

# LAS DIFICULTADES PARA ESTRUCTURAR POLÍTICAS PÚBLICAS INDUSTRIALES EN BOGOTÁ 1991 – 2012<sup>1</sup>

DIFFICULTIES TO STRUCTURE INDUSTRIAL PUBLIC POLICY  
IN BOGOTA 1991 – 2012

DIFICULDADES PARA ESTRUTURA POLÍTICA PÚBLICA  
INDUSTRIAL EM BOGOTÁ 1991 - 2012

Jaime Alberto Rendón Acevedo <sup>2</sup>  
Carolina Cardona Giraldo<sup>3</sup>

## FORMA DE CITACIÓN

Rendón, J. A. & Cardona, C. (2015). Las dificultades para estructurar políticas públicas industriales en Bogotá 1991 – 2012. *Dimensión Empresarial*, 13(2), p. 87-111

**JEL:** D61, E23, E61, H32.

**DOI:** <http://dx.doi.org/10.15665/rde.v13i2.529>

## RESUMEN

El desarrollo local, definido en función de la capacidad innovadora de la base productiva y de la estructura empresarial centra sus opciones en la evolución de las capacidades humanas. Por ello es fundamental el impulso industrial desde las políticas públicas, concebidas desde las particularidades territoriales, que respondan a las necesidades y potencialidades del entorno. Desde esta perspectiva la industria requiere de una planeación colectiva que refleje efectivamente las características de la población, potencie sus capacidades y las priorice de modo tal que se consoliden encadenamientos productivos generadores de empleo y valor agregado. Así las políticas industriales pueden surgir como un elemento de compensación ante los efectos que el mercado puede tener sobre el territorio. Esta reflexión se hace a partir de los marcos teóricos y las propuestas de Planeación Distrital en lo referente a los Planes de Desarrollo de Bogotá, D.C. Se observa a partir del análisis documental como el reconocimiento del territorio como factor de desarrollo industrial no ha sido una constante en la planeación distrital y como la planeación industrial se alineó con las propuestas nacionales orientadas a la modernización del aparato productivo como una condición necesaria para enfrentar con éxito la exposición a la competencia externa

<sup>1</sup> Este artículo hace parte de la investigación sobre sistemas productivos locales, realizada con la financiación de la Vicerrectoría de investigación y transferencia de la Universidad de La Salle, Bogotá, [www.lasalle.edu.co](http://www.lasalle.edu.co) entre marzo de 2012 y agosto de 2014. Fecha de recepción 16/04/2015. Fecha de aceptación 06/06/2015.

<sup>2</sup> Doctor en Economía Internacional y Desarrollo, Universidad Complutense de Madrid (España). Director Programa de Economía Universidad de la Salle, Bogotá. Integran te del grupo de investigación en Economía y Desarrollo Humano, del Centro de Estudios en Desarrollo y Territorio (CEDT). Correo electrónico: [jrendon@unisalle.edu.co](mailto:jrendon@unisalle.edu.co).

<sup>3</sup> Economista y Magíster en Estudios y Gestión del Desarrollo, Universidad de La Salle. Pasante de investigación CEDT. Correo electrónico: [mecardona@lasalle.edu.co](mailto:mecardona@lasalle.edu.co). Esta investigación sirvió de fundamento para el trabajo de grado de maestría: "Configuraciones productivas en Bogotá, el caso de la Industria manufacturera".

al margen de la autonomía para la orientación del territorio otorgada a las entidades territoriales por el proceso de descentralización nacional consolidado con la Constitución Política de 1991.

**Palabras clave:** industria, política económica, planes de desarrollo, territorio

**Contenido:** 1. Presentación, 2. El desarrollo desde las políticas públicas industriales, 3. Transformación productiva: los planes regionales de competitividad, 4. La industria en los planes locales de desarrollo, 5. Política distrital de productividad, competitividad y desarrollo socioeconómico para Bogotá D.C., 6. Conclusiones.

## ABSTRACT

Decentralization meant, in theory, freedom to define local policies and land management. However, such autonomy faced the process of modernization of the economy, making the construction of industrial policy from the territory tended to follow national guidelines for increasing competitiveness and productivity, that is, it has been chosen tend to commercial standards, displacing any intention of promoting the expansion of production. This article presents an analysis of public policies on industrial development plans of Bogotá in the last 20 years. For this, you start with a discussion of the territorial development and industry issues that the development model has left out the public interest. An analysis of development plans perform and demonstrate that they have not been fully the idea of forging an industrial policy in the Capital District. Finally, a reflection on the importance of the reindustrialization of the territory to guarantee better living conditions for those who made it up.

**Key words:** industry, economic policy, development plans, territory

## RESUMO

Descentralização significava, em teoria, a liberdade de definir as políticas locais e gestão do território. No entanto, tal autonomia enfrentou o processo de modernização da economia, fazendo com que a construção da política industrial a partir do território tende a seguir as diretrizes nacionais para aumentar a competitividade e produtividade, ou seja, ele foi escolhido tendem a normas comerciais, deslocando qualquer intenção de promover a expansão da produção. Este artigo apresenta uma análise das políticas públicas sobre os planos de desenvolvimento industrial de Bogotá nos últimos 20 anos é feita. Para isso, você começa com uma discussão sobre as questões do desenvolvimento e da indústria territoriais que o modelo de desenvolvimento deixou de fora o interesse público. Uma análise dos planos de desenvolvimento é então realizada e demonstrou que eles não têm sido plenamente a ideia de forjar uma política industrial no Distrito Capital. Finalmente, uma reflexão sobre a importância da reindustrialização do território para garantir melhores condições de vida para aqueles que acima.

**Palavras-chave:** Bogotá, indústria, política econômica, planos de desenvolvimento, território desenvolvimento econômico para Bogotá, 6. Conclusões.

## 1. PRESENTACIÓN

La inserción de un nuevo modelo de desarrollo basado en el comercio y en el libre mercado, que en América Latina se realizó desde la década de 1970 y para Colombia en particular se ha venido profundizándose desde la década de 1990, reformuló las concepciones sobre el Estado pero, en especial, las políticas públicas, que terminaron por convertirse en instrumentos ten-

dientes solo a servir de acciones en procura de contrarrestar las crisis. Es decir, el modelo de desarrollo abandonó la política pública como elemento esencial para inducir cambios estructurales en la economía, dejando estos al albedrío de los agentes en el mercado.

Así, la política industrial le cedió paso a un conjunto de instrumentos, acciones separadas y sin propósitos colectivos que

han venido configurando los esquemas de inserción comercial a los mercados globales, sin que por ello se hayan logrado dinámicas productivas internas capaces de responder desde la innovación y el ordenamiento productivo a las demandas de las economías internacionales. Este devenir ha hecho que desde distintas instancias teóricas y políticas se pretenda el rescate de las políticas industriales como condición necesaria para enfrentar los retos del crecimiento económico y la generación de empleo. De esta manera recobran vigor teórico no solo las corrientes keynesianas y sus versiones neo y post, sino lo que se ha conocido como el estructuralismo, y más aún, las corrientes que como el schumpetereanismo, que formulan la necesidad de inducir cambios significativos en los modelos de desarrollo y en las concepciones de política con el propósito de generar cambios estructurales después de décadas de desindustrialización.

De esta forma, se viene demostrando que las políticas públicas industriales, como mecanismo de impulso a los procesos productivos, cobran relevancia en la medida en que se estructuran desde el territorio, con las potencialidades que desde el desarrollo y el crecimiento endógeno se pueden configurar en las economías locales. Es claro que éste, el territorio, contiene factores históricos, culturales, sociales y económicos propios sobre los cuales se configuran las estructuras productivas, sean éstas producto de vocaciones históricas o sean configuraciones innovadoras a partir de la generación social de ventajas competitivas; por lo que las políticas industriales deben atender las particularidades locales para potencializar los procesos de producción allí generados. En esta medida, se espera que la planificación local reconozca y diferencie las características propias del territorio y las impulse como estrategia de competitividad.

Para el caso colombiano, el proceso de descentralización experimentado desde finales de la década de 1960 y profundizado a partir de 1991 mediante la Constitución Política, otorgó a los territorios autonomía fiscal, administrativa y técnica, lo que implicó, en teoría, la libertad para la definición de políticas

locales y la gestión del territorio en concurrencia con los diferentes actores. No obstante, tal autonomía se enfrentó al proceso de apertura económica o de modernización de la economía, como fue denominado en el país, con lo cual la construcción de políticas industriales desde el territorio, en el caso específico de Bogotá, ha tendido a ajustarse a los lineamientos nacionales de incremento de la competitividad y la productividad vía el comercio y no la producción, es decir, se ha optado por tender a normas de carácter comercial, desplazando cualquier intencionalidad de promover la expansión de la producción.

Esto hará necesario un replanteamiento hacia las políticas públicas industriales para dirigir los necesarios procesos de reindustrialización que posibiliten viabilizar el territorio (Bogotá – Región) como espacio socialmente construido, y hacer de la producción manufacturera un instrumento capaz de generar condiciones apropiadas de crecimiento y desarrollo.

## **2. EL DESARROLLO DESDE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS INDUSTRIALES**

El capitalismo siempre se ha concebido como una sociedad industrial. En sus albores fue la industria, en contraposición a la propiedad comunal, a las labores agrícolas y a través de sistemas gremiales donde se consolidó como un sistema económico fundamentado en la producción de mercancías por medio de mercancías (Sraffa, 1960). Las revoluciones del conocimiento, la ciencia y la tecnología han logrado generar las condiciones esenciales para, a través de la innovación constante, alcanzar estándares cada vez mayores de productividad. El mundo de hoy no ha cambiado, la industria sigue siendo la base de los sistemas productivos en los países desarrollados y la tecnología, las comunicaciones y los grandes adelantos de la ciencia son utilizados para producir más y en mejor calidad. Aunque ya no se visibilice, aunque las comunicaciones y los servicios aparezcan como la piedra angular del desarrollo capitalista, es la industria la que soporta todos estos procesos, de ella depende la evolución sectorial, de ella se encadenan los demás sectores.

Es usual, entonces, encontrar hoy la justificación de la

desindustrialización como producto del crecimiento del sector servicios; que en realidad se constituye en la característica predominante de la economía en los últimos años. En los países tradicionalmente industrializados esto se ha dado paralelamente al surgimiento de un sector de servicios vinculado al sector manufacturero, como soporte a su productividad. En los países subdesarrollados en cambio, la desindustrialización y el fortalecimiento del sector de los servicios como aporte al PIB han estado caracterizados por actividades de bajo valor agregado, por actividades financieras, inmobiliarias (de carácter especulativo), como resultado del gasto público en seguridad y la entrada al mercado de los servicios de salud pública y la atención a las pensiones. Desindustrialización y deslocalización han sido dos procesos que desde la década de 1970 marchan en paralelo obedeciendo a la lógica de la optimización de la tasa de ganancia, a la flexibilización productiva, a la especialización flexible, al fortalecimiento de las empresas transnacionales y al libre cambio (eliminación de barreras de entrada y salida de bienes y servicios) como condición para el crecimiento.

No es paradójico entonces el retorno, en el pensamiento económico y en la política pública aplicada, a las teorías primarias de la disciplina económica pero negando la necesidad de la industria manufacturera como soporte a la creación de valor, al crecimiento y al desenvolvimiento del sistema capitalista de producción. En efecto, el último período del decenio de 1960 y comienzos de la década de 1970 significó el advenimiento de las doctrinas primarias del liberalismo mercantil, esto es, la búsqueda del crecimiento económico a través del libre comercio mundial, de la desgravación arancelaria y, en general, la eliminación de cualquier instrumento de protección, con el fin de posibilitar, de la mejor manera posible, el libre tránsito de bienes, servicios y capitales.

Aunque habría de esperarse, para la implementación de esta forma de entender las relaciones económicas y sociales, que se ha convertido en dogma, en la verdad revelada de un mundo apoyado en la teoría neoclásica y auspiciada desde los más grandes centros de poder en el mundo, la teoría en boga decidió minimizar (optimizar) las funciones del Estado así como el papel que las instituciones y la política económica están en obligación de realizar<sup>4</sup>. Esta y en particular la política industrial, han debido claudicar para convertirse en sólo garantes de la estabilidad macroeconómica, posibilitando la generación de equilibrios parciales en la economía que faciliten el libre accionar de las empresas en los mercados<sup>5</sup>. A lo sumo, los Estados han implementado sistemas de innovación con pocas directrices obligantes para quienes deciden cooperar en su funcionamiento.

La crisis del Estado benefactor en el decenio de 1970 hizo que se renovara una vieja idea sobre el Estado, en tanto este debía privarse de cualquier intención de participar abiertamente en la economía y debía limitarse a labores mínimas, sustentadas en seguridad, diplomacia, control y vigilancia y el mantenimiento de la burocracia necesaria para tales fines. Esto, que se ha conocido con el nombre de Estado liberal, gendarme o policivo, muy a la idea de J. S. Mill y A. Smith, también se ha enmarcado en una vaga ilusión liberal: tener un Estado mínimo. Pero ¿qué quiere decir mínimo?

Lo mínimo es tan abstracto que es imposible su descripción. A punto que hoy, en medio de las grandes discusiones sobre la política fiscal se ha llegado a un concepto mucho más realista: Las sociedades procuran tener el Estado que consideren pertinente pero les corresponde hacer de él un instrumento para la promoción del crecimiento y el desarrollo donde se hace ne-

<sup>4</sup> En realidad teoría neoclásica y neoliberalismo se constituyen en un solo cuerpo teórico e ideológico; sin embargo, en aras de aceptar precisiones teóricas, desde algunas corrientes neoclásicas han defendido un "purismo" en defensa de las posiciones netamente económicas frente a las circunstancias políticas.

<sup>5</sup> En realidad las distintas corrientes del pensamiento económico vienen aceptando la necesidad de la generación de equilibrios, como requisito y disciplina macroeconómica, en especial de los Gobiernos. Sin embargo, esta que ha sido parte de la receta dada por los organismos multilaterales a los países en desarrollo, aun no resiste interrogantes como ¿por qué los países desarrollados utilizan el déficit fiscal como táctica procíclica? ¿Cuál es el déficit, equilibrio o nivel óptimo para un balance fiscal? ¿es igual la medida macroeconómica a la obligatoriedad de generar equilibrios?

cesario que se constituya en facilitador de equilibrios macroeconómicos, el fundamento de las doctrinas macroeconómicas contemporáneas; en otras palabras: Las sociedades definen el tamaño del Estado que crean necesario pero este debe propiciar un manejo financiero prudente que no presione los mercados monetario ni de transacciones con el exterior.

Los hechos cada vez más profundos de instauración del “nuevo modelo” han conducido a que se consolidara como norma aquello de que la mejor política industrial es no hacer nada, es decir asumir la llamada política industrial neutra (Peres, 2005: 9). Sin embargo, a la hora de tomar posición sobre lo que es la política industrial, cuál es su justificación o sus estrategias de intervención, el tema se vuelve confuso y los enfoques rondan y fluctúan de acuerdo con las tendencias, con los intentos alternativos o reivindicativos de ideologías o escuelas de pensamiento económico.

Es usual que hoy se entienda a la política industrial aplicada desde tres tipos de instancias: primero, una concepción de horizontalidad (llamada también de intervención funcional) referente a las medidas gubernamentales que consolidan escenarios propicios, tal es el caso de la estabilidad macroeconómica, la promoción de ciencia y tecnología (I + D + i) en busca de innovación, el garantizar espacios normativos adecuados y, en general, todas aquellas medidas para tratar de disminuir lo que modernamente se ha designado como el riesgo país<sup>6</sup> en procura de disminuir los costos del capital y apalancar las inversiones extranjeras en los territorios.

Segundo, las políticas sectoriales (que suelen aplicarse de manera selectiva), se refieren a las intervenciones sobre sectores específicos de la producción industrial. Estas políticas tienen como propósito promocionar las ventajas, sean estas estáticas o dinámicas, contribuir a la diversificación productiva e incidir sobre el ciclo productivo. Las modas frente a las políticas

económicas han generado igualmente énfasis en cuanto a la incidencia con políticas de oferta o de demanda. Igualmente, a través de direccionamientos estratégicos de política se dinamizan ventajas competitivas, esto es, la creación de una oferta que aun a pesar de las dotaciones factoriales, se construye, con el soporte de la tecnología para adecuar la oferta transable en los mercados internacionales. Lo cierto es que este tipo de políticas requiere de una acción decidida por parte de Estado, una intencionalidad que da al traste con las llamadas políticas neutras.

Tercero, se hace imprescindible, en las dinámicas de industrialización (o reindustrialización) considerar la territorialización de la política; es decir, las políticas públicas, en el caso particular de las industrias, asumen igualmente una concepción geográfica, espacial y socio cultural, adhiere los componentes sistémicos del territorio para hacer de ellos elementos constitutivos de un modelo complejo y endógeno para el desarrollo. Esto, que puede ser una variación de las políticas sectoriales pues lo que se hace es llevar las estrategias de política industrial a las regiones o a las localidades (al territorio), se constituye en un elemento esencial, ya que se condicionan las políticas a su entorno geográfico, cultural, social y político, entre otros, generando contexto, incidiendo sobre externalidades y aprovechando sinergias (y economías externas) para su estructuración productiva.

En cualquiera de las tres alternativas de entender las políticas industriales, y aun a pesar de los intentos neoliberales por desestructurar al Estado como agente económico de producción, consumo y regulación, es el Estado, el cuerpo institucional de la sociedad quien aparece en el debate, como baluarte de las políticas públicas, que dinamizarán los procesos individuales y colectivos para conducir a la estructuración del sistema productivo y a la construcción social de los territorios. En estos escenarios corresponderá precisar la forma de actuación del Estado, su grado de intervención y la manera cómo servirá de

<sup>6</sup> En la internacionalización de las relaciones productivas y financieras, los flujos de comercio y de inversión dependen de la percepción de riesgo económico, jurídico, político y social de los países. Esto se mide con base en parámetros, en indicadores, que suele conocerse, en bloque, como la evaluación de riesgo país

enlace entre los agentes, la producción y los entornos geográficos. Obviamente de su concepción, de la manera en que se piense el papel de las instituciones en la economía, de la manera de concebir el territorio, la región, la localidad y su gestión, va a depender la forma de incidencia de las políticas públicas y particularmente de las estrategias definidas como objeto para el crecimiento y el desarrollo industrial; decisiones colectivas que representarán no sólo los acuerdos básicos de convivencia (Constitución política), sino las reglas, los mecanismos necesarios para configurar la participación social en la vida colectiva de los territorios.

Desde la teoría económica que prevalece hoy tanto desde la economía como desde la política, se concibe al mercado como el instrumento ideal para solucionar los problemas de asimetrías de información, las economías de escala o las externalidades y ha tenido en el llamado Consenso de Washington e incluso en el postconsenso (Bustelo, 2003) su principal estrategia para los países subdesarrollados después de dos décadas de intentar la inserción de éstos en los circuitos del comercio mundial, vía las ideas postuladas desde la Escuela de Chicago, liderada por Milton Friedman<sup>7</sup>. Es decir, esta teoría se basa en escenarios ideales: un mercado libre, con autonomía e independencia, que facilite el establecimiento de las condiciones necesarias para que las industrias produzcan, desarrollen sus capacidades y sean competitivas. En estas circunstancias, la política industrial solo puede tener un carácter de horizontalidad, cualquier injerencia sobre los mercados hará desviar los equilibrios trazados por éstos. Eso sí, se es claro en afirmar la necesidad de intervenciones ante crisis o resultados adversos, es decir, se prevé la obligatoriedad de políticas ex post que conduzcan a la eliminación de distorsiones que el mercado no haya podido menguar.

Se tiene entonces que al intentar aproximaciones conceptuales para la definición de la política industrial, los diferentes enfoques económicos, e incluso los distintos autores, no sólo trascurren entre posiciones ortodoxas, heterodoxas e incluso eclécticas, sino que además difícilmente logran construir un cuerpo teórico coherente. Obviamente, en el debate está el mercado y el Estado así como sus capacidades para provocar el esperado crecimiento y desarrollo, como elementos transversales a los planteamientos expuestos.

Si se realiza un análisis desapasionado frente a la economía política del comercio internacional y de las ventajas para participar en él, se concluye que poco ha cambiado, sustancialmente, desde las ideas liberales del siglo XVIII, los fundamentos básicos han prevalecido y se han mantenido como doctrina en boga<sup>8</sup>. En la evolución del pensamiento económico, en especial aquel que ha partido de las escuelas anglosajonas después de la segunda posguerra (Rodrik, 2005: 9), la idea de que son las ventajas comparativas estáticas las que garantizarán que los países crezcan a través del usufructo que hagan del mercado internacional. Es decir, las economías capitularán en apoyarse en la especialización productiva de acuerdo con sus condiciones de estructura factorial y provocar así la expansión de la oferta exportable, caso contrario, quedarán expuestas no sólo a perder dinámica productiva, dada la pérdida de competitividad, sino a relegarse de los flujos internacionales de comercio y capitales.

No obstante y aun a pesar del alto poderío instrumental de las teorías de las ventajas y del *laissez faire*, las posturas académicas empiezan a tomar distancia, se llenan de matices, definen intervenciones específicas, generan las condiciones teóricas y metodológicas para que la política industrial sea lo que necesariamente debe ser: Unas estrategias, enfoques de intervención

<sup>7</sup> Excusándose en la crisis de la deuda, el Consenso de Washington se convirtió en la fórmula propuesta desde los organismos multilaterales. Los derroteros consistieron en la consecución de equilibrios parciales, privatizaciones, apertura de las economías, bajo estrictos esquemas de corte cambiario, monetario y fiscal, donde se prevaleció el libre mercado. A este programa de ajuste se le ha conocido con el nombre de primera ola de reformas estructurales; la segunda ola de reformas, que se han introducido desde mediados del decenio de 1990 han tenido que ver, como se dijo, con medidas de carácter institucional.

<sup>8</sup> Nada distinto al siglo XIX, con la diferencia de que hoy las potencias industriales reclaman el derecho a la propiedad intelectual y a la menor intervención posible, a la libertad del mercado y al libre movimiento de factores de producción (tecnológicos y financiero) precisamente lo que no hicieron en aquella época donde lograron acumular y generar grandes avances económicos, como bien lo demuestra Chang, 2004)

pública (que puede contemplar elementos mixtos de actuación e implementación) con propósitos definidos, de carácter ex ante. Por esto resulta ilógica la consideración de una política industrial ex post promulgada por la teoría dominante, que no es otra cosa que la propia negación a la incidencia de la política industrial para la promoción al desarrollo (Ramírez, 2002: 13). En otras palabras, la política económica es una acción deliberada por parte de las autoridades (que puede incluir la decisión de no realizar intervenciones). En este sentido, la política industrial siempre será activa, lo que deja sin piso la benevolencia de una política pasiva o neutra para potenciar el libre accionar de los agentes en el mercado y asociados a éste lograr el crecimiento y la productividad que las economías requieran, dada su estructura económica, para potenciar sus empresas.

El concepto de política industrial se comienza a llenar de elementos que en primer lugar parecen circunscribirse a la promoción de la competitividad a través de la acción directa sobre fallos en el mercado, en tanto se concibe la política industrial (Ramírez, 2002: 13) como la forma en que se corrigen o se aprovechan las economías externas (Krugman, 1992), se fortalecen sectores productivos para su desempeño óptimo en el mercado (Chang, 1994) o se modifican las estructuras industriales con el fin de maximizar la rentabilidad de las empresas (Banco Mundial, 1991). De esta forma, la política industrial es entendida como el conjunto de instrumentos y acciones que utilizan los gobiernos con el fin de lograr unos propósitos (objetivos) definidos tanto para los mercados internos como para los externos, procurando con ello afrontar los fenómenos de las externalidades, las economías externas, las de escala o las imperfecciones de los mercados de bienes, servicios y de capitales<sup>9</sup>.

Al concebirse desde parámetros de complejidad y desde lo sistémico, la política industrial debe reivindicarse como fundamento del crecimiento y desarrollo de los territorios, como la base y la confluencia de las políticas económicas y sociales, de

tal forma que rescate el papel creador de la riqueza de cada sector y contribuya a la solución de fenómenos estructurales en las economías subdesarrolladas tales como la desigualdad y la pobreza, posibilitando una redistribución del ingreso a partir de la generación de empleos dignos y de calidad (trabajo decente). Citado por Ramírez (2001: 14), Bertrand Belon y Jorge Niosi, plantean que la política industrial se entiende como

*el conjunto de acciones de las organizaciones públicas con el objetivo de actuar directa o indirectamente sobre la creación, el desarrollo y la difusión de la producción industrial y de generar a largo plazo ventajas competitivas en el marco de los mecanismos de mercado. Se trata de medidas más o menos explícitas y selectivas, con o sin acompañamiento financiero, pero están determinadas por su capacidad para dictar las reglas de organización y de comportamientos que permitan formas de cooperación estratégicas explícitas o implícitas. Además, estas medidas deben aplicarse a procesos precisos, con objetivos precisos. Bajo diferentes formas el objetivo de las políticas es favorecer la selección de empresas y de productores, la creación de variedades de productos, de procesos, de productores o de los tres. La “indiferenciación” o la “neutralidad” eventual de las políticas industriales se ejercen siempre en el interior de un conjunto de alternativas políticas que no son, por naturaleza, ni indiferenciadas ni neutras.*

Adicionalmente, otros puntos de incidencia, como parte del enriquecimiento al concepto, se concentran en los elementos de cooperación y espacio. Estos se convierten en fundamentos para la necesaria definición o mejor para poder visualizar nuevamente y redimensionar la política industrial y con ella la industrialización o reindustrialización de los territorios en el debate por el desarrollo.

La cooperación trasciende la esfera tradicionalmente aceptada de la política industrial como instrumento de coordinación

<sup>9</sup> Gene Grossman (1990) realizó para la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) un trabajo de balance sobre los argumentos a favor y en contra de la promoción a la industria en el que plantea un ejercicio de comparación sobre los beneficios generados por la promoción a la industria o a otro sector. Igualmente, sintetiza las posiciones teóricas y empíricas que sirven de base a las posiciones sobre la política industrial. En Kosacoff y Ramos (1999: 38-42) se encuentra un esquema del trabajo de Grossman.

de las decisiones de los agentes en el mercado. Se refiere a la contribución que empresarios y Estado (e incluso trabajadores) pueden hacer entre sí, una instancia mesoeconómica en términos de la competitividad sistémica, para promocionar la actividad productiva, la generación de ventajas dinámicas, el aprovechamiento de la difusión social del conocimiento, la socialización del riesgo, del éxito productivo y, en general, el establecimiento de redes de apoyo para lograr estándares de productividad y competitividad y procesos de innovación que conduzcan a mayores estadios de producción y bienestar.

En cuanto al espacio, la urgencia de las políticas industriales y su efecto sobre los cambios estructurales de las economías, obligan, como propone la geografía económica, a volver sobre conceptos de región, de localidad y de construcción del territorio como artífices, no sólo de espacio, en la reconfiguración industrial de las naciones subdesarrolladas. En este tema, la idea surge al rescatar el pensamiento de la geografía económica y del espacio, pero ahora a partir de los postulados de configuraciones territoriales, de la construcción social del territorio como agente para las transformaciones sociales y productivas, como se verá a continuación.

Así mismo, las demás corrientes de pensamiento han asumido posiciones mucho más consecuentes con la estructuración de condiciones propicias para el crecimiento sostenido y el desarrollo sostenible. Se trata de forjar estructuras económicas a partir de medidas que de una u otra forma contemplen el corto plazo como capacidad de respuesta coyuntural y el largo plazo como la búsqueda de objetivos y metas de tipo macroeconómico y social. Las posiciones alternativas al pensamiento en boga no niegan la necesidad del largo plazo, por el contrario, lo avalan pero reconociendo la presencia del Estado y de la política económica como instrumentos necesarios en la aplicación de medidas de corto plazo conducentes a los equilibrios. Se trata de un abandono a posiciones de excesiva confianza en las bondades de las fuerzas del mercado, el pesimismo en los mercados externos, el beneplácito, sin más, por la intervención estatal y el manejo desaprensivo de las políticas de corto plazo. (Sunkel, 1995, p 18).

Las evaluaciones que se han realizado de las experiencias de industrialización en el sudeste asiático y el MISI de América Latina (Sunkel, 1995, Rodrik, 2005; Chang, 1999; Peres, 2005) han demostrado como con base en sistemas de premios y castigos, con políticas sectoriales de promoción a la producción, donde no se establezcan compromisos eternos entre el Estado y el sector productivo, además del trabajo sobre esquemas que impidan el aislamiento internacional, procurando, por el contrario, una adecuada integración a los mercados externos, se pueden generar las condiciones para posibilitar un florecimiento de la industria, con capacidad de competir en los mercados internacionales y generar permanentemente difusión, encadenamientos productivos y nuevos emprendimientos empresariales que conduzcan a las sociedades hacia estadios superiores de desarrollo.

En palabras de Camagni, esto expresa que

*En un mundo caracterizado por rendimiento crecientes, en el que la historia, la casualidad y las intervenciones de política estructural explican mejor la especialización internacional y la estructura de los intercambios de lo que explica la proporción de los factores o las características y las diferencias intrínsecas de los distintos países, una política industrial de carácter estratégico puede ser muy eficaz y estar muy justificada... vale la pena entonces ...asumir algún riesgo, especialmente si el objetivo de las políticas públicas no es un producto o un sector, sino una rama tecnológica, y si el enfoque estratégico se dirige a evaluar los efectos económicos de decisiones políticas generales, no directamente vinculadas con la imposición de aranceles o subsidios a las exportaciones de este o aquel sector. En este caso, es evidente que se debe realizar una atenta valoración de las implicaciones de las distintas decisiones (por ejemplo: gasto militar o investigación médica), pero se trata del tipo de valoraciones que la administración pública debería realizar normalmente, en todos los ámbitos de actuación (Camagni, 2005, 243).*

Se trata del aprovechamiento de la construcción social de te-

territorio para generar los encadenamientos, las redes productivas necesarias para lograr el crecimiento y desarrollo requerido para posibilitar unas condiciones de vida dignas para las poblaciones que lo habitan, algo que cómo se verá, ha estado ausente en el diseño de los planes y por ende de las políticas públicas en Bogotá. Las verdades en la teoría económica son tan volátiles como los mismos ciclos económicos, no hay verdades absolutas, y aun a pesar de años de negación de la política industrial como instrumento clave para el crecimiento y desarrollo de los países, se hace necesario asumirla como propiciadora de círculos virtuosos, la historia así lo demuestra, lo demás sería mantener la reivindicación sobre unos postulados que han conducido a los países, a sus territorios, por los caminos de la desindustrialización.

### **3. TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA: LOS PLANES REGIONALES DE COMPETITIVIDAD**

Desde finales de la década de 1980, las políticas nacionales se han direccionado a la modernización de la economía del país a través de diversos mecanismos de fomento a la transformación productiva y a la aceleración de la apertura económica, medidas que pretendieron dar al traste con el atraso de la industria nacional. El gobierno nacional, considerando las limitaciones del modelo de crecimiento económico adoptado en el país, especialmente en lo referido a la producción industria<sup>10</sup>,

implementó el Programa de Modernización de la Economía Colombiana, con el que se iniciaron una serie de acciones encaminadas a elevar la productividad y competitividad nacional que permitieran una inserción efectiva en los mercados internacionales. Así, diversos estudios de competitividad<sup>11</sup> determinaron aquellos sectores con potencial para competir en mercados externos y con base en tales estudios se han estructurado las políticas nacionales de competitividad<sup>12</sup> que, a su vez, han contemplado la vinculación de las regiones, persiguiendo el objetivo de convergencia.

Particularmente en 1998, cuando se hizo explícita la prioridad de diversificar la oferta exportable, surgió la Política Nacional de Productividad y Competitividad cuyo programa regional se adelantó por medio de los Comités Asesores Regionales de Comercio Exterior (CARCE)<sup>13</sup> y desde allí se comenzaron a estructurar visiones de largo plazo para la competitividad regional a través del fomento a las exportaciones. En el marco de tales acciones surgen las Comisiones Regionales de Competitividad, figura materializada para Bogotá y Cundinamarca mediante un acuerdo de voluntades firmado en 2001, que han formulado los Planes Regionales de Competitividad de Bogotá y Cundinamarca 2004 – 2014 y 2009 – 2019.

Los planes regionales de competitividad definidos para Bogotá y Cundinamarca surgen entonces, como se presenta en el

<sup>10</sup> El Programa de Modernización de la Economía Nacional sostenía que los niveles de protección industrial incluidos en el modelo de desarrollo nacional, tales como estrategias de sustitución de importaciones y estímulo a las exportaciones, limitaban la modernización del aparato productivo del país. El Programa afirmó que “En particular, los grandes niveles de protección otorgados a la industria nacional han generado distorsiones en los precios relativos y han hecho que ésta se aisle de la competencia internacional, limitando los avances en términos de productividad, exportaciones, empleo y satisfacción de las necesidades de los consumidores locales a precios razonables.” (Documento CONPES DNP-2465-J; 21).

<sup>11</sup> Se destacan el estudio Monitor “Creando la ventaja competitiva de Colombia” contratado entre 1992 y 1993, que se concentró en el análisis de la competitividad de la industria petroquímica y de los sectores de flores, cueros, textiles, jugos de frutas, artes gráficas y metalmecánica y los estudios monitor regionales de 1995, que determinaron las fortalezas y debilidades de seis ciudades del país para competir en el contexto internacional, pues éstos sentaron las bases para la construcción de una estructura institucional tendiente a mejorar la competitividad del país.

<sup>12</sup> De acuerdo con Cárdenas Et al (2010), entre 1990 y 2009 existen cinco momentos que han marcado la definición de políticas de competitividad en el país, destacando como punto de partida la administración Gaviria en la cual se contrató un estudio Monitor y se conformó el Consejo Nacional de Competitividad vigente hasta 1998. Posteriormente, durante la administración de Samper se adelantaron los estudios de competitividad regional que dieron paso durante el gobierno de Pastrana a la creación de la Comisión Mixta de Comercio Exterior, la Política Nacional de Productividad y Competitividad y la Red Colombia Compite. El cuarto momento corresponde a la primera administración de Uribe, en donde se construyó la Agenda Interna, se constituyó la Alta Consejería para la Productividad y la Competitividad y se estableció la Visión Colombia 2019 como un ejercicio de planeación a largo plazo. Finalmente, durante el segundo gobierno de Uribe se creó la Comisión Nacional de Competitividad, se formuló la Política Nacional de Competitividad (CONPES 3527 de 2008) y se estableció el Sistema Nacional de Competitividad.

<sup>13</sup> Los CARCE pretendieron promover la descentralización de la actividad exportadora e incentivar la vocación exportadora regional. De acuerdo con Velasco (2003), estos comités fueron concebidos como un elemento de enlace entre lo regional y lo sectorial con el nivel nacional.

Gráfico 1. Planes regionales de competitividad y políticas nacionales



Fuente: Elaboración propia

gráfico 1, desde la lógica de las políticas nacionales de competitividad y en esa medida obedecen a los criterios definidos para alcanzar niveles superiores de crecimiento a través de las exportaciones. Se trata entonces de una visión de crecimiento hacia fuera en la cual las particularidades territoriales ceden su espacio a los intereses nacionales.

En efecto, la visión que se consolidó en los Planes Regionales

de Competitividad para Bogotá y Cundinamarca, espera posicionar a la región como la más integrada institucional, territorial y económicamente, con una base productiva dirigida a los servicios y la agroindustria, persiguiendo el posicionamiento internacional e impulsando el fortalecimiento de una región altamente exportadora, productiva y atractiva como destino de inversión extranjera.

De tal visión dan cuenta los objetivos estratégicos construidos en el primer plan regional de competitividad para Bogotá y Cundinamarca, que se mantienen casi invariados en su segunda versión. El cuadro 1 presenta los objetivos de los planes

2004 – 2014 y 2009 -2019, allí se observa que la planeación del territorio se orienta a los mercados externos, pretendiendo responder a las condiciones de competencia en un escenario de globalización.

**Cuadro 1.** Planes regionales de competitividad Bogotá Cundinamarca

Plan Regional de Competitividad 2004 – 2014	Plan Regional de Competitividad 2009 – 2019
<b>Objetivos estratégicos:</b>	
Incrementar las exportaciones de Bogotá y Cundinamarca	Incrementar las exportaciones regionales
Posicionar a Bogotá y Cundinamarca como uno de los mejores destinos de inversión en Latino América	Posicionar a la región como el mejor destino de inversión en América Latina
Fortalecer la economía regional a través de la organización en cadenas y clúster en agroindustria y servicios	Eleva la productividad de la pyme y desarrollar clúster de talla mundial
Eleva la productividad de la pequeña y mediana empresa	
Convertir el recurso humano, la ciencia y la tecnología en los principales factores del desarrollo de la economía regional	Convertir el recurso humano, la ciencia y la tecnología en los factores generadores del desarrollo
Construir la capacidad institucional para gestionar el territorio y la economía regional	Construir la capacidad institucional para gestionar el territorio y la economía regional

Fuente: Planes Regionales de Competitividad Bogotá y Cundinamarca

Así, la idea de región que se estructura en estos planes es la de aquella que sirve como centro de gestión a las dinámicas mundiales de producción y comercio y por ello desde sus bases fueron priorizadas aquellas actividades productivas con capacidad de competir en el contexto global.

Como se presenta en el cuadro 2, los planes regionales para Bogotá y Cundinamarca definieron las apuestas productivas

con alto potencial exportador que permitirían alcanzar la visión regional. Sin embargo, es importante precisar que el primer plan, basado en los estudios regionales de competitividad que se adelantaron desde mediados de la década de 1990, concretó las orientaciones productivas para Bogotá y Cundinamarca en los servicios y la agroindustria respectivamente, por lo que los sectores industriales no fueron muy significativos en las apuestas productivas de la región

**Cuadro 2.** Apuestas productivas en los Planes Regionales de Competitividad

Plan Regional de Competitividad 2004 – 2014		
Agroindustria	Servicios	Industria
Flores	Biotecnología	Textil y confecciones
Frutales exportables	Educación superior	Cuero y calzado
Hierbas aromáticas y medicinales	Salud especializada	Artes gráficas
Hortalizas	Informática y telecomunicaciones	
Lácteos		
Papa, panela, guadua, cacao, caucho, maíz/yuca, sagú		
Salud especializada		
Agroindustria	Servicios	Industria
Flores	Turismo	Moda: Textiles , confecciones, cuero, calzado y marroquinería
Hierbas aromáticas y medicinales	Tic	Otros productos químicos: cosméticos, productos de aseo, farmacéuticos y agroquímicos
Hortalizas	Logística	Papel, imprenta, editoriales y artes gráficas
Lácteos con valor agregado	Industrias culturales y creativas	Automotor y auto partes
Productos alimenticios procesados	Educación superior	Bebidas
	Diseño, construcción y obras civiles	Material de construcción, cerámica y vidrio

Fuente: Planes regionales de competitividad Bogotá Cundinamarca

Posteriormente, con la definición de la Agenda Interna nacional<sup>14</sup> se dio paso, a partir del año 2005, a la reformulación del plan regional de competitividad en el sentido de incluir un eje sectorial dentro de los proyectos y programas orientados a mejorar la competitividad y la productividad de Bogotá y Cundinamarca. Así, la nueva versión del plan regional avanzó en la formulación de planes sectoriales en coincidencia con la iniciativa nacional de transformación productiva, por lo que, como se aprecia en el cuadro 3, las apuestas productivas para la región se amplían a partir de 2009, especialmente en las actividades industriales y de servicios.

Estas apuestas productivas definidas para la región han incidido al mismo tiempo en la orientación de los programas de formación y capacitación, teniendo como centro la transformación tecnológica, así como en la adecuación de la infraestructura y la plataforma logística de la región. Sin embargo, la visión de competitividad bajo la cual se han estructurado los Planes Regionales limitan las posibilidades de desarrollo de la Ciudad y la Región pues el énfasis en las exportaciones y en la atracción de Inversión Extranjera Directa (IED) ha privilegiado la consolidación de una región que sirve como escenario para el establecimiento de actividades productivas externas. Así, la región y en particular Bogotá, ha dejado de lado las potencialidades del territorio en términos de iniciativas locales de producción, y más que avanzar en el fortalecimiento de su tejido industrial, se posiciona como un espacio competitivo capaz de brindar una infraestructura adecuada para las inversiones externas.

#### 4. LA INDUSTRIA EN LOS PLANES LOCALES DE DESARROLLO

En esencia, los planes locales de desarrollo recogen la visión de los actores locales vinculados al territorio. Este tipo de planeación es posible gracias al principio de autonomía que tienen las entidades territoriales<sup>15</sup> y, de acuerdo con la Secretaría de Planeación de Cundinamarca (2008), el plan de desarrollo se define como:

*El instrumento de planificación que orienta el accionar de los diferentes actores del territorio durante un período de gobierno, en este se expresan los objetivos, metas, políticas, programas, subprogramas y proyectos de desarrollo, los cuales son el resultado de un proceso de concertación y responden a los compromisos adquiridos en el programa de gobierno, a las competencias y los recursos disponibles.*

En estos términos, se espera que la planeación local incluya la orientación de las políticas industriales del territorio como factor de desarrollo atendiendo las dinámicas industriales capaces de incidir en el bienestar de la localidad. Sin embargo, el análisis de los planes de desarrollo distrital entre 1991 y 2012 refleja que la industria no es una constante en la planeación económica de la Ciudad.

En efecto, los énfasis de los planes de desarrollo de Bogotá, que se resumen en el cuadro 3, no integran a la industria como elemento esencial para el desarrollo del territorio, muestra de lo cual es que sólo en cuatro de ellos se hace explícita su importancia dentro de las actividades productivas.

<sup>14</sup> De acuerdo con el documento CONPES 3297(2004: 2 -3), la Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad es un conjunto de proyectos e iniciativas para eliminar los obstáculos que enfrenta el sector productivo y para aprovechar los resultados de los procesos de integración del país. Esta agenda incluye cuatro dimensiones: i) la sectorial que considera las diversas actividades productivas, ii) la transversal, que involucra proyectos o iniciativas que afectan a toda la actividad productiva como sería el desarrollo institucional, ciencia y tecnología, formación de capital humano, información, infraestructura, medio ambiente, entre otros; iii) la regional, que involucra la opinión y las propuestas de desarrollo de las regiones, y iv) la temporal que indica que éste es un proceso dinámico en el cual se involucran acciones a ejecutar en el corto, mediano y largo plazo.

<sup>15</sup> El principio de autonomía se encuentra plasmado tanto en la Ley 152 de 1992 como en la Ley 1454 de 2011. Así, La Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152 de 1994) establece en su artículo 32 que "Las entidades territoriales tienen autonomía en materia de planeación del desarrollo económico, social y de la gestión ambiental, en el marco de las competencias, recursos y responsabilidades que les ha atribuido la Constitución y la ley" y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011) establece en su artículo 2 que el ordenamiento territorial es un instrumento de planeación de las entidades territoriales, y en su artículo 3 que las entidades territoriales tienen autonomía en la gestión de sus intereses.

Cuadro 3. Planes de desarrollo distrital 1991 – 2012

ALCALDE	NOMBRE DEL PLAN	AÑOS	ÉNFASIS DEL PLAN
Juan Martín Caicedo Ferrer	Sin nombre	1991 – 1992	Reducción de los desequilibrios sociales, desarrollo urbano, modernización y descentralización de la estructura del distrito, fortalecimiento de sus finanzas.
Jaime Castro Caicedo	Prioridad Social	1993 – 1995	Mejoramiento de las condiciones y calidad de vida (servicios sociales y domiciliarios, medio ambiente); promoción de la actividad económica y la generación de empleo; descentralización y participación ciudadana.
Antanas Mockus Sivickas*	Formar Ciudad	1995 – 1998	Formación ciudadana y formación de ciudad, gestión colectiva, cooperación y participación.
Enrique Peñalosa Londoño	Por la Bogotá que queremos	1998 – 2001	Infraestructura, cobertura de servicios sociales, espacio público, sistemas de transporte, procesos ordenados de urbanización.
Antanas Mockus Sivickas	BOGOTA para VIVIR todos del mismo lado	2001 – 2004	Formación ciudadana, acceso a servicios sociales básicos, construcción colectiva de ciudad, productividad basada en el conocimiento, cooperación.
Luis Eduardo Garzón**	Bogotá Sin Indiferencia Un Compromiso Social Contra la Pobreza y la Exclusión	2004 – 2008	Derechos humanos integrales a partir de los ejes social, urbano regional y de reconciliación.
Samuel Moreno Rojas	Bogotá Positiva - Para Vivir Mejor	2008 – 2012	Construcción de ciudad como un proceso permanente de participación, generación de recursos, crecimiento económico en función del desarrollo, generación y distribución equitativa de la riqueza.

Fuente: Elaboración propia con base en los planes distritales de desarrollo

- \* Primer período extendido a tres años
- \*\* Primer período extendido a cuatro años

De este modo, al no constituirse en un elemento esencial para la planeación distrital, entre 1991 y 2012 la industria bogotana en los planes distritales de desarrollo ha dado cuenta de tres es-

cenarios distintos de política industrial, detallados en el cuadro 4, esto es, la ausencia de políticas (en los períodos 1991 – 1992, 1995 – 1998 y 1998 – 2001), las políticas distritales como expresión de políticas nacionales (en los períodos 1993 – 1995, 2001 - 2004 y 2004 – 2008) y las políticas gestionadas desde el territorio (en el período 2008 – 2012).

**Cuadro 4.** La industria en los planes distritales de desarrollo 1991 – 2012

AÑOS	INDUSTRIA EN EL PLAN DE DESARROLLO
1991 – 1992	No hay mención a la industria.
1993 – 1995	Reconoce la importancia de facilitar y promover la actividad económica y la generación de empleo. Desde el Distrito se propone complementar las acciones del gobierno nacional para la reconversión industrial, principalmente a través de la vinculación de universidades y centros de investigación a los programas de reconversión e innovación. Al mismo tiempo, pretende insertar a las pequeñas y medianas empresas en los procesos de cambio tecnológico y promover la instalación de parques industriales y tecnológicos y contempla la posibilidad de ofrecer incentivos fiscales para el establecimiento de industrias que generen empleo.
1995 – 1998	Aunque dentro de las prioridades del plan se encuentra la productividad urbana, ésta se asocia al mejoramiento de la infraestructura de la Ciudad como mecanismo para la atracción de inversiones y para facilitar el progreso de los agentes económicos.
1998 – 2001	No hay mención a la industria.
2001 – 2004	Las relaciones productivas de la ciudad se articulan a través del conocimiento, la ciencia y la tecnología y por lo tanto el fomento a la industria se piensa desde el fortalecimiento de la educación y la capacitación. Reconoce la importancia del fortalecimiento y modernización de las cadenas productivas.
2004 – 2008	La industria hace parte de los objetivos generales del plan, especialmente a través de la generación de empleo e ingresos. Centrado en la ampliación de la base exportable, destaca la necesidad de fortalecer las cadenas y clusters de las micros, medianas y pequeñas empresas y la importancia de la acción conjunta público privada y de la articulación de la Ciudad Región.
2008 – 2012	La generación de recursos y oportunidades desde la Ciudad otorga un papel relevante a la industria y el mejoramiento del tejido productivo de la Ciudad se constituye en un instrumento para facilitar la inserción económica de la población. Los emprendimientos, la creación y desarrollo de alternativas productivas y el fortalecimiento empresarial son instrumentos de desarrollo económico gestionados desde el territorio.

Fuente: Elaboración propia con base en los planes distritales de desarrollo

- La ausencia de políticas industriales

Durante los períodos de gobierno 1991 – 1992, 1995 – 1998 y 1998 – 2001, en los que la planeación distrital se enfocó en el fortalecimiento de la infraestructura de la Ciudad, a nivel nacional se avanzaba en la definición de políticas de competitividad y en la modernización del su aparato productivo de modo que se garantizara una inserción efectiva en los mercados internacionales.

Así, el período 1991 – 1992 coincide con la profundización del proceso de descentralización en Colombia y se enfrenta a una ciudad poco planeada en la cual el crecimiento desordenado generó la deficiencia en la cobertura de los servicios sociales básicos en las zonas periféricas de la ciudad. Al mismo tiempo, las ineficiencias de la administración distrital y los problemas financieros y administrativos se convirtieron en asuntos de interés prioritario para la Ciudad, por lo que la industria no resultó relevante dentro de la planeación.

Para 1995, el proceso de descentralización de la Ciudad había avanzado de manera considerable y con la expedición del Estatuto Orgánico de Bogotá<sup>16</sup> se generaba la posibilidad de mayor participación ciudadana en los asuntos de la Ciudad. En este contexto, los fenómenos de violencia, inseguridad, corrupción y deterioro del espacio público que enfrentaba la Ciudad fueron el centro de atención de los planes distritales de desarrollo entre 1995 y 2001, buscando avanzar en una construcción colectiva de Ciudad y en la organización del Distrito<sup>17</sup>, por lo que la industria quedó por fuera de las políticas del gobierno distrital.

Puede afirmarse entonces que las nuevas orientaciones nacionales debatidas y estructuradas durante la década de 1990 impusieron un reto a la Ciudad en términos de la construcción

de una infraestructura atractiva para los mercados externos. Desde esta perspectiva, la industria, aun considerada como una variable exógena al territorio, no requería de una atención particular pues se organizaba desde el nivel nacional y la garantía de espacios adecuados incentivaría su localización.

- La política industrial de la Ciudad como expresión de las políticas nacionales

Como se indicó anteriormente, la profundización del proceso de apertura económica de comienzos de la década de 1990 reflejó el atraso relativo de la industria nacional frente al entorno internacional al que se exponía y en consecuencia, desde el gobierno nacional se definió el Programa de Modernización de la Economía Colombiana<sup>18</sup>. Así, la reconversión industrial fue asumida como una respuesta de la actividad productiva ante la modificación de condiciones de competencia, por lo que se promovió el cambio tecnológico como instrumento para potenciar las ventajas comparativas de mano de obra y acceso a materias primas.

El proceso de modernización, que supuso la confluencia de los esfuerzos de estado, empresas y comunidad, condujo a que la política distrital de industria entre 1993 y 1995 se sujetara explícitamente a las políticas nacionales, actuando como un instrumento para facilitar y promover la actividad económica y la generación de empleo.

Posteriormente, y aunque el período 2001 – 2004 tuvo como eje central la consolidación del nuevo modelo de administración distrital iniciado en el primer mandato de Mockus, el abordaje de la política industrial de la Ciudad se articuló a la Política Nacional de Productividad y Competitividad vigente desde 1999 en el marco del Plan Estratégico Exportador pro-

<sup>16</sup> Decreto Ley 1421 de 1993. De acuerdo con Botero y Suárez (2012:20), "Entre las reformas más importantes estipuladas en el Estatuto se encontraban: el nombramiento de los alcaldes locales por parte del alcalde mayor, pero con libre nombramiento y remoción, de acuerdo con su desempeño; y la recentralización del gasto público de las localidades, con el fin de evitar la corrupción". Así mismo, la restricción de la autonomía de las localidades implicó que sus inversiones se orientaran desde la alcaldía mayor.

<sup>17</sup> Según Silva (2009: 12), las administraciones de Mockus (1995 – 1997 y 2001 – 2003) y de Peñalosa (1998 – 2000) "Marcaron un círculo virtuoso de cambios en la Cultura Ciudadana, la seguridad como responsabilidad compartida, la solidez financiera, la inversión social orientada a los más pobres, la recuperación del espacio público invadido por el comercio informal y la reducción del clientelismo político y la corrupción, hasta el punto de convertirse en un modelo de Administración eficiente entre las ciudades colombianas".

<sup>18</sup> Documento Conpes DNP – 2465 – J del 22 de febrero de 1990.

puesto en el gobierno de Pastrana. De este modo, el impulso que desde el gobierno nacional se da para el fortalecimiento de las cadenas productivas se constituyó en la guía del plan distrital de desarrollo en lo que se refiere a industria<sup>19</sup>.

La intervención distrital en este escenario de política industrial, aunque reconoce la importancia de la industria en el territorio, sigue considerándola como un elemento por fuera de su alcance, por lo que sujetarse a los lineamientos nacionales y avanzar en la consolidación de su infraestructura y el fomento de mecanismos de formación y capacitación que permitieran proveer entornos atractivos y eficientes, así como mano de obra calificada resultó ser la opción más atractiva para la planeación de la Ciudad.

- La política industrial gestionada desde el territorio

Si bien las políticas de industria durante el período 2004 – 2008 tuvieron un marcado ajuste a las políticas nacionales, principalmente orientadas a través de la Comisión Regional de Competitividad y el Plan Regional de Competitividad, debe destacarse en ellas un avance hacia el reconocimiento del territorio como determinante de la actividad industrial de la Ciudad.

En efecto, la creación de las Unidades Locales de Desarrollo Empresarial (ULDE), concebidas sobre la base de un modelo de desarrollo local endógeno que considera que es en lo territorial y en lo local donde se deben buscar respuestas innovadoras y concretas para el comienzo de nuevas actividades productivas, con incorporación de desarrollo tecnológico y que posibiliten la creación de empleo (Secretaría Distrital de Planeación: 2010, 4), significó una aproximación a las necesidades de las localidades ya que se estructuraron bajo los objetivos de fortalecimiento empresarial, emprendimiento y empleo.

Sin embargo, es el período 2008 – 2012, desde su visión de

construcción colectiva de Ciudad, el que otorga un papel relevante a la industria en el proceso de desarrollo de la Ciudad. El fomento al desarrollo económico a partir de las capacidades y oportunidades de las personas y el reconocimiento de la existencia de las diversas dinámicas productivas de la Ciudad hacen del territorio un factor determinante en la conformación de su tejido productivo y por ello, el fortalecimiento empresarial y de emprendimiento de la Ciudad, así como las alternativas para la generación de ingresos y empleo, parten de la identificación colectiva de las prioridades de acción según las características locales presentes en las iniciativas de producción.

Así, la integración de la industria a los procesos de desarrollo en el Distrito adelantada desde el plan de desarrollo 2008 – 2012 derivó en una serie de acciones encaminadas a la construcción de la Política Distrital de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico de Bogotá D.C., cuyas bases fueron establecidas en el Acuerdo 378 de 2009. Según este acuerdo, el objetivo de la política es la promoción de la transformación productiva, el desarrollo socioeconómico y la prosperidad colectiva de la Ciudad, teniendo en cuenta las capacidades de la población y las potencialidades presentes en el territorio de modo tal que se pudieran garantizar los derechos económicos a toda la población. Significó al mismo tiempo la corresponsabilidad entre el Distrito, los empresarios y la ciudadanía y la definición del papel del gobierno local en la promoción de las actividades productivas de la Ciudad.

## **5. POLÍTICA DISTRITAL DE PRODUCTIVIDAD, COMPETITIVIDAD Y DESARROLLO SOCIOECONÓMICO PARA BOGOTÁ D.C.**

Estructurada en los ejes de desarrollo económico y derechos; macroeconomía, productividad y competitividad; sectores líderes y apuestas productivas; generación de empleo e ingresos,

---

<sup>19</sup> Aunque desde 1994, con la creación del Consejo Nacional de Competitividad, se adelantaron esfuerzos por la consolidación de cadenas productivas, es la Política Nacional de Productividad y Competitividad de 1999 la que impulsa definitivamente su fortalecimiento. Al respecto, Velasco (2003:17) explica que el Ministerio de Comercio Exterior promovió el fortalecimiento de las cadenas productivas por medio de los Convenios de Competitividad Exportadora como estrategia empresarial para la productividad.

y gestión del territorio para el desarrollo económico, la Política Distrital de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico para Bogotá D.C. (Decreto 064 de 2011) surge como una alternativa para la reducción de los niveles de pobreza y en general para el mejoramiento de la calidad de vida de la población y centra su atención en el fortalecimiento de la estructura productiva de la Ciudad para lograr la inclusión de los ciudadanos, especialmente, aquellos marginados de las actividades económicas.

La construcción colectiva de la política significó el reconocimiento del papel de los actores en la generación de alternativas productivas desde las potencialidades del territorio, por ello, la concepción de competitividad en ella contenida entendió a la Ciudad como un instrumento de generación de oportunidades para las personas que son a su vez beneficiarias y agentes del desarrollo.

De este modo, la política hace especial énfasis en la industria como apuesta productiva para la Ciudad, en la cual el aprovechamiento del espacio urbano es condición para fortalecer los procesos de aglomeración y por lo tanto la reindustrialización y la permanencia de las industrias existentes en la Ciudad constituyen un mecanismo de la política para alcanzar una estructura económica diversificada e incluyente.

En particular, el análisis de los sectores líderes y apuestas productivas concibe a la Ciudad y a la región como polo de desarrollo, por lo que el avance tecnológico y la innovación se vinculan a los sectores priorizados como instrumento para promover la productividad de las unidades económicas. En estos términos, el proceso de desarrollo económico planteado por la política se articula con el avance en ciencia, tecnología e innovación a partir del fortalecimiento de los estándares de la educación superior en la Ciudad, el incremento de la inversión en investigación e innovación y de la creación de programas para la calificación constante de la fuerza de trabajo, es decir, la generación de una educación dinámica capaz de adaptarse a la transformación constante de los procesos productivos.

Del mismo modo, reconoce la heterogeneidad de producción presente en la Ciudad y pretende potencializarla mediante la articulación a la industria de aquellas unidades de producción que operan en forma de micro, pequeñas y medianas empresas, esto es, hacer de la cooperación una estrategia para la construcción, optimización y sostenimiento de las iniciativas locales enfocadas hacia el bienestar colectivo.

Así, en esta política la industria resulta fundamental para la democratización de las oportunidades económicas de la población, pues la promoción de encadenamientos productivos significa la posibilidad de generación de empleos e ingresos y al mismo tiempo la reducción de brechas entre las grandes empresas y el resto de actividades relacionadas. Se trata entonces de generar procesos de asociatividad dadas las características de los diversos sectores industriales prevaletentes en el territorio.

Por ello, aunque los sectores identificados como prioritarios para la Ciudad se encuentran ligados al trabajo de la Comisión Regional de Competitividad y al Programa de Transformación Productiva, instrumentos diseñados desde el gobierno central con el claro propósito de alcanzar la convergencia regional y la homogenización de las actividades productivas, la política, reconociendo la diversidad productiva local, deja abierta la posibilidad de incluir otras actividades identificadas por los actores como importantes para el territorio.

Aunque la política no avanzó en el diseño de un marco de acción concreto para la dinamización industrial de la Ciudad, si logró el reconocimiento del territorio como agente de desarrollo y como determinante de la orientación productiva, y al mismo tiempo incluyó en las discusiones de competitividad la necesidad de generar opciones concertadas acorde con las vocaciones locales. Las dinámicas industriales propuestas desde la política resultan relevantes en la medida que posibilitan el reconocimiento de actividades productivas eficientes y capaces de generar valor agregado por fuera del sector de servicios priorizado desde las políticas nacionales y regionales de com-

petitividad. Es claro entonces que la integración de las actividades productivas de la Ciudad, principalmente de aquellas unidades pequeñas responde a un proceso de desarrollo local en el cual las dinámicas cooperativas y asociativas son relaciones complejas que se crean sobre las estructuras históricas y culturales presentes en el territorio y que son capaces de generar economías externas.

## 6. CONCLUSIONES

El territorio, como lugar en el que fundan y refundan las dinámicas sociales, culturales y económicas históricamente construidas, resulta determinante para el análisis de las concentraciones productivas, pues actúa como un facilitador de la acción local. Desde la concepción del desarrollo local, este, el territorio, se erige como un espacio propicio para la participación de los actores locales; en él se crean sinergias capaces de mejorar las condiciones de vida de la población y se constituye en el escenario de entornos innovadores. Los actores locales resultan ser tanto la causa como la consecuencia del desarrollo del territorio, por lo que tienen una incidencia relevante en los cambios económicos y en la distribución del progreso de la localidad.

Así, en la medida en que la iniciativa individual de los actores locales se transforma en acciones colectivas a través de la cooperación y de la consolidación de intereses compartidos sobre la localidad, se hace posible la conformación de redes que inciden en las esferas política, productiva, social y económica de la localidad. Desde esta perspectiva, la industria, entendida como el resultado de relaciones sociales multicausales, impacta los procesos locales de crecimiento y desarrollo, pues es precisamente a través de las actividades productivas que se posibilita la generación de empleo, ingresos, bienes de consumo y valor agregado que van a incidir en el bienestar de la comunidad.

Territorio y actores configuran, entonces, las particularidades de la producción y establecen ventajas para la aglomeración de procesos productivos compatibles con las características territoriales y las capacidades locales, lo cual permite la genera-

ción de economías externas, principalmente determinadas por la cercanía de industrias y la presencia de industrias subsidiarias, la consolidación de un mercado de trabajo conjunto y la apropiación y transmisión cultural del conocimiento.

De este modo, el desarrollo local se define en función de la capacidad innovadora de la base productiva y de la estructura empresarial constituida a través de la comunidad, de los agentes partícipes, es decir, una industria que responde al territorio construido socialmente por los actores y que permite la evolución de las capacidades humanas. Por ello resulta fundamental el impulso industrial desde las políticas públicas, concebidas desde las particularidades territoriales, que respondan a las necesidades y potencialidades del entorno, pues los escenarios de crecimiento y desarrollo resultan ser diferentes a la luz de las potencialidades de cada territorio.

Desde la perspectiva del desarrollo local, la industria requiere de una planeación colectiva que refleje efectivamente las características de la población, potencie sus capacidades y las priorice de modo tal que se consoliden encadenamientos productivos generadores de empleo y valor agregado, pues el territorio y los actores no pueden concebirse uno sin el otro y por lo tanto, el diseño de una política que no tenga en cuenta al territorio, necesariamente deja por fuera a los actores sociales.

Así concebidas, las políticas industriales pueden surgir como un elemento de compensación ante los efectos que el mercado puede tener sobre el territorio. Esto se explica en el hecho de que tales políticas, construidas y consensuadas, tienen efectos sobre la productividad industrial, reflejan las vocaciones productivas de los territorios y permiten la consolidación de estrategias de producción que, desde un entorno solidario y cooperativo, potencian las economías externas y las ventajas competitivas de los agentes vinculados a la producción.

No obstante, el reconocimiento del territorio como factor de desarrollo industrial no ha sido una constante en la planeación distrital. Por el contrario, la década de 1990 reflejó la ausencia

de políticas industriales que desde el Distrito se concentraran en la consolidación de aquellas actividades productivas con alto potencial presentes en la Ciudad. De este modo, la planeación industrial se alineó con las propuestas nacionales orientadas a la modernización del aparato productivo como una condición necesaria para enfrentar con éxito la exposición a la competencia externa derivada de la profundización de la apertura económica del país.

En efecto, el proceso de apertura económica nacional, profundizado en la década de 1990, estructuró acciones dirigidas a elevar la productividad y competitividad nacional y, a partir de una serie de estudios de competitividad, definió la ruta para la inserción en los mercados internacionales. Particularmente el estudio Monitor “Creando la ventaja competitiva de Colombia”, adelantado entre 1992 y 1993, determinó la necesidad de preparar al país para participar en los mercados internacionales a través de una producción de mayor valor agregado y con recurso humano capacitado, dirigida a segmentos de mercado más sofisticados. Este estudio sentó las bases para la consolidación de una Política Nacional de Competitividad, que fue transmitida a las regiones por medio de los CARCE, de los cuales surgieron las Comisiones Regionales de Competitividad. Así, la prioridad en la planeación industrial desde el nivel nacional se constituyó en el incremento y diversificación de la oferta exportable, por lo que los programas regionales diseñados para la promoción de la competitividad se orientaron a identificar y priorizar aquellos sectores con capacidad de competir en los mercados externos. Sin embargo, esto ha quedado en intencionalidades ya que los instrumentos diseñados e implementados no han logrado dinamizar la industria nacional, por el contrario han caído en la promoción de políticas horizontales que poco inciden en el fortalecimiento de los sectores industriales.

Paradójicamente, la autonomía para la orientación del territorio otorgada a las entidades territoriales por el proceso de descentralización nacional consolidado con la Constitución Política de 1991 y plasmada en los planes locales de desarrollo, que en teoría recogen la visión de los actores locales vinculados

a él, no tuvo mayor importancia por lo menos en lo que a planeación industrial se refiere. Para el caso particular de Bogotá, el análisis de los planes de desarrollo de las décadas de 1990 y 2000 refleja que la industria no fue una constante en la planeación distrital y que su mención estuvo limitada a la adopción de las políticas que en materia de industria se dictaron desde el nivel nacional. Así, el papel de la industria bogotana estuvo determinado por la visión de los Planes Nacionales de Competitividad y por los Planes Regionales de Competitividad para Bogotá y Cundinamarca, desde los cuales fueron definidos algunos sectores como los prioritarios para su posicionamiento internacional.

El rezago en la planeación industrial de la Ciudad puede explicarse en los retos que se afrontaron con el proceso de apertura, esto es, la organización del espacio bogotano, la garantía de una infraestructura adecuada y atractiva para los mercados externos y el aseguramiento de mano de obra calificada, variables que fueron asumidas como las únicas condiciones necesarias para la localización industrial. Es importante aclarar que, si bien el año 2011 se constituyó en el punto de quiebre entre las políticas industriales nacionales y la planeación desde el territorio con la formulación de la Política Distrital de Competitividad, Productividad y Desarrollo Socioeconómico para Bogotá D.C., al dejar abierta la posibilidad de incluir actividades industriales que desde la acción local fueran consideradas como importantes para el territorio y diferentes a las identificadas desde las políticas nacionales; las dinámicas de planeación continuaron en la vía de tradicional de la promoción de los sectores líderes identificados para la Ciudad.

Es claro que las vocaciones productivas locales, construidas históricamente y transmitidas culturalmente pueden potenciar el desarrollo de un territorio sólo en la medida en que sean impulsadas por la acción conjunta Estado sociedad, es decir, a través de procesos cooperativos que permitan el fortalecimiento de un sistema de incentivos virtuosos (fiscales, monetarios, productivos y de comercialización) capaces de impulsar los procesos de producción inherentes al territorio, sea este Bogotá, o pensado, como debe ser, en la Región.

La desindustrialización, resultado de la deslocalización productiva, de la competencia y del mayor impulso a sectores de servicios, financieros y especulativos, características de las posiciones dominantes en la economía actual, dejan a Bogotá en condiciones de vulnerabilidad ante las exigencias internas frente a la presión demográfica y de ser una Ciudad polo de desarrollo en el País. Adicionalmente, su entorno natural, sus mercados externos, presionarán para que su innovación, su capacidad de competir en los mercados mundiales aumente a la par de las grandes ciudades del continente. Contradicciones y dialéctica de un modelo que ha optado por la especulación antes que la generación de valor y empleos productivos, como condiciones esenciales para la innovación, la productividad, la competitividad, pero ante todo para el desarrollo.

En esto la Ciudad – Región cobra necesariamente un papel primordial. La gestión del territorio se convierte en una opción estratégica ante los fenómenos económicos, sociales y ambientales ocasionados por la deslocalización productiva, o mejor, por el repoblamiento industrial en los márgenes de la gran ciudad. Las preguntas que de esto se derivan deberán necesariamente conducir hacia el pensar la metropolización de los territorios, hacia la concertación social, política y económica, en la gobernancia del territorio con el fin de evitar los desfueros de un sector productivo en búsqueda de menores costos de producción, sin que por esto se disminuyan sus condiciones de productividad, de allí el interés a permanecer cerca de la Urbe y sin tener, necesariamente, criterios ortodoxos de ser responsables socialmente con su entorno y con el desarrollo de las comunidades a las que impacta.

Re-industrialización, territorio, gran ciudad, espacios regionales, gestión y construcción social y concertada de Bogotá - Región, serán los retos que la Ciudad deberá enfrentar en los próximos 20 años so pena de quedarse relegada en los escenarios internacionales. Es decir, su competitividad a futuro, la construcción de un sector manufacturero sólido capaz de generar innovaciones, empleo y desarrollo, dependerán, necesariamente, de sus decisiones geoestratégicas, de la construcción de

redes, de vínculos territoriales que le posibiliten no sólo administrar lo público sino, que es tal vez lo más relevante, gobernar para lograr el necesario crecimiento y desarrollo de la Ciudad extendida y junto a ella posibilitar la trascendencia de un País que aún no termina por consolidarse.

## REFERENCIAS

Albuquerque, F. (2001). La importancia del enfoque del desarrollo económico local. Oscar Madoery y Antonio Vázquez Barquero (eds.) Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local. Rosario: Homo Sapiens: 176 – 199. ([http://www.cideu.org/\\_data/moodldata/36/FAlbuquerque.pdf](http://www.cideu.org/_data/moodldata/36/FAlbuquerque.pdf) acceso septiembre 2, 2012).

Albuquerque, F. (2003). “Introducción al desarrollo económico local”. Curso OIT: estrategias para el desarrollo económico local. Turin. ([http://www.redelaldia.org/IMG/pdf/Albuquerque\\_01.pdf](http://www.redelaldia.org/IMG/pdf/Albuquerque_01.pdf) acceso 14 de agosto, 2012)

Albuquerque, F. (2003). “Metodología para el desarrollo económico local”. Curso OIT: estrategias para el desarrollo económico local. Turin. ([http://www.redelaldia.org/IMG/pdf/Albuquerque\\_05.pdf](http://www.redelaldia.org/IMG/pdf/Albuquerque_05.pdf) acceso agosto 14, 2012)

Alcaldía Mayor de Bogotá (1991). Acuerdo 8 de 1991: Políticas generales del Plan de Desarrollo Físico, Económico y Social del Distrito Especial de Bogotá 1991 -1992. (<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7188> acceso agosto 14, 2012)

Alcaldía Mayor de Bogotá (1992). Acuerdo 31 de 1992: Plan de Desarrollo Económico y Social de Obra Públicas de Santafé de Bogotá, Distrito Capital 1993 – 1995. (<http://www.alcaldia-bogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7192> acceso agosto 15, 2012)

Alcaldía Mayor de Bogotá (1995). Decreto 295 de 1995: Plan de Desarrollo Económico Social y de Obras Públicas para Santa

Fe de Bogotá, D.C., 1995 - 1998 - Formar Ciudad. (<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2393> acceso agosto 15, 2012)

Alcaldía Mayor de Bogotá (1998). Acuerdo 6 de 1998: Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá, D.C., 1998 - 2001 -Por la Bogotá que queremos. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=535> acceso agosto 15, 2012.

Alcaldía Mayor de Bogotá (2001). Decreto 440 de 2001: Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2001 - 2004 “BOGOTA para VIVIR todos del mismo lado”. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3787> acceso agosto 15, 2012

Alcaldía Mayor de Bogotá (2004). Acuerdo 119 de 2004: Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2004 – 2008 Bogotá sin indiferencia un compromiso social contra la pobreza y la exclusión. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13607> acceso agosto 15, 2012

Alcaldía Mayor de Bogotá (2008). Acuerdo 308 de 2008: Plan de Desarrollo Económico, Social, ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2008 – 2012 “Bogotá positiva: para vivir mejor”. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=30681> acceso agosto 15, 2012

Alcaldía Mayor de Bogotá (2009). Acuerdo 378 de 2009: Lineamientos generales de la Política Pública de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico de Bogotá, D.C. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=36558> acceso agosto 15, 2012

Alcaldía Mayor de Bogotá (2011). Acuerdo 064 de 2011: Política Distrital de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico de Bogotá D.C. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=41651> acceso agosto 15, 2012

Álvarez, R. & Rendón, J. (2010). El territorio como factor del desarrollo. *Semestre Económico*, 13. 27, p. 39-62.

Arocena, J. (1995). *Desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Nueva sociedad: Caracas Venezuela.

Arocena, J. (1997). “Lo global y lo local en la transición contemporánea”. *Cuadernos del CLAEH* N° 78-79, Montevideo: 1 - 21. ([www.bibliotecajb.org/.../4.%20Cuadernos%20CLAEH%20N%78-79-](http://www.bibliotecajb.org/.../4.%20Cuadernos%20CLAEH%20N%78-79-) acceso septiembre 2, 2012)

Arocena, J. (2006). “La tensión actor – sistema en los procesos contemporáneos de desarrollo”. Luis Carrizo & Enrique Gallicchio (Eds.). *Desarrollo local y gobernanza. Enfoques transdisciplinarios*. Montevideo: Productora editorial. ([http://www.academia.edu/748991/Desarrollo\\_Local\\_y\\_Gobernanza.\\_Investigacion\\_y\\_politicas\\_para\\_el\\_desarrollo\\_en\\_America\\_Latina](http://www.academia.edu/748991/Desarrollo_Local_y_Gobernanza._Investigacion_y_politicas_para_el_desarrollo_en_America_Latina) acceso octubre 11, 2012)

Banco Interamericano de Desarrollo. (2010). *La alternativa local descentralización y desarrollo económico*. BID. (<http://www.dhl.hegoa.ehu.es/recursos/810> acceso septiembre 12, 2012)

Becattini, G. (2002). Del distrito industrial marshalliano a la “teoría del distrito” contemporánea. Una breve reconstrucción crítica. *Investigaciones regionales* 1. Madrid: 9-32. ([dialnet.unirioja.es/servlet/dfichero\\_articulo?codigo=2124386](http://dialnet.unirioja.es/servlet/dfichero_articulo?codigo=2124386) acceso junio 20, 2012)

Boisier, S. (2001). *Desarrollo (local) ¿de qué estamos hablando?* Oscar Madoery & Antonio Vázquez Barquero (eds.) *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local*. Rosario: Homo Sapiens: 48 – 74. (<http://tecrenat.fcien.edu.uy/Economia/clases/boisier.pdf> acceso agosto 18, 2012).

Botero, M, Suarez, C. (2012). Bogotá y la descentralización intraterritorial: crónica de una historia inconclusa. *Borradores de Investigación: Serie documentos Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales*, 37.

Canzanelli, G. (2009). Una visión general sobre el tema: lo global y lo local. En: Zoilo Pallares & Osvaldo Castelletti (comp.) El desarrollo a partir de lo local. Bogotá: Fondo editorial Nueva Empresa.

Cárdenas, J, Escalante, J & Higuera, A. (2010). Marco institucional de la competitividad en Colombia. Seminario Competitividad e instituciones en Colombia: balance y desafíos en áreas estratégicas. Bogotá: Universidad del Rosario. (Recuperado de [http://www.urosario.edu.co/urosario\\_files/94/9476f1c3-dead-4165-bcd2-7369c1fc8ff2.pdf](http://www.urosario.edu.co/urosario_files/94/9476f1c3-dead-4165-bcd2-7369c1fc8ff2.pdf))

Chang, H. J. (2010). Hacia un debate más productivo. Making It Industria para el desarrollo. 3. ONUDI: 23 – 29.

Centro Nacional de Productividad (2008). Medición de la productividad del valor agregado. Técnica administrativa, 7, 2. Buenos Aires (recuperado de <http://www.cyta.com.ar/ta0702/v7n2a3.htm>)

Corbridge, S. (1995). “Section one: thinking about development”. En: Development studies: A reader. London, Edward Arnold: 1-16.

Costa, M. y Viladecans, E (2002). Economías externas, competitividad y sistemas productivos locales. Evidencia empírica e implicaciones para el diseño de políticas industriales y de desarrollo local En. Becattinni, Giacomo, Costa, María Teresa & Trullén, Joan. Desarrollo local: Teorías y estrategias. Madrid: Diputació Barcelona, 2002.

De Mattos, C. (1988). La descentralización, ¿una nueva pancea para impulsar el desarrollo local? Santiago: ILPES, Serie Ensayo.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2009). Metodología Encuesta Anual Manufacturera. <http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/fichas/EAM.pdf> acceso agosto 20, 2012.

Departamento Nacional de Planeación (2004). Agenda interna para la productividad y la competitividad: metodología. Documento CONPES 3297.

Departamento Nacional de Planeación (1990). Programa de modernización de la economía colombiana. Documento CONPES DNP—2.465—J.

Di Pietro, L. (2001). Hacia un desarrollo integrador y equitativo: una introducción al desarrollo local. Una respuesta a escala humana a la globalización. Buenos Aires, Ciccus: [http://www.bibliotecavirtual.info/wp-content/uploads/2011/06/hacia\\_un\\_desarrollo\\_integrador\\_y\\_equitativo.pdf](http://www.bibliotecavirtual.info/wp-content/uploads/2011/06/hacia_un_desarrollo_integrador_y_equitativo.pdf) acceso agosto 30, 2012

Fujita Et. Al. (2000). Economía espacial las ciudades, las regiones y el comercio internacional. Barcelona: Ariel.

Galicchio, E. (2004). El desarrollo local en América Latina. Estrategia política basada en la construcción de capital social. Ponencia presentada en el Seminario Desarrollo con inclusión y equidad: sus implicancias desde lo Local. Argentina. (<http://jotacese.net/~redelald/IMG/pdf/0472.pdf> acceso agosto 27, 2012)

Garófoli, G. (1995). “Desarrollo económico, organización de la producción y territorio”. Antonio Vázquez Barquero y Gioacchino Garófoli (eds.). Desarrollo Económico Local en Europa. Madrid: Economistas Libros: 113 – 123. ([www.yorku.ca/ishd/CUBA.LIBRO.06/DEL/CAPITULO10.pdf](http://www.yorku.ca/ishd/CUBA.LIBRO.06/DEL/CAPITULO10.pdf) acceso septiembre 2, 2012)

Innerarity, D. (2007). Gobernar los nuevos espacios: entre lo local y lo global. Ponencia. 3er Seminari Pla Estratègic Metropolità de Barcelona. (Disponible en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3049214> acceso julio 1, 2012)

Kendrick, J (1961). Productivity and Economic Growth. Productivity Trends in the United States. National Bureau of Eco-

conomic Research. (Recuperado de <http://www.nber.org/chapters/c2240.pdf>)

Klein, J. (2005). Iniciativa local y desarrollo: respuesta social a la globalización neoliberal. *Revista Eure XXXI*, 94, p. 25 – 39.

Krugman, P. (1992). *Geografía y comercio*. Barcelona, Antoni Bosch.

Marshall, A. (1963). *Principios de economía*. España, Aguilar: cuarta edición.

Moncayo, E. (2008) *Dinámicas regionales de la industrialización: análisis comparativo de Cundinamarca y Bogotá D.C.* Bogotá: Universidad Central Bogotá, 2008.

ONUDI. (2008). *Seminario-Taller Regional La Integración Regional y el Desarrollo Industrial Competitivo*. Lima. ([http://www.unido.org/fileadmin/user\\_media/UNIDO\\_Worldwide/LAC\\_Programme/CAN-\\_POL\\_TICA\\_INDUSTRIAL-PER.pdf](http://www.unido.org/fileadmin/user_media/UNIDO_Worldwide/LAC_Programme/CAN-_POL_TICA_INDUSTRIAL-PER.pdf) acceso agosto 27, 2012)

Pérez, A. (2007). *Políticas públicas para la promoción del desarrollo económico territorial. Una aproximación desde la práctica*. Quito: Asocam. ([http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0328/ASO\\_RA\\_PDET.pdf](http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0328/ASO_RA_PDET.pdf) acceso septiembre 8, 2012)

Presidencia de la República de Colombia. Ley 1454 de 2011. Ley orgánica de Ordenamiento Territorial. En: [http://www.senado.gov.co/images/stories/Dependencias/Comision\\_ordenamiento/LEY\\_1454\\_DE\\_ORDENAMIENTO\\_TERRITORIAL.pdf](http://www.senado.gov.co/images/stories/Dependencias/Comision_ordenamiento/LEY_1454_DE_ORDENAMIENTO_TERRITORIAL.pdf)

Presidencia de la República de Colombia. Ley 152 de 1994. Ley orgánica del plan de desarrollo. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=327>

Rendón, J. (2009). *Industrialización y dinámicas espaciales en Bogotá: Las urgencias de la gestión territorial*. Semestre económico 12. 24. Medellín: 93-112. ([dialnet.unirioja.es/servlet/](http://dialnet.unirioja.es/servlet/)

[fichero\\_articulo?codigo=3098947](http://dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_articulo?codigo=3098947) acceso agosto 29, 2012)

Rendón, J. (2012). *Desarrollo, industrialización y territorio en Bogotá: Evolución productiva y desindustrialización*. Editorial Académica Española.

Rodrik, D. (2007). *Industrial Policy for the Twenty-first Century. One Economics many recipes Globalization, Institutions, and Economic Growth*. New Jersey: Princeton: 99 - 152.

Rofman, A. (2003). *Los actores del desarrollo local. Notas teórico-metodológicas para el análisis del sistema de actores. Apuntes para el modulo del curso del postgrado Desarrollo local en áreas metropolitanas*. Argentina. (Disponible en <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/46-Losactores.pdf> acceso febrero 21, 2013)

Sánchez, F & Acosta, P (2001). *Proyecto indicadores de competitividad: Colombia*. Bogotá: Universidad de Los Andes. (Recuperado de [http://www.cid.harvard.edu/archive/andes/documents/workingpapers/indicators/indicators\\_colombia.pdf](http://www.cid.harvard.edu/archive/andes/documents/workingpapers/indicators/indicators_colombia.pdf))

Secretaría de Planeación de Cundinamarca (2008). *Orientaciones para la formulación del Plan de Desarrollo Municipal*. Salón de Gobernadores. (Disponible en [http://www.planeacion.cundinamarca.gov.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/formulaci%C3%B3n%20plan%20de%20desarrollo%20municipal%20orientaciones\\_spc\\_08\\_01\\_2008.pdf](http://www.planeacion.cundinamarca.gov.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/formulaci%C3%B3n%20plan%20de%20desarrollo%20municipal%20orientaciones_spc_08_01_2008.pdf) acceso marzo 20, 2013)

Secretaría Distrital de Planeación (2010). *Evaluación de desempeño de las Unidades Locales de Desarrollo Empresarial – ULDE*. Documento CONFIS 02: Bogotá.

Sforzi, F. (2005) *Del distrito industrial al desarrollo local. Lección inaugural dictada en la Escuela de Verano sobre el Desarrollo Local*, Artimino (Italia). ([http://156.35.33.98/cecodet/formacion/ORDS/docum/Sforzi\\_Artimino05.pdf](http://156.35.33.98/cecodet/formacion/ORDS/docum/Sforzi_Artimino05.pdf) acceso junio 20, 2012)

Sforzi, F. (2008). Unas realidades ignoradas: de Marshall a Becattini. *Mediterráneo económico* 13: España, Cajamar: 43-53. <http://www.fundacioncajamar.es/mediterraneo/revista/distritos.pdf>

Silva, A (2009). Bogotá de la construcción al deterioro, 1995 – 2007. Bogotá: Universidad del Rosario.

Silva, I, & Sandoval, C. (2005). Desarrollo económico local/regional y fomento productivo: la experiencia chilena. *Ilpes: Chile*. (<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/25920/sgp49>. PDF acceso septiembre 2, 2012)

Tamayo, A, & Maldonado, N. (2006) Localización Industrial: una Aproximación Empírica a los hechos estilizados de Bogotá. Tercer Simposio Nacional y Primer Congreso Iberoamericano de Microeconomía. Bogotá.

Tecnológico de Monterrey (2010). La competitividad de los estados mexicanos 2010. (<http://www.itesm.mx/webtools/competitividad/competitividad.html> acceso agosto 16, 2012)

Vázquez, A. (2009). Local development, a strategy for times of crisis. *Universitas Forum*, 1. (Recuperado de <http://universitasforum.org/index.php/ojs/article/view/20>)

Velasco, M. (2003). Políticas de productividad y competitividad en Colombia 1998 – 2002. Santiago de Chile: CEPAL.

Weiss, J. (1990). *Different Paths to Industrialisation: Some Aspects of Policy and Performance*. Industry in developing countries: Theory, Policy and Evidence. New York: Routledge: 26 – 81.