



ya no se basan exclusivamente en recursos naturales, al contrario, son creados y se dan a partir de habilidades derivadas de los sistemas educativos, de la aplicación de tecnologías, de infraestructura especializada, de investigación, de incentivos y capacitación al recurso humano, del mercado de capitales desarrollado, de la cobertura alcanzada en servicios públicos, entre otros. Se concluye que la diferenciación en productos, reducción de costos, las innovaciones tecnológicas y los factores que permiten la especialización son la base para esta nueva postura de competitividad, ya que las *ventajas competitivas* se entienden como propias de cada competidor y éstas responden a su vez a necesidades específicas de una población, sector o territorio.

Si se hace una distinción entre uno y otro enfoque podemos determinar que las *ventajas comparativas* surgen en cuanto se crea la posibilidad de adquirir a menor costo insumos (recursos naturales, mano de obra o energía), pudiendo de esta forma competir con otros actores que intervienen en la fabricación de un producto de similares características. Con respecto a las *ventajas competitivas* éstas se basan en la tecnología de producción, conocimiento, capacidades humanas e innovación, siendo fundamental dentro de ésta la elección de mercados, tecnologías y productos. Ya no sólo se trata de reducir costos sino de ofrecer la mejor calidad.

En el siguiente gráfico se hace una comparación sobre prosperidad heredada y creada, en el cual se puede observar la diferencia que surge entre los enfoques desarrollados anteriormente.

**Gráfico 7**

**PROSPERIDAD HEREDADA Y PROSPERIDAD CREADA**

PROSPERIDAD HEREDADA	PROSPERIDAD CREADA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se deriva de la venta de recursos naturales.</li> <li>• Se ve limitada por la CANTIDAD de recursos Disponibles y es, portanto, LIMITADA.</li> <li>• Provoca, como objetivo, la distribución de la riqueza existente y genera luchas entre grupos de poder por aumentar su cuota, lo que unos ganan lo pierden otros.</li> </ul> <div style="text-align: center; margin: 10px 0;">  </div> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>El Gobierno</b> es el actor principal, como Propietario y distribuidor de la riqueza, con el apoyo de los herederos privados.</li> <li>• Favorecen políticas y prácticas improductivas supervivencia.</li> <li>• Suelen generar esquemas de subsidios distorsionadores de la competitividad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proviene de la generación de productos y servicios de valor.</li> <li>• Es ilimitada, basada en la capacidad de innovar y la productividad de los agentes que operan en la economía en cuestión.</li> <li>• El mayor reto es generar las condiciones. El espacio para la innovación y la productividad.</li> </ul> <div style="text-align: center; margin: 10px 0;">  </div> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Personas y empresas</b> son los principales actores de la ECONOMÍA.</li> <li>• Los Gobiernos deben CREAR condiciones posibilitadoras del desarrollo de una plataforma competitiva.</li> </ul>

Fuente: Azua (2008, p. 46).



Desde donde se haga la intervención se encuentran, como se mencionó anteriormente, diversas definiciones de competitividad, por ejemplo se encuentra la competitividad internacional que vista desde un enfoque sistémico de competitividad se podría ubicar en el nivel Macro, ya que dentro de este concepto se ubican elementos que son de manejo exclusivo del Estado al estar vinculados con la administración que se da a las relaciones con el entorno, por lo que se vinculan dentro de este concepto variables de tipo macroeconómico. De esta manera podemos definir la *competitividad internacional* como aquella que se refiere a la capacidad de vender productos o servicios en mercados internacionales, en relación a otros competidores y para la cual existen a su vez varios enfoques (tradicional, estructural, entre otros).

En el primero de los enfoques se ubica a los costos laborales y el tipo de cambio como los factores que determinan la competitividad, ya que a partir de estos se establecen los precios de los productos de un país en el mercado internacional, en relación a los precios de los productos de países extranjeros. Este enfoque lleva a otorgarle importancia a las devaluaciones y a orientar la política económica en la reducción de costos.

En el segundo de ellos, el estructural, se considera a la tecnología como endógena y crucial para determinar las ventajas comparativas dinámicas. Se deben concentrar esfuerzos en el aumento de la productividad y la incorporación y desarrollo de tecnología, lo que no siempre se logra mediante la disminución de costos o las devaluaciones.

Por último dentro de lo que se ha denominado otros enfoques o conceptos encontramos que se basan en las condiciones que existen en la economía. Es decir, una nación será más competitiva si su entorno incentiva a lograr una mayor creación de valor, por ejemplo, mediante innovaciones.

Teniendo en cuenta que para el desarrollo del análisis de la investigación se emplearán el enfoque de competitividad sistémica y el modelo de Porter, es preciso realizar una explicación de los mismos.

### **3.2. Competitividad estructural y competitividad sistémica**

Partimos de los elementos que utiliza el modelo de Competitividad Sistémica y los empleados por la competitividad estructural de la OCDE, teniendo como base el Modelo de M. Porter, debido a que este último concepto surge como una respuesta a las ventajas competitivas nacionales propuestas por este autor,

tal como menciona Montero y Morris (s/f: 11) “...contribuyó a desarrollar la idea de eficiencia económica de los países en base a la existencia de conglomerados o clústers de empresas e instituciones”, mostrando así la gran importancia que se da desde éste a los factores económicos, pensamiento que condujo a que el *German Development Institute* de Berlín (citado en Montero y Morris, s/f: 11) formulara el concepto de “Competitividad Sistémica” partiendo de que la “competitividad es construida por el hombre y que la localización de las firmas depende de la existencia de un entorno capaz de responder en mejores condiciones a la complejidad creciente de la demanda de la globalización” (Montero y Morris, s/f: 11), otorgando así un papel clave a la dimensión política regional, la cual no había sido tenida en cuenta en el énfasis económico de la *competitividad estructural* y por ende de los modelos empleados por ésta.

La Competitividad Sistémica se encuentra ubicada dentro del modelo de Desarrollo Endógeno, surge en un contexto globalizado, marcado por unas políticas de ajuste donde el mercado obtiene su primacía y donde se observa la pérdida de capacidad de los Estados Nacionales. Este nuevo modelo centra su visión en el rol principal de las instituciones y en los actores presentes y partícipes en el *territorio*, ya que se ve a este último como un componente poco volátil con alto potencial de desarrollo que equilibra internamente las zonas otorgando desde una mirada social elementos de equidad, siendo considerada como variable indispensable las *redes de colaboración orientadas a la innovación*.

Es indispensable aclarar que para este enfoque el territorio no es en sí mismo competitivo, sin embargo se hallan una serie de potencialidades en los elementos que lo integran (población, empresas, instituciones, etc.) a través de los cuales se pueden generar unas condiciones que lo hacen competitivo, éstas dependen en gran parte del componente político pues son las políticas públicas las que pueden ser orientadas para favorecer tales aspectos. Ésta es la razón para que, tal y como se afirmó anteriormente, este enfoque dé una significativa relevancia a la dimensión política regional. “*El desarrollo endógeno no se impone espontáneamente, sino que es, ante todo, una opción política orientada a conjugar crecimiento con equidad social, territorial y sectorial, en una mezcla que genere condiciones locales de alta competitividad*” (Montero y Morris, s/f: 10). Entonces, tenemos los siguientes conceptos:

- a) *Competitividad Estructural OCDE*: A través de este concepto se buscó sistematizar los diferentes enfoques de competitividad y condensarlos

en un enfoque integral. Se basa en tres pilares: a) Un fuerte énfasis en el rol central que juega la innovación para el desarrollo económico, b) Una organización empresarial que supera el taylorismo y que es capaz de activar los potenciales de aprendizaje e innovación en todas las áreas de las empresas, y c) Redes de colaboración orientadas a la innovación y apoyadas por diversas instituciones y un contexto institucional con capacidad para fomentar la innovación (Esser, Klaus; Wolfgang Hillebrand; Dirk Messner y Jörg Meyer-Stamer, 1996: 40).

- b) *Competitividad Sistémica*: Éste es un modelo que se desarrolla desde una perspectiva sistémica, tiene dos elementos que lo distinguen: en primer lugar, se hace una diferenciación entre cuatro niveles analíticos (meta, macro, meso y micro) para explicar los elementos básicos que permiten la posibilidad de competir para las empresas en un país determinado, siendo el nivel Meta donde se juega la capacidad de una sociedad para la integración y la estrategia; el nivel Macro donde el ambiente político y legal estará orientado a mantener la estabilidad utilizando políticas fiscales, presupuestarias, monetarias, cambiarias, antimonopólicas, de comercio exterior y de protección al consumidor; el nivel Meso es el espacio de los entornos capaces de fomentar, complementar y multiplicar los esfuerzos al nivel de las empresas y el nivel Micro donde se deberán desarrollar en forma permanente actividades dentro de las empresas que permitan crear ventajas competitivas. Mantener alianzas de cooperación formal e informal capaces de crear cadenas de valor que propicien en conjunto procesos de aprendizaje promotores de crecimiento y detonadores de desarrollo regional. En segundo lugar, la vinculación de elementos provenientes de la economía industrial, la teoría de la innovación y la sociología industrial, con los argumentos provenientes de las ciencias políticas y su debate alrededor de las policy-networks (redes de políticas).

### 3.3. Modelo de Porter vs. Competitividad sistémica

#### 3.3.1. Modelo de Porter: Las cinco fuerzas

Las 5 Fuerzas o el Diamante de Porter es un modelo holístico que permite analizar cualquier industria en términos de rentabilidad. Fue desarrollado por Michael Porter en 1979, y según el mismo, la rivalidad con los competidores viene dada por cuatro elementos o fuerzas que combinadas crean una quinta fuerza: la rivalidad entre los competidores (ver Cuadro 1).

## Cuadro 1

### LAS CINCO FUERZAS DEL MODELO DE PORTER

<b>RIVALIDAD CON LOS COMPETIDORES</b>	<p><b>1. Poder de negociación de los clientes:</b> Se refiere a la capacidad que existe en el sector para negociar con los clientes. Entre los factores que se engloban en esta fuerza podemos citar los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Concentración de compradores respecto a la concentración de compañías.</li><li>• Grado de dependencia de los canales de distribución.</li><li>• Posibilidad de negociación, especialmente en industrias con muchos costes fijos.</li><li>• Volumen comprador.</li><li>• Costes o facilidades del cliente de cambiar de empresa.</li><li>• Disponibilidad de información para el comprador.</li><li>• Capacidad de integrarse hacia atrás.</li><li>• Existencia de sustitutivos.</li><li>• Sensibilidad del comprador al precio.</li><li>• Ventaja diferencial (exclusividad) del producto.</li><li>• Análisis RFM del cliente (Compra Recientemente, Frecuentemente, Margen de Ingresos que deja).</li></ul>
	<p><b>2. Poder de negociación de los proveedores:</b> La capacidad de negociar con los proveedores, se considera generalmente alta ya que se puede optar por una gran cantidad de proveedores, en su mayoría indiferenciados. Algunos factores asociados a la segunda fuerza son:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Facilidades o costes para el cambio de proveedor.</li><li>• Grado de diferenciación de los productos del proveedor.</li><li>• Presencia de productos sustitutivos.</li><li>• Concentración de los proveedores.</li><li>• Solidaridad de los empleados (ejemplo: sindicatos).</li><li>• Amenaza de integración vertical hacia adelante de los proveedores.</li><li>• Amenaza de integración vertical hacia atrás de los competidores.</li><li>• Coste de los productos del proveedor en relación con el coste del producto final.</li></ul>

<b>RIVALIDAD CON LOS COMPETIDORES</b>	<p><b>3. Amenaza de nuevos entrantes:</b> Determina las posibilidades del surgimiento de nuevos actores. Algunos factores que definen esta fuerza son:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Existencia de barreras de entrada.</li><li>• Economías de escala.</li><li>• Diferencias de producto en propiedad.</li><li>• Valor de la marca.</li><li>• Costes de cambio.</li><li>• Requerimientos de capital.</li><li>• Acceso a la distribución.</li><li>• Ventajas absolutas en coste.</li><li>• Ventajas en la curva de aprendizaje.</li><li>• Represalias esperadas.</li><li>• Acceso a canales de distribución.</li><li>• Mejoras en la tecnología.</li></ul>
	<p><b>4. Amenaza de productos sustitutivos:</b> Existen mercados en los que se encuentran muchos productos iguales o similares, lo que supone por lo general baja rentabilidad. Podemos citar entre otros, los siguientes factores:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Propensión del comprador a sustituir.</li><li>• Precios relativos de los productos sustitutos.</li><li>• Coste o facilidad de cambio del comprador.</li><li>• Nivel percibido de diferenciación de producto.</li><li>• Disponibilidad de sustitutos cercanos.</li></ul>
	<p><b>5. Rivalidad entre los competidores:</b> Más que una fuerza, la rivalidad entre los competidores viene a ser el resultado de las cuatro anteriores. La rivalidad entre los competidores define la rentabilidad de un sector: cuanto menos competido se encuentre un sector, normalmente será más rentable y viceversa.</p>

Fuente: Elaboración propia.

### 3.3.2. Modelo de competitividad sistémica

Como respuesta a lo propuesto por M. Porter surgen corrientes como las de Esser, 1999, Esser/Hillebrand/Messner/Meyer-Stamer sobre competitividad sistémica, en la cual se enfatiza que la competitividad no se da sólo en el nivel de empresas y sectores, sino también en redes intra e interempresariales dependiendo del encadenamiento mercantil global específico, es por esto que

deben ser incluidos los aspectos relacionados en los niveles analíticos meta, macro, meso y micro que afectan a las empresas y a los territorios en el plano local, regional, nacional y supranacional.

La competitividad sistémica se caracteriza por un desarrollo industrial exitoso que deberá estar determinado no únicamente por el impulso de factores a nivel micro y macro económicos, sino, además, por la existencia de medidas específicas por parte del gobierno y de instituciones no gubernamentales encaminadas al fortalecimiento de la competitividad de las empresas a nivel meso y meta.

## Cuadro 2

### FACTORES DETERMINANTES DE LA COMPETITIVIDAD SISTÉMICA EN DIFERENTES NIVELES DE AGREGACIÓN POLÍTICA

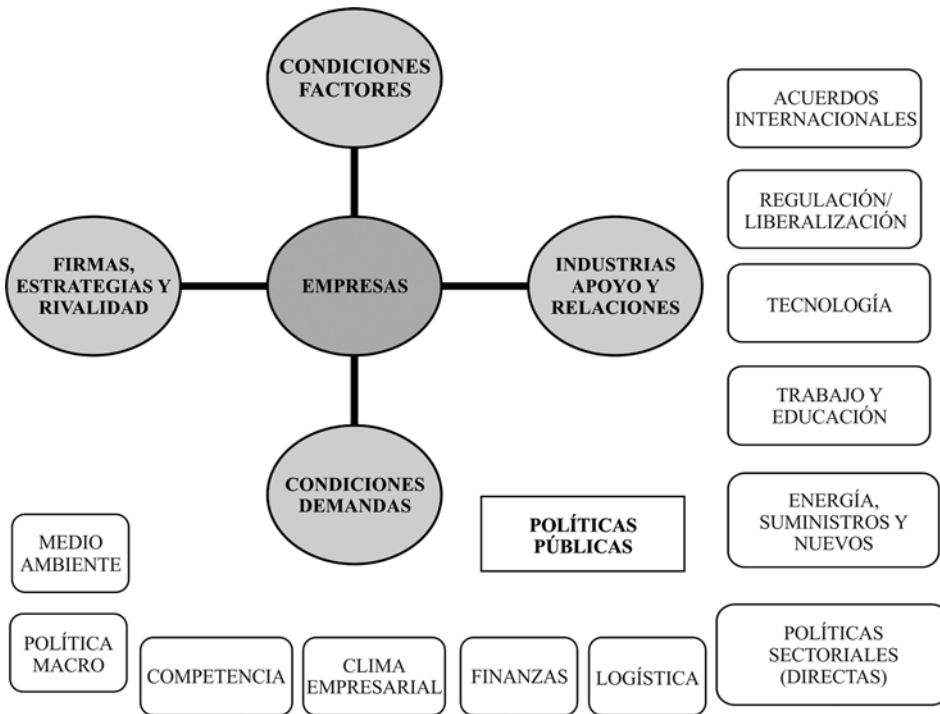
Nivel	Supranacional	Nacional	Regional	Local
Meta	Competencia de diferentes modelos de economía de mercado.	Modelo nacional de desarrollo. Sistema nacional de innovación.	Identidad regional. Capacidad estratégica de actores regionales.	Capacidad de cooperación de actores locales. Confianza. Ambiente creativo.
Macro	Mercado internacional de capitales.	Condiciones básicas macroeconómicas (sistema tributario, monetario).	Política presupuestaria sólida. Capacidad de inversión del gobierno.	Política presupuestaria sólida. Capacidad de inversión del gobierno. Ambiente creativo. Calidad de vida.
Meso	Política industrial y de tecnología	Promoción de nuevas tecnologías. Promoción de exportaciones. Instituciones específicas de financiamiento. Política ambiental orientada a sectores.	Promoción económica regional. Centro de demostración tecnológica. Institutos de investigación y desarrollo. Institutos de formación. Política ambiental.	Promoción de la economía local y de mercado de trabajo. Institutos de capacitación. Centros de tecnología y de nuevos empresarios. Asociaciones competentes.
Micro	Empresas internacionales, encadenamientos globales de <i>commodities</i> .	Empresas de tamaño medio y grande. Redes dispersas.	Pymes y <i>Clústers</i> .	

Fuente: Meyer-Stamer (2000: 25-26).

Como se puede observar es inevitable la influencia que ejercen las reformas macroeconómicas y las estrategias microeconómicas que surgen en los territorios, por tanto es imprescindible la actuación de todos los factores que condicionan la competitividad, en el siguiente gráfico se integran el enfoque sistémico explicado anteriormente y el modelo de Porter, con lo cual se pretende explicar la influencia de cada uno de los elementos que en estos se establecen.

**Gráfico 8**

**ELEMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS**



Fuente: Azua (2008: 49).

Teniendo en cuenta lo trabajado en este capítulo se puede concluir que para obtener un nivel óptimo de gobernabilidad es necesario generar condiciones para un crecimiento económico que se base en una competitividad auténtica, es decir una competitividad que tenga en cuenta los factores endógenos de cada territorio, el cual se puede construir a partir de los consensos por cada uno de los actores sociales que intervienen y que concertadamente pretenden mejorar la calidad de vida de la sociedad de la cual hacen parte. De igual

*Gestión pública e internacionalización como estrategia para  
el desarrollo de los gobiernos subnacionales en Colombia*

forma la competitividad sólo será sustentable en la medida en que ésta permita e impulse la consolidación de procesos que entregue elementos de calidad a la sociedad, como por ejemplo los educativos, los de expansión de mercados de consumo, la integración de la sociedad, entre otros.

En este último punto se debe mencionar que la integración social sólo podrá ser sólida en la medida en que se diseñen políticas eficaces, coherentes, legítimas y que contribuyan al crecimiento sostenido de la economía, para lo cual se debe incrementar la capacidad de acción de los gobiernos y los actores en general que están involucrados en el tema de desarrollo.