

SEMINARIO III DESARROLLO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE

“CAMBIO GLOBAL Y DESARROLLO TERRITORIAL”

JOSE ANTONIO OCAMPO GAVIRIA

Quiero expresar mi enorme satisfacción por este ejercicio que intenta primero proyectar una visión del futuro, que bastante le falta a Cali y al Valle, creo que parte del rezago es evidente en algunas de las cifras que presentaré tienen que ver precisamente con esa falta de perspectiva. Pensar el futuro no es para proyectarlo sino para crearlo; en el pasado se pensaba que la prospectiva consistía en adivinar el futuro, saber qué iba a pasar, eso en parte es cierto en la parte de planeación, el cambio climático es un ejemplo importante de saber qué va a pasar. Pero la prospectiva es sobre todo para crear el futuro, para buscar el futuro que se quiere, y eso tiene que ser un ejercicio colectivo en esencia, en este caso se encuentran dos instituciones públicas: la Alcaldía de Santiago de Cali y la Universidad del Valle, liderando este proyecto pero con una excelente participación del sector privado y la sociedad civil. Todo este esfuerzo en el sentido de discusión y concertación, creo que son muy importantes y espero que contribuyan a poder revertir algunas tendencias negativas.

El tema que quiero desarrollar hoy es el tema de la relación entre el desarrollo económico y el desarrollo territorial. Comienzo haciendo una anotación, aquí voy a hablar de desarrollo económico pero el desarrollo económico no es todo el desarrollo, hay aspectos del desarrollo que no responden a motivaciones económicas como lo es el desarrollo social, el desarrollo político, el desarrollo cultural, es decir, hay múltiples manifestaciones del desarrollo que son valiosas en sí mismas. Este concepto de la multidimensionalidad del desarrollo, que se colocó definitivamente en una fase inicial en que hubo una especie de obsesión por el desarrollo económico como lo más importante, creo que es uno de los elementos más interesantes, por lo tanto es una parte limitada en el universo del desarrollo. Y en segundo lugar, la conexión con lo territorial, entonces yo comienzo expresando cuales son los cuatro elementos básicos que a mi juicio debe tener una política de desarrollo económico.

Una política de desarrollo económico tiene que tener primero una macroeconomía que ya debe estar anclada en la economía real en la producción y en el empleo, no en otras variables, las otras variables son importantes pero en cuanto contribuyen a la economía real, es decir, tener una inflación baja no es un objetivo en sí mismo, es un instrumento si eso contribuye a un objetivo, tener una bolsa de valores exuberante tampoco es un objetivo en sí mismo, o tener una tasa de usual fuerte no son objetivos finales, éstos siempre son la producción y el empleo.

Segundo, y este va a ser el centro de atención, se requiere de estrategias activas de desarrollo productivo, creo que esta es una de las grandes falencias de las reformas de mercado que se adoptaron en América Latina en las dos últimas décadas que se olvidaron de que el desarrollo productivo hay que construirlo, que no es un resultado automático. A ese tema voy, a llegar pero primero voy a dedicarle algunas apreciaciones a otros aspectos.

Mejorar la relación Economía – Equidad y en cuarto lugar sostenibilidad ambiental.

Entonces comienzo diciendo cuál es el papel de lo territorial, en la macroeconomía realmente ninguno pues la macroeconomía esta en las manos de los gobiernos nacionales, y en algunos casos de instituciones que van más allá de la nación. Pero obviamente la macroeconomía afecta las regiones, éstas no son ajenas a lo que está pasando en materia macroeconómica. En el desarrollo productivo la región es clave, debido a que desde el punto de vista económico la región, básicamente por dos procesos interrelacionados que en economía llamamos las externalidades, o sea el hecho de que la localización de un agente económico beneficia o perjudica a otro agente económico, en este caso lo beneficia y por lo tanto..... que es el segundo punto, es decir, a situarse en un mismo territorio. Esta es una observación que viene desde atrás en economía, de unos pensadores alemanes del siglo XIX que desarrollaron todos estos conceptos de la organización del espacio y que ahora en épocas modernas es lo que se ha venido a llamar la geografía económica, que ha tenido gran auge en los últimos veinte años. Para ponerlo de alguna manera, la competitividad no depende una empresa, depende de una empresa localizada en cierto lugar o espacio económico que le permite ser más competitiva o no ser más competitiva porque no existen esos factores de apoyo que le permitan ser competitiva, entonces eso es lo que es específico del espacio, y eso es muy importante en el desarrollo productivo precisamente porque generan unos beneficios que son lo que llamamos economías externas o externalidades.

La relación Economía – Política social, en el territorio es clave la política social más en un sistema que en realidad no ha entregado a las regiones la educación y la salud que son los pilares de toda política social, y es parcial en materia de generación de empleos, pero puede ayudar a la fuente principal de generación de empleo en Colombia y en el mundo, que son las pequeñas empresas. Entonces voy a dedicarle primero unas observaciones a la macroeconomía y a la relación Economía – Política social, sobre todo el tema del empleo, para después dedicarme a lo que es más específico para este ejercicio que es el desarrollo productivo.

La macroeconomía con objetivos reales tiene que manejar un concepto de amplia estabilidad macroeconómica, pero estabilidad macroeconómica es inflación baja sí, pero también estabilidad real, es decir, evitar grandes auges seguidos de recesión que es lo que estamos viviendo en forma marcada en los últimos treinta años cuando tuvimos grandes auges como los de 2004 y 2007 y después una gran desaceleración, eso es inestabilidad como inflación alta, y una cuentas

externas sanas; en los países en desarrollo la balanza de pagos con el exterior juega un papel clave. Allí, el problema fundamental es cómo moderar sobre todo los ciclos que vienen del exterior y los ciclos que vienen de la integración financiera, porque el mundo financiero es la principal fuente de inestabilidad económica en la economía moderna, cosa que se ha vuelto particularmente clara a raíz de la crisis financiera que estamos viviendo. Yo diría que si uno va a hacer una macroeconomía con objetivos reales de largo plazo, aspira a una tasa de cambio competitiva, tasa de interés reales moderadas, sistema financieros profundos y los que denominamos el pacto oficial, es decir una finanzas públicas sostenibles pero que generen además los recursos adecuados al Estado para cumplir sus funciones, o sea la función de proveer bienes públicos. Aquí hay unas fallas que son particularmente notorias en la región porque Cali y Valle del Cauca son muy frágiles fiscalmente.

En este panorama, en esto que yo llamo la montaña rusa del tipo de cambio (**Ver diagrama**), la tasa está influenciada por el capital, esto se puede moderar, sin acudir al norte de Asia donde lo hacen a la perfección, se puede ir hasta Perú que tiene un ciclo moderado, donde el Banco Central hace un esfuerzo por moderar las fluctuaciones. Esto es fatal para todas las actividades exportadoras es decir, todas las actividades que compiten con importaciones, porque un empresario que quiera hacer un proyecto productivo tiene que pensar en la tasa de cambio mínima por ejemplo de \$1700, este me parece que es uno de los grandes problemas de la macroeconomía colombiana, es absurdo porque es una tasa de cambio que no corresponde a las condiciones de competitividad de Colombia.

La relación economía equidad es una relación de doble vía, va de la Política Social a la Economía, y de la Economía a los Resultados Sociales, donde el problema básico es el empleo. La economía genera el empleo que es la fuente de ingresos del grueso de la población, y en ese sentido la capacidad de la economía de generar o no empleo es un elemento esencial. Pero además existe el problema de las altas brechas de productividad entre distintos sectores y agentes económicos, básicamente entre los sectores empresariales modernos y los sectores informales de la economía donde se ha dado una gran generación de empleo, que son brechas de productividad inmensas. Por lo tanto uno de los temas de política económica con implicaciones sociales fundamentales es cómo se reduce la productividad, en otras palabras cómo se contribuye a que la pequeña y microempresa aumente su productividad para que puedan generar mejores ingresos. En Colombia, si en el otro caso es la tasa de cambio en este caso es la escasa generación de empleo formal el empleo debe crecer por lo menos la mitad del crecimiento del PIB, aquí hay un problema serio. Y a partir de 2006 básicamente el empleo que se ha generado en Colombia es informal. **Veámoslo gráficamente.** Ustedes ven que el auge económico no elevó el empleo y después colapsó el empleo formal y el empleo que se generó fue informal.

Este me parece a mí que es el tema fundamental de la relación entre la economía y la social y me pregunto ¿qué puede explicar eso? Hay dos explicaciones posibles, una son los parafiscales, que en Colombia hay demasiados parafiscales.

Eso puede ser, no descarto esta explicación pero los parafiscales no han variado en esta década y por lo tanto el comportamiento de esta década no puede ser por ese motivo. Yo creo que lo que explica la escasa generación de empleo es que tenemos un paquete económico en el que la mezcla entre revaluación con incentivos masivos a la inversión ha terminado por generar un gran incentivo a actividades económicas muy intensivas en capital y poco generadoras de empleo, yo creo que ese es el problema básico. El tema de la tasa de cambio es fundamental aquí porque la tasa de cambio cuando se revalúa la moneda, se aumentan los salarios, entonces las empresas que tiene que competir con empresas del exterior se ven con dificultades para poder competir, y eso no es un accidente; entre el 2003 y el 2008 el salario mínimo de Colombia en dólares se duplicó pese a que en términos reales solo aumento un 4%, o sea que el efecto es por la revaluación, que encarece los costos laborales y por lo tanto lleva a las empresas a reducir empleo para poder competir, pero además abaratan los equipos, entonces generan un incentivo a procesos productivos más mecanizados. Un ejemplo interesante es el caso de Argentina, país que ha tenido históricamente una baja tasa de desempleo, y después con la excesiva revaluación que tuvieron en los noventas la destrucción de empleo fue masiva. Después de la crisis que tuvieron, que los llevó a una devaluación masiva la creación de empleo fue extremadamente dinámica, entonces todos los indicadores de empleo en Argentina mejoraron sensiblemente. A final de la crisis, más o menos en el 2003, Colombia como Argentina tenían tasas del 18 o 19%, Argentina tiene hoy una tasa del 8% y Colombia del 12% esa es la diferencia, entonces la tasa de cambio si importa muchísimo para la generación de empleo, y por lo tanto un objetivo real en la macroeconomía debe ser tener una tasa de cambio competitiva. A esto se le unen otros incentivos como la doble depreciación, las zonas francas, la estabilidad tributaria que permite que esos beneficios perduren por veinte años. Esos son incentivos masivos a la inversión poco creadora de empleo, por lo tanto una buena política consiste en eliminar esos incentivos y tener una tasa de cambio competitiva, y esto generará mucho más empleo en Colombia que la política que tenemos hoy en día.

Pasemos al desarrollo productivo, en las políticas de desarrollo productivo hay dos corrientes de pensamiento, ambas con un mensaje importante. La primera es la que gira alrededor de las condiciones del entorno, a esas se les llama macroeconómicas, son las condiciones del entorno general en el cual funcionan las empresas, y la segunda hace referencia a la dinámica del desarrollo productivo como tal, o sea a la creación o desaparición de sectores productivos y de empresas.

Las políticas de entorno más las de desarrollo productivo son las que se incluyen en los famosos índices de competitividad. Estos son capital humano, infraestructura, capacidad científica y tecnológica, unas finanzas públicas solidas, las cuales son esenciales para que el Estado pueda proveer los bienes públicos fundamentales para que la economía funcione mejor, ya que los mercados funcionan mejor cuando hay una producción adecuada de bienes públicos, y el desarrollo institucional. La CEPAL hizo un ranking departamental basado en estos

indicadores. El valle del Cauca era el peor departamento del país en el indicador de medio ambiente. El Valle del Cauca es la tercera región económica del país después de Bogotá y Antioquia. La única área en la que el Valle del Cauca sale bien es en infraestructura, en capital humano está bastante rezagada pues sale decima en el país lo cual es absolutamente incomprensible; el Valle del Cauca debería ser el tercero o incluso mejor que Antioquia porque es una región económicamente más armónica que Antioquia. En ciencia y tecnología el Valle está en condiciones similares a los demás, y en finanzas públicas el Valle sale pésimo muy distante de Antioquia que compite con Bogotá como los mejores indicadores de finanzas públicas. Tenemos una ciudad y un departamento más o menos quebrados estructuralmente, que requieren un gran esfuerzo de generación de impuestos y de reestructuración de la deuda que son ejercicios que se han llevado a cabo por más de diez años sin el éxito adecuado a pesar de los esfuerzos de algunos alcaldes y gobernadores. El alcalde actual está haciendo algunos esfuerzos con una política que implica levantar impuestos, pues es la única solución que desafortunadamente los gobernantes tienen para poder hacer obras públicas.

Esto quiere decir que el Valle en estos indicadores tiene mucho que hacer. En infraestructura es muy importante que Cali y el Valle tengan la ventaja de tener la mejor red vial de Colombia, integrada además con la antigua región cafetera central y ahora hacia el sur. El desarrollo de su infraestructura de transporte fue el principal causante de que Cali despegara, a partir de 1917 cuando se terminan simultáneamente el canal de Panamá y el ferrocarril del pacífico es el inicio del siglo XX de Cali.

El entorno es muy importante pero hay una segunda dimensión y es que el entorno no es suficiente. La evidencia internacional es muy clara al indicar que el crecimiento es más rápido cuando hay un proceso activo de diversificación productiva hacia ramas más avanzadas en términos de contenido tecnológico y de conocimientos, que pueden ser agroindustriales, industriales, manufactureras o pueden ser de servicios. Colombia en realidad se quedó estancada en su estructura productiva, en los últimos veinte años lo que ha progresado en Colombia es la minería, en las otras ramas nos hemos quedado atrás. Claro hay casos secundarios, en el Valle del Cauca se pueden mencionar entre las grandes novedades en materia de desarrollo productivo la industria del etanol y el desarrollo de la industria de la salud en Cali es otro desarrollo importante, pero hay pocos que se pueden mencionar. Es importante captar una proporción alta de las cadenas de valor, hoy en día la producción se organiza a través de cadenas de valor a nivel internacional, en el proceso productivo hasta la comercialización final hay muchísimas etapas que se desarrollan en distintas partes, por lo tanto cuando uno capta esa cadena de valor es importante porque lo que llamamos PIB (producto interno bruto de la economía es el valor agregado). Pero uno puede tener contrasentidos, un ejemplo de contrasentido es México, que es un país que ha aumentado a raíz de los tratados de libre comercio sus exportaciones manufactureras a un ritmo aproximado del 15% al año, pero su producción industrial ha aumentado un 3%, eso indica que la producción manufacturera

mexicana cada vez tiene menos de mexicana. Lo que importa finalmente es cuanto valor uno agrega en una cadena de valor porque esa es la producción nacional o la producción regional.

Este proceso de diversificarse hacia actividades con mayor contenido de conocimiento, y la capacidad de captar una proporción alta de la cadena de valor no es un proceso automático, el entorno en el que se desarrollan las actividades del empresario es fundamental, por lo tanto el papel de las políticas de desarrollo productivo es también apoyar esta transformación. (ver gráficas).... Los tigres asiáticos y China han podido insertarse desde ya hacia manufacturas con mayor contenido tecnológico y por lo tanto han crecido más, América Latina está bastante regular en esta comparación.

En el libro de acabo de publicar hay otra forma de verlo, aquí calculo el PIB per cápita promedio del conjunto de países y organizo los países de acuerdo a cuál es su patrón dominante de especialización, en una clasificación conocida que son productos básicos, manufacturas basadas en recursos naturales como el azúcar, las manufacturas de bajo contenido tecnológico como son las confecciones y la industria del zapato, las manufacturas de contenido tecnológico intermedio que son generalmente la industria automotriz y las químicas, las manufacturas de alto contenido tecnológico que son básicamente la industria de la información y las comunicaciones. Aquí se observa un patrón absolutamente claro, entre mayor es el contenido tecnológico mayor es el crecimiento de las economías. En servicios podría hacerse la misma apreciación, pues se dice siempre que los servicios con mayor contenido tecnológico son servicios mayormente asociados al conocimiento, por ejemplo el turismo o el transporte son servicios de bajo contenido tecnológico. En este panorama lo que se observa en las tres principales regiones del país es lo siguiente: Antioquia es la región más golpeada por la apertura económica, declina en los años noventa pero en esta década se recupera y se reestructura. Bogotá tiene un golpe muy fuerte en la crisis del noventa y nueve básicamente por los servicios financieros y nuevamente se recupera. En esta década el Valle del Cauca declina mientras Antioquia y Bogotá ascienden. Luego, analizando por sectores productivos y al comparar la estructura del producto interno bruto del valle con la nacional encuentra que ha habido seis sectores donde el Valle tiene una alta proporción, mayor que el promedio y que el 11% por ciento que es su participación el PIB nacional. En todas el Valle declina cuando son los sectores en los que el Valle debería estar aumentando su participación. La primera es la industria de alimentos y bebidas, la segunda son otras industrias por lo que preocupa la diversificación industrial en el Valle del Cauca, la tercera son los servicios a las empresas excluyendo los financieros, y la ultima son los servicios de salud del mercado. Son cuatro actividades en las cuales el Valle debería centrar su atención pues hoy en día está declinando.

Entonces, ¿en qué consisten las estrategias de desarrollo productivo? Las que sugiero que son las del entorno y las orientadas a la dinámica de cambio estructural de la economía. Primero deben ser políticas de economías abiertas, no vamos a cerrar la economía pues no tiene sentido frente a la globalización que

estamos viviendo. Pero eso no significa que nos debemos enfocar específicamente en exportar, el mercado interno también importa y la capacidad de explotar el mercado interno es importante, hay que ver internamente donde se puede tener una alta participación en la actividad económica.

Los tres elementos fundamentales de acuerdo a la experiencia internacional son, primero el fomento a la innovación en un sentido muy amplio del término. El padre del concepto de innovación que es el economista austriaco Schumpeter hablaba de nuevas combinaciones, en otras palabras, innovación entendida en lo que es nuevo, lo que contribuye a diversificar, otras cosas que no estaban presentemente, puede ser un nuevo sector económico, un nuevo mercado, una nueva fuente de materia prima, una nueva forma de comercializar, una nueva forma de organización empresarial, todo esto es innovación. Por lo tanto este es un concepto más aplicable a los países en desarrollo, muchas veces no se trata de estar en la frontera tecnológica sino de estar facilitando el cambio. Segundo, los encadenamientos productivos, o sea los tejidos productivos integrados que son lo que contribuye a agregar valor, o sea que haya más negocios en su empresa a nivel local y a nivel nacional. Es decir, no todo puede ser importado sino que debe haber más negocios internos, eso es un tejido productivo integrado. Una empresa que tiene todos sus negocios en el exterior puede tener muchas virtudes en competitividad pero contribuye muy poco al desarrollo económico de una región o una nación porque no contribuye a generarle demanda a otras empresas. Un tejido productivo integrado es un tejido donde las empresas tienen una gran cantidad de negocios entre si y no solamente con el exterior. Tercero, la reducción del dualismo en el sector productivo, es decir, la reducción de esta gran diferencia entre lo formal y lo informal. Aunque no se tenga como objetivo directo la capacidad tecnológica el último caso es, si se están acumulando capacidades tecnológicas el desarrollo económico no es otra cosa que la acumulación de capacidades tecnológicas o de conocimiento, y para eso lo que se requiere y en lo que estamos aún en pañales en Colombia y en América Latina es la generación de nuevas instituciones para el desarrollo productivo. En el pasado las tuvimos, en la etapa de la economía cerrada tuvimos instituciones, la planeación tal como se practicó por ejemplo en los años sesenta, la creación de los bancos de desarrollo, todo esto servía a este propósito.

Las características de estos son, primero una subred que integra lo nacional con lo regional y lo local, este debe ser un objetivo que alcanza todos los niveles. En la nación ha habido algunos ensayos desde la administración Gaviria, luego Samper y Pastrana, que plantaron algunas semillas ahora está volviendo a comenzar, el concejo privado de competitividad es un ejemplo, así como esta estrategia de empresas de clase mundial. En Colombia, sin duda alguna la región más avanzada en esto es Antioquia, y eso que lo que yo diría que hay que hacer aquí, hay que pensar en el desarrollo productivo de la región. Segundo, tienen que ser mezclas público-privadas y académicas. Hay que ubicar al sector público como orientador y con algunas funciones específicas, al sector privado y a las instituciones académicas, logrando articular a la academia como receptora de conocimiento que puede contribuir a la tarea. Puede haber diferentes mezclas de

incentivos, los incentivos pueden destinarse al desarrollo de la infraestructura o pueden dedicarse a la educación de acuerdo a la identificación de los problemas, pero también puede ser selectivo, hay muchos países que utilizan incentivos selectivos. En el último caso, con recursos públicos se da el apoyo a las Mipymes, donde debe haber una tarea especial desde el estado, y el desarrollo científico y tecnológico. Más allá de los recursos públicos este es un ejercicio de concertación, de identificación colectiva de oportunidades y de espacios concretos para que esas oportunidades se concreten. El atraso en todas estas dimensiones es una de las debilidades del Valle del Cauca y de Cali. Antioquia es la región que a mi juicio está avanzando más. En América Latina la que está más avanzada en esto es Brasil, y Chile está dando algunos pasos interesantes en esta dirección.

Quiero hacer un énfasis sobre Cali y su entorno, el entorno es supremamente importante, Cali es Cali por su entorno, en cierto sentido Cali le debe más a su entorno regional que lo que el entorno regional le debe a Cali. Cali está localizada en una región que en cierto sentido espacialmente es la región más desarrollada. Uno no puede comparar por ejemplo a Cali con Medellín, que está rodeada por unos municipios de mucha pobreza, Antioquia es sumamente heterogénea, aquí tenemos problemas pero el valle geográfico articulado con la región cafetera en una región con desarrollo relativamente avanzado en términos relativos, al país además con buena integración física, además una de las grandes fortalezas de Cali es tener acceso al puerto del Pacífico. La forma como se desarrolló la relación Cali – Buenaventura es que las actividades comerciales más importantes se desarrollaron en Cali mientras que la actividad portuaria se desarrolló en Buenaventura, la historia dice que lo que pasó fue que Cali se convirtió en el puerto y Buenaventura en el muelle, es decir que tuvo las dos actividades en conjunto. En este sentido, Cali y Buenaventura son una unidad, una unidad dividida por la geografía, Cali no hubiera sido nada y no hubiera tenido ese despegue durante medio siglo sin Buenaventura, pero a Buenaventura le dejamos lo peor, le dejamos el atraso y el avance se dio en Cali. Cali tiene una deuda con Buenaventura. En cierto sentido Cali debe verse desde su entorno más amplio desde la región cafetera hasta la frontera con el Ecuador.

Mis conclusiones, lo que mi análisis implica para la visión Cali 2036 son las siguientes:

En términos de políticas de entorno hay que consolidar el liderazgo en infraestructura, hay que superar los rezagos en otras dimensiones y en lo institucional, donde lo político no funciona muy bien.

El desarrollo productivo, que es poner en marcha un proceso de concertación público – privado con tres objetivos que son: la diversificación de la estructura productiva, la profundización tecnológica y el apoyo a las Mipymes con el fin de reducir significativamente la brecha de productividad. Por último, un diálogo activo con el entorno regional donde un tema especial es Buenaventura y que se puede hacer para que Buenaventura sea parte del desarrollo.

NOTA: Los puntos indican que el transcriptor no logró entender lo dicho en la grabación.

La transcripción es tomada directa y completamente de la locución.