

Capítulo 7


Conclusiones y recomendaciones de política

Doi:

10.25100/peu.685.cap7

Autores:

Jhon James Mora Rodríguez
Universidad Icesi

 0000-0001-5499-5400

Diana Yaneth Herrera Duque
Universidad Icesi

 0000-0001-5110-0683


Juan Tomas Sayago
Universidad Icesi

 0000-0002-7238-124X


José Santiago Arroyo Mina
Universidad del Valle

 0000-0002-2581-6298


Julián Durán Peralta
Universidad Santiago de Cali

 0000-0002-8252-729X


Elizabeth Aponte Jaramillo
U. Autónoma de Occidente

 0000-0003-0820-5679

Paola Andrea Garizado Román
U. Autónoma de Occidente

 0000-0001-6420-262X

Lilian Andrea Carrillo Rodríguez
U. Autónoma de Occidente

 0000-0001-9045-2905

Históricamente, el Valle del Cauca ha tenido años con tasas de crecimiento del 8%, pero que, debido a crisis económicas como la del 2008 afectaron su crecimiento reduciéndolo a menos del 1%. Hoy día, el mayor reto que afronta el departamento tiene que ver con los efectos que la pandemia del Covid-19 generó sobre toda la estructura económica, social, ambiental y laboral a nivel regional, lo que llevó a caídas del 5% en la tasa de crecimiento del Valle del Cauca para el 2020.

La economía vallecaucana está orientada a los servicios, esto se pudo observar a partir de la matriz insumo producto del Valle del Cauca para el año 2019, la cual muestra que, de los 54 sectores productivos, el 18,21% (10 sectores) concentran el 53,91% de la producción del departamento, de los cuales ocho corresponden al sector terciario de la economía. A nivel de los eslabonamientos productivos, la economía vallecaucana, concentra 14 de los 54 sectores clasificados como clave en la dinámica económica departamental; el 14,81% de los sectores son base (8); 20 sectores fuerte arrastre que corresponden al 37,07% del total y finalmente, 12 sectores independiente o isla. El Valle del Cauca, además, se relaciona de manera importante con el resto del país, ya que el indicador del comercio intra industrial muestra una tasa de 33,43% en 2019, frente a la baja afluencia con el sector externo propiamente dicho (mundo), la cual es de 5,71%. Así mismo, en términos del mundo, y también para el resto del país, todos los sectores que sobresalen en el comercio exterior del Valle del Cauca aparecen como sectores clave en la economía del departamento; en este sentido, experimentan jalónamientos tanto atrás como adelante en la matriz intersectorial. Los sectores que son comunes en las exportaciones hacia el resto del mundo y el resto del país son elaboración de azúcares y panelas; fabricación de papel, cartón y productos de papel y cartón; y fabricación de sustancias químicas básicas, los cuales presentan altos multiplicadores.

Los retos que afronta el Valle del Cauca en el futuro muestran lo importante de conocer cuál es la situación actual de nuestro departamento y las barreras que afronta para generar un desarrollo sostenible en una economía del conocimiento durante los años venideros.

De esta forma, este libro contribuye al análisis regional del Valle del Cauca, no solo a través de proveer información valiosa para nuestra región sino también a través de la construcción de conceptos como el de desarrollo sostenible en una economía del conocimiento y metodologías que permiten la medición de los aspectos más fundamentales del desarrollo económico, social, ambiental y del conocimiento para nuestro departamento.

Para alcanzar los objetivos planteados en este libro, se recopiló tanto información primaria como secundaria a través de diferentes encuestas y el procesamiento de información de la GEIH, Cuentas Departamentales, TerriData, entre otras bases de datos.

Esta información, arrojó resultados interesantes; por ejemplo, en términos del empleo tiempo completo, directo e indirecto generado por la economía del Valle del Cauca para el año 2019. De esta forma, en el 2019 se generaron 2.103.997 (72%) de empleos directos y 803.508 (28%) empleos indirectos y, un total de 2.907.504 personas de tiempo completo. Por su parte, los requerimientos de empleo asociados a las exportaciones son de 943.045 personas, de las cuales 133.780 se generan por las exportaciones al resto del mundo y 809.264 por las exportaciones a otras regiones del país, lo cual muestra que la generación de empleo en el departamento depende en su mayor proporción de las relaciones comerciales con las otras regiones del país.

En la misma línea, a partir de la información obtenida por la "Encuesta Multipropósito" realizada a 5.191 hogares, 3.406 en Cali, 1.180 en Buenaventura y 605 en Tuluá y 14.342 personas encuestadas, se obtuvo información valiosa sobre las diferencias entre indicadores sociales y laborales para los tres municipios. Los datos obtenidos allí muestran la necesidad de establecer políticas regionales orientadas a grupos vulnerables como son las mujeres, afrodescendientes y jóvenes. Estos resultados muestran lo importante que es para la región tomar acciones urgentes para reducir la tasa de desempleo de los jóvenes, los cuales presentan tasas de desempleo superiores a las tasas totales por municipio, específicamente, estas tasas alcanzan valores aproximados del 35%

para Cali, 50% para Buenaventura y 37% para Tuluá. En el caso de la población afrodescendiente, la tasa de desempleo se encuentra alrededor del 32% para los municipios de Cali y Tuluá, y del 40% para el municipio de Buenaventura. Para las mujeres la tasa de desempleo por género muestra como esta es mayor, alcanzando tasas del 29,3%, 47% y 39,6% para Cali, Buenaventura y Tuluá, respectivamente. Este es tan solo uno de los temas apremiantes que se deben solucionar en el Valle del Cauca.

Este libro, también muestra como existen diferencias sustanciales entre los municipios del Valle del Cauca para alcanzar un desarrollo sostenible en una economía del conocimiento. Este concepto, que fue desarrollado por los autores de este libro, incorpora cinco dimensiones a saber: desarrollo económico, desarrollo social, economía del conocimiento, medio ambiente y gobernanza de las instituciones.

Los resultados, sobre la dimensión de desarrollo económico muestran que los municipios más alejados del ideal de desarrollo económico son Argelia, La Unión, Dagua, El Cairo, Trujillo, Ulloa y Alcalá; situados en dirección centro-norte del departamento. Por el contrario, los municipios que tienen una mejor condición de desarrollo económico en una economía del conocimiento son: Cali, Yumbo y Palmira. En la dimensión de desarrollo social, los municipios de Bolívar, El Águila, Argelia, El Cairo y Buenaventura presentan los peores indicadores y, estos se encuentran situados en el norte del Valle —con excepción de Buenaventura—, mientras que los municipios que tienen una mejor condición de desarrollo social en una economía del conocimiento son: Guadalajara de Buga, Tuluá, Palmira, Cali, Cartago y Roldanillo. En la dimensión medio ambiente, los municipios con peor desempeño son Ginebra, Toro, Restrepo, Buenaventura, Guadalajara de Buga, Versalles y Vijes mientras que los municipios que presentan una mejor condición de medio ambiente en una economía del conocimiento son: Dagua, Zarzal, El Cerrito, Caicedonia, Candelaria, Cali, Tuluá y San Pedro, los cuales se encuentran entre el rango de 3,36 – 8,73 del valor del indicador. Finalmente, con respecto a la dimensión de economía del conocimiento, los municipios de Trujillo, Obando, Guacarí, Bugalagrande, Argelia,

La Victoria, El Águila, El Cairo, Versalles, Toro y Alcalá presentan los peores indicadores mientras que los municipios que tienen una mejor condición en una economía del conocimiento son: Cali y Palmira.

Después de incorporar las cinco dimensiones al análisis de manera conjunta se tiene que el Índice Global de Desarrollo Sostenible en una economía del conocimiento, muestra como los municipios con menor desarrollo sostenible: Trujillo, Alcalá, Versalles, Vijes, Argelia, Buenaventura, Toro, El Cairo y El Águila. Por el contrario, los municipios con mejor Índice Global de Desarrollo Sostenible en una economía del conocimiento son: Cali, Palmira, Dagua y Tuluá.

La información del índice de desarrollo sostenible en una economía del conocimiento permite comparar la situación entre los municipios del Valle del Cauca y, aunque tradicionalmente se han utilizado los índices de competitividad y de innovación para comparar a los departamentos y poder plantear estrategias de mediano y largo plazo, aquí se plantea que el IDSC (Índice de Desarrollo Sostenible) en una economía del conocimiento, aporta significativamente al análisis y planteamiento de estrategias para el Valle del Cauca.

A partir del análisis aquí realizado se puede observar cómo los departamentos en las mejores condiciones son: Antioquia, Santander, Valle del Cauca y Cundinamarca. Y, comparando los tres índices: IDIC, IDC e IDSC se puede observar que el Departamento del Valle del Cauca para el año 2020 se posicionó en el tercer lugar. El IDSC también muestra que los departamentos de La Guajira y Chocó obtienen los *índices* más altos; por lo tanto, son los más atrasados en términos del IDSC.

Por su parte, los resultados por dimensiones para los departamentos, muestran; por ejemplo, en términos de la economía del conocimiento, que se enfoca en los indicadores educativos y de innovación, que los departamentos con mejores resultados son Antioquia, Cundinamarca, Santander y Valle del Cauca y los departamentos con los peores resultados son Caquetá, La Guajira y Chocó; mientras que la dimensión social se enfoca en cuantificar

la calidad de vida, la pobreza de las personas y la salud, destacando que los departamentos Valle del Cauca, Atlántico, Risaralda, Quindío y Antioquia presentan las mejores condiciones sociales, en tanto que los departamentos de Chocó, La Guajira y Cauca evidencian el menor cumplimiento de los objetivos de la dimensión social. En materia de gobernanza de las instituciones, dimensión que evalúa la gestión y los indicadores de gestión departamental, se puede observar que los mejores valores están asociados a los departamentos de Antioquia, Valle del Cauca, Atlántico, Santander, Norte de Santander y Cundinamarca mientras que los departamentos con menor desempeño son Caquetá, Cauca y La Guajira.

Con respecto a las recomendaciones de política económica, los resultados aquí encontrados muestran grandes diferencias a nivel de los municipios del Valle del Cauca y, por tanto, la necesidad de políticas específicas para cada una de las regiones consideradas. Por ejemplo, con respecto a la economía del conocimiento, los restantes 40 municipios tienen mucho que aprender de los municipios de Cali y Palmira. Por esta razón, es importante conocer las políticas en materia de Ciencia, Tecnología e Innovación de los Planes de desarrollo, en particular del municipio de Cali que ocupa el primer puesto en esta dimensión.

Por otro lado, dado que estos resultados evidencian una situación de desbalance en el desarrollo regional, donde Buenaventura y un grupo de municipios del centro y norte arrojan los valores más alejados del escenario “ideal” de desarrollo sostenible, la política de planeación regional debe incorporar diversas estrategias para reducir las brechas sociales y económicas.

Es así, como se vuelve prioritario en la región identificar líneas de integración económica entre Cali y los municipios con mejores indicadores con los municipios de peor desarrollo, donde se impulsen vocaciones y eslabonamientos productivos que incrementen el nivel de actividad económica y empleo.

Dado el potencial de la región, una línea de acción consiste en la promoción de actividades locales

de turismo y parques temáticos, actividades que se han venido posicionado como alternativas en otras regiones como el eje cafetero y Antioquia.

No obstante, si bien es necesario buscar propuestas para dinamizar la economía de estos municipios y sus mercados de trabajo, es importante complementar cualquier iniciativa económica con un conjunto de políticas sociales, como la provisión adecuada de bienes públicos, educación con calidad, género, manejo ambiental, conectividad para lo digital, entre otras.

En el caso concreto de Buenaventura, su situación social debe ser priorizada, pues a pesar de que hace parte de las llamadas “ciudades intermedias” del Valle del Cauca, dentro de las cuales posee un alto nivel de población y de actividad económica —es el puerto marítimo más importantes del país—, los indicadores sociales presentados en este libro lo ubican en las últimas posiciones y con considerables rezagos en diversos aspectos.

En este municipio en especial, la tasa de desempleo se aproxima al 40%, y es evidente que una gran parte de su población no está integrada a los circuitos de la economía formal, y su mercado laboral refleja un gran deterioro. Por lo que surge el interrogante de cómo extender la actividad económica portuaria, o cómo generar nuevas alternativas productivas complementarias de su funcionalidad como puerto, que permita absorber la cantidad de mano de obra disponible.

Es claro que la política para esta localidad debe pasar por mejorar su dotación de capital humano, formando y capacitando a la población económicamente activa. También, deben buscarse estrategias para que los segmentos poblacionales marginados sean incluidos en las actividades económicas legales y formales de la ciudad, en otras palabras, una política de inclusión social y productiva. Sin olvidar también la provisión de bienes públicos no satisfechos en la ciudad, como la calidad y cobertura de los servicios públicos y los programas de vivienda de interés social.

Por otro lado, a la hora de establecer una política de ciencia, tecnología e innovación es importante considerar la estructura económica vallecaucana y la gran influencia que tienen los servicios y la gran conexión a nivel de comercio inter industrial con el resto del país.

El análisis a partir del índice de desarrollo sostenible bajo una economía del conocimiento aquí realizado nos muestra la necesidad de aprender de las políticas establecidas en departamentos como Cundinamarca, Antioquia y Santander; los cuales ocupan los primeros puestos y que claramente muestran los retos, de los cuales el Valle del Cauca debe aprender.

Finalmente, a continuación se presentan algunas recomendaciones, extensibles para las distintas regiones y departamentos del país, en términos de los posibles mecanismos de política pública que podrían ser diseñados e implementados para satisfacer el objetivo de fortalecer sistemas territoriales de competitividad, ciencia, tecnología e innovación que, en línea con la agenda global de los objetivos del desarrollo sostenible, le permita al país avanzar en la consolidación de territorios inteligentes a partir de la ejecución de estrategias enmarcadas en una economía del conocimiento. La consolidación de territorios inteligentes centrados en el desarrollo de actividades propias de una economía del conocimiento, como las descritas en el libro y siguiendo lo expuesto en Boisier (2001) y Castells (2001), requieren de modelos compactos, pequeños y eficientes de articulación de actores propios del desarrollo sostenible que, a su vez, permitan el fortalecimiento de los vínculos urbano rurales a través de modelos óptimos de asociatividad territorial, como bien lo sugiere Lewis (1960) y que es complementado desde la OECD (2019b) y el Pacto por la Descentralización del Plan Nacional de Desarrollo: “Conectando Territorios, Gobiernos y Poblaciones”; se debe partir de la articulación eficiente entre investigadores y grupos de investigación, las empresas, el estado y la sociedad civil, pertenecientes a los posibles sistemas territoriales, pueden ser subregionales y regionales, de competitividad, ciencia, tecnología e innovación que contribuyan al desarrollo sostenible y a potenciales mejoras de la competitividad territorial

anclado en el desarrollo de economías del conocimiento. De esta forma, se considera fundamental para el desarrollo sostenible bajo una economía del conocimiento:

1. Avanzar en estrategias que permitan eliminar las diferencias en la reducción de pobreza de los territorios más rezagados, situación propia de los territorios periferia del país, entiéndase ciudades intermedias, áreas rurales cercanas y áreas rurales remotas, lo cual motiva a una asistencia técnica integral que permita fortalecer las competencias de los funcionarios públicos pertenecientes a las administraciones de los entes territoriales, asociadas a la planificación del desarrollo territorial basado en economía del conocimiento y, por lo tanto, a la gestión integral de proyectos de alto impacto en el desarrollo territorial basados en economía del conocimiento y vía eficiencia de la inversión pública desde los esquemas asociativos territoriales, tal y como lo establece la LOOT (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial) desde 2011, como pueden ser: Áreas Metropolitanas del Conocimiento; Regiones de Planificación y Gestión de la Innovación; Distritos Especiales de Ciencia, Tecnología e Innovación; Regiones de Administración y Planificación basadas en Información para la toma inteligente de decisiones; entre otros.
2. Corregir el problema de la dualidad (relación centro periferia) en el desarrollo territorial (Lewis, 1960), a partir de establecer, desde el desarrollo de una economía del conocimiento que permita fortalecer sistemas territoriales de ciencia, tecnología e innovación, relaciones funcionales eficientes entre los territorios y, por tanto, posibles pactos territoriales del conocimiento para aprovechar la concurrencia de distintas fuentes de financiación que impacten el desarrollo sostenible de los territorios.
3. Resolver los grandes retos en la articulación y concurrencia de inversiones a nivel territorial:
 - Evitar la multiplicidad y duplicidad de actores relevantes de la competitividad, ciencia, tecnología e innovación y proponer lineamientos e instrumentos en materia de desarrollo territorial, en especial de ordenamiento territorial, que permitan aprovechar integraciones territoriales para fortalecer vínculos urbano-rurales a partir del desarrollo de actividades y proyectos de ciencia, tecnología e innovación de alto impacto en el desarrollo territorial. A modo de ejemplo, es necesario regular eficientemente el rol y alcance, así como ajustar su estructura y operación, de los Consejos Departamentales de Ciencia, Tecnología e Innovación —anotando que en algunos casos se promueven, de forma miope, nuevos espacios como Consejos Municipales de Ciencia, Tecnología e Innovación que no tienen ningún tipo de argumentación técnica ni son respaldados con evidencia empírica o propuestas concretas de sostenibilidad financiera—, Comisiones Regionales, que en realidad no lo son, de Competitividad e Innovación, por citar algunos casos de duplicidad de actores y de ineficiencia en la inversión, con énfasis en la perteneciente a los fondos públicos, para el desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación en el país.
 - Eliminar la atomización de recursos públicos a nivel municipal/distrital/departamental, baja concurrencia en proyectos de impacto regional propios del desarrollo de ciencia, tecnología e innovación —romper la fuerte dependencia por transferencias del Sistema General de Participaciones, Presupuesto General de la Nación y Sistema General de Regalías—, y promover mecanismos eficientes de inversiones privadas para el desarrollo de economías del conocimiento que, verdaderamente, permitan sofisticar el tejido productivo territorial.
 - Corregir la descoordinación de políticas e inversiones en la “llegada al territorio” y para ello se debe de consolidar un nivel intermedio fuerte para el desarrollo regional basado en una economía del conocimiento. Esto no es otra cosa que lograr unificar la asistencia técnica en los departamentos, municipios/distritos y posibles esquemas asociativos territoriales y,

al mismo tiempo, facilitar la integración de la inversión para el desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación. A modo de ejemplo, se requiere una eficiente integración entre actores de gobierno central que tienen que ver con el desarrollo de ciencia, tecnología e innovación, como son: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Departamento Nacional de Planeación —énfasis en la Dirección de Innovación y Desarrollo Empresarial y la Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional—, InnPulsa, Consejería Presidencial para la Competitividad y la Gestión Pública-Privada, SENA, entre otros que deben de llegar, al territorio, con un lenguaje homogéneo, unificado y, sobre todo, eficiente para el aprovechamiento de la inversión pública en pro de la consolidación de los sistemas territoriales de competitividad, ciencia, tecnología e innovación anclados en economías del conocimiento.

4. Brindar mayor y mejor asistencia técnica, a todos los entes territoriales, respecto al diseño e implementación de estrategias que permitan impulsar la competitividad, fortalecimiento de una economía del conocimiento y más equidad regional a través de la conexión a mercados —Sistema de Ciudades y vínculos urbano-rurales—. Para ello, como bien lo anotan Arroyo y Benedetti (2019), la asistencia técnica se debe de focalizar en:
 - Políticas diferenciadas según particularidades y vocación de los entes territoriales, esto significa que hay que saber identificar, como bien lo sugiere Sassen (2007), las diferencias especializadas territoriales propias de una economía del conocimiento —no se pueden proponer mecanismos homogéneos para la inversión de ciencia, tecnología e innovación en un país de territorios muy heterogéneos—.
 - Construir una visión funcional de los territorios: es necesario elaborar visiones inteligentes de competitividad territorial

que respondan a relaciones funcionales, en la gobernanza y manejo óptimo de recursos naturales, en la conformación de economías de aglomeración propias del sector primario pero también del sector servicios, en el aprovechamiento de las conmutaciones laborales, en la solución del déficit urbano propio de las áreas predominantemente urbanas, entre otros ejemplos de funcionalidad que se deben saber proyectar a mediano y largo plazo, desde economías del conocimiento subregionales y regionales.

- Contribuir con insumos de construcción de política pública para el fortalecimiento de los sistemas territoriales de competitividad, ciencia, tecnología e innovación que favorezcan a la revisión del modelo de descentralización del país.