ESTUDIO DE FACTOR INSTITUCIONES PARA EL PLAN REGIONAL

DEL COMPETITIVIDAD (PRC) 2018-2032 SANTANDER.

Institucionalidad y competitividad: ¿decisión, necesidad u obligación? Una mirada de las instituciones como factor estratégico para el desarrollo territorial en el departamento de Santander.

Guerrero Rincón, Amado Antonio[1]
Díaz Díaz, Norberto[2]
Sánchez Urazan, Mariz Nayeth[3]

Bucaramanga, junio de 2018





[1] Profesor Titular Escuela de Economía y Administración de Empresas, UIS, Investigador y director del IdEAD.
[2] Economista de la Universidad Industrial de Santander, Investigador IdEAD.
[3] Politóloga de la Universidad de los Andes, Investigadora IdEAD.

RESUMEN

Este documento pretende abordar los indicadores del factor Instituciones para el departamento de Santander como factor clave para la reformulación del Plan Regional de Competitividad. Para ello en un primer momento se realizó una revisión de los antecedentes de instituciones e indicadores de competitividad desde experiencias internacionales, nacionales y departamentales donde se hace un énfasis en el rol de las instituciones en el PRC y los reportes de competitividad para el Departamento. Luego, en un segundo momento o etapa de diagnóstico se buscó identificar las oportunidades, fortalezas, debilidades y amenazas a través de la metodología DOFA aplicada para el departamento de Santander y el índice Departamental de competitividad, dado que este factor no había sido contemplado en el PRC 2008-2018. Y finalmente, se termina con un análisis que permite identificar el rol de las instituciones y su relación con el desarrollo territorial para el departamento de Santander.

Palabras claves: Instituciones, competitividad, Índice Global de Competitividad, Índice Departamental de Competitividad, reportes de competitividad, matriz DOFA, Desarrollo territorial.

ABSTRACT

This document aims to address the indicators of the Institutions factor for the Department of Santander as a key factor for the reformulation of the Regional Competitiveness Plan. To this end, a review of the background of institutions and competitiveness indicators was initially carried out from international, national and departmental experiences where emphasis was placed on the role of institutions in the PRC and the competitiveness reports for the department. To move on to a second stage or diagnostic stage where the aim is to identify opportunities, strengths, weaknesses and threats through the DOFA methodology applied for the department of Santander and the Departmental competitiveness index. And finally, to conclude with an analysis that allows us to identify the role of institutions and their relationship with territorial development for the department of Santander.

Keywords: Institutions, competitiveness, Global Competitiveness Index, Departmental Competitiveness Index, competitiveness reports, DOFA matrix, Territorial development.

Contenido

1. CONSIDERACIONES GENERALES 4

1.1 Introducción 4
1.2 Objetivos 5
1.3 Marco teórico 5
1.4 El rol de las Instituciones en el PRC 2007-2017 10
1.5 Las instituciones y los reportes de competitividad en Colombia 11
1.6. Antecedentes 13
1.6.1 Las Instituciones políticas en Colombia 13
1.6.2 La política de Competitividad 15
1.6.3 Contexto Internacional 17
1.6.4 Contexto Nacional 19
1.6.5 Departamento de Santander 20
1.7 Descripción de estadísticos para el Índice Departamental de Competitividad para el Departamento de Santander en el periodo 2013-2017. 21
1.8. Análisis comparativo de Santander y otros Departamentos según posiciones en el Índice Regional de Competitividad 2017 24
2. Las Instituciones en el Desarrollo territorial 30
3.1 Metodología 33
2.3 Matriz de estrategias 35

BIBLIOGRAFÍA 36

1. Consideraciones generales

1.1 Introducción

Este documento se consolida como un insumo para la reformulación del Plan Regional de Competitividad 2018-2032 ante la Cámara de Comercio de Bucaramanga y la Comisión Regional de Competitividad, enfocando su atención al factor estratégico de Instituciones. El presente documento pretende realizar un diagnóstico para el departamento de Santander, con el objetivo de continuar avanzando para posicionarse como uno de los departamentos más competitivos en el país para el año 2032, hasta ascender al segundo lugar, tal y como se encuentra proyectado en el actual proceso de reformulación.

En la visión prospectiva del país, se estableció que: "En 2032 Colombia será uno de los tres países más competitivos de América Latina y tendrá un elevado nivel de ingreso por persona, equivalente al de un país de ingresos medios altos, a través de una economía exportadora de bienes y servicios de alto valor agregado e innovación, con un ambiente de negocios que incentive la inversión local y extranjera, propicie la convergencia regional, mejore las oportunidades de empleo formal, eleve la calidad de vida y reduzca sustancialmente los niveles de pobreza" *(Corporación Andina de fomento. CAF, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Consejo Privado de Competividad; Hans Peter Knudsen Quevedo, Consejo Asesor General., 2010*).

En ese sentido, es importante que, desde la reformulación del Plan Regional de Competitividad se analice la capacidad de organización del territorio[4], se identifiquen las principales problemáticas en relación a los actores, y a su vez, se planifique la esfera necesaria en cuanto a participación, financiación y orientación de la relación competitividad con las instituciones. Es de anotar que, en el caso de Santander, el pilar de las instituciones no ha sido muy analizado y por lo tanto no hay mayor claridad sobre el rol que desempeñan las instituciones para alcanzar mayores niveles de competitividad.

Este informe se estructura en dos apartados: el primero, aborda las consideraciones generales. En él se hace una revisión de la importancia de la Instituciones y el rol de ellas en la competitividad; además, se analiza el reporte del índice Global de Competitividad del Foro Económico Mundial a nivel de país para Colombia, con el fin de explorar el tema del factor instituciones en Santander. Seguidamente, se realiza una revisión de los Planes Regionales de Competitividad para el Departamento y se finaliza el apartado con un análisis de estadística descriptiva, con el cual se logra apreciar la evolución de las variables determinantes en las fortalezas y debilidades del factor instituciones. El segundo apartado, desarrolla en primera instancia, la propuesta metodológica del análisis Dofa, junto con su matriz de estrategias a partir de los informes departamentales de competitividad elaborados por el Consejo Privado de Competitividad para los años 2013-2017. Y se finaliza con un apartado en donde se da a conocer el rol de las instituciones en el Desarrollo Territorial para el departamento de Santander.

[4] La importancia de las instituciones ha sido reconocida, por instituciones como el Foro Económico Mundial, como uno de los requisitos básicos que los países deben abordar en las etapas tempranas de desarrollo.

El equipo técnico e investigativo encargado de la elaboración del documento hace parte del Instituto de Estudios Interdisciplinarios y Acción estratégica para el Desarrollo (IdEAD), adscrito a la Vicerrectoría de Investigación y Extensión de la Universidad Industrial de Santander.

1.2 Objetivos

Objetivo General:

Analizar los indicadores del factor Instituciones para el departamento de Santander como elemento clave para la reformulación del Plan Regional de Competitividad entre los años 2013-2017.

Objetivo Específico:

- Analizar la capacidad del factor Institucional para el departamento de Santander a partir del Índice Departamental de Competitividad 2013-2017 que oriente a lau reformulación de PRC, con el fin de asegurar la buena gestión y adecuada optimización de los recursos del Estado, capacidad de análisis, entendimiento claro de los controles y procedimientos.
- Establecer el rol que ha desempeñado las instituciones dentro de los planes regionales de competitividad en Santander.
- Comparar los resultados del Índice Departamental de Competitividad 2017 del departamento de Santander con los resultados de los años anteriores y resultados de otros departamentos.
- Identificar la capacidad del factor Institucional para el departamento de Santander a partir del Índice Departamental de Competitividad 2013-2017.

1.3 Marco teórico

El tema de las instituciones ha sido abordado desde distintas perspectivas disciplinarias, como la sociología, la ciencia política, entre otras; sin embargo, para entender la influencia de éstas en el aspecto económico, es preciso traer a colación a uno de los teóricos más representativos del tema, Douglas North, premio nobel de economía en el año 1993,quien definió las instituciones como “las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana y estructuran incentivos en el intercambio, sea político, social o económico, las instituciones definen y limitan el conjunto de elecciones de los individuos”[5]. Es decir, ellas se encuentran inmersas en cada etapa, circunstancia y decisión de los individuos, de manera formal o informal,

[5] Douglass C. North (1990) Institutions, Institutional Change and Economic Per-formance. Cambridge Univ. Press. Tomado de www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/4/15434/north90.doc. Consultado el 26 de febrero de 2018. El autor estableció que “… las instituciones son las reglas de juego diseñadas por el hombre para incentivar sus acciones, y pueden ser formales o informales. Las formales son aquellas plasmadas en normas reconocidas legalmente, y cuentan con mecanismos para hacerlas cumplir. Las informales, por su parte, responden a normas de comportamiento implícitas en una sociedad, son producto de la costumbre y explican parcialmente la propensión a actuar de una u otra manera (*Consejo Privado de Competitividad 2017, 2017: 19*).

situación que exige que las instituciones sean dinámicas y den respuesta a las necesidades que se generan a nivel social.

North representa el inicio de renovación de la teoría económica neoclásica al reconocer a las instituciones como primordiales en el análisis y establecimiento de la ruta económica de una sociedad. Según el autor, "la teoría macroeconómica nunca resolverá los problemas que confronta a menos que reconozca que las decisiones adoptadas en el proceso político afectan críticamente el funcionamiento de la economía. Esto sólo puede hacerse mediante una modelización del proceso económico-político que incorpore las instituciones específicas afectadas y la consiguiente estructura del intercambio político y económico"[6]. Dado a que toda decisión política repercutirá en el marco económico y viceversa, es indispensable dejar de lado el laissez faire[7] e intentar establecer una relación cercana entre lo político y lo económico reflejado en la institucionalidad, sin dejar a un lado la independencia y margen de acción de cada una de las esferas.

Otro economista relevante en el tema es Coase, quien señala que las instituciones permiten que los costos de transacción disminuyan al facilitar el intercambio y con ello coadyuvan a la especialización del trabajo y al aumento de la productividad. Para Coase[8] el mercado, las empresas y la coordinación económica no se deben dar a expensas de un vacío institucional, por el contrario su funcionamiento tiene lugar mediante las normas, el sistema legal, el sistema político-social y educacional, y la cultura, entre otros. Es un sistema que -como ya se dijo anteriormente-, debe dar respuesta a las necesidades sociales.

El punto de encuentro teórico que atribuye importancia a las instituciones con el tema de competitividad es la Competitividad Sistémica, la cual, a diferencia de otros conceptos, se distingue por la diferenciación entre cuatro niveles analíticos: en primer lugar, el nivel microeconómico (en la planta y dentro de las empresas, para crear ventajas competitivas); en segundo lugar, el nivel meso económico (eficiencia del entorno, mercados de factores, infraestructura física e institucional y, en general, las políticas específicas para la creación de ventajas competitivas); en tercer lugar, el nivel macroeconómico (política fiscal, monetaria, comercial, cambiaria, presupuestaria, competencia); y, finalmente, el nivel meta económico o estratégico (estructura política y económica orientada al desarrollo, estructura competitiva de la economía, visiones estratégicas, planes nacionales de desarrollo)[9].

---

[6] Ibid.

[7] Expresión francesa que significa «dejad hacer», y que en economía se utiliza para referirse a la doctrina expresiva de que la intervención del Estado en la economía y los negocios debe ser mínima o nula. Es la postura defendida por el liberalismo económico originado en el siglo XVIII. Tomado de La gran enciclopedia de Economía. Disponible en http://www.economia48.com/spa/d/laissez-faire/laissez-faire.htm.

[8] Coase, Ronald.1994. La empresa, el mercado y la ley, Madrid, Alianza Editorial. Tomado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-33802012000100000 . Consultado el 26 de febrero de 2018.

[9] ONU CEPAL. 2001. Elementos de competitividad sistémica de las pequeñas y medianas empresas (PYME) del Istmo centroamericano. Estudios y perspectivas – sede subregional de la CEPAL en México. Disponible en internet https://www.cepal.org/es/publicaciones/4972-elementos-competitividad-sistemica-pequenas-medianas-empresas-pyme-istmo. Consultado el 27 de febrero de 2018.

Para la temática desarrollada en el presente análisis, es conveniente examinar el nivel macro local que aborda el marco regulador local. Si el Gobierno local tiene serias limitaciones presupuestarias, entonces su habilidad para llevar a cabo iniciativas de desarrollo sensatas es muy limitada. En este caso, de nada sirve sugerir iniciativas de desarrollo atractivas, a menos que sus costos sean igual a cero. Por otro lado, si el marco regulador no es favorable para los negocios (tanto en términos de las regulaciones formuladas localmente, así como de la forma local de la implementación de las regulaciones, la cual proviene de niveles de Gobierno superiores), los esfuerzos de desarrollo local del Gobierno no serán verosímiles. Antes de iniciar cualquier tipo de política meso, el Gobierno debe de poner su propia casa en orden, es decir debe eliminar todos los obstáculos innecesarios que haya puesto en el camino de los negocios[10].

Este enfoque sistémico es coherente con lo analizado, si se tiene en cuenta el constante proceso de cambio y adaptación de la economía colombiana a los factores sociales de postconflicto, corrupción, informalidad, inflación, estancamiento del PIB, entre otros. En Colombia, lo que se necesita es un plan agresivo de mejoramiento/replanteamiento de las instituciones acompañado de una buena gerencia de la parte pública.

El Foro Económico Mundial, que representa el organismo con mayor legitimidad por su gran trayectoria y seriedad en los informes, incluye a las instituciones como pilar debido a que ellas:

> […] establecen restricciones formales y jurídicamente vinculantes -como reglas, leyes y constituciones- junto con sus mecanismos de aplicación asociados, además, las instituciones incluyen restricciones informales, como normas de conducta, convenciones y códigos de conducta autoimpuestos, como la ética empresarial, y se puede considerar que también incluyen normas de gobierno corporativo. Al moldear las formas en que los individuos se organizan y sus transacciones económicas, las instituciones forman la columna vertebral de las sociedades. Las diferencias entre las instituciones explican muchas de las razones subyacentes de las diferencias en tecnología y en capital físico y humano entre países, lo que a su vez explica una gran parte las diferencias de ingresos entre países[11].

Siendo así, las instituciones representan el acompañamiento necesario para que el comportamiento económico de una sociedad se mantenga dentro de un marco normativo y jurídico que potencie la competitividad, el crecimiento económico y el desarrollo, al garantizar no únicamente la inversión y producción, sino también la libre competencia, la transparencia y la seguridad. Por ello, plantear la existencia de un ´marco institucional´ para una economía se considera fundamental pues, “en general este concepto se asocia con la forma en que se relacionan los poderes públicos de un país, las restricciones que enfrenta la autoridad en el

---

[10] Burbano, Lorena. 2011. La competitividad como elemento esencial para el desarrollo de las regiones. Disponible en internet https://www.usbcali.edu.co/sites/default/files/2_competitividadvalle.pdf. Consultado el 28 de febrero de 2018.

[11] Samans, Richard. The Global Competitiveness Report 2015–2016. Chapter 1.2 Drivers of Long –run prosperity . Disponible en internet: http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/institutions/. Consultado el 28 de febrero de 2018.

ejercicio de sus funciones, como también con el grado de protección que tienen la propiedad privada y los contratos entre individuos"[12]

En cuanto hace referencia a la competitividad, el concepto se remonta a más de tres siglos atrás con las teorías de comercio de Adam Smith, como se menciona en el artículo *Un índice regional de competitividad para un País*[13]. Sin embargo, en la actualidad no existe consenso sobre su definición y medición, como se aprecia en el CONPES 3527.

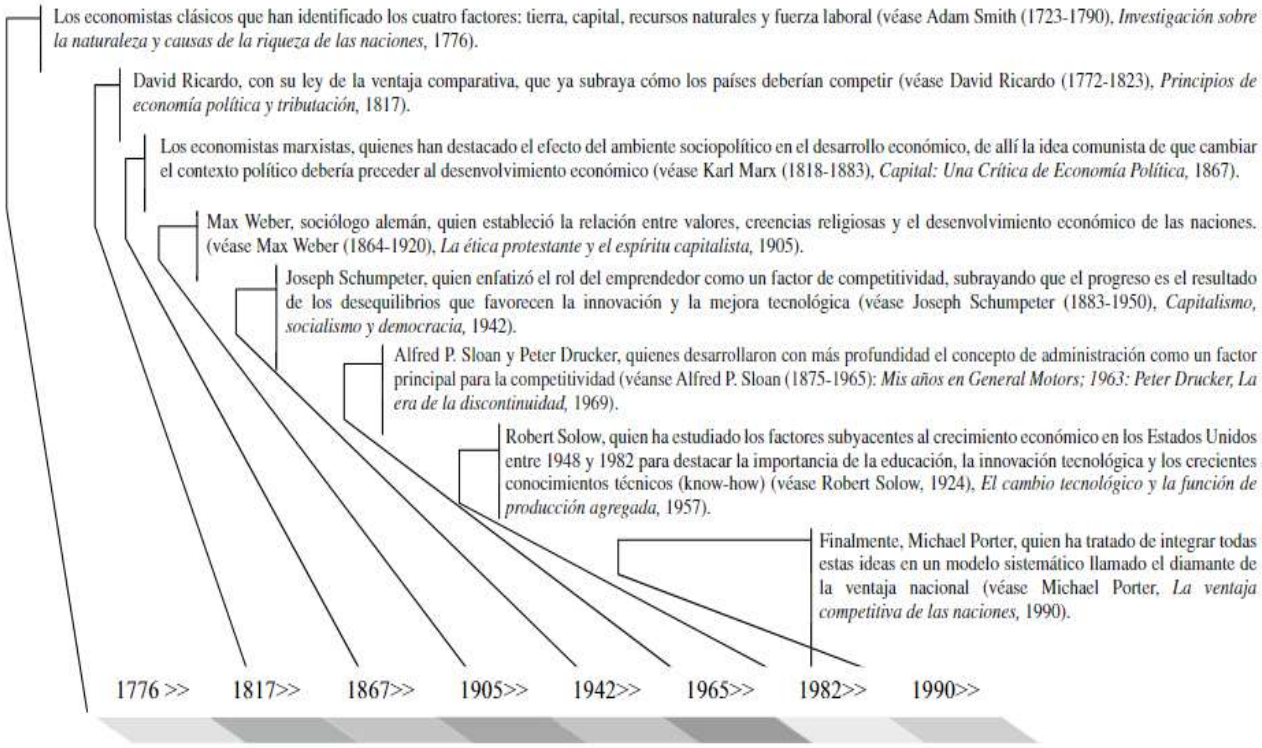
> La competitividad es un término complejo, que admite múltiples definiciones. La forma menos controversial de medirla es por medio de la productividad. […] La competitividad se entiende como un complemento a las condiciones de entorno para el crecimiento. En particular, el crecimiento tiene unas condiciones necesarias, que tienen que ver con la seguridad física y jurídica, y con la estabilidad macroeconómica. […] *(Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2008: 5,6*)-

En la ilustración 1, se puede observar la línea de tiempo con los aportes conceptuales para desarrollar la noción de competitividad actual, abarcando desde las contribuciones de Adam Smith hasta las realizadas por Michael Porter.

[12] Rosende, Francisco (*2008*). "Las instituciones en el crecimiento económico" Revista Estudios Públicos pág. 25. Disponible en https://cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304094639/rev111_rosende_crecimiento.pdf. Consultado el 1 de marzo de 2018

[13] En síntesis, la evolución del concepto de competitividad parte de dos teorías fundamentales: la teoría económica tradicional y la teoría económica moderna. La primera está representada por el modelo de comercio internacional (*Smith, 1776*) y la segunda por el modelo de la ventaja competitiva de las naciones (*Porter, 1991*). (Benzaquen, del Carpio, Zegarra, & Valdivia, 201*0)*.

Ilustración 1. Evolución del concepto de competitividad



Fuente: Un índice regional de Competitividad para un país *(Benzaquen, del Carpio, Zegarra, & Valdivia, 2010*).

De esta forma el Conpes 3439 toma el concepto de competitividad bajo la siguiente acepción: "como el grado en el que un país puede producir bienes y servicios capaces de competir exitosamente en mercados globalizados y a la vez mejorar las condiciones de ingreso y calidad de vida de su población", pero además señala que "La competitividad es el resultado de la interacción de múltiples factores relacionados con las condiciones que enfrenta la actividad empresarial y que condicionan su desempeño, tales como infraestructura, recursos humanos, ciencia y tecnología, instituciones, entorno macroeconómico, y productividad" (*Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia, 2006:1*).

Para finalizar, la importante abordar del rol del entorno institucional en la competitividad de un país, es que las instituciones permiten la interacción entre individuos, empresas y gobiernos:

> El entorno institucional crea un marco en el cual los individuos, las empresas y los gobiernos interactúan para generar ingreso y riqueza en la economía. Las instituciones juegan un rol central en la forma en que las sociedades distribuyen los beneficios y asumen los costos de las estrategias y políticas de desarrollo, también influencian las decisiones de inversión y la organización de la producción. La importancia de las instituciones no solo se limita al marco legal, incluye la transparencia, regulación y desempeño de no solo instituciones públicas también privadas, que también son esenciales para los negocios (*Bonilla Uribe & Martínez Gallego, 2009*).

Siendo así, las instituciones representan ese acompañamiento necesario para que el comportamiento económico de una sociedad se mantenga dentro de un marco normativo y jurídico que potencie la competitividad, el crecimiento económico y por tanto el desarrollo económico, al garantizar no solo la inversión y producción, sino también la libre competencia, la transparencia y la seguridad. Entonces, plantear la existencia de un ´marco institucional´ de una economía resulta fundamental pues, "en general este concepto se asocia con la forma en que se relacionan los poderes públicos de un país, las restricciones que enfrenta la autoridad en el ejercicio de sus funciones, como también con el grado de protección que tienen la propiedad privada y los contratos entre individuos"[14].

1.4 El rol de las Instituciones en el PRC 2007-2017

En el Plan Regional de Competitividad del año 2007[15] se expone a través de listado de iniciativas, estrategias para cada uno de los temas que se consideran fundamentales dentro del Plan. Pero, el tema de las instituciones no tiene un apartado propio, sino que se encuentra inmerso en otras temáticas. Así entonces, las Instituciones quedaron inmersas en el listado de iniciativas de la ´Estrategia de desarrollo de clústers", específicamente, en el eje de la iniciativa Ambiente de Negocios, donde la actividad 7 que trata lo relacionado con la Transparencia y Eficiencia en el sector público y privado.

De igual forma, las instituciones son nombradas en el ´Desarrollo de los clústeres´, asignando cierto grado de responsabilidad al afirmar que ´el criterio para desarrollar clústeres debe partir de la voluntad empresarial ya que son ellos los que asumen la responsabilidad y las instituciones (públicas, académicas y agremiaciones) son el soporte y guía, sin embargo, no se profundiza en este aspecto. En el apartado ´Formalización y desarrollo empresarial´, en la ´Matriz de iniciativas, se resalta la necesidad de incentivar a las empresas para la formalización, pero se advierte que el riesgo en este ejercicio es el desgaste de Instituciones para incentivar la formalidad empresarial, con bajo impacto y resultado. Finalmente, dentro de la categoría de ´Ciencia tecnología e innovación´ aparece una iniciativa de ´Fortalecimiento institucional´, cuyo listado de actividades hace alusión a:

- Fortalecimiento de Unired, (red de Universidades y centros de investigación del oriente colombiano).
- Articulación del CODECYT y el CUEES.
- Puesta en marcha del Parque Tecnológico de Guatiguará.
- Fortalecimiento de CDPs y CDTs e incubadora de empresa de Base Tecnológica.
- Fortalecimiento de la Corporación Parque interactivo de Ciencia y la Tecnología de Bucaramanga- Neomundo[16].

---

[14] Rosende, Francisco (2008). "Las instituciones en el crecimiento económico" Revista Estudios Públicos pág. 25. Disponible en https://cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304094639/rev111_rosende_crecimiento.pdf. Consultado el 2 de marzo de 2018.

[15] Plan Regional de Competitividad 2007. Disponible en http://santandercompetitivo.org/biblioteca-8-7/competitividad-santander.htm Consultado el 1 de febrero de 2018.

[16] Centro de convenciones Neomundo.

Estas instituciones precisamente se encuentran relacionadas con el tema tecnológico, pero no son las instituciones que son evaluadas en el Índice Departamental de Competitividad.

Por su parte en el Informe del PRC de 2008, se plantean alternativas para la resolución de los problemas de la institucionalidad, específicamente lo relacionado con la oficialización del Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Competitividad, la Secretaría Técnica Mixta del SNC y el Comité Operativo Viceministerial, esto pensado a nivel nacional, pero no se encuentran en el documento una reflexión o replanteamiento sobre la estructura institucional regional, lo que señala que se estaba conforme con la Comisión Regional de Competitividad, tal y como había sido concebida.

1.5 Las instituciones y los reportes de competitividad en Colombia

En el año 2016, Colombia ocupó la posición 61 entre 138 países. El pilar de Instituciones obtuvo la posición No. 112, lo cual representó la posición más baja de todos los subíndices, siendo el pilar más próximo, el de eficiencia del mercado de bienes con la posición No. 100. Los demás pilares oscilaron entre las posiciones 25 y 90. Al hacer referencia a los puntajes, el pilar Instituciones obtiene la más baja calificación con un 3.37, lo que disminuyó el promedio del factor de condiciones básicas, que es al que pertenece este pilar, el cual tuvo un puntaje de 4.3 en una posición de 85 en el ranking. Es de anotar que, a nivel general para, los datos de Colombia, todos los demás pilares obtuvieron puntuaciones más altas – aunque no son muy buenas en el reporte mundial- con excepción del pilar innovación que también obtuvo un puntaje de 3.3, con la diferencia que en el ranking ocupó la posición 79.

Este panorama debe suscitar una profunda reflexión en el país, en términos generales el índice de Competitividad en Colombia se ve afectado por el factor de condiciones básicas, más específicamente por la percepción de las instituciones que necesita ser mejorada radical y prontamente. Colombia según las cifras, - además que es la percepción pública generalizada-, está sumida en fenómenos de corrupción, falta de transparencia, con un sistema judicial cuestionado y poco eficiente, lo cual se traduce en que sea uno de los países con peor institucionalidad en el mundo.

Para tener un mejor panorama de la calificación y su proveniencia, la siguiente tabla muestra las variables del pilar de Instituciones y sus puntajes, señalando aquellos aspectos en los que se debe actuar de manera urgente, introduciendo las reformas necesarias.

Tabla 1. Preguntas de percepción sobre Institucionalidad en Colombia. Variables, calificación y posición ocupada por el país, según las preguntas formuladas en el cuestionario del Foro Económico Mundial.

Variable	*puntaje 1-7*	*posición/ 138*	*Descripción*
Falta de confianza pública en los políticos	1.7	128	En su país, ¿cómo califica los estándares éticos de los políticos? [1 = extremadamente bajo; 7 = extremadamente alto].
Desvío de recursos públicos	2.2	129	En su país, ¿qué tan común es la desviación ilegal de fondos públicos? a empresas, individuos o grupos? [1 = muy comúnmente ocurre; 7 = nunca ocurre].

Favoritismo en las decisiones de los funcionarios del gobierno	2.3	112	En su país, ¿en qué medida muestran los funcionarios del gobierno favoritismo a firmas e individuos bien conectados cuando decidir sobre políticas y contratos? [1 = mostrar favoritismo en gran parte; 7 = no mostrar favoritismo en absoluto].
Derroche gastos gubernamentales	2.6	96	En su país, ¿Qué tan eficientemente es el gasto de los ingresos públicos? [1 = extremadamente ineficiente; 7 = extremadamente eficiente en el suministro de bienes y servicios].
Regulación gubernamental	2.6	124	En su país, ¿Cuán engorroso es para las empresas cumplir con los requisitos de la administración pública (por ejemplo, permisos, regulaciones, informes)? [1 = extremadamente molesto; 7 = no engorroso en absoluto].
Costos comerciales del crimen y la violencia	2.8	127	En su país, ¿En qué medida la incidencia del delito y la violencia impone costos a las empresas? [1 = en gran medida, impone costos enormes; 7 = sin costos en absoluto].
Independencia judicial	2.9	113	En su país, ¿Cuán independiente es el sistema judicial de influencias del gobierno, individuos o empresas? [1= no as independiente en absoluto; 7 = completamente independiente].
Eficiencia del marco legal para resolver disputas	2.9	111	En tu país, ¿Qué tan eficientes son los sistemas legales y judiciales para las empresas en la resolución de disputas? [1 = extremadamente ineficiente; 7= extremadamente eficiente].
Eficiencia del marco legal en reglas desafiantes	2.9	104	En su país, ¿Qué tan fácil es para las empresas privadas desafiar las acciones y / o regulaciones del gobierno a través del ¿sistema legal? [1 = extremadamente difícil; 7 = extremadamente fácil].
Costos comerciales del terrorismo	2.9	133	En su país, ¿En qué medida el terrorismo impone costos a las empresas? [1 = en gran medida, impone enormes costos; 7 = sin costos en absoluto].
Crimen organizado	2.9	132	En su país, ¿En qué medida el crimen organizado (orientado a la mafia chantaje, extorsión) impone costos a las empresas? [1 = en gran medida, impone enormes costos; 7 = sin costos en absoluto].

Fuente: Elaboración propia basada en ´The global Competitiveness Report 2016-2017.

Estos resultados muestran que las percepciones en las Instituciones revisten un grave problema. De las 21 variables que componen el pilar, 11 de ellas se encuentran por debajo del promedio general (3.3) y la variable eficacia de las juntas corporativas, con el mayor puntaje obtenido, se quedó con una puntuación de 5.4 sobre 7 puntos totales. Las calificaciones de las variables relacionadas con el desvío de recursos públicos, el clientelismo y la ineficiencia en los gastos, son evidencia clara del sentir de los colombianos, y de la realidad que se afronta como país. Lo anterior explica, por qué las campañas políticas para Congreso y Presidencia se encuentran enmarcadas por el propósito de lucha contra la corrupción, problema que se ha tratado de combatir, pero difícilmente se supera, según lo demuestra el estudio del Índice de percepción de corrupción, realizado por la agencia Transparency International, que en el año 2016 le otorgó a Colombia un puntaje de 37 sobre 100, siendo 0 la mayor percepción de corrupción y 100 la menor percepción de corrupción.

Por otra parte, en Colombia existe el Consejo Privado de Competitividad, creado en el año 2006, por académicos y empresarios, como una organización sin ánimo de lucro cuya principal función se enmarca en la articulación de estrategias, para que, en un corto, mediano y largo plazo, se logren mejoras significativas en el nivel de competitividad del país. Este Consejo, anualmente publica el Índice Departamental de Competitividad (IDC) con el objetivo de medir, de manera

robusta, diferentes aspectos que inciden sobre el nivel de Competitividad de los departamentos en el país. En este IDC, se califican 26 departamentos y se obtiene a partir de la identificación y cálculo de 94 variables duras, agrupadas en tres factores de competitividad: condiciones básicas, eficiencia y sofisticación e innovación. El factor específico que se describirá a continuación, es el factor de Condiciones Básicas, que en su pilar está el de INSTITUCIONES; en donde la suma de 14 subvariables evidencia y permite analizar el desempeño administrativo, la gestión fiscal, la transparencia, y la seguridad y justicia, todo esto a la luz de lo planteado anteriormente en el marco teórico de la institucionalidad.

A nivel departamental, los datos muestran que la situación general de Colombia permea la realidad regional, dado que los pilares de las Instituciones presentan resultados bajos y entre los 26 Departamentos analizados, Santander no ocupa posiciones sobresalientes. Los resultados del año 2017 señalan, por ejemplo, que Santander se encuentra en la posición 12, con un puntaje de 5,44 siendo el rango de evaluación de 0 a 10. Su evolución presentó una leve mejoría, pero en los últimos años ha caído en su posicionamiento, como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 2. Posiciones de Santander en el IDC 2013-2017.

Año	Posición entre 26 regiones
2013	13
2014	14
2015	8
2016	11
2017	12

Fuente: CPC, reportes de IDC 2013-2017.

La tabla muestra que Santander en el año 2015 tuvo una recuperación notable del desempeño de las instituciones, pasando de una posición 14 (la más alta registrada en los años en que se ha registrado el índice) a la posición 8.

1.6. Antecedentes

1.6.1 Las Instituciones políticas en Colombia

Como es bien sabido, en la sociedad existen diferentes tipos de instituciones que comprenden los ámbitos económico, social y político, pero dada la diversidad del país es posible ampliar este rango general para incluir lo cultural, lo religioso y lo ambiental. En el caso del ámbito político, la tarea principal es mantener unas reglas fundamentales para el desarrollo de la vida social y en la medida en que ésta se modifica a lo largo del tiempo, es necesario hacer unas consideraciones históricas sobre la sociedad colombiana en particular.

Durante la época de la colonia, en el siglo XVI, ante el afianzamiento de los españoles en América, surgió la necesidad de organizarse para ´lograr una armonía entre las diversas clases sociales que empezaban a formarse, razón por la cual se comenzó a asignarle al Estado algunas funciones que las instituciones provenientes de Europa no alcanzaban a suplir´[17], entre estas

[17] Melo, Jorge Orlando. Instituciones de Colombia: una historia inconclusa´. Disponible en: http://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-145/instituciones-de-colombia-una-historia-inconclusa. Recuperado el 2 de abril de 2018.

últimas se encontraban las entidades de administración regional, como la gobernaciones. y las de administración local como las alcaldías, cabildos, personeros que tenían entre sus actividades las de organizar el abasto local, las ventas de aguardiente, sal y tabaco, así como ocuparse de las restricciones del comercio. En general el sistema institucional fue definido en España y los habitantes de la Nueva Granada debían limitarse a obedecer las que ellos denominaron ´Leyes de Indias´.

La gesta de independencia permitió que las instituciones coloniales se convirtieran en símbolo de sujeción a la tiranía de España, y hubo que inventar, a veces copiando de Francia, Inglaterra o los Estados Unidos, nuevas formas de vivir[18], con la conciencia que las normas y leyes que habrían de regir al pueblo no podían seguir siendo las que había determinado la Corona, sino las emanadas durante el proceso de la construcción de la institucionalidad, tanto alrededor del Estado, como las que se requerían para el establecimiento de las relaciones internacionales, y aún las nuevas reglas surgidas al calor de una nueva realidad social. Así entonteces, comenzaron a surgir instituciones que conformaron el sistema judicial, el sistema electoral, los códigos civiles y penales, entre otros, pero también surgió la violencia política provocando que en unos pocos clanes familiares quedara el control del poder público. El problema de todo esto fue que, al haberse creado tantas instituciones sin una base sólida, se cometieron muchos errores que terminarían llevando al país a un estado de crisis y confusión, periodo que ha recibido el nombre de Patria Boba´[19]

Los años de la República, estuvieron enmarcados por instituciones al servicio de los comerciantes, propietarios rurales, profesionales urbanos y algunos pocos artesanos, ciudadanos que realmente gozaban de sus derechos, a diferencia de los campesinos e indios, quienes siempre fueron excluidos o tenían el derecho a participar, siempre y cuando reunieran ciertos requisitos, generalmente asociados a niveles de acumulación patrimonial o aún de educación –lectura y escritura-, etc. En 1886 se trató de poner fin, de manera autoritaria al desorden periódico: una Constitución centralista, con grandes poderes presidenciales, debía garantizar el orden que se requería para hacer vías de comunicación y escuelas y para que el país se desarrollara. En vez de eso, se agudizaron las confrontaciones y el país vivió en 1900 la guerra civil más cruenta de su historia: la de los Mil Días, que desató una inflación sin antecedentes´[20].

En el quinquenio de Reyes (1904-1909), la situación política y las instituciones parecían mantener una relativa estabilidad, pues entre 1910 y finales de la década de los 40´s, el país creció económicamente de una manera acelerada, se amplió la participación ciudadana para la elección de sus representantes, se creó el Banco de la República que incentivaba el desarrollo de la industria nacional, además de organizaciones como la Federación de Cafeteros y la ANDI, mientras en el sector público surgían la Contraloría, el Instituto de Fomento Industrial, el Instituto

---

[18] Ibíd.

[19] *Historia de las Instituciones en Colombia. Disponible en: http://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php/Historia_de_las_instituciones_en_Colombia. Recuperado* el 2 de abril de 2018.

[20] Ibíd. página 4.

Nacional de Abastecimientos, el Instituto de Crédito Territorial, la Caja Agraria, y se formaba una amplia burocracia nacional, departamental y municipal[21].

Pero, con Violencia, que se incrementó a partir de 1948, comenzó un periodo de deslegitimación de las instituciones en Colombia e incumplimiento de leyes y normas que beneficiaban a amplios sectores de la sociedad. Como respuesta a esta crisis, se originó el Frente Nacional, 16 años, n donde liberales y conservadores, excluyeron cualquier otra alternativa política, y se repartieron las instituciones que manejaban todo el engranaje político y económico del país. Aunque las instituciones económicas siguieron funcionando, y el país vivió hasta 1996 un rápido crecimiento económico, las dificultades de los últimos cuarenta años produjeron una necesidad de adaptar la situación del país, acorde a las nuevas teorías neoliberales que comenzaron a imponerse en forma generalizada[22]. En 1991, se expidió la nueva constitución que buscaba encauzar al Estado con la aprobación de nuevas instituciones, pero los rezagos de la violencia social y política, sumado a la corrupción, nepotismo y clientelismo, entre otras causas, han impedido que el espíritu de la Constitución haya permeado completamente la vida social y actualmente se está en la encrucijada de la falta de confianza generalizada en las instituciones, el descredito de los partidos políticos y la crisis de legitimidad de la rama judicial.

Es de anotar, que, frente a los desafíos propuestos, además del narcotráfico y el empoderamiento de grupos criminales capaces de disputar la legitimidad y el control territorial del Estado, la única salida posible es el afianzamiento de los valores democráticos y el empoderamiento de la sociedad civil, para tratar de encauzar las sinsalidas que coyunturalmente viven las sociedades modernas[23].

1.6.2 La política de Competitividad

La preocupación por cómo hacer más competitivo a Colombia ha estado presente en las últimas agendas presidenciales del país, como se puede observar en la *tabla 3 Resumen de política de Competitividad en Colombia*, pues desde el gobierno del presidente Cesar Gaviria; época en que se impuso “la apertura económica” y se realizó el informe Monitor, que diagnosticó la situación del país se señala que:

> Colombia necesita diversificar aún más su base exportadora. Desarrollar el recurso humano avanzado, superar sus deficiencias de infraestructura y mejorar sus condiciones internas para atraer inversión extranjera directa. Pero quizás lo más importante, será el desarrollo de una actitud más agresiva hacia el aprendizaje y la modernización institucional (*Informe Monitor, 1992: 1*)

En el periodo presidencial de Ernesto Samper, se destaca la configuración de la primera estrategia nacional de Competitividad, la Directiva Presidencia para el Consejo Nacional de Competitividad, el Sistema nacional de Innovación, la reestructuración del IFI, las políticas de ciencia y tecnología, los acuerdos de competitividad, con las cadenas productivas e incentivos

---

[21] Ibíd, página 5.

[22] Ibíd.

[23] No todas las instituciones en Colombia están permeadas por el narcotráfico, la corrupción y la violencia. A pesar de todas las dificultades que han tenido que atravesar las instituciones en nuestro país, varias de ellas (tanto públicas como privadas) han funcionado de una manera correcta. Así que lo importante en este momento es rescatar los ejemplos positivos, y revisar de acuerdo con la historia, que errores no se deben volver a cometer para lograr que hoy, la institucionalidad vuelva a tomar el rumbo en su razón de ser: las reglas fundamentales del orden político y de la vida social.

discrecionales. En la administración de Pastrana, se creó la política nacional de productividad y competitividad, la red Colombia Compite, el plan estratégico exportador 1999 – 2009, el programa jóvenes emprendedores exportadores y el marco jurídico para las Pymes. En el primer periodo presidente de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) se creó el Sistema y Comisión Nacional de Competitividad, el Consejo Privado de Competitividad, la Optimización de los instrumentos de Desarrollo Empresarial, la Alta consejería para la competitividad, la Agenda Interna y Ley de cadenas agro. En su segundo periodo presidencial se le dio continuidad a la Comisión Nacional de Competitividad, el Consejo Privado de Competitividad, se crearon incentivos sectoriales, de definió el apoyo a los Clúster y a los Planes regionales de competitividad. En el periodo presidencia de Juan Manuel se establecieron nuevos objetivos para el Sistema Nacional de Competitividad, igualmente se creó Innpulsa, se ampliación los sectores en el Plan de Transformación Productiva, al igual que beneficios arancelarios sectoriales, se participó en la configuración de la Alianza del Pacífico, y se plantearon programas como el de las Locomotoras de la competitividad, el Plan PIPE, y se reestructuraron el sistema de distribución de Regalías y el SENA.

Tabla 3. Resumen de la política de Competitividad en Colombia

RESUMEN DE POLÍTICAS DE COMPETITIVIDAD	
1990 - 1994 CESAR GAVIRIA	Ministerio de Desarrollo.
	Estudios Monitor Nacionales.
	Ley de ciencia y tecnología.
	Proexport y Bancoldex.
	Reestructuración del SENA.
	Estudios Monitor regionales.
	Zonas Francas.
1994-1998 ERNESTO SAMPER	Primera Estrategia Nacional de Competitividad.
	Directiva Presidencial para el Consejo Nacional de Competitividad.
	Sistema Nacional de Innovación.
	Reestructuración del IFI.
	Consejo de Sabios.
	Política de ciencia y tecnología.
	Acuerdos de competitividad con las cadenas productivas.
	Incentivos discrecionales.
1998 - 2002 ANDRES PASTRANA	Política Nacional de Productividad y Competitividad.
	Red Colombia compite: Políticas transversales,regionales y sectoriales
	32 CARCES y 41 cadenas productivas.
	Plan Estratégico exportador 1999 - 2009.
	Jóvenes Emprendedores Exportadores.
	Marco jurídico para las Pymes.
	Sistema y Comisión Nacional de Competitividad.

2002- 2006 ALVARO URIBE (1)	Consejo Privado de Competitividad.
	Optimización de los instrumentos de Desarrollo Empresarial.
	Alta Consejería para la Competitividad.
	Agenda Interna.
	Ley de cadenas agro.
2006 - 2010 ALVARO URIBE (2)	Continuidad para la Comisión Nacional de Competitividad.
	Consejo Privado de Competitividad.
	Incentivos sectoriales.
	Política de Clúster.
	Planes regionales de competitividad.
2010 - 2014 JUAN MANUEL SANTOS	Nuevos objetivos para el SNC.
	Innpulsa.
	Ampliación de Sectores en PTP.
	Beneficios Arancelarios Sectoriales
	Alianza del Pacífico.
	Locomotoras y PIPE.
	Regalías.
	Reestructuración del SENA.

Fuente: Reina, M., & Castro, F. (2013). 20 años de políticas de competitividad en Colombia.

Hay que señalar que en términos institucionales, en menos de 20 años, han existido cuatro órganos responsables en materia de Competitividad: i) Consejo Nacional de Competitividad; ii) Comisión Mixta de Comercio Exterior; iii) Alta Consejería para la Competitividad y la Productividad; y iv) Sistema Nacional de Competitividad"[24]. Esta diversidad refleja la falta de articulación y estabilidad institucional, aunque lo positivo es que finalmente se ha estructurado el Sistema Nacional de Competitividad actual, sistema que ofrece interesantes perspectivas hacia el futuro[25].

1.6.3 Contexto Internacional

El Foro Económico Mundial define la competitividad como "el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de un país"[26], la cual se encuentra directamente relacionada con el crecimiento y los niveles de ingresos. A medida que un país es

[24] Competitividad e instituciones en Colombia, balance y desafíos en áreas estratégicas. Corporación Andina de fomento. CAF, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Consejo Privado de Competividad; Hans Peter Knudsen Quevedo, Consejo Asesor General, 2010:19.

[25] En Colombia se han presentado, desde el año 2007, tres informes de competitividad, lo cual significa que el país ya tiene una agenda de trabajo. Además, la administración pública siempre ha contado con personas y entidades responsables para hacer seguimiento, analizar y repensar la competitividad. Aunque se señala cierta desarticulación entre las diferentes agendas, están han constituido un insumo fundamental al momento de elaborar la política de competitividad (*Burbano Vallejo, González Cabo, & Moreno, 2015)*.

[26] Competitividad. Tomado de: https://www.weforum.org/es/agenda/2016/10/que-es-la-competitividad/. Recuperado el 5 abril de 2018.

más competitivo, el crecimiento económico es mayor, lo que representa, en teoría, un mayor beneficio para todos los miembros de la sociedad.

Varios son los factores que permiten identificar si un país es competitivo, entre estos se encuentran la capacidad de innovación, los resultados en el sistema de educación, la eficacia del mercado laboral, la eficiencia de la infraestructura, la eficacia y transparencia de las instituciones públicas, la estabilidad del entorno macroeconómico, las instituciones de investigación de alta calidad, los altos niveles de adopción de tecnología, entre otros.

Este tema se ha convertido en el foco de atención de los gobiernos del mundo, y el Foro Económico Mundial, desde 1979, evalúa el desempeño de los países y a través del Índice Global de Competitividad entrega el Reporte de Competitividad Global (RCG) con los resultados respectivos para cada país, lo que permite que cada una de ellos haga un seguimiento del progreso o retroceso de los pilares que conforman el índice de competitividad, lo cual permite que cada uno de los actores –gobierno, sector privado y sociedad civil- tomen las decisiones que consideren conveniente para mejorar su posicionamiento en el mencionado índice. Este Índice mide el nivel de competitividad de los países con base en 12 pilares que a su vez son agrupados en 3 subíndices como se observa en la *ilustración 2*.

Ilustración 2. Índice global de competitividad

Requerimientos básicos		Promotores de eficiencia		Factores de innovación y sofisticación	
	Variables		Variables		Variables
Instituciones	21	Educación superior y capacitación	8	Sofisticación empresarial	9
Infraestructura	9	Mercado de bienes	16	Innovación	7
Ambiente macroeconómico	5	Mercado laboral	10		
Salud y educación primaria	10	Mercado financiero	8		
		Disponibilidad tecológica	7		
		Tamaño de mercado	4		

Fuente: México Competitivo. Foro Económico Mundial.

Con base en los resultados del IGC las naciones comienzan a hacer apuestas, cambios de agenda y a establecer prioridades que permitan mejorar el nivel de competitividad. Pera convertirse en un país competitivo no es una labor fácil, por el contrario requiere, tal como lo asegura Gógova[27] estar enfocado en diversos aspectos, tales como:

- Entender profundamente todos y cada uno de los factores que influyen en la competitividad.
- Analizar sus interdependencias, evidentes y ocultas.
- Identificar las palancas maestras y de mayor impacto sistémico para iniciar la ejecución de un plan integral y multidimensional sobre la competitividad del país.

[27] Gógova, Sonia. 2015 ¿Por qué no somos competitivos? Disponible en: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2015/01/19/empresas/1421678380_321032.html. Consultado el 5 de abril de 2018.

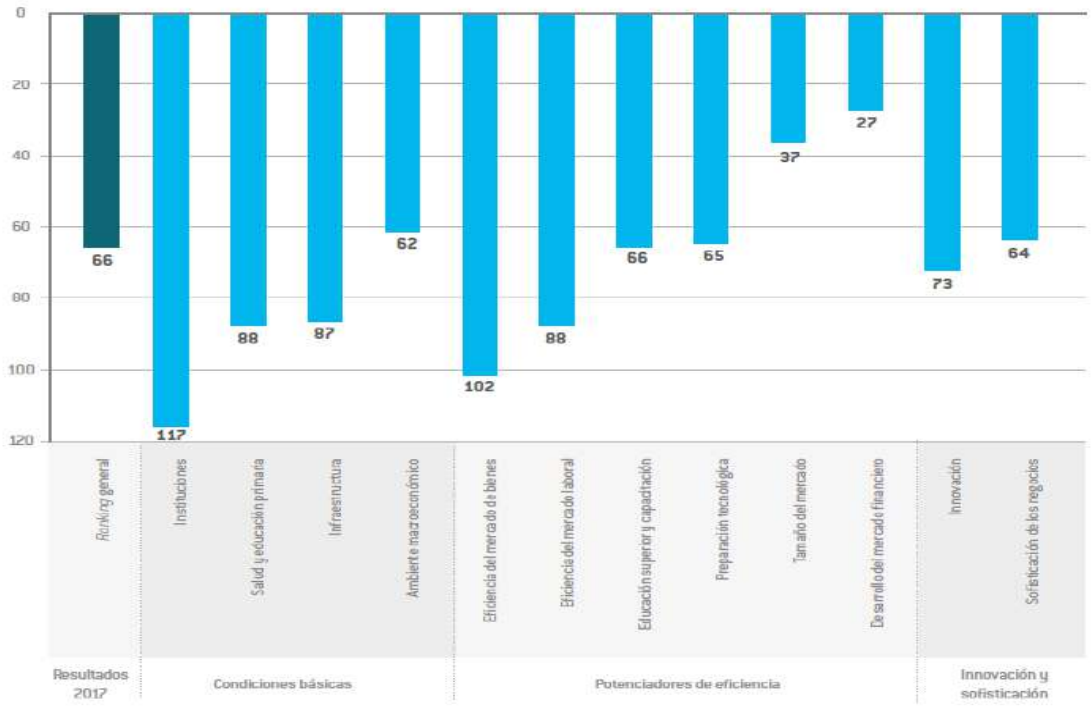
- Asegurar el seguimiento y control escrupuloso y metódico para que dicho plan se ejecute correctamente, así como actualizarlo sistemáticamente para que la evolución ineludible de los mercados y de la sociedad no lo torne desfasado

Para destacar a nivel mundial, los países que sirven como ejemplo con mayor índice de competitividad son Suiza, seguido por Estados Unidos, Singapur, Países Bajos, Alemania, Hong Kong, Suecia, Reino Unido, Japón y Finlandia, quienes se han caracterizado por un exitoso impulso del crecimiento económico basado en infraestructura, salud, educación y mercados con buen funcionamiento.

1.6.4 Contexto Nacional

Con base en el último Informe Nacional de Competitividad del año 2017, del Consejo Privado de Competitividad, se hace evidente el bajo nivel de competitividad del país, especialmente en lo relacionado con el pilar de las Instituciones, donde Colombia ocupó el puesto 117 entre 137 países que se midieron en el índice Global de competitividad. El puntaje de Colombia es similar al de países como Camerún, Congo y Mongolia, y los empresarios perciben que la corrupción es el principal obstáculo para hacer negocios, y su confianza en la labor del Estado disminuyó considerablemente *(Consejo Privado de Competitividad 2017, 2017: 19*).

Ilustración 3. Posición en los pilares de IGC del WEF, Colombia, 2017.



Fuente: Consejo Privado de Competitividad (2017)

Como se observa, además de instituciones, hay otros pilares, entre ellos los de eficiencia de los mercados de los bienes y el del mercado laboral, salud y educación primaria, infraestructura, que

merecen una atención especial por parte del gobierno, sí desea mejorar su ubicación en este índice. Similar recomendación, con respecto al fortalecimiento de las instituciones, se hace en el *Informe Nacional de Competitividad 2017-2018*, al plantear que hay que robustecer las normas formales -su adecuada regulación y cumplimiento- y modificar las normas informales, que comprende los comportamientos de los gobernantes, empresarios y ciudadanos, además, de la corrupción.

Ilustración 4. Instituciones para Douglas North



Fuente: North (1993).

1.6.5 Departamento de Santander

Para el departamento de Santander, no es extraño al comportamiento general que registra el factor de las Instituciones a nivel país, pues se ubica en la posición 12 entre 26 Departamentos. De hecho, la evolución que ha tenido en los últimos años comporta una tendencia negativa, pues en el 2015 se ubicó en la posición 8 y en el 2016 se ubicó en la posición 11.

Ilustración 5. Pilar Instituciones para Santander 2017.

PILAR 1: INSTITUCIONES		**5,44**	**12**
INS-1	**Desempeño administrativo**	**6,38**	**8**
INS-1-1	Eficacia, requisitos legales, capacidad administrativa y gestión	5,17	16
INS-1-2	Gestión de regalías	7,60	9
INS-2	**Gestión fiscal**	**4,31**	**10**
INS-2-1	Autonomía fiscal	5,10	6
INS-2-2	Capacidad local de recaudo	1,03	23
INS-2-3	Capacidad de ahorro	6,79	7
INS-3	**Transparencia**	**4,69**	**15**
INS-3-1	Índice de Gobierno Abierto	4,36	16
INS-3-2	Transparencia en el uso de las regalías	5,01	15
INS-4	**Seguridad y justicia**	**6,36**	**9**
INS-4-1	Tasa de homicidios	8,86	2
INS-4-2	Tasa de secuestro	7,79	15
INS-4-3	Tasa de extorsión	9,85	5
INS-4-4	Jueces por cada 100.000 habitantes	6,81	2
INS-4-5	Eficiencia de la justicia	2,75	23
INS-4-6	Productividad de jueces	3,04	18
INS-4-7	Eficiencia de los mecanismos alternativos de justicia	5,46	17

Fuente*:* Índice departamental de competitividad 2017, Santander.

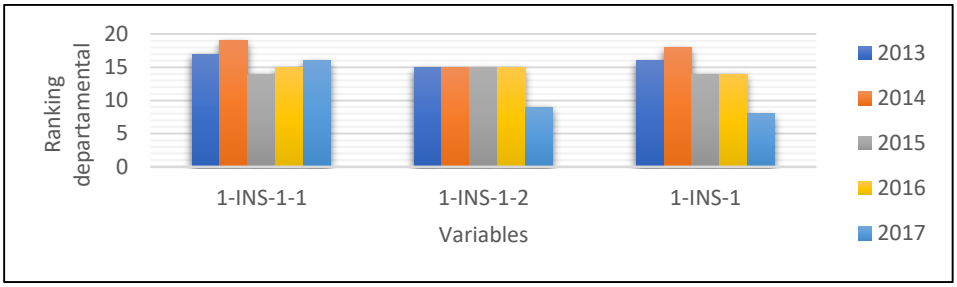
En la construcción del pilar instituciones se agregan factores que obtienen un puntaje que puede ubicarse entre 0 y 10, dependiendo de las variables que las formen, además de una ubicación respectiva entre 25 departamentos y la ciudad de Bogotá. El departamento de Santander en Desempeño administrativo (6.38) ocupa la posición 8; en Gestión fiscal (4.31) ocupa la posición 10; en Transparencia (4.69) la posición 15 y finalmente en Seguridad y Justicia (6.36) la posición 9. Lo anterior, indica claramente los temas en los cuales debe mejorar el Departamento, especialmente lo relacionado con Gestión Fiscal y Transparencia, si se plantea continuar avanzando en el índice de competitividad departamental.

1.7 Descripción de estadísticos para el Índice Departamental de Competitividad para el Departamento de Santander en el periodo 2013-2017.

A continuación, se da a conocer la evolución de cada uno de los indicadores y las variables que conforman el pilar Instituciones, el cual hace parte del factor 1 *condiciones básicas*, junto a *infraestructura, tamaño de mercados, educación básica y media, salud y sostenibilidad ambiental.* Para efectos de análisis, se hizo un análisis descriptivo para los años 2013-2017, con el fin de identificar, para cada variable, sí es una fortaleza o debilidad en el Departamento de Santander, todo ello como insumo para el análisis DOFA del segundo apartado de este documento.

En cuanto hace referencia al *desempeño administrativo*, su evolución o comportamiento ha sido positivo. No obstante, su comportamiento está relacionado con dos variables (eficacia y gestión de regalías) que permiten, ya sea un fuerte o débil desempeño durante el período de estudio.

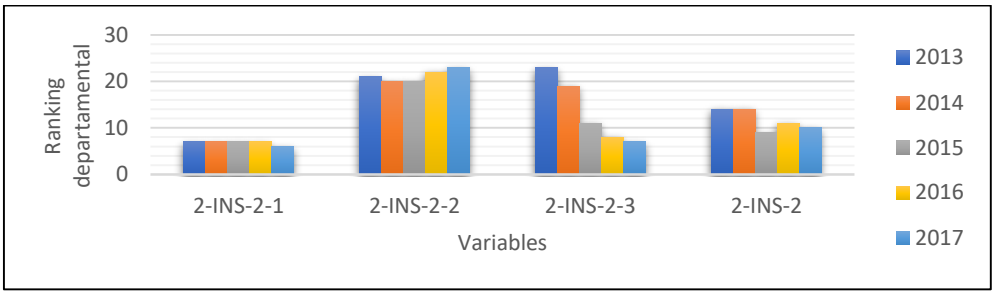
Ilustración 6. Desempeño administrativo en Instituciones para el departamento de Santander 2013-2017.



Fuente: Elaboración propia con datos de Consejo Privado de Competitividad.

Como se aprecia en el Ilustración 5, la variable relacionada a la Eficacia, requisitos legales, capacidad administrativa y gestión, presenta un débil comportamiento durante los últimos 3 años, bajando considerablemente de posición, por lo cual, se constituye una debilidad en el Departamento. La variable *Gestión de regalías*, por el contrario, mejora de forma significativa su posición en el último año estableciéndose como una fortaleza en el territorio.

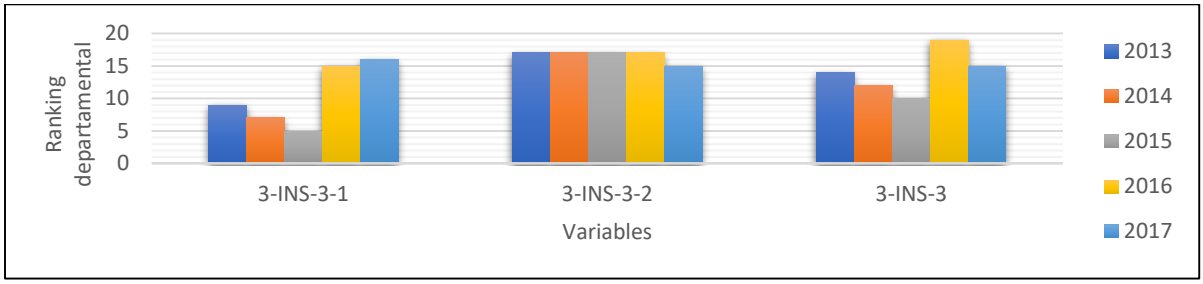
Ilustración 7. Gestión Fiscal en Instituciones para el departamento de Santander 2013-2017.



Fuente: Elaboración propia con datos de Consejo Privado de Competitividad.

El Departamento presenta una mejora en el indicador concerniente a la *Gestión Fiscal*, situándose para el último año en la posición 10, respecto a la posición 14 en la que se encontraba al inicio del período. Este indicador está afectado por el comportamiento de las variables *Autonomía fiscal, Capacidad local de recaudo y Capacidad de ahorro*. Tanto la primera como la tercera variable consiguen mejorar su posición durante el período, por lo cual se instauran como fortalezas en el Departamento. No obstante, la segunda variable, capacidad de recaudo, no logra mejorar su situación, disminuyendo su posición en los tres últimos años. Por lo anterior, la capacidad local de recaudo se constituye en una debilidad.

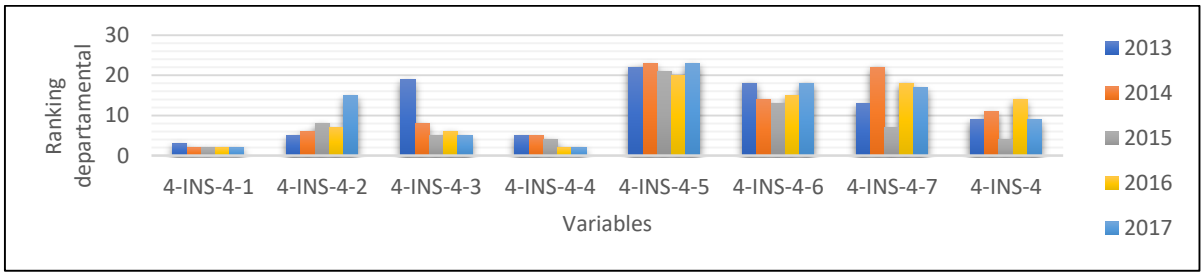
Ilustración 8. Transparencia en Instituciones para el departamento de Santander 2013-2017.



Fuente: Elaboración propia con datos de Consejo Privado de Competitividad.

Respecto al indicador de Transparencia, en el Departamento se logra una mejora durante el último año. Sin embargo, durante el período en cuestión, su posición desmejoró, pasando de la posición 14 en el año 2013, a la posición 15 en el año 2017. Esto debido al fuerte descenso demostrado por la variable *Índice de Gobierno Abierto*, lo cual la se constituye en una debilidad. Por el contrario, la variable Transparencia en el *Uso de regalías*, mejoró su posición en el último año, por dicha razón, se establece en una fortaleza.

Ilustración 9. Seguridad y Justicia en Instituciones para Departamento de Santander 2013-2017.



Fuente: Elaboración propia con datos de Consejo Privado de Competitividad.

En forma general, el indicador pertinente a Seguridad y justicia mejoró su posición en el último año, pero no hubo variaciones significativas a lo largo del periodo, dado que inició y finalizó en el noveno lugar. Este indicador está relacionado al comportamiento de siete variables fundamentales. De este grupo, se observa una mejora y por ende se establecen como fortalezas las siguientes variables: Tasa de *homicidios*, Tasa de *extorsión*, y *Jueces* por cada 100.000 habitantes. Las variables que presentan una disminución en sus posiciones y se convierten como debilidades son: Tasa de *secuestro*; Eficiencia de la *Justicia* y *Productividad* de jueces. La variable *Eficiencia* de los mecanismos alternativos de justicia, aun cuando mejoró su posición durante el último año, pasando de la posición 18 en el 2016 a la posición 17 en el 2017, decayó en gran proporción durante el período de estudio, por lo cual se considera una debilidad.

Tabla 4. Fortalezas y debilidades para el Índice departamental de competitividad 2017.

Factor	*Variables*
Fortalezas	(1-INS-1-2) Gestión de regalías.
	(2-INS-2-1) Autonomía fiscal.
	(2-INS-2-3) Capacidad de ahorro.
	(3-INS-3-2) Transparencia en el uso de regalías.
	(4-INS-4-1) Tasa de homicidios.
	(4-INS-4-3) Tasa de extorsión.
	(4-INS-4-4) Jueces por cada 100.000 habitantes.
Debilidades	(1-INS-1-1) Eficacia, requisitos legales, capacidad administrativa y gestión.
	(2-INS-2-2) Capacidad local de recaudo.
	(3-INS-3-1) Índice de gobierno abierto.
	(4-INS-4-2) Tasa de secuestro.
	(4-INS-4-5) Eficiencia de la justicia.
	(4-INS-4-6) Productividad de jueces.
	(4-INS-4-7) Eficiencia de los mecanismos alternativos de justicia.

Fuente: Elaboración propia.

1.8. Análisis comparativo de Santander y otros Departamentos según posiciones en el Índice Regional de Competitividad 2017

El pilar de instituciones como ya se ha aclarado, está compuesto por diferentes variables que a su vez contienen subvariables, cada uno de estos grupos tienen un elemento en común que los relaciona y permite contemplar de manera diferenciada el proceso de desarrollo, avance o retroceso de una temática específica que, en suma total, comprende todo el tema institucional. Es por lo anterior, que es de gran relativamente importante analizar el comportamiento de Santander, en relación con otros Departamentos evaluados en el IDC, y a su vez analizar los amplios distanciamientos entre variables que hacen parte de un mismo grupo a nivel de Santander.

Tabla 5. Comparación Santander con el departamento mejor posicionado en el pilar 1: Instituciones

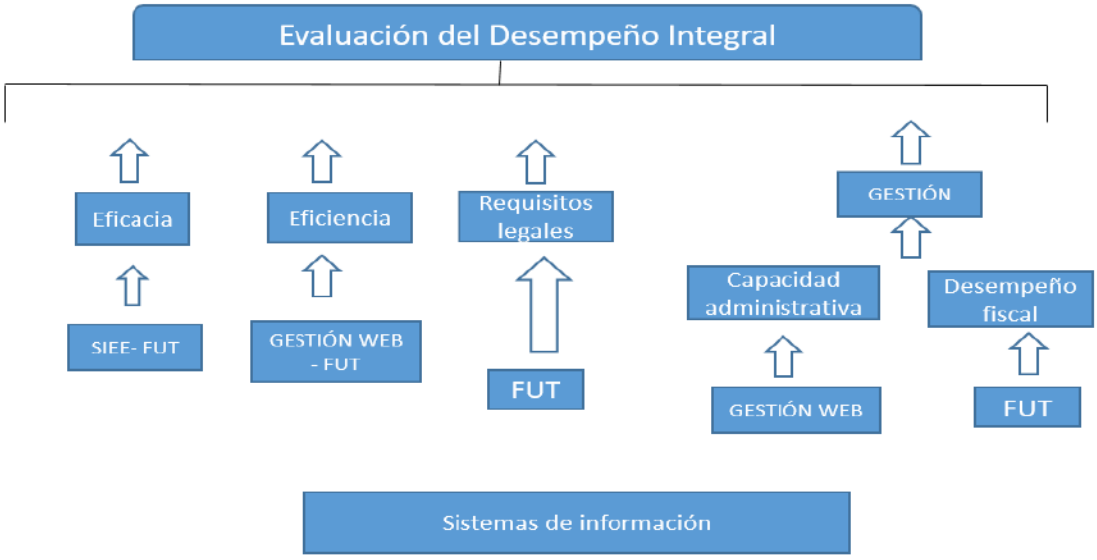
	Variable	Indicador Santander	Puntaje Santander 0-10	Posición Santander entre 26	Departamento puesto 1	Indicador puesto 1	Descripción
1	**Desempeño administrativo**						
1.1	Eficacia, requisitos legales, capacidad administrativa	76,19	6,38	8	Bogotá D.C.	92,86	
1.2	Gestión de regalías	55,09	7,60	9	Norte de Santander	57,36	
2	**Gestión fiscal**						
2.1	Autonomía fiscal	36,85	5,10	6	Bogotá D.C.	62,12	
2.2	Capacidad local de recaudo	2,40	1,03	23	Cundinamarca	4,96	
2.3	Capacidad de ahorro	56,62	6,79	7	Bogotá D.C.	71,64	
3	**Transparencia**						
3.1	Índice de gobierno abierto	70,22	4,36	16	Antioquia	86,57	
3.2	Transparencia uso de regalías	15,20	5,01	15	Bogotá D.C.	17, 53	valor entre 0-20 donde 20 es el mejor
4	**Seguridad y justicia**						
4.1	Tasa de homicidios	13,38	8,86	2	Boyacá	8,45	Por cada 100.000 habitantes
4.2	Tasa de secuestro	0,34	7,79	15	Atlántico	0	Por cada 100.000 habitantes
4.3	Tasa de extorsión	5,84	9,85	5	Caldas	5,25	Por cada 100.000 habitantes
4.4	Jueces por cada 100.000 habitantes	15,21	6,81	2	Boyacá	19,87	
4.5	Eficiencia de la justicia	46,36	2,75	23	Caldas	67,51	
4.6	Productividad de jueces	323,11	3,04	18	Antioquia	653,93	Total de casos resueltos
4.7	Eficiencia mecanismos alternativos de justicia	38,95	5,46	17	Chocó	71,37	

Fuente: elaboración propia a partir de ICR (*2017*)

Por un lado, el desempeño administrativo que está asociado al adecuado *uso* de los recursos del *SGP*, en la medida en que muchas entidades territoriales tienen esta fuente como una de las principales formas de financiación de la gestión administrativa local, se compone de las sub variables 1.1 y 1.2 ocupando las posiciones 8 y 9 respectivamente entre las 26 posiciones posibles, a nivel Santander muestra que las posiciones no son muy lejanas, pero comparando los indicadores con el mejor a nivel nacional, la sub variable 1.1 es muy distante 76,19 para Santander frente a 92,86 de Bogotá.

Para contextualizar la variable de desempeño administrativo de Santander, se puede utilizar la ´Evaluación de desempeño Integral 2015, realizada por el DNP[28] el cual evalúa el desempeño de la gestión de las entidades territoriales en sus competencias fundamentales tales como: los resultados obtenidos en los compromisos adquiridos en los planes de desarrollo, proceso de descentralización de competencias y recursos, entre otros. La siguiente gráfica muestra los elementos tomados en cuenta para la evaluación.

Ilustración 10. Componentes del Índice de Desempeño Integral y los sistemas de información que lo complementan



Fuente: DNP- DDDR. Disponible en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Circular%2008-4%20MDM%202017.pdf?Web

[28] Departamento Nacional de Planeación, 2015. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/CDT/Desarrollo%20Territorial/Evaluaci%C3%B3n%20Desempe%C3%B1o%20Integral%202015.pdf&action=default. Consultado el 3 de abril de 2018.

Dicho informe, confirma que en ese año la entrega de información completa y consistente del departamento de Santander fue de un 52%, es decir, de los 87 municipios del Departamento sólo entregaron dicha información 45 municipios; mientras que Bogotá, que representa el mayor desempeño administrativo, entregó la información completa y consistente en un 100%. También se puede analizar que, de los Departamentos con más de 50 municipios, Santander es el que menos información entregó[29], caso contrario sucedió con departamentos como Antioquia que comprende 125 municipios y entregó la información en un 74%, o Boyacá con 123 municipios y entregó información en un 60%

A nivel región Centro Oriente (Bogotá, Boyacá, Cundinamarca, Norte de Santander y Santander) el promedio de desempeño integral fue de 74,56; encontrándose Santander por debajo de esta cifra con un 72,32 frente al 93,32 de Bogotá. Algunos municipios de Santander, como Macaravita, se ubicaron en un rango de calificación "*Crítico*" con un promedio mínimo de 35,39.

En cuanto hace referencia a la ejecución de las metas de productos programadas y ejecutadas para la vigencia 2015, Santander tuvo el siguiente comportamiento: 12 municipios lograron la ejecución tota (Carcasí, Concepción, Enciso, Girón, Jesús María, Málaga, Palmas del Socorro, Piedecuesta, San Andrés, San Joaquín, San José de Miranda y Tona), lo cual representa una eficacia de 100 puntos; pero, por el contrario, 11 municipios (Barbosa, Barrancabermeja, Betulia, Cabrera, Confines, Galán, Landázuri, Macaravita, Mogotes, Onzaga y San Benito) fueron clasificados *en nivel crítico[30].*

Es importante resaltar que, la consolidación de información cumple un rol importante, en cuanto representa o vislumbra lo que realmente se está trabajando en los procesos y la ejecución de los mismos; lo que denota que hay que fortalecer la asistencia técnica en muchos municipios y que la Gobernación de Santander, debe trabajar mancomunadamente con las administraciones municipales para consolidar y entregar la información oportunamente y si es del caso establecer

[29] En Santander el municipio con mayor desempeño integral fue Girón con un indicador de 89,98 lo que demuestra un esfuerzo y empoderamiento de la temática por parte de la alcaldía municipal.

[30] Es de destacar que, frente a la entrega de la información relacionada con el cumplimiento de metas del Plan de desarrollo, los datos del último año de vigencia administrativa; en Santander, hubo altas variaciones durante el periodo objeto de análisis (2011 al año 2015). En cuanto a variación creciente se encuentra que Gambita en el primer año mencionado obtuvo 13,97 puntos frente 98,15 puntos en 2015, siendo la variación en 84,18 puntos; Charalá pasó de 18,70 a 94,46 con una variación de 75,76 puntos; Carcasí y Málaga son los municipios que pasaron de 24,70 y 28,52 respectivamente al puntaje máximo de 100, aumentando 75,30 y 71,48 su puntaje cada uno. En cuanto a variación decreciente, el municipio de San Benito en el 2011 contaba con un puntaje de 85,04 y pasó a 0,00 con una variación de -85,04; Barbosa pasó de 100 a 24,78 puntos con una variación de -75,22, y Cabrera pasó de 86,35 a 14,06 siendo la variación -72,29 puntos. De los municipios de nivel crítico, el peor es el caso del municipio de Barbosa que pasó de 98,87 en el año 2014 a 24,78 en el año 2015 representando esto una variación de -74,1 puntos en cuanto a reporte de información.

alguna especie de estímulo a las administraciones locales que cumplan eficientemente con esta función[31].

La **Gestión Fiscal** es otra variable de instituciones, y como se señaló de las tres subvariables que la conforman: autonomía fiscal, capacidad de ahorro y la capacidad local de recaudo, la situación de la última es crítica, pues en esta ocupa la posición 23, lo que significa que la generación de ingresos propios para financiar programas y proyectos con base en estos recursos, es casi nula[32]. A nivel departamental, sólo los municipios de Girón y Socorro se encuentran entre los municipios sostenibles según el Índice de desempeño fiscal municipal 2015[33] siendo estos Girón y socorro por los siguientes aspectos:

Tabla 6. Municipios sostenibles fiscalmente en Santander, 2005.

Municipio	Autofinanciación de los gastos de funcionamiento	Respaldo del servicio de la deuda	Dependencia de las transferencias de la Nación y las Regalías	Generación de recursos propios	Magnitud de la inversión	Capacidad de ahorro	Indicador de desempeño Fiscal
Girón	32,58	8,11	60,62	93,48	88,37	61,14	79,86
Socorro	42,68	2,75	56,41	79,36	88,81	61,62	79,34

Fuente: Elaboración propia con base en la tabla 14 del Índice de desempeño fiscal municipal 2015.

Esta situación puede mejorar si desde el gobierno departamental, aunando esfuerzos con las autoridades locales, emprenden campañas educativas en relación al tributo, sus tarifas, bases gravables, declaraciones, sanciones, exenciones, beneficios, entre otros, además de la aplicación de sistemas de información más amigables que generen confianza y acercamientos con el contribuyente. Por otro lado, e igualmente necesario, es que la secretaría de Hacienda departamental mantenga convenio con las diferentes oficinas recolectoras de impuestos a nivel municipal, que permita la recopilación y actualización de bases de datos de los contribuyentes; y en conjunto, poder definir medidas para reducir la brecha tarifaria ajustando las tarifas nominales.

En cuanto **transparencia** las subvariables que la componen se encuentran en las posiciones 15 (transparencia uso de regalías) y 16 (índice de gobierno abierto), y las dos están estrechamente relacionadas con la calidad de los gobiernos de turno, pues en el primer caso puede significar la

[31] Cuando se hace el registro de información es importante tener en cuenta que según el año fiscal que se esté evaluando, los datos dependerán de si la administración saliente dejó la información completa o si la administración entrante cuenta de una manera completa con dicha información.

[32] La capacidad local de recaudo es de suma importancia ya que de este ejercicio depende el dinero necesario para el funcionamiento del Estado siendo el impuesto a la propiedad el más usado para esta financiación debido a su alta visibilidad y poca movilidad de la base. Sin embargo, con base en la posición de Santander se evidencia que la capacidad institucional del gobierno regional en cuanto recaudación y catastros todavía tiene mucho que mejorar.

[33] Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2015 Informe del Departamento Nacional de Planeación (Artículo 79 Ley 617 de 2000) https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Desempe%C3%B1o%20Fiscal%202015%20V.2016.11.09.pdf. Consultado el 24 de mayo de 2018.

existencia de factores de corrupción y/o falta de transparencia[34]. El indicador regalías evalúa el reporte de información a los diferentes sistemas que ayudan a determinar si la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, uso eficiente y destinación de los ingresos provenientes de las regalías, se están haciendo adecuadamente, siendo los resultados para Santander así:

Tabla 7. Reporte de información de Santander.

VARIABLE	TRIMESTRES				BARRA DE NIVEL Y CUMPLIMIENTO	RESULTADO
	I	II	III	IV		
Reporte cuentas - SGR	100.0	100.0	100.0	100.0		100.0
Reporte Gesproy - SGR	87.6	88.0	93.5	91.8		90.2
Reporte FUT - SGR	100.0	100.0	100.0	100.0		100.0
Oportunidad reporte cuentas - SGR	100.0	100.0	100.0	100.0		100.0
Oportunidad reporte Gesproy - SGR	99.1	100.0	99.6	100.0		99.7
Oportunidad reporte FUT - SGR	0.0	100.0	100.0	100.0		75.0
Consistencia de la información reportada	79.9	87.4	92.9	79.0		84.8
Consistencia en la programación de los proyectos	57.4	59.0	62.1	56.4		58.7
Total Regalías	**80.6**	**87.5**	**90.0**	**85.8**		**86.0**

Fuente: Tomado de Resultados del Índice de gobierno abierto (IGA) 2016.

El puntaje de las diferentes variables que componen este indicador se mantiene por encima del promedio, pero la consistencia en la programación de los proyectos, el cual fue bajo durante los 4 trimestres analizados, hizo que el promedio general cayera al representar un resultado de 58.7, es decir, que la Gobernación de Santander debe mejorar en este aspecto[35].

En cuanto **Seguridad y Justicia** existe un fenómeno importante de analizar en Santander, y es la manera en que las subvariables que componen esta variable se encuentran tan distantes las unas de las otras. Por un lado, la tasa de homicidios en el departamento se encuentra en la posición 2, siendo esto positivo ya que esta cifra es por cada 100.000 habitantes, en cambio, la eficiencia de la justicia se encuentra en una muy mala posición, el número 23 entre 26. No sólo lo anterior llama la atención en esta variable, también el hecho que Santander es el segundo

[34] Aunque a nivel de Santander, entre las dos subvariables no hay diferencias marcadas en cuanto a posiciones, si es de resaltar que, a nivel nacional comparado con los demás departamentos, estas posiciones no son muy alentadoras. La transparencia en el uso de regalías es un indicador dentro de la categoría Sistema de gestión administrativa y financiera según el Índice de gobierno abierto – IGA34 con la que se busca el fortalecimiento de la gestión preventiva y promoción de la transparencia. En Santander los resultados de esta categoría arrojan que la gobernación departamental se encuentra en la posición 12 de 32 con un puntaje de 81.0 equivalente a un rango medio (entre alto, medio y bajo) estando este resultado casi 5 puntos por encima del promedio nacional (76.6).

[35] El índice de gobierno abierto – IGA- es una herramienta diseñada por la Procuraduría General de la Nación precisamente para analizar el nivel de reporte de información que las entidades territoriales deben presentar a través de los sistemas de información del Estado y el nivel de avance de los requerimientos relacionados con la gestión y el cumplimiento de normas, que permiten promover la transparencia y el gobierno abierto con la que busca el fortalecimiento de la gestión preventiva y promoción de la transparencia Procuraduría General de la Nación, 2016. ´Índice de gobierno abierto – IGA´ disponible en: https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/7_%20IGA%20publicaci%C3%B3n%202016%20-%202017%20PPT(7).pdf. Consultado el 20 de abril de 2018-

departamento del país con mayor cantidad de jueces por cada 100.000 habitantes, pero la productividad de ellos, acompañados de la eficiencia de la justicia, y eficiencia en los mecanismos alternativos de justicia exponen resultados muy deficientes (posiciones a nivel país de 18, 17 y 23 respectivamente). La cobertura del aparato jurisdiccional de Santander con el fin de dar cumplimiento a los objetivos de la administración de justicia ´cuenta con 347 Despachos Judiciales, que atienden los conflictos a cargo de la Jurisdicción Ordinaria, Contenciosa Administrativa, Constitucional y Disciplinaria. El Sistema Jurídico tiene presencia en 89 Municipios, 8 Circuitos Judiciales, 2 Distritos Judiciales para la Jurisdicción Ordinaria y 1 Distrito Judicial para la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, 1 Consejo Seccional, conformada la estructura así: Sala Administrativa con dos Magistrados y la Sala Jurisdiccional Disciplinaria con tres Magistrados[36]. La siguiente tabla muestra el estado histórico de la administración de justicia para el periodo 2011 – 2016.

Tabla 8. Histórico de ingresos y egresos de la administración de justicio en Santander (2011-2016)

AÑO	INGRESOS EFECTIVOS	EGRESOS EFECTIVOS
2011	76.802	141.181
2012	97.846	97.966
2013	138.593	135.301
2014	103.957	103.883
2015	132.435	106.155
2016	148.398	131.328

Fuente: Elaboración propia con base en cuadro ´comportamiento histórico de inventario[37].

Los anteriores datos revelan que la eficiencia de la justicia en Santander, durante los años 2015 y 2016, en cuanto relación de números de casos ingresos efectivos frente a egresos efectivos disminuyó su margen de acción ya que más de 40 mil casos quedaron sin resolver. En Santander, y en general en todo el país, se hace urgente que se desarrollen planes de acción fuertes e inmediatos que ayuden a la descongestión de los procesos en los juzgados en donde la gestión conjunta entre los despachos judiciales con los jueces itinerantes e inspectores de policía redistribuyan las diligencias y permita reducir las cargas de procesos represados.

2. Las Instituciones en el Desarrollo territorial

Definitivamente incluir a las Instituciones como un ejercicio integrado a la búsqueda de una mayor competitividad y desarrollo del Departamento, es una necesidad que se materializa o no por la decisión de quienes se encuentran elaborando dichos planes como en este caso el Plan Regional de Competitividad, es decir, es una decisión que vale la pena contemplar y por qué no decirlo, de obligatorio cumplimiento debido a lo que representa en ciertas disposiciones. Después de todo el análisis realizado es menester decir que a las instituciones no se les puede dejar de lado,

[36] Informe rendición de cuentas Consejo seccional de la Judicatura de Santander. Disponible en: https://www.ramajudicial.gov.co/documents/2323098/12348781/Informe+de+Gesti%C3%B3n+2016+%28%23%29%28%23%29.pdf/3861288a-af19-4eae-833c-a5c6388051ad. Consultado el 23 de mayo de 2018.
[37] Informe rendición de cuentas Consejo seccional de la Judicatura de Santander. Disponible en: https://www.ramajudicial.gov.co/documents/2323098/12348781/Informe+de+Gesti%C3%B3n+2016+%28%23%29%28%23%29.pdf/3861288a-af19-4eae-833c-a5c6388051ad. Consultado el 23 de mayo de 2018.

cuando su importancia ha sido reconocida por instituciones como el Foro Económico Mundial, como uno de los requisitos básicos que los países deben abordar en las etapas tempranas de desarrollo, pues las instituciones representan el acompañamiento necesario para que el comportamiento económico de una sociedad se mantenga dentro de un marco normativo y jurídico que potencie la competitividad, el crecimiento económico y el desarrollo, al garantizar no únicamente la inversión y producción, sino también la libre competencia, la transparencia y la seguridad.

Dependiendo de la fuerza competitiva que desarrolle cada zona de Santander, se debe hacer un trabajo mancomunado entre los diferentes actores sociales y económicos, con las instituciones locales y departamentales encargadas de cada temática teniendo estas un lugar dentro de los planes regionales; y para demostrar esto, resta dar un ejemplo exitoso de como las instituciones articuladas pueden lograr un trabajo positivo para la región: Es el caso del Embalse de Topocoro, que más allá de la función económica que significa la producción de energía eléctrica, constituye todo un potencial turístico para Santander, y para que este potencial se desarrolle es necesario una articulación de diferentes instituciones para llegar a buenos resultados. El proyecto hidroeléctrico adquirió la licencia ambiental en el año 2000, y fue hacia el año 2009 cuando ISAGEN comienza a organizar mesas de trabajo con los líderes de los municipios[38], en las cuales las comunidades identifican que en el futuro embalse el turismo representa una opción de desarrollo y bienestar.

En este proceso de crear un hito turístico para la región, comienzan a trabajar diferentes actores representando una variedad de instituciones. Las alcaldías locales de los nueve municipios que hacen parte del área de influencia; la academia representada en la UNAB quien realiza el Estudio de factibilidad turística para el aprovechamiento y articulación del futuro embalse del proyecto hidroeléctrico Sogamoso y su zona de protección, la Policía del Departamento a través del grupo de Turismo que se despliega en la zona acompañada del Ejército Nacional que hace presencia en todos los municipios; la Gobernación de Santander que hace acompañamiento constante a través de la Secretaría de Planeación y Desarrollo con su Plan de ordenamiento del Embalse Topocoro; entre otras instituciones. Actualmente, el embalse de Topocoro ya es visitado por agencias de viajes nacionales e internacionales con el fin de conocerlo y ofrecer sus atractivos turísticos dentro de los planes de viaje; cuenta con aprobación de la Ordenanza 038 de 2017, por medio de la cual se adoptan los lineamientos y directrices contenidos en el plan de ordenamiento de la Central Hidroeléctrica Sogamoso; además en este embalse funcionará el primer CAI Flotante del país garantizando la seguridad para los turistas.

El ejemplo anterior, permite contextualizar una reflexión sobre este particular, y ella es que para articular las instituciones y que estás se conviertan en un factor estratégicos para el Desarrollo Territorial del Departamento de Santander es necesario que se piense desde las vocaciones productivas, las potencialidades productivas y las ventajas competitivas en relación con el factor territorial, es decir sobre la base de la construcción social y económica que caracteriza al territorio

[38] Los Santos, Girón, Lebrija, San Vicente de Chucurí, Betulia, Zapatoca, Barrancabermeja, Puerto Wilches y Sabana de Torres ya que son el área de influencia directa del Embalse.

en cuestión, como parte de parte integral de su historia y su cultura. En últimas hay que "nutrir" la planificación y administración territorial del departamento de Santander y por lo tanto es necesario hablar de "*competitividad territorial* como apuesta, donde las empresas compitan, en conjunto, a través de redes empresariales y eslabonamientos de cadenas productivas, donde el factor territorial, debe ser co-creador de un capital social e institucional favorable a la introducción de innovaciones" (Alburquerque, Dini, & Pérez, 2008) .

En este sentido es necesario traer a colación el concepto de competitividad sistémica territorial, el cual distingue cuatro niveles que son fundamentales para la competitividad como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 9. Competitividad e innovación sistémica territorial.

Nivel micro	Relativo a las empresas y sus estrategias, las cuales deben asegurar la innovación tecnológica y de gestión en las actividades productivas y en el tejido empresarial.
Nivel meso	Referido a las instituciones y organizaciones de apoyo a las empresas, que deben asegurar la creación de un entorno innovador para el desarrollo empresarial, integrando las políticas sectoriales
Nivel macro	Encargado de asegurar condiciones generales de estabilidad y de promover la adecuación de normas y marco regulatorio general.
Nivel meta	Que debe impulsar la capacidad de animación social y la concertación estratégica de los actores territoriales, promoviendo los valores y actitudes favorables al desarrollo y la capacidad emprendedora.

Fuente: Alburquerque, F., Dini, M., & Pérez, R. (2008). *Guía de aprendizaje sobre integración productiva y desarrollo económico territorial*. Instituto de Desarrollo Regional, Universidad de Sevilla.

Las instituciones entonces, deben ser el punto de conexión o las reglas de juego que permiten las actividades económicas y por tanto el desarrollo económico sostenible para el Departamento. Este documento espera que en el proceso de elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial de Santander, el cual se encuentra en formulación, se mejoren la estrategias de gobernanza intercambio, coordinación, control interacción y toma de decisiones a nivel territorial, cuyos instrumentos se encuentran debidamente establecidos en la Ley de Ordenamiento Territorial, en particular con el reordenamiento y autonomía del territorio, a partir del establecimiento de las Provincia Administrativas y de Planificación (PAP[39]) a partir de la definición de los proyectos estratégicos que allí se establecen como pre-requisito para su constitución.

[39] ARTÍCULO 16. Provincias administrativas y de planificación. Dos o más municipios geográficamente contiguos de un mismo departamento podrán constituirse mediante ordenanza en una provincia

3. La perspectiva de la Matriz DOFA.

3.1 Metodología

Teniendo en cuenta que el enfoque del Pilar Instituciones está orientado a determinar la gobernanza de la Competitividad, así como la capacidad de integración y establecimiento de buenas relaciones entre los actores de un territorio, se propone la construcción de un análisis DOFA con el fin de plantear un conjunto de estrategias que permitan un buen funcionamiento del Pilar de las Instituciones como componente fundamental del Plan Regional de Competitividad. El análisis DOFA se considera una herramienta de gran utilidad y para su elaboración se contará con las bases de datos construidas desde el Índice Nacional de Competitividad[40], así como la indagación en algunos estudios e investigaciones que ayuda explicar tanto las oportunidades y debilidades que se identifique a nivel interno, como las oportunidades y amenazas se registren a nivel externo[41]. De esta forma, el análisis DOFA, dará una perspectiva general de cómo se encuentra Santander y las herramientas de las que dispone –o carece- para desarrollarse y ser competitivo a nivel nacional, todo ello, orientado hacia el pilar Instituciones definido como uno de los requerimientos básicos dentro del Índice de Competitividad de cualquier territorio.

---

administrativa y de planificación por solicitud de los alcaldes municipales, los gobernadores o del diez por ciento (10%) de los ciudadanos que componen el censo electoral de los respectivos municipios, con el propósito de organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y la ejecución de proyectos de desarrollo integral, así como la gestión ambiental. Lo anterior no implicará que Municipios que no guarden continuidad geográfica y que pertenezcan a diferentes departamentos puedan desarrollar alianzas estratégicas de orden económico con el fin de comercializar sus bienes y servicios a nivel nacional e internacional. Parágrafo. Corresponde a las Asambleas Departamentales crear las provincias, previa autorización de los respectivos Concejos Municipales. Parágrafo. Los municipios que conformen la PAP deberán tener en cuenta para su financiación y funcionamiento los parámetros establecidos en la Ley 617 de 2000 y 819 de 2003 para los municipios que la conformen. En ningún caso las Provincias administrativas y de planificación podrán constituir circunscripción electoral especial dentro de la división político-administrativa territorial del país. https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/cartilla_ley_organica_de_ordenamiento_territorial.pdf

[40] Para este análisis se considerará al departamento de Santander como la "organización" y para la ejecución del análisis, se tendrán en cuenta los indicadores del pilar instituciones, los cuales se detallaron anteriormente en la Tabla 1 de este capítulo.

[41] El análisis DOFA en conjunto con otros estudios complementarios como el perfil de amenazas y oportunidades en el medio (POAM), el perfil competitivo (PC), el perfil de capacidades y fortalezas internas (PCI), y si es posible, una base de referencia del medio (Benchmarking), entre otros métodos de diagnóstico, presentan un panorama general de la organización dentro del medio en el cual se debe mover *(Amaya Correa, 2010).* El método DOFA, al concebirse como una herramienta de planeación estratégica, tiene por finalidad la integración de procesos que se anticipen o minimicen las amenazas del medio, el fortalecimiento de las debilidades de la organización, el potenciamiento de las fortalezas internas y el real aprovechamiento de las oportunidades. El resultado es un plan de trabajo conjunto e integrado a todo nivel de la organización, de tal manera que todas las actividades y compromisos se complementen para que los esfuerzos de la organización vayan en un solo sentido. Así las cosas, realizar únicamente el de diagnóstico (matriz DOFA) es limitarse a tomar una decisión sin alternativas posibles, o con alternativas sin evaluar (*Amaya Correa, 2010*).

Inicialmente hay que anotar que se parte de considerar la posición que ocupa Santander en el Índice Departamental de Competitividad 2017 en el contexto nacional, el tercer lugar, siendo Bogotá, la entidad territorial que ocupa el primer lugar, Antioquia el segundo y Caldas el cuarto lugar; pues con estas unidades deberá competir el Departamento, bien para ascender al segundo lugar como se ha propuesto en la actual proceso de Reformulación del Plan Regional de Competitividad, o para no descender sino logra un sistemático proceso de mejoramiento en aquellos pilares que todavía no juegan un rol importante en la dinámica de la competitividad departamental. Por ello, en algunos casos se hará referencia en términos comparativos con dichas entidades territoriales.

La matriz DOFA y su respectiva matriz de estrategias permite inferir, a partir del indicador instituciones en el IDC para el año 2017, que las Instituciones para el departamento tienen unas fortalezas y unas oportunidades que se deben identificar, para definir una estrategia de mejoramiento en los próximos años, además de establecer cuáles son las debilidades y las amenazas para el factor Instituciones para intervenir en la nueva agenda de planificación que se proyecta con la reformulación del Plan Regional de Competitividad para el Departamento de Santander.

Los cuatro componentes de la matriz DOFA se dividen en los aspectos de índole interno que corresponden a las fortalezas y las debilidades de los factores de competitividad del Departamento, y los aspectos externos, de contorno o del medio en el que se desenvuelve el mismo, en términos oportunidades y las amenazas *(Amaya Correa, 2010).*

2.2 **Matriz DOFA**

Cuadro 1. Matriz DOFA

MATRIZ DOFA	
Aspecto interno	Aspecto Externo
Fortalezas	**Oportunidades**
1.2 Gestión de regalías 2.1 Autonomía fiscal 2.3 Capacidad de ahorro 3.2 Transparencia en el uso de las regalías. 4.1 Tasa de homicidios 4.3 Tasa de extorsión 4.4 Jueces por cada 100.000 habitantes	En el año 2017 el departamento de Santander pasó al tercer lugar, desplazando al departamento de Caldas al cuarto lugar.
Debilidades	**Amenazas**
1.1 Eficacia, requisitos legales, capacidad administrativa y gestión. 2.2 Capacidad local de recaudo. 3.1 Índice de gobierno abierto. 4.2 Tasa de secuestro. 4.5 Eficiencia de la justicia. 4.6 Productividad de jueces. 4.7 Eficiencia de los mecanismos alternativos de justicia.	Para el año 2032 existe la posibilidad que Santander no se encuentre en el tercer puesto, sino posiblemente en un puesto inferior como consecuencia de un ritmo de crecimiento más lento que el algunos Departamentos de Colombia.

Fuente: Elaboración propia.

2.3 Matriz de estrategias

Cuadro 2. Matriz de estrategias.

MATRIZ DE ESTRATEGIAS	
Estrategias y Acciones DO	**Estrategias y Acciones DA:**
Para el año 2032 existe la posibilidad que Santander no se encuentre en el tercer puesto, sino posiblemente en un puesto inferior como consecuencia de un ritmo de crecimiento más lento que el algunos Departamentos de Colombia. 1.1 Eficacia, requisitos legales, capacidad administrativa y gestión. 2.2 Capacidad local de recaudo. 3.1 Índice de gobierno abierto. 3.2 Transparencia en el uso de las regalías. 4.2 Tasa de secuestro. 4.5 Eficiencia de la Justicia. 4.6 Productividad de jueces. 4.7 Eficiencia de los mecanismos alternativos de justicia.	Para el año 2032 existe la posibilidad que Santander no se encuentre en el tercer puesto, sino posiblemente en un puesto inferior como consecuencia de un ritmo de crecimiento más lento que el algunos Departamentos de Colombia. 1.1 Eficacia, requisitos legales, capacidad administrativa y gestión. 2.2 Capacidad local de recaudo. 3.1 Índice de gobierno abierto. 3.2 Transparencia en el uso de las regalías. 4.2 Tasa de secuestro. 4.5 Eficiencia de la justicia. 4.6 Productividad de jueces. 4.7 Eficiencia de los mecanismos alternativos de justicia.
Oportunidad de identificar cual es el (o los) indicador(es) que le restan competitividad al departamento de Santander.	El reconocimiento del alto nivel de ineficiencia en las Instituciones del Departamento, puede ser el punto de partida para mejorar las Instituciones del Departamento, además de darle la importancia a las instituciones en el Desarrollo Territorial del Departamento.
Estrategias y Acciones FO	**Estrategias y Acciones FA**
En el año 2017 el departamento de Santander pas al tercer lugar, desplazando al departamento de Caldas al cuarto lugar. 1.2 Gestión de regalías. 2.1 Autonomía fiscal. 2.3 Capacidad de ahorro. 4.1 Tasa de homicidios. 4.3 Tasa de extorsión. 4.4 Jueces por cada 100.000 habitantes.	Para el año 2032 existe la posibilidad que Santander no se encuentre en el tercer puesto, sino posiblemente en un puesto inferior como consecuencia de un ritmo de crecimiento más lento que el algunos Departamentos de Colombia. 1.2 Gestión de regalías. 2.1 Autonomía fiscal. 2.3 Capacidad de ahorro. 4.1 Tasa de homicidios. 4.3 Tasa de extorsión. 4.4 Jueces por cada 100.000 habitantes.
Mejorar los indicadores de instituciones podría significar una mejor posición para el Departamento.	Incremento del conocimiento que hizo que un indicador aumentara las posibilidades de mejorar las condiciones en el Departamento, mientras que se hace necesario mejorar los indicadores de amenaza para el Departamento.

Fuente: Elaboración propia.

Bibliografía

Alburquerque, F., Dini, M., & Pérez, R. (2008). *Guía de aprendizaje sobre integración productiva y desarrollo económico territorial.* Sevilla: Universidad de Sevilla.

Amaya Correa, J. (04 de 2010). *El método DOFA, un método muy utilizado para diagnóstico de vulnerabilidad y planeación estratégica.* Recuperado el 05 de 04 de 2018, de El Prisma: http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/portal/sites/default/files/8.%20M%C3%A9todo%20DOFA%20para%20diagn%C3%B3stico.pdf

Banco de la República. (s.f.). *Historia de las Instituciones en Colombia.* Recuperado el 02 de 04 de 2018, de Banrepcultural: http://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php/Historia_de_las_instituciones_en_Colombia

Benzaquen, J., del Carpio, L. A., Zegarra, L. A., & Valdivia, C. A. (2010). Un índice regional de competitividad para una País. *Cepal*, 69-86.

Bonilla Uribe, M. J., & Martínez Gallego, M. A. (2009). *Análisis de la metodología para evaluar la competitividad: caso Foro Económico Mundial y realidad empresaria colombiana,.* Bogotá: Universidad de Rosario.

Burbano Vallejo, E. L., González Cabo, V., & Moreno, E. (2015). La competitividad como elemento esencial para el desarrollo de las regiones. Una mirada al Valle del Cauca. *Gestión & Desarrollo*, 51-78.

Burbano, L., & González, V. (2011). La competitividad como elemento esencial para el desarrollo de las regiones. *Revista Gestión y Desarrollo*, 51-78. Recuperado el 28 de 02 de 2018, de https://www.usbcali.edu.co/sites/default/files/2_competitividadvalle.pdf

Cann, O. (12 de 10 de 2016). *¿Qué es la competitividad?* Recuperado el 05 de 04 de 2018, de Foro Económico Mundial: https://www.weforum.org/es/agenda/2016/10/que-es-la-competitividad/

Coase, R. (1994). *La empresa, el mercado y la ley.* Madrid: Alianza Editorial. Recuperado el 26 de 02 de 2018, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-33802012000100000

Comisión Regional de Competitividad. (2007). *Plan Regional de Competitividad.* Recuperado el 01 de 02 de 2018, de Santander Competitivo: http://santandercompetitivo.org/biblioteca-8-7/competitividad-santander.htm

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2008). *Documento COMPES 3527.* Bogotá: Departamento Nacional de Planeación .

Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia. (2006). *Documento Compes 3439.* Bogotá: Departamento Nacional de Planeación .

Consejo Privado de Competitividad 2017. (2017). *Informe nacional de competitividad.* Bogota: Punto aparte.

Consejo Privado de Competitividad. (s.f.). *Índice Departamental de Competitividad.* Recuperado el 05 de 04 de 2018, de Compite: https://compite.com.co/idc/

Corporación Andina de fomento. CAF, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Consejo Privado de Competividad; Hans Peter Knudsen Quevedo, , Consejo Asesor General. (2010). *Adónde queremos llegar: Visión 2032 y principales estrategias.* Bogotá: Universidad del Rosario.

Corporación Andina de fomento. CAF, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Consejo Privado de Competividad; Hans Peter Knudsen Quevedo, Consejo Asesor General. (2010).

Competitividad e instituciones en Colombia, balance y desafíos en áreas estratégicas. Bogotá: Universidad del Rosario.

Gogova, S. (19 de 01 de 2015). *¿Por qué no somos competitivos?* Recuperado el 05 de 04 de 2018, de CincoDías, El País: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2015/01/19/empresas/1421678380_321032.html

Informe Monitor. (1992). Creando la Ventaja Competitiva de ColombiaEstudio contratado por el Gobierno Nacional y las Cámaras de Comercio . *Antioqueña de Economía y Desarrollo*.

Melo, J. O. (s.f.). *Instituciones de Colombia: una historia inconclusa.* Recuperado el 02 de 04 de 20118, de Banrepcultural: http://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-145/instituciones-de-colombia-una-historia-inconclusa

North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Per-formance.* . Cambridge University. Recuperado el 26 de 02 de 2018, de www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/4/15434/north90.doc

ONU CEPAL. (2001). *Elementos de competitividad sistémica de las pequeñas y medianas empresas (PYME) de Istmo centroamericano.* . Estudios y perspectivas - sede subregional de la CEPAL en México. Obtenido de https://www.cepal.org/es/publicaciones/4972-elementos-competitividad-sistemica-pequenas-medianas-empresas-pyme-istmo

Ramírez, J. C., & De Aguas, J. M. (2017). *Escalafón de la competitividad de los departamentos de Colombia.* Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Oficina de la CEPAL en Bogotá., Bogotá. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43156/1/S1800010_es.pdf

Rosende, F. (2008). Las instituciones en el crecimiento económico. *Revista Estudios Públicos*, 25-55. Obtenido de https://cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304094639/rev111_rosende_crecimiento.pdf

Samans, R. (s.f.). The Global Competitiveness Report 2015-2016. Recuperado el 28 de 02 de 2018, de http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/institutions/

Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, tecnología e innovación. (28 de 03 de 2018). *Colombia Competitiva*. Obtenido de Colombia Competitiva: http://www.colombiacompetitiva.gov.co/sncei/Paginas/indicadores-internacionales-igc.aspx