

**APLICABILIDAD DE LA POLÍTICA NACIONAL DE COMPETITIVIDAD PARA  
EL DEPARTAMENTO DEL VAUPÉS**

**AUTORAS**

**AURA HELENA ACEVEDO VARGAS**

**MONICA ANDREA ULLOA RUIZ**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA**

**FACULTAD DE DERECHO**

**MAESTRÍA EN DERECHO ECONÓMICO**

**BOGOTÁ D.C. 2018**

**APLICABILIDAD DE LA POLÍTICA NACIONAL DE COMPETITIVIDAD PARA  
EL DEPARTAMENTO DEL VAUPÉS**

**AUTORAS**

**AURA HELENA ACEVEDO VARGAS**

**MONICA ANDREA ULLOA RUIZ**

**Presentado para optar al título de Magíster en Derecho Económico**

**DIRECTORA**

**ADRIANA ROJAS MARTÍNEZ**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA**

**FACULTAD DE DERECHO**

**MAESTRÍA EN DERECHO ECONÓMICO**

**BOGOTÁ D.C. 2018**

Nota de Advertencia. “La Universidad no se hace responsable por los conceptos emitidos por sus alumnos en sus trabajos de tesis. Solo velará por que no se publique nada contrario al dogma y a la moral católica y por que las tesis no contengan ataques personales contra persona alguna, antes bien se vea en ellas el anhelo de buscar la verdad y la justicia”

## Tabla de contenido

I.	<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	10
II.	<b>1. COMPETITIVIDAD EN COLOMBIA</b> .....	16
1.1.	Acercamiento conceptual a la competitividad.....	16
1.1.1.	Índices para medir la Competitividad .....	19
1.1.2.	Discusión.....	21
1.2.	Desarrollo de la Política Nacional de Competitividad en Colombia.....	23
1.2.1.	La Revolución Pacífica (1990 -1994) .....	24
1.2.2.	El Salto Social (1994 -1998) .....	29
1.2.3.	Cambio para Construir la Paz (1998-2002).....	32
1.2.4.	Hacia un Estado Comunitario (2002-2006) y Estado Comunitario: Desarrollo para Todos (2006-2010).....	36
1.2.5.	Prosperidad para Todos (2010-2014) y Todos por un Nuevo País (2014-2018).....	43
1.3.	Resultados de la Política Nacional de Competitividad.....	45
III.	<b>2. EL VAUPÉS: ENTRE LA ECONOMÍA TRADICIONAL Y LA COMPETITIVIDAD</b> 51	
2.1.	El derecho económico y las diferentes formas de economía.....	51
2.2.	Breve descripción del departamento del Vaupés .....	53
2.3.	Competitividad en el departamento del Vaupés.....	54
2.4.	Los Planes Integrales de Vida de los indígenas del Vaupés.....	63
2.4.1.	La competitividad vista desde los Planes Integrales de Vida de los indígenas del Vaupés	65
2.4.1.1.	Plan Integral de Vida de la Asociación de Capitanes de la Zona Unión Indígena del Papury “ACAZUNIP” .....	66
2.4.1.2.	Plan Integral de Vida Indígena trazado por la Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas Yuruties del Vaupés “ASATRAIYUVA” .....	68
2.4.1.3.	Plan Integral de Vida Indígena trazado por la Asociación Organización Zona Central Indígena de Mitú “OZCIMI” .....	69
2.4.1.4.	Plan Integral de Vida Indígena de la Asociación Unión de Indígenas Cubeo del Cuduyary “UDIC” .....	70
2.4.2.	Análisis integral de la competitividad en los Planes de Vida Indígena del Vaupés ..	71
IV.	<b>3. UNA MIRADA A LA COMPETITIVIDAD EN EL VAUPÉS DESDE LA DIVERSIDAD ÉTNICA</b> .....	74
3.1.	La Antropología económica y su relación con las economías primitivas .....	75
3.2.	Comprensión de la Política Nacional de Competitividad a la luz de la Antropología económica .....	77

V. CONCLUSIONES .....	86
VI. REFERENCIAS .....	89

### Índice de gráficas y tablas

Gráfica 1. Medición del Foro Económico Mundial (IGM 2007-2017).....	39
Gráfica 2. Medición de los indicadores IGM, IMD y DB (2006-2017).....	39
Gráfica 3. IDC de 4 departamentos entre 2014 y 2017 según el CPC.....	42
Tabla 1. Ubicación de cuatro departamentos en competitividad según el CPP.....	41
Tabla 2. Pilares en los que menor calificación obtuvo el Vaupés en el índice de competitividad del CPC 2017.....	47

### Abreviaturas

Comités Asesores Regionales de Comercio Exterior	CARCEs
Consejo Nacional de Política Económica y Social	CONPES
Consejo Privado de Competitividad	CPC
Consejo Regional de Competitividad	CRC
Plan Departamental de Desarrollo	PDD
Plan Integral de Vida	PIV
Política Nacional de Competitividad	PNC
Política Nacional de Productividad y Competitividad	PNPC
Tratado de Libre Comercio	TLC

## I. INTRODUCCIÓN

A partir de 1990 Colombia abandona el régimen de sustitución de importaciones entrando en la dinámica del comercio internacional y, por tanto, enfrentándose a los retos propios que le demandaban abrirse paso en el mercado y poder competir en contra de sus rivales en el exterior, dicha dinámica obligó al aparato productivo, a la industria y al mismo gobierno a tomar decisiones respecto a la forma como afrontarían la apertura económica.

En la toma de dichas decisiones, el país se encontró con la competitividad como eje vertebral del mercado internacional y ante la necesidad de dejar atrás el valor que se les otorgaba a las ventajas comparativas, para emprender un nuevo camino en la creación de ventajas competitivas que lo sostuvieran en el mercado y lo llevaran a un paulatino crecimiento económico reflejado en mayor bienestar para los colombianos.

La competitividad adquirió así, una importancia incomparable en los Planes Nacionales de Desarrollo, en la normatividad y en el progreso del país, requiriendo de una estructura organizacional que brindara la posibilidad de detectar necesidades, buscar soluciones y ejecutar políticas. Bajo tal lógica se creó en principio el Consejo Nacional de Competitividad, sucedido más tarde por la Comisión Mixta de Comercio Exterior, por la Alta Consejería Presidencial para la Competitividad y la Productividad y recientemente por la Comisión Nacional de Competitividad e Innovación.

Sin dejar de lado las políticas a nivel nacional, ha sido constante de los diferentes gobiernos poner su atención en los entes territoriales, ubicándolos como epicentro de los programas y estrategias trazadas en torno a la competitividad, esto, como consecuencia de la opinión de diversos estudios y expertos que consideran que las regiones deben identificar sus

propias fortalezas y oportunidades, bajo el entendido que tal conocimiento es esencial al momento de crear y explorar sus ventajas competitivas.

Pese a dichos esfuerzos, en algunas regiones las estrategias no han contado con el éxito esperado, dejando rezagados a algunos departamentos en términos de competitividad que se reflejan en serios atrasos en los resultados de los índices de condiciones básicas, eficiencia, sofisticación e innovación. Este es el caso del Vaupés, ente territorial, creado a partir de la Constitución de 1991, el cual en el Índice Departamental de Competitividad (IDC) auspiciado por el Consejo Privado de Competitividad para el año 2017, resultó en la última posición entre 32 departamentos evaluados.

Según el Plan de Desarrollo Departamental (2016-2019) el Vaupés cuenta con una población en su mayoría indígena, tiene unos indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) por encima del índice nacional, sumado a que su ordenamiento territorial está agrupado por zonas de reserva forestal, parques nacionales y resguardos indígenas (Gob. Vaupés. 2016, p. 3), erigiendo a este departamento como un ente territorial que requiere de un enfoque diferencial en el diseño y ejecución de estrategias para su desarrollo, aún más cuando se constata que la cosmovisión de sus habitantes no es asimilable a la de la mayor parte de la población colombiana, a propósito de sus características culturales y de su origen histórico.

Todo ello lleva a evaluar la aplicabilidad de la Política Nacional de Competitividad y a repensar la forma como se ha concebido el concepto de “competitividad” en el país y la búsqueda de soluciones que permitan armonizar la autonomía de los pueblos indígenas con la competitividad como eje fundamental para el desarrollo de la nación y del mismo departamento del Vaupés.

Con base en lo anterior, el objetivo de la presente investigación se encamina a evaluar la aplicabilidad de la Política Nacional de Competitividad en el departamento del Vaupés, sugiriendo elementos que puedan ser utilizados como claves para la adopción de un enfoque diferencial en el que los pueblos indígenas asimilen el concepto de competitividad dentro de sus Planes Integrales de Vida, sin que esto *per se* signifique una vulneración a su autonomía, a la diversidad étnica y mucho menos a su visión de desarrollo.

Para cumplir el mencionado cometido, se tendrá como faro el derecho económico como base conceptual en el que se revisa la intervención del Estado en la economía, a su vez se utiliza herramientas de la antropología económica, esta última con el fin de revisar las diferencias entre la economía tradicional de los pueblos indígenas y la dinámica de la economía moderna en la que está incrustada la competitividad.

En este sentido, la tesis estará estructurada en tres capítulos, en el primero de ellos se hará un bosquejo referencial acerca de la comprensión de la competitividad y se sintetizará una definición que concilie las fuentes consultadas. Con posterioridad se contextualizará la Política Nacional de Competitividad, haciendo un barrido histórico desde 1990, año en el cual Colombia elimina el sistema de sustitución de importaciones y abre sus mercados. De allí se pretende extraer el valor que se le ha dado a las regiones en la elaboración de las estrategias para el posicionamiento del país en los mercados internacionales y la definición de competitividad que han asumido los gobiernos centrales desde la apertura económica.

A su vez, en el mencionado recorrido histórico, se analizarán los siete Planes Nacionales de Desarrollo que han sido implementados en el país desde el gobierno de César Gaviria (1990-1994) hasta el adoptado en el segundo mandato de Juan Manuel Santos (2014-2018), instrumentos, en los que como se verá, han quedado plasmados los derroteros, metas

y objetivos perseguidos por las distintas administraciones. De ellos, se pretende identificar la forma como se ha asumido la competitividad, el balance que se evidencia respecto al estado de la competitividad, las problemáticas a ella asociada, así como las soluciones, instrumentos y estrategias propuestas desde la Presidencia, el Congreso y los organismos de planeación nacional para la corrección de las falencias detectadas.

El primer capítulo concluirá, mostrando como, a pesar de las diferencias de acentuación y de enfoque, todos los gobiernos desde 1990 hasta 2018 han ubicado a la competitividad en una posición privilegiada al momento de pensar en el desarrollo del país, sin que en todo caso, dichos esfuerzos hayan tenido resultados homogéneos, en el tiempo ni el espacio; toda vez que así como departamentos como Antioquía y Cundinamarca han tenido avances significativos, otros territorios como Vichada y Vaupés mantienen un marcado atraso, que no sólo se ve asociada a la comprensión económica de la competitividad, sino a la visión social de los derechos fundamentales.

Con base en lo anterior, en el segundo acápite, se revisarán los Planes de Desarrollo Departamental del Vaupés a fin de comprender las particularidades de este ente territorial. Así mismo, con el objetivo de reconocer la concepción que las comunidades indígenas tienen respecto al comercio y cómo es asimilado por ellas el concepto de competitividad, se consultarán los Planes Integrales de Vida, instrumentos que han sido usados por los pueblos indígenas y que se podrían equiparar a los planes de desarrollo de las entidades territoriales como departamentos y municipios – al no haber sido promulgada la ley de conformación de las Entidades Territoriales Indígenas-.

Es así como, el segundo capítulo después de examinar cuatro de los Planes Integrales de Vida Indígena de las comunidades del Vaupés, rematará con un análisis integral de estos



instrumentos, concluyendo que las dinámicas, lógicas y modos de vida existentes en el Vaupés, tales como su economía tradicional y de autoconsumo, sugieren una tensión entre la visión central de desarrollo asociado al comercio y por tanto a la competitividad, con la cosmovisión que los indígenas vaupenses tienen del desarrollo y sus prácticas de comercio, tensión que a su vez ha llevado a los gobiernos a entender que los territorios que no pueden mostrarse competitivos, bien sea por su configuración geográfica, demográfica o cultural, no “merecen” la garantía de sus derechos, lo que lleva a desfigurar el concepto de competitividad, o lo que es lo mismo, a ver en la competitividad un fin y no un medio para el bienestar general.

En el tercer capítulo, se empleará la antropología económica como herramienta instrumental para la comprensión y solución de esta tensión, haciendo visibles los efectos negativos que genera para la política pública de competitividad, el desconocer las prácticas de vida que tienen las comunidades a las que va destinada, como lo son su forma de comercio, sus hábitos, costumbres y en general la visión del mundo que éstas poseen, más aún si se tiene en cuenta que dichos efectos pueden incluso derivar en la vulneración de principios contenidos en la Constitución Política, como lo es la obligación del Estado en reconocer y proteger la diversidad étnica de la nación.

Esto último bajo el entendido, que introducir forzosamente políticas como la competitividad surgida en el seno de la cultura occidental, puede ocasionar una ruptura o intromisión del Estado en los esquemas de vida adoptados por los indígenas.

No obstante, al finalizar el tercer capítulo se sugiere una posible solución, colocando de presente que una comprensión amplia de la competitividad puede ser compatible con la autonomía de las comunidades indígenas, más aún cuando en los Planes Integrales de Vida,

se constataron algunos indicios que señalan prácticas incipientes de comercio, compatibles con la economía de mercado, haciendo en todo caso énfasis, que sin importar la forma como sea implementada la competitividad, el Estado no puede confundir la creación de ventajas competitivas con su deber de proteger los derechos fundamentales que es reconocida a todos los colombianos.

Para el cierre, se ofrecerán algunas conclusiones que sinteticen los hallazgos de la investigación.

## II. CAPITULO 1

### 1. COMPETITIVIDAD EN COLOMBIA

#### 1.1. Acercamiento conceptual a la competitividad

Antes de entrar a examinar cómo se ha desarrollado la Política Nacional de Competitividad en Colombia, sus instrumentos e institucionalidad, es pertinente hacer un breve acercamiento teórico al concepto de competitividad, identificando la importancia de la misma para los países, sus distintos niveles de comprensión y los diferentes enfoques en los que la misma se hace aplicable.

Lo primero que habrá de afirmarse es la ambigüedad del concepto, en la medida en que la doctrina no ha sido uniforme al definirla y, al observar a través de la utilización que de ella se hace en los diferentes textos que su alcance en algunas ocasiones se reserva con exclusividad a un enfoque económico y en otras a un entorno extendido a lo social, jurídico y político.

Desde un enfoque estrictamente económico, “la competitividad puede entenderse (...) mediante un mapa, o una red de conceptos articulados, cuyo objetivo es el mismo con cualquier definición del término: conquistar, mantener y ampliar la participación en los mercados” (Müller, G. 1995, p. 138) o en términos más simples como “la capacidad de un país, un sector o una empresa particular, de participar en los mercados externos” (Feenstra, 1989 citado en Müller, G. 1995, p. 139).

De las anteriores definiciones y siguiendo de cerca a Ferrari (2008, p. 49), la competitividad desde una óptica económica se identifica con la capacidad para competir

contra otros productores, ya sea en el mercado local o en el mercado internacional, en este último caso se dirá que la economía del país es competitiva en cuanto sus productores son capaces de ingresar al mercado internacional y de mantenerse en él.

De otra parte, una definición amplia acerca de la competitividad es aquella que se refiere a las condiciones sociales, políticas y legales para el desarrollo de la actividad económica en un entorno determinado, en especial de un país, autores como Fernández, Hernández y Martínez (2010) indican que la competitividad se refiere “a la capacidad que muestran los países o regiones para incrementar de forma permanente la disponibilidad de bienes y servicios de sus habitantes, de tal forma que el concepto de competitividad tiene como resultado final el crecimiento económico” (p. 1).

Según ésta última definición, la competitividad debe estar asociada a los diferentes factores que de manera directa o indirecta inciden en la capacidad de proyección del país en ingresar a los mercados internacionales, es decir, el concepto se amplía no sólo al fin económico deseado, sino a la valoración y fortalecimiento de las condiciones necesarias para alcanzarlo. Dicha posición se asume, al entender que es imposible por parte de un país ser competitivo, si a su vez no se pretende por parte de sus gobiernos incrementar la participación política de los habitantes, asegurar la estabilidad de sus instituciones, garantizar la protección de los derechos, entre otros factores que se analizarán más adelante (Consejería Económica y de Competitividad. 1997, p. 15).

Sin embargo y con independencia del enfoque que se adopte, la competitividad puede asumirse a partir de diferentes niveles o dimensiones de acuerdo con el contexto en el que se aplique, pudiendo ser sujetos de la misma, las empresas, los sectores o los países.

En cuanto a la competitividad de las empresas y de los sectores, ésta se refiere a la capacidad de una determinada unidad económica o conglomerado industrial de las mismas, de permear y mantenerse en el mercado como consecuencia de ventajas creadas y que le permiten competir con sus rivales, a partir de la adecuada asimilación de su entorno (infraestructura), la eficiente utilización del capital y de la mano de obra (productividad) y la aplicación oportuna e innovadora del conocimiento y experiencias acumuladas (tecnología) (Villamizar, M. 2011).

Respecto a la aplicabilidad de la competitividad a nivel país, Ferrari (2008) afirma que “la economía nacional es competitiva internacionalmente cuando, en términos generales, los productores nacionales, pueden concurrir favorablemente y exportar al mercado internacional” (p 49).

No obstante, no puede perderse de vista la crítica que Krugman expuso en 1994, frente al uso del término competitividad aplicada con relación a los países, al decir, que la “competitividad es una palabra sin sentido cuando se aplica a la economía nacional”, y agrega que, “la obsesión por la competitividad es tan engañosa como peligrosa” (Krugman, P. 2004, p.29) todo ello después de explicar porque pensar y hablar en términos de competitividad podría tener como consecuencia (i) el derroche del gasto público (ii) favorecer el proteccionismo económico y (iii) promover políticas públicas ineficientes.

Por lo anterior, se comparte la posición de Lombana y Rozas (2009, p. 13) al decir que “para superar este debate sería más acertado referirse al “ambiente competitivo de la nación”, más que a la “competitividad de las naciones”, sin que tal posición modifique el análisis que en adelante se hará sobre el objeto de estudio de la presente investigación, sino por el contrario enriqueciéndola, al entender que los países pueden crear la institucionalidad

y las condiciones para que sus empresas o productores puedan ingresar al mercado nacional o internacional, pero como tal, no compiten con las demás naciones de forma individual.

En armonía con tal derrotero en 1992 el Council of Competitiveness significó la competitividad como “la capacidad para producir bienes y servicios que respondan a los mercados internacionales, facilitando al mismo tiempo a los ciudadanos (norteamericanos) el disfrute de un nivel de vida cada vez más alto a largo plazo” (Medina, J. 1998, p. 16).

### **1.1.1. Índices para medir la Competitividad**

Para explorar una definición más exacta al término “competitividad”, es necesario analizar cada uno de los componentes que integran los indicadores o índices que miden la competitividad a nivel global, extrayendo la forma como ésta es concebida, sin dejar de lado, que precisamente son dichos parámetros los que son considerados por los gobiernos al momento de evaluar el éxito de las Políticas Públicas implementadas para el mejoramiento de la posición competitiva del país respecto a sus pares internacionales.

En tal sentido, uno de los principales indicadores es el Global Competitiveness Report auspiciado por el Foro Económico Mundial, para el cual la competitividad es “el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de una economía la que a su vez establece el nivel de prosperidad que la economía puede alcanzar” (Foro Económico Mundial. 2017, p. 23), para su determinación se contemplan 114 indicadores agrupados en 12 pilares, tales como, las condiciones de las instituciones, la infraestructura, el ambiente macroeconómico, la salud, la educación primaria, el tamaño del mercado, la innovación, la sofisticación, entre otras.

A su turno, el International Institute for Management Development (IMD) publica cada año el World Competitiveness Yearbook, el cual clasifica a los países bajo observación, de acuerdo con la forma cómo administran sus competencias para lograr una mayor creación de valor. Para efectuar tal medición el IMD valora: (i) el desempeño económico, (ii) la eficiencia del gobierno, (iii) la eficiencia comercial o de los negocios y (iv) la infraestructura (IMD, 2015). Lo anterior, bajo la comprensión que la competitividad de las naciones “es un campo de conocimiento económico, que analiza los hechos y las políticas que dan forma a la capacidad de una nación para crear y mantener un ambiente que sostenga más creación de valor para sus empresas y, en última instancia, para su gente” (IMD. 2016, p. 1)

El último indicador internacional relacionado con la competitividad es el Ease of Doing Business Index (DB) desarrollado y publicado por el Banco Mundial y que como su nombre lo sugiere, revisa la facilidad para hacer negocios en un país determinado; si bien este índice no registra como tal los estándares directos que inciden en la competitividad, su importancia práctica se encuentra en la relación entre las posibilidades para abrir o ejecutar proyectos productivos o ejercer actividades mercantiles y su incidencia inmediata con el ambiente competitivo, tal y como fue explicado líneas atrás.

Es de resaltar que el comportamiento del DB entre 2006 y 2008 fue determinante en los lineamientos trazados por la Política Nacional de Competitividad y Productividad acogida a través del Conpes 3527, adicionado a su importancia en términos prácticos para la investigación, al ser uno de los pocos índices que evalúa, además de la posición de los países a nivel global, el desarrollo de las ciudades al interior de los mismos, ello según los resultados de la medición en cuatro indicadores: (i) la apertura de una empresa medida en términos de costos (tiempo y trámites), así como las barreras de entrada para emprender un nuevo negocio

(ii) el registro de propiedades que refleja la medición de costos de transacción para realizar operaciones respecto a la titularidad de un bien (iii) obtención de permisos, en el que se condensan los procedimientos que se requieren para la ejecución de un proyecto de infraestructura destinado a operaciones comerciales y (iv) pago de impuestos.

A nivel nacional el Consejo Privado de Competitividad (CPC) publica anualmente y desde el 2007 el informe privado de competitividad, en él se evalúan aspectos como la bancarización y la asignación eficiente del ahorro, la formalización laboral y empresarial, el sistema tributario y el estado de la ciencia, la tecnología y la innovación, entre otros (CPC. 2008, p.26), adicionalmente se hacen algunas recomendaciones al gobierno para fortalecer aspectos que contribuyan a mejorar las condiciones del entorno para el crecimiento económico. Al igual el CPC publica desde 2013, el índice Departamental de Competitividad a partir de la medición del desarrollo en criterios que se consideran esenciales para el desarrollo y estimulación de la competitividad en las diferentes regiones del país. Las conclusiones de dicho informe han servido de fuente al gobierno para adoptar políticas y lineamientos para conjurar las problemáticas que respectan a la competitividad en el país.

### **1.1.2. Discusión**

Como puede observarse, el concepto de competitividad, además de ser ambiguo en su definición, presenta discusiones respecto a su aplicación y a los aspectos que comprende, sin embargo, a manera de síntesis de las definiciones citadas puede afirmarse que a nivel global se entiende que éste se encuentra relacionado con las condiciones exógenas y endógenas en las que se desarrolla la actividad productiva de un país y la consecuente potencialidad o facilidad con la que sus productores pueden permear los mercados externos, propiciando el bienestar general de sus habitantes vía un mayor crecimiento económico.



Tal síntesis además de comprender los elementos hasta ahora extraídos, es asimilable a la contenida en el documento Conpes 3439 de 2006, en el cual el Consejo Nacional de Política Económica y Social entendió por competitividad “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” añadiendo que ella “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” (CONPES. 2006, p. 1)

Significado que es reforzado por el Conpes 3527 de 2008 en el cual se adoptó la Política Nacional de Competitividad y Productividad asumiendo que “la competitividad se entiende como un complemento a las condiciones de entorno para el crecimiento” (2008, p.5), es decir, la competitividad más que referirse a un resultado, se concentra en las condiciones para que los actores económicos tengan la capacidad de competir en contra de sus rivales.

Por todo ello se destaca, que la noción ofrecida por la doctrina y las diferentes instituciones internacionales está estrechamente vinculada al surgimiento de la economía moderna en especial al modelo de la “economía de mercado”, en el que los productores buscan incrementar su participación para obtener mayores ganancias, originando una pugna competitiva que a su vez resulta beneficiosa para los consumidores, los gobiernos e incluso para los otros competidores (Mankiw, G. 2015, p. 136-151)

Al reflexionar respecto a la definición sintetizada, se percibe que la competitividad es asumida como un concepto estático e inflexible, que no atiende a las condiciones del entorno

y del territorio en el cual es aplicada y medida, impidiendo a su turno ser pensada en contextos cuya cosmovisión no se identifica con el modelo de la economía de mercado y en los cuales las dinámicas sociales son diferenciales.

Justamente el objeto de la presente investigación pretende evidenciar que a lo largo de los años los gobiernos, aunque han comprendido la necesidad de vincular a los territorios a las políticas de competitividad, al parecer no han detectado que la definición de dicho concepto debe revisarse a fin de adaptarlo a las comunidades en las que intenta aplicarse, aún más cuando sus dinámicas originarias de comercio son ajenas al mercado internacional.

## **1.2. Desarrollo de la Política Nacional de Competitividad en Colombia**

Con el fin de identificar cómo se ha abordado la competitividad en Colombia, las formas e instrumentos desde los cuáles ha sido comprendida y administrada, a continuación, se describirá la manera en que desde los Planes Nacionales de Desarrollo ha sido concebida. Ello se hará mediante el análisis de los Planes, su articulación con la reglamentación y las instituciones creadas para el diseño, proyección y ejecución de la Política Nacional de Competitividad, haciendo hincapié en el rol que se le atribuyó a las regiones, a los departamentos y a los municipios en la ejecución de las estrategias para el logro de un ambiente competitivo a nivel país.

La contextualización y análisis de dichos documentos se delimitará a partir de 1990, año en el cual se dio la apertura económica y culminará en el Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un Nuevo País” correspondiente al periodo presidencial 2014-2018, haciendo salvedad en que el estudio de los instrumentos de planeación concernientes a los dos

cuatrienios de los presidentes Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos se efectuarán de manera conjunta obedeciendo a su reelección.

### **1.2.1. La Revolución Pacífica (1990 -1994)**

Antes de entrar a analizar el Plan Nacional de Desarrollo para el cuatrienio 1990-1994 presentado por el gobierno de César Gaviria Trujillo en lo atinente a la competitividad, es imprescindible exponer el entorno y el cambio institucional por el que atravesaba el país en dicha época, resaltando que en 1991 es aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente una nueva Constitución, que además de convertirse en estandarte de la reconciliación con algunos grupos alzados en armas (Pardo, R. 2010, p. 614), hizo explícito un catálogo de principios y de derechos que el ciudadano podría exigir de las instituciones del Estado, a través de los mecanismos que el propio texto constitucional consagraba (Esguerra, J. 2012).

Dicha Constitución reconoció si bien no de forma expresa, si tácitamente la adopción del sistema de la “economía social de mercado”, al indicar en su artículo 333 que “la actividad económica y la iniciativa privada son libres dentro de los límites del bien común” (Asamblea Nacional Constituyente. 1991), por lo cual se reconoció a todos los ciudadanos la posibilidad de iniciar sus proyectos empresariales, sin más límites que aquellos que la propia Constitución y la Ley definen y que en últimas se reconocen a partir del alcance del interés general y la responsabilidad social (Corte Constitucional. 2010, p. 1).

De lo anterior se deduce que el panorama constitucional abre la posibilidad para que los empresarios acudan al mercado, entrando en la dinámica propia del juego de la oferta y la demanda con las reglas que el mismo mercado impone y que fuerzan al productor a ofrecer

mejores bienes y servicios para captar una mayor cuota de mercado, obteniendo ganancias siempre que su estructura de costos y gastos esté por debajo del nivel de ingresos.

En tal ambiente constitucional y social el gobierno de César Gaviria presenta su Plan Nacional de Desarrollo denominado “La Revolución Pacífica”, del cual se extraen dos puntos medulares, el primero relacionado con la apertura de Colombia al mercado global, la consecuente reducción de intervención del Estado en los aspectos productivos y la concentración de la actividad estatal en la provisión de bienes públicos; el segundo direccionado a la descentralización del Estado y la asunción de responsabilidades por parte de los municipios y de los departamentos como entidades territoriales más cercanas a los ciudadanos.

Por la importancia que reviste para la investigación, es pertinente examinar el primero de tales puntos, puesto que, se encuentra que el Plan Nacional de Desarrollo propugnó por la autonomía de los individuos y del sector privado, fijando la actuación del Estado a la provisión de bienes públicos tales como salud, educación, justicia y seguridad ciudadana. Tal decisión se justificó en el que el nuevo modelo debía concentrarse en el apoyo y estimulación a la oferta y no en la demanda como hasta ahora se venía haciendo, además, sugirió que el Estado tendría que contribuir, entre otras actividades, con la “construcción de vías estratégicas, el ensanche de los puertos, la ampliación de la educación y la multiplicación de los mercados” (DNP. 1991, p. 12)

“La Revolución Pacífica” marcó un cambio de dirección en el modelo económico del país, al reiterar la importancia en el fomento y promoción de la competencia entre las empresas, acogiéndose a los postulados de la Nueva Teoría del Desarrollo para la cual el Estado debe neutralizar su actividad respecto al mercado e intervenir exclusivamente cuando

éste presente fallas, no para sustituir su mecanismo “natural” de asignación, sino para corregir sus distorsiones.

Para el gobierno de César Gaviria era necesario generar competencia entre los productores, eliminar las restricciones al comercio y al movimiento internacional de factores como fuente para el crecimiento económico y para el progreso social. Frente a la institucionalidad creada, vale resaltar que a través de la Ley 7 de 1991, se diseñó el Ministerio de Comercio Exterior con el fin de poner en titularidad de una sola Entidad, las actividades concernientes con la promoción y regulación del mercado nacional y su participación en el mercado internacional.

Dentro de las estrategias del Plan para llevar a cabo sus objetivos y que se encuentran relacionadas con la competitividad, según la definición adoptada en esta investigación, se destacan:

- Se diseñó el “Plan de Apertura Educativa” con el que se pretendió ampliar la cobertura de la educación primaria y secundaria, mejorar su calidad y en especial disminuir los índices de deserción escolar.
- Ordenó al SENA ofrecer programas de capacitación que se encontrarán acordes con las necesidades del desarrollo regional.
- Ideó la creación de un fondo de crédito para estudios de pregrado, posgrado y doctorado buscando incrementar el capital humano.
- Detectó que la apertura comercial requería de un papel activo por parte del Estado en la modernización y construcción de infraestructura física, en especial de un “Plan Vial”, en el que, entre otras se proyectó la construcción de: la variante del Porce, la

troncal Magdalena Medio, la carretera Mocoa – Pitalito y la pavimentación de la carretera Chiquinquirá – Barbosa.

- A través del Decreto-Ley 1900 de 1990 se reformó el sector de las telecomunicaciones, abriendo la posibilidad a que los particulares se hicieran partícipes del mercado con el fin de que compitieran con Telecom, buscando con ello la reducción en el precio para los consumidores y la sofisticación del servicio.
- Por medio de la Ley 1 de 1991 se crearon las empresas portuarias de servicio público y las concesiones portuarias, persiguiendo actualizar la infraestructura marítima y así poder atender a los requerimientos de la apertura económica.
- Se diseñó el “Proyecto de Rehabilitación de la Red Férrea”.

Los lineamientos trazados por “La Revolución Pacífica” son importantes al analizar la evolución de la Política Nacional de Competitividad, pues es claro, que el trabajo alrededor de ésta adquiriere relevancia para el país una vez se elimina la sustitución de importaciones como mecanismo de protección de la industria local y se abren sus mercados al exterior. Sin embargo, es preciso no perder de vista que la repentina apertura de Colombia al mercado internacional no tuvo buena acogida por parte de los empresarios nacionales llegando incluso a “presionar al gobierno para que restituyera un medio ambiente que les permitiera con base en fórmulas exitosas del pasado tener éxito en el presente” (CCB. 1994, p.6)

El Ministerio de Desarrollo Económico en asocio con Confecámaras y Bancoldex en la búsqueda de una solución a la reacción de los gremios como consecuencia de la eliminación del sistema de sustitución de importaciones, contrató entre 1992 y 1993 a la firma Monitor Company. Dicha Firma estaría encargada de cumplir tres objetivos:

“Primero, crear una estrategia excepcional. Segundo, empezar a formar una competencia estratégica en los sectores privado y público importantes, y el tercero, lograr un compromiso tanto en los sectores público como privado de aplicación de cambio estratégico” (CCB. 1994, p.15)

Dicho estudio basado en los postulados de Michael Porter y en los componentes del diamante competitivo, concluyó, entre otras, en una serie de recomendaciones al gobierno, las asociaciones comerciales, las empresas, las Cámaras de Comercio y las universidades, todas ellas, dirigidas a promover la inversión y la innovación en el capital humano, plantas y equipos, y la infraestructura esencial de exportaciones (CCB. 1994, p.49).

Así mismo, el estudio sugirió diez imperativos estratégicos para lograr un ambiente competitivo en el país, algunos de los cuales son: (i) la competitividad se encuentra en la empresa misma, en consecuencia, las políticas públicas deben concentrarse en incrementar por parte de las empresas, el conocimiento de los consumidores, la estructura organizacional y la elección clara de estrategias, (ii) la necesidad de desarrollar productos sofisticados, (iii) el imperativo de incrementar el nivel y la calidad del recurso humano especializado, (iv) la creación de un Consejo de Competitividad que mantuviera los esfuerzos en el conocimiento de cada uno de los sectores que integran el aparato productivo y pudiera sugerir recomendaciones y soluciones a los problemas que se presentaban respecto a la competitividad y (v) la necesidad de promocionar a Colombia en el exterior y dar a conocer sus productos y servicios (CCB. 1994, p.7-8).

Del análisis de los diferentes documentos que resultaron del cuatrienio 1990-1994 y de la fuerte transformación en los lineamientos económicos del país, basta mencionar que

no se detecta aún que se le atribuya importancia a las Entidades Territoriales en términos de competitividad, pues si bien, como ya se mencionó, uno de los pilares del Plan fue la descentralización, este no se concentra en la atribución de responsabilidades municipales o departamentales en el desarrollo de la nueva concepción de economía en la que se adentraba el país.

Una de las pocas referencias que se hace a las regiones y su relación con el desarrollo competitivo se encuentra en el estudio de la firma Monitor Company en la que se afirmó que uno de los principios que deberá tener en cuenta el gobierno y todos los actores institucionales en el desarrollo de acciones encaminadas a la creación de competitividad es que las regiones tendrán que “buscar su ventaja competitiva en las ventajas físicas, en el aprendizaje y en los recursos humanos existentes” (CCB. 1994, 18).

### **1.2.2. El Salto Social (1994 -1998)**

Es el primer Plan Nacional de Desarrollo de ocuparse en un capítulo específico de la competitividad, denominándolo “Competitividad para la internacionalización” (capítulo 6), además hace un acercamiento conceptual respecto a lo que se comprenderá en el gobierno del presidente Ernesto Samper Pizano como competitividad, afirmando que ésta es “la capacidad de una sociedad para hacer frente al desafío de la economía global y al tiempo, incrementar sus niveles de bienestar” (DNP. 1995, p. 2).

El “Salto Social” da paso a la “Estrategia de Competitividad”, diseñada con el objetivo de crear un ambiente para que el país pudiera hacer un tránsito exitoso a la internacionalización de la economía. De acuerdo con el Plan, la Estrategia estaría bajo la responsabilidad del Consejo Nacional de Competitividad e integrada por cinco programas



especiales: (i) la política nacional de ciencia y tecnología, (ii) el plan estratégico exportador, (iii) la política de modernización agropecuaria y rural, (iv) la política de modernización industrial, y (v) la estrategia de infraestructura para la competitividad.

Por otra parte, el Plan Nacional de Desarrollo (1994-1998), ordenó al Consejo Nacional de Competitividad promover la creación de instancias regionales a fin de articular la Estrategia de Competitividad con las diferentes entidades territoriales.

Respecto a la creación del Consejo Nacional de Competitividad cuyas bases formales se encuentran en el documento Conpes 2724 y en el Decreto 2010 de 1994, el mismo es concebido como una instancia asesora del presidente de la república en la generación, diseño y creación de las políticas públicas concernientes a la internacionalización de la economía colombiana y la generación de ventajas competitivas que contribuyeran al posicionamiento y sostenimiento de los sectores productivos en la economía internacional.

En el mencionado documento, el Consejo Nacional de Política Económica y Social identifica que una de las mayores dificultades que ha tenido el desarrollo de la competitividad en el país es la fragmentación y la falta de articulación entre los sectores públicos y privados para tomar acciones dirigidas a la creación de ventajas competitivas, dicha instancia reconoce que una de las principales problemáticas que no le permitía al país hacer frente a la apertura del mercado internacional es “la ausencia de criterios comunes en torno a la noción de competitividad por parte de los dirigentes empresariales y del sector público” lo cual “conduce a una falta de consenso sobre las políticas de desarrollo del país” (Presidencia de la República. 1994, p. 26).

Respecto al avance y profundización de la competitividad en las Entidades Territoriales, el Consejo Nacional de Competitividad tuvo como una de sus funciones promover la constitución de Consejos Regionales de Competitividad (CRC) y como objetivos “difundir los conceptos de productividad y competitividad; promover su medición y monitoreo a nivel empresarial, sectorial, regional y nacional” aunado a “trabajar coordinadamente con todas las entidades que desarrollen actividades relacionadas con la calidad, productividad y competitividad” (Presidencia de la República. 1994, p. 30-31).

Más tarde, el Consejo Nacional de Competitividad adopta su Agenda de Trabajo, en la que se le asigna a la Consejería Económica y de Competitividad de la Presidencia de la República, como Coordinadora Ejecutiva del Consejo Nacional, la función de “Informar las iniciativas de creación de Consejos Regionales y presentar propuestas para su impulso” (Presidencia de la República. 1994, p. 48).

Todo lo anterior, lleva a la adopción de directrices para la creación de los CRC, en las que se reconoce la importancia que cumplen las regiones en el desarrollo de la Estrategia de Competitividad, a su vez resalta, que el nuevo modelo económico pone en cabeza de los diferentes niveles territoriales un papel protagónico para el desarrollo económico y social del país obedeciendo a su autonomía, sin que ello desde luego no requiera de cooperación, concertación y coordinación enfocados a la reducción de costos de transacción, la movilización de los recursos de las regiones y el aprovechamiento de los recursos exógenos (Presidencia de la República. 1994, p. 82).

Frente a los resultados que arrojó la implementación de los CRC y en general de la Estrategia de Competitividad, no se encuentran mayores hallazgos, no obstante, autores como Ocampo y Martínez (2011, p. 43) consideran que la crisis política que tuvo que enfrentar el

gobierno impidió que el presidente de la república ejerciera el liderazgo, intuyéndose que los postulados y metas trazados con relación a la competitividad no tuvieron resultados significativos o por lo menos éstos no pudieron ser medidos para conocer el éxito de su implementación.

Pese a lo anterior, habrá de advertir que los Consejos Regionales de Competitividad, en su objetivo de ser puente de articulación con la Estrategia de Competitividad fueron instrumentos que, a pesar de ser incipientes, tuvieron un propósito fundamental en la búsqueda de ventajas competitivas y en llevar a los territorios una cultura de competitividad. No obstante, una de las debilidades de los CRC, fue el que su nacimiento se dejará a la voluntad de las regiones y que las políticas de desarrollo regional se consideraran como complementarias a la política nacional y no la base para su ejecución.

### **1.2.3. Cambio para Construir la Paz (1998-2002)**

El Plan Nacional de Desarrollo diseñado y ejecutado por el gobierno del entonces presidente Andrés Pastrana Arango, estuvo cimentado en cuatro estrategias, siendo una de ellas la “reactivación de la producción, teniendo como horizontes las exportaciones y la competitividad regional” (DNP. 1998, p.15).

Como prioridad del Plan en lo concerniente a la competitividad se hizo necesaria la diversificación de la oferta exportadora y la generación de nuevos productos con prioridad de aquellos que tuvieran un mayor valor agregado a fin de consolidar una política de transformación productiva. Para conseguir tal objetivo se observó la necesidad de formar el recurso humano, profundizar el sector financiero e implementar nuevas tecnologías.

Para el logro de la estrategia de reactivación de la producción, el Plan Nacional contempló que en cada región debía elaborarse un Plan de Exportaciones, los cuales serían parte integral del Plan Nacional de Desarrollo, encomendándole a los Comités Asesores Regionales de Comercio Exterior (CARCEs) la misión de elaborar metas para las regiones y las empresas con el fin de incrementar las exportaciones.

Es de anotar que el mencionado Plan dedica un aparte específico a las regiones del Caribe y el Pacífico, al encontrar en ellas grandes oportunidades para el crecimiento económico debido a las ventajas comparativas que brinda su localización. (DNP. 1998, p.454 - 458).

A nivel institucional, a través del Decreto 2222 de 1998 se elimina el Consejo Nacional de Competitividad, y se crea la Comisión Mixta de Comercio Exterior quien tendría como función principal asesorar al presidente en aquellos temas relativos a la competitividad y a la productividad regional y del país.

Uno de los principales resultados institucionales y de planificación en la búsqueda de una mayor competitividad para este periodo fue el Plan Estratégico Exportador 1999-2009 denominado “Las exportaciones: una política de Estado para el Desarrollo Económico” el cual fue fruto de la concertación entre diversos sectores, tales como la academia, las empresas y el gobierno, y en el cual se trazaron cinco objetivos:

- a. “Aumentar y diversificar la oferta exportable de bienes y servicios en función de la demanda mundial y de la oferta interna.
- b. Incentivar la inversión extranjera para fomentar directa e indirectamente las exportaciones.

- c. Hacer competitiva la actividad exportadora.
- d. Regionalizar la oferta exportable.
- e. Desarrollar una verdadera cultura exportadora” (Min. de Com. Ext. 1999a, p. 2-7)

En relación con el objetivo de regionalizar la oferta exportable, el plan es enfático al considerar que la competitividad del país debe ser regional y, por tanto, son los territorios los que deben emprender la búsqueda de ventajas competitivas, tal objetivo a su vez está integrado por cinco estrategias de las que se resalta la necesidad de contar con estudios acerca de las fortalezas, debilidades y potencialidades de la región y la identificación de proyectos con vocación exportadora al interior de las mismas (Min. de Com. Ext. 1999a, p. 6).

Como consecuencia del Plan Nacional Exportador surgió la Política para la Productividad y Competitividad cuya finalidad fue “elevar la competitividad internacional de la producción colombiana, mejorando el entorno en el cual las firmas se desempeñan y toman decisiones, estimulando el uso eficiente de los recursos al interior de las firmas, promoviendo la localización de las firmas en lugares que les brinden economías externas y facilitando su toma estratégica de decisiones” (Min. de Com. Ext. 1999b, p. 3)

En la mencionada política se analiza la posición de Colombia en los índices de competitividad y con base en su puntuación toma medidas respecto a sectores como la infraestructura, el transporte, las telecomunicaciones, el energético y el minero. Respecto al tema territorial y el rol de las regiones en la Política de Competitividad, ésta retoma la función de los CARCEs a través de los cuales el gobierno pretendió la creación de *clusters* regionales.

Así los Comités tendrían que examinar de manera continua las condiciones de la productividad y la competitividad en cada departamento y estar en constante comunicación

con el gobierno central a través de informes bimensuales dirigidos al Ministerio de Comercio Exterior.

En cuanto al resultado de los CARCEs, se constató que fueron implementados en los 32 departamentos y en cada uno de los Planes Exportadores a nivel regional se identificó una visión, se reconocieron unos propósitos y se trazaron unas estrategias e instrumentos para su logro, a su vez fueron vinculados a la Red Colombia Compite y su éxito se reflejó en cerca de 957 programas o proyectos para el desarrollo de la competitividad en las regiones, verificándose que las Entidades Territoriales que presentaron un mayor número de iniciativas haciendo uso de dichos escenarios fueron Bogotá (66), Arauca (43), Bolívar (45) y el César (48) y por el contrario, los departamentos de Antioquia (11), Vaupés (19), Boyacá (23) y Chocó (21) fueron los que menos usaron el mencionado escenario de concertación (Min. de Com. Ext, s.f. p. 61).

La temática que abordaban los proyectos ejecutados en el marco de los CARCEs se relacionaba con el mejoramiento de las condiciones del ambiente microeconómico de los negocios, tales como, recursos humanos, tecnología, infraestructura, crédito e información. En Bogotá por ejemplo las iniciativas guardaban estrecha relación con la sofisticación de la estrategia, estructura y operación de las empresas. Por su parte, el departamento del Vaupés concentró sus esfuerzos en la capacitación del recurso humano (Min. de Com. Ext., p. 62-65).

Puede concluirse, que en el Plan Nacional de Desarrollo “Cambio para construir la paz”, así como en las iniciativas de gobierno y en la regulación hubo un compromiso serio respecto a la competitividad, buscando la participación activa de las regiones, no solo en el diseño de los lineamientos y políticas sino en el compromiso real y práctico a través de los

CARCEs, en los que se impulsó la búsqueda por parte de los territorios de oportunidades para su empoderamiento y apertura al comercio exterior.

#### **1.2.4. Hacia un Estado Comunitario (2002-2006) y Estado Comunitario: Desarrollo para Todos (2006-2010)**

El Plan Nacional para el periodo 2002-2006 a diferencia de sus predecesores no señala como derrotero inicial la política de competitividad, sin embargo, se asimila a éstos, al sugerir una definición de competitividad indicando que “hace referencia a la capacidad de un país para crear valor agregado y, por consiguiente, aumentar la riqueza nacional, sostener y expandir su participación en los mercados internacionales y elevar simultáneamente el nivel de vida de su población” (DNP. 2002, p. 133).

Por su parte, el Plan “Estado Comunitario: desarrollo para todos”, no incluye un apartado concreto dedicado a la competitividad, sin perjuicio a que de ella se haga mención en el acápite dedicado a las “Instituciones para el desarrollo productivo” centrándose en los postulados de la economía institucional teorizada por Douglas North y en la que se profundiza respecto al papel que cumple el Estado en la determinación de las “reglas de juego” para que los actores económicos puedan participar con libertad en el mercado.

Sin atender a estas diferencias de forma, el análisis transversal del periodo comprendido entre 2002 y 2010, sugiere que en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, se efectuaron hondas modificaciones respecto a la institucionalidad de la competitividad, y en la forma como fue entendida, esto último bajo la comprensión que el país venía de tres gobiernos en los que la competitividad era un concepto preminente en las campañas a la presidencia, siendo relegado en el mandato de Uribe Vélez por la seguridad democrática.

La política de competitividad en el Plan “Hacia un Estado Comunitario” se focalizó en seis ejes: “(i) la eliminación de trámites, (ii) el fortalecimiento del papel general de coordinación del Estado, (iii) la creación de un sistema equilibrado de derechos a la propiedad, (iv) la generalización del acceso a las tecnologías de la información, (v) el desarrollo de políticas integrales de biotecnología y de turismo y (vi) la protección y desarrollo de los mercados” (DNP. 2002, p. 134).

En términos generales y en relación con la competitividad a nivel territorial, en el eje de fortalecimiento de coordinación del Estado se propuso la continuidad integral de las políticas adelantadas por el anterior gobierno, dando continuidad a la Política Nacional de Productividad y Competitividad 1999-2009 e incluso se retomó el reconocimiento y canalización de la competitividad a nivel regional a través de los CARCEs.

Aunque en principio el gobierno mostró su voluntad en seguir la estrategia del “Cambio para construir la paz” en lo que atañe a la competitividad, en el año 2004 el Conpes da a conocer el documento 3297 o “Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad: Metodología”, en él expone que de acuerdo al ambiente comercial en el que entraba el país en la negociación y firma de Tratados de Libre Comercio (TLC), era imperioso revisar la estructura de las instituciones y trazar rutas para que los productores y sectores nacionales pudieran hacer frente a los desafíos que significaba el nuevo panorama comercial.

Por lo señalado, el Conpes ofreció los lineamientos para la elaboración de la “Agenda interna” que sería el documento producto de una serie de etapas a cargo de actores públicos y privados, cuyo fin consistía en establecer un conjunto de estrategias y actividades encaminadas a mitigar el riesgo de acuerdo con las necesidades y preocupaciones a nivel sectorial, regional y temático.



La mencionada metodología contempló que, en un primer momento, la Subdirección del Departamento Nacional de Planeación- quien hacía las veces de Secretaria Técnica del Consejo Directivo de la Agenda Interna- elaboraría un documento en el que se relacionaba el diagnóstico respecto al estado de la competitividad, se presentarían las acciones que se estaban ejecutando para su fortalecimiento y se plantearían proyectos y propuestas para enfrentar las amenazas que implicaban los TLC. Para la ejecución de dicha actividad, se tendrían como fuentes de información los Convenios de Competitividad, el Informe de Coyuntura Económica y Regional, los Planes Estratégicos Exportadores Regionales (PEER), entre otras,

Los documentos finales serían discutidos con posterioridad en foros y en otros canales en la búsqueda de la concertación de los diferentes actores, se revisaría la priorización, la viabilidad técnica y económica de los proyectos y se someterían a ejecución y seguimiento.

La propuesta como se puede detectar involucró a todos los sectores y atomizó la preocupación por la competitividad no sólo con un enfoque sectorial, sino con una visión territorial; es de lamentar que departamentos como Guainía, Vaupés y Vichada no llevaron a la práctica la realización de una Agenda Interna Departamental (DNP. 2007, p. 35), a pesar de haber participado en la Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad para la región de la Amazorinoquia, documento que será objeto de comentarios en el segundo capítulo.

En el año 2006 y como consecuencia de los resultados de la Agenda Interna y de la inminente integración comercial que iniciaba el país, es sometido a consideración del Conpes el documento 3439 “Institucionalidad y principios rectores de política para la competitividad

y productividad”, instrumento vertebral y fundamental para comprender la concepción acerca de la competitividad que asumió el país y desde luego para entender cuáles organismos eran necesarios para poder entrar en realidad en la dinámica del mercado exterior.

Como fue indicado al momento de reflexionar sobre el significado de la competitividad, el Conpes 3439 sugirió que esta noción hace referencia al “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” (Conpes. 2006, p. 1).

El documento por otra parte hace una breve evaluación de la evolución que tuvo el país desde la apertura económica hasta el año 2006, revisa factores como la infraestructura física, la energía, las telecomunicaciones, el desarrollo científico y tecnológico, el desarrollo de capital humano e institucional, el ambiente macroeconómico y la productividad. Luego evalúa la Política Nacional de Productividad y Competitividad (PNPC) dispuesta en el gobierno del presidente Andrés Pastrana, concluyendo que, pese a los evidentes avances generados por la institucionalidad creada y los instrumentos dispuestos en la PNPC, se detectaban problemas que impedían un mayor avance. Las limitaciones reconocidas fueron resumidas en:

- “Reducida injerencia sobre las políticas que afectan la competitividad.
- Dificultades en la coordinación.
- Insuficiente participación del sector privado.
- Debilidades en la definición de un sistema de seguimiento y evaluación” (Conpes. 2006, p. 33).

Ante ello, el gobierno propone la creación de una nueva institucionalidad y se plantea metas como mejorar la productividad y la calificación global de la competitividad.

En cuanto al objeto concreto de investigación, este nuevo Conpes dispuso que uno de los principios que deberían guiar la Política de Competitividad era la regionalización, el cual consistía en que el gobierno garantizaría a las regiones el acceso a los programas de competitividad de acuerdo con las necesidades de cada una de ellas, y a su turno “promover la creación de capacidades y de gestión, particularmente en las zonas de menor desarrollo relativo” (Conpes. 2006, p. 32).

Acogiendo las propuestas del mencionado documento, fue expedido el Decreto 2828 de 2006 “Por el cual se organiza el Sistema Administrativo Nacional de Competitividad y se dictan otras disposiciones”, a través de él se crea la Comisión Nacional de Competitividad, quien asumió el rol de asesora del presidente en lo relativo a los lineamientos de la política de productividad y competitividad. El mismo decreto planteó la creación de las Comisiones Regionales de Competitividad por medio de las que se promovería la competitividad a nivel territorial y que harían parte del Sistema Nacional.

Dos críticas merece el Decreto 2828 de 2006 y la creación del Sistema Administrativo de Competitividad, la primera se refiere a la escasa participación de las regiones en la Comisión Nacional, por cuanto la voz territorial queda relegada al presidente de la Federación Nacional de Departamentos, juzgándose que el principio de la regionalización no era tan claro en su articulación con la institucionalidad planteada y la segunda, concerniente a la libertad en la que se deja a las Entidades Territoriales en la creación de las Comisiones Regionales, pues sin un organismo que en realidad se encargara del análisis de la situación

competitiva en los departamentos, era imposible detectar sus necesidades para transmitir las a la Comisión Nacional.

En cuanto al Plan Nacional de Desarrollo “Estado Comunitario: desarrollo para todos” y obedeciendo los principios trazados en el Conpes 3439, el Consejo Nacional de Política Económica y Social adoptó “La Política Nacional de Competitividad y Productividad”, allí se expone que el papel del Estado frente a la competitividad es “facilitar los esfuerzos productivos del sector privado” (Conpes. 2008, p. 6), respecto a lo cual el Estado podría contribuir en tres niveles, dentro de los que se encontraba “el fomento regional de la competitividad” (Conpes. 2008, p. 6).

La nueva Política adoptó 15 Planes Estratégicos, algunos de los cuales son: el salto en la productividad y el empleo, el desarrollo de ciencia, tecnología e innovación que permita el desarrollo de productos y servicios con valor agregado, el fortalecimiento en la educación y en competencias laborales y el mejoramiento de las condiciones de infraestructura física (minas, energía, logística y transporte) (Conpes. 2008, p. 17). Cada uno de los planes mencionados son alineados con unos ejes estratégicos a los cuales se relacionó una matriz de productos, actividades, metas, plazos y responsables.

Se observa que en la mayoría de los Planes Estratégicos las regiones asumen un papel protagónico al hacer parte de las actividades para el logro de los ejes estratégicos, es el caso, por ejemplo, del eje “salto en la productividad y el empleo” en el cual como actividad para fomentar el emprendimiento se le asignó al Ministerio de Comercio la elaboración de Planes de Acción para la creación de redes regionales y, para el incremento de la productividad se proyectó el diseño de programas de formación y entrenamiento en actividades empresariales a las Comisiones Regionales.

Persiste en este gobierno el interés por la competitividad, al ser una condición necesaria para poder afrontar el entorno propiciado por la negociación y suscripción de Tratados de Libre Comercio, pudiendo a su vez reconocerse que, desde los instrumentos de planificación, las regiones tuvieron un lugar en el desarrollo tanto del Sistema de Competitividad como en la Política implementada.

Vale la pena señalar desde ya, que el recorrido de los cinco Planes Nacionales de Desarrollo, evidencian un interés especial por las regiones, en especial desde el gobierno de Ernesto Samper, sin embargo, ninguno de los documentos analizados señalan que el enfoque desde el que se asume la competitividad deba ser relativo o atender las condiciones de cada territorio, sino por el contrario, se muestra que en todos los gobiernos, se ofreció una definición de competitividad, impuesta a todas las regiones sin tener en cuenta sus diferencias ambientales, culturales, económicas o étnicas y sus capacidades de gestión.

Es hasta en el año 2010 que el gobierno reconoció estas diferencias según los hallazgos del Conpes 3668, en el que se habla de “intervención regional diferenciada”, cuyo fin era “proponer un esquema de diferenciación regional de políticas públicas, (que permitiera) caracterizar los departamentos del país a partir de una combinación cualitativa de variables que determinan –en conjunto- su capacidad actual (no su potencial) de autogestionar el desarrollo de la productividad y competitividad local”. (Conpes. 2010, p. 133). La metodología mencionada no fue implementada y en el documento tan sólo se observa un ejercicio conceptual incipiente para su materialización quedando insatisfecha la necesidad de reconocer la competitividad como un concepto de aplicación relativa de acuerdo con la región,

Por su parte, el Conpes 3668 detectó una serie de hallazgos importantes en lo que respecta a la estrategia regional de productividad y competitividad, que parecen en la actualidad no haber sido corregidos en algunas regiones, algunos de estos casos son: “(...) b. Deficiencias de las capacidades institucionales locales y falta de experiencia en temas de desarrollo productivo. (...) d. Los programas e instrumentos no cuentan con los recursos necesarios para su operación. Si bien el desarrollo productivo local está presente en los planes de gobierno, se refleja poco en los presupuestos (Conpes. 2010, p. 126).

#### **1.2.5. Prosperidad para Todos (2010-2014) y Todos por un Nuevo País (2014-2018)**

Para finalizar la contextualización respecto a la competitividad y los esfuerzos gubernamentales para avanzar en un entorno competitivo para las regiones, se debe hacer referencia a la política plasmada en los Planes Nacionales de Desarrollo del presidente Juan Manuel Santos.

Se resalta que “Prosperidad para Todos” contempla un “Enfoque de Desarrollo Regional” como consecuencia de las serias diferencias que existen entre los departamentos colombianos y la necesidad de priorizar la atención e intervención de aquellos que se encuentran más rezagados frente a la satisfacción de las necesidades básicas de sus habitantes. A su vez, es indicativa la intención del gobierno al señalar que las Políticas planteadas deben analizarse bajo un esquema de diferenciación que permita la inclusión social de grupos sujetos a especial protección como las etnias.

En torno a la competitividad, el gobierno parece preferir el término de productividad quizá compartiendo la opinión de Krugman señalada anteriormente, no dudando en todo caso

en advertir que “un país competitivo es un país con empresas productivas y pujantes que generan riqueza y empleo de calidad” (DNP. 2010, p. 105). A su vez el Plan centra su atención en la innovación como instrumento para que el país tenga un crecimiento competitivo a largo plazo.

Articulado con tal visión, en el 2012 se profiere el Decreto 1500, a través del cual se reorganizó el Sistema Nacional de Competitividad, denominándolo Sistema Administrativo Nacional de Competitividad e Innovación. El nuevo Sistema mantuvo las Comisiones Regionales de Competitividad e incluso les atribuyó una mayor participación al tener cuatro representantes en la Comisión Nacional y al adicionar una serie de funciones, que sin duda representaron un mayor poder en la concreción de la competitividad en cada departamento, convirtiéndose en escenario de todos los organismos que a nivel territorial tienen relación con la competitividad, como son los Consejos Departamentales de Ciencia, Tecnología e Innovación, los Comités Universidad-Estado-Empresa, los Comités de Biodiversidad, los Consejos Regionales de PYME, entre otros.

De relevancia para la investigación es el numeral 3 del artículo 9 del mencionado Decreto, por cuanto dispuso que las CRC tendrían a su cargo la coordinación para la actualización del Plan Regional de Competitividad, instrumentos que deberían estar articulados con el Plan Nacional de Desarrollo y los Planes de Desarrollo Territorial.

En 2014 la ley 1753 con la cual se aprobó el Plan Nacional 2014-2018, unificó el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación con el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación, consolidando el Sistema de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación y ordenó que las Comisiones Regionales de Competitividad serían

la única instancia entre el gobierno nacional y los territorios para la implementación de la Agenda de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación.

Si bien, desde el plano formal se puede contemplar la voluntad del gobierno por darle mayor relevancia a las Comisiones Regionales como instrumentos de articulación de la política de competitividad nacional con las regiones, Gómez y Mitchell (2016), al revisar sus resultados concluyeron que “con algunas excepciones, las CRC no han desempeñado el papel o logrado los objetivos para los que fueron constituidas. La participación y el compromiso de los gobiernos locales de turno han sido escasos, la vinculación del sector privado (excluyendo las figuras de las cámaras de comercio) ha sido prácticamente inexistente, y las reuniones y mecanismos de articulación han carecido de fuerza e impacto” identificando que “a pesar de que las Comisiones se concibieron como organismos ajenos a las dinámicas políticas, esto en la práctica no ha sido fácil de realizar. En algunos casos, el gobernador de turno está comprometido, pero el alcalde de la principal ciudad no” (p. 19).

### **1.3. Resultados de la Política Nacional de Competitividad**

Del recorrido efectuado, se deduce que desde la apertura económica dispuesta en el gobierno Gaviria, todos los planes de desarrollo han tenido la constante de su interés por la competitividad como herramienta para el crecimiento económico del país y para el mejoramiento de las condiciones de vida de los colombianos.

Se puede observar que, con algunas diferencias de enfoque, los 7 instrumentos de planeación han contemplado estrategias para incrementar los índices de competitividad del país, entendiendo tácitamente que el mismo está relacionado con las condiciones exógenas a



cargo del Estado encaminadas a facilitar la actividad productiva y, por tanto, elevar la participación del país en los mercados internacionales.

Se logra identificar que, por lo menos desde el punto de vista formal, y desde el gobierno Samper existió una preocupación constante en encontrar el desarrollo competitivo de las regiones, creando canales de comunicación con las entidades territoriales y buscando el reconocimiento y creación por parte de los departamentos de ventajas competitivas que prepararán su incursión en el mercado internacional.

Un hallazgo a partir de la revisión de la Política Nacional de Competitividad, es la adopción de un significado inflexible frente a lo que es la competitividad, pues a pesar de las diferentes formas en que es propuesto en los Planes Nacionales de Desarrollo y en los documentos Conpes, la definición es asumida como un conjunto de condiciones para potencializar la participación de las empresas en los mercados internacionales, sin hacer reparos frente a la diversidad del país y muchos menos frente a la forma o cosmovisión con la que sus habitantes aprecian el desarrollo.

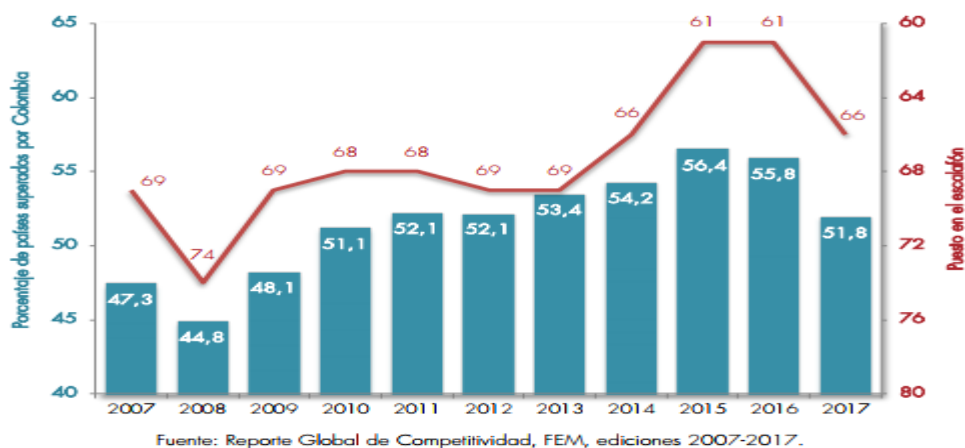
Se reconoce, cierto grado de inestabilidad institucionalidad ante la falta de continuidad de los organismos encargados de la dirección de la competitividad a nivel nacional pues, aunque se reconoce que la creación de nuevas instancias son consecuencia de la detección de falencias a nivel estructural, las modificaciones generan la sensación en los niveles territoriales de falta de liderazgo por parte del gobierno central.

Ahora bien, tales conclusiones se sugieren desde el análisis formal y documental de los Planes Nacionales de Desarrollo, sin embargo y para finalizar este capítulo es imprescindible

revisar a partir de los índices que miden los niveles de competitividad el éxito de las mencionadas políticas.

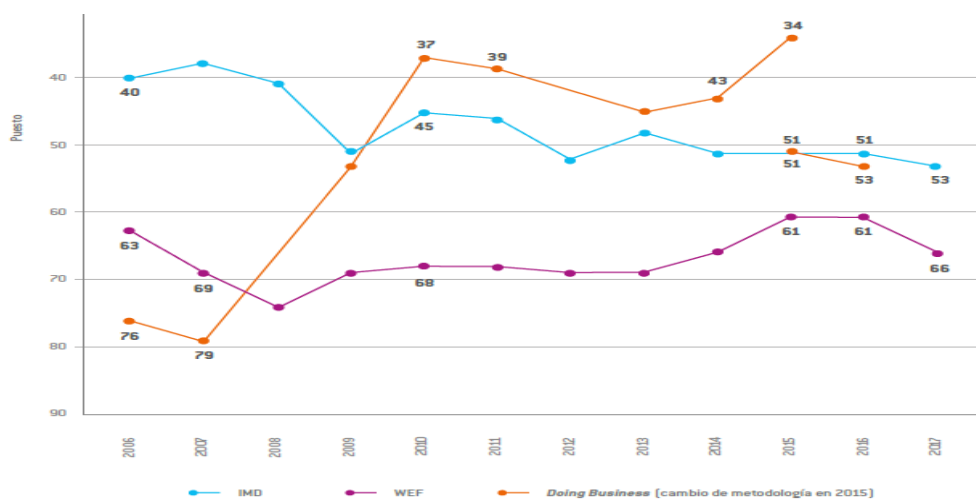
Por tal motivo, a continuación, se presenta el comportamiento de los indicadores: Global Competitiveness Report medido por el Foro Económico Mundial (WEF), del International Institute for Management Development (IMD) y del Ease of Doing Business Index publicado por el Banco Mundial:

**a. Gráfica 1. Medición del Foro Económico Mundial (IGM 2007-2017)**



Tomado de DNP (2017, p.9).

**b. Gráfica 2. Medición de los indicadores IGM, IMD y DB (2006-2017)**



Tomado del CPC (2017a, p.11).

Como se puede apreciar, a excepción del Doing Business en el que se muestra un avance desde el año 2006, los indicadores del Foro Económico Mundial y del IMD presentan una fuerte caída, infiriéndose que los resultados de la medición van en contravía al diseño y propósitos de los Planes Nacionales de Desarrollo de los gobiernos Uribe y Santos, sugiriendo que la política de competitividad a nivel país no ha tenido el éxito que se persigue y que es requerido para causar el bienestar general que se busca con el crecimiento de la competitividad según lo postula la Nueva Teoría del Desarrollo.

Para el caso del Índice Global de Competitividad del FEM, en el año 2017 Colombia descendió en la clasificación general como consecuencia de la puntuación que obtuvo en pilares, como el entorno macroeconómico, la eficiencia del mercado laboral, las instituciones y la sofisticación de los negocios. El avance más significativo del país en la medición fue en el campo de innovación, lo cual coincide con la implementación del Sistema de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación, así como con el desarrollo del documento Conpes 3866 “Política Nacional de Desarrollo Productivo” cuyo propósito es incrementar los niveles de encadenamiento productivos y del valor agregado en las exportaciones, la diversificación y la sofisticación del aparato productivo (Conpes. 2016).

Por su parte, el indicador del Doing Business muestra un buen posicionamiento del país en campos como la obtención de créditos, la protección de los socios monitorios y la resolución de problemas concernientes a la insolvencia. Por el contrario, su puntuación en aspectos como el cumplimiento de contratos, el pago de impuestos y el comercio transfronterizo es baja, poniendo en evidencia que la mayor parte de debilidades se encuentran en la relación del ordenamiento jurídico con el comercio exterior (Banco Mundial. 2017, 4).

Concentrando el análisis en el nivel territorial, es relevante revisar cuál ha sido el comportamiento de la competitividad a nivel departamental en los últimos años, para el efecto, se revisó el estudio practicado por el Banco Mundial en el 2008 denominado “Colombia. Inputs for Sub-Regional Competitiveness Policies” en el que se clasificaron los departamentos por categorías atendiendo su poder para competir en el mercado.

Una de las categorías corresponde a aquellos territorios que requieren de “atención especial” siendo caracterizados como regiones que “tienen un aparato productivo poco desarrollado y la producción existente suele concentrarse en el abastecimiento de los mercados locales con escasas ventas a otras regiones y mucho menos al exterior” (CPC. 2008, p.214); en dicha categoría están comprendidos el Amazonas, Córdoba, San Andrés, Vaupés, entre otros territorios.

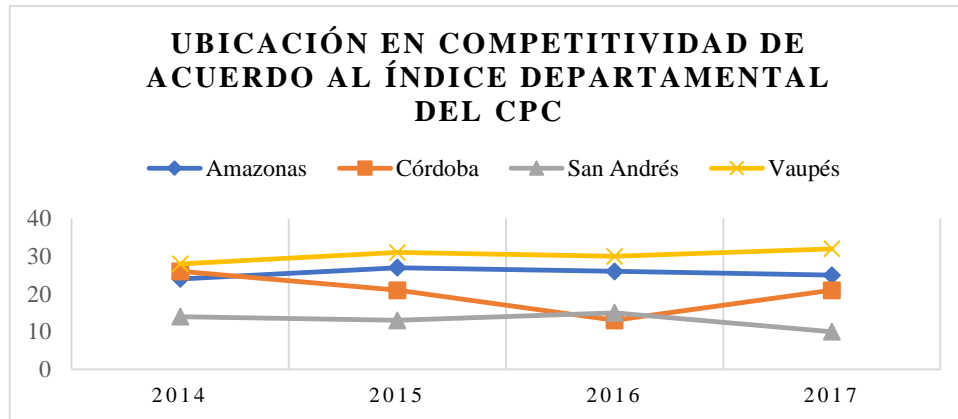
Por tal razón y siguiendo los resultados de los informes del índice Departamental de Competitividad del Consejo Privado de Competitividad, en seguida se mostrará el progreso que han tenido los departamentos mencionados en términos de competitividad.

**c. Tabla 1. Ubicación de cuatro departamentos en competitividad según el CPP**

<b>Ubicación /puesto en competitividad según el Consejo Privado</b>				
<b>Año/Departamento</b>	<b>Amazonas</b>	<b>Córdoba</b>	<b>San Andrés</b>	<b>Vaupés</b>
2014	24	26	14	28
2015	27	21	13	31
2016	26	13	15	30
2017	25	21	10	32

Elaboración propia según los datos de Índice Departamental del CPC (2014, 2015, 2016 y 2017).

**d. Gráfica 3. IDC de 4 departamentos entre 2014 y 2017 según el CPC**



Elaboración propia según los datos de Índice Departamental del CPC (2014, 2015, 2016 y 2017).

Del análisis de la gráfica y bajo el entendido que entre más cercana se encuentre la curva al eje horizontal más competitivo será el departamento, se deduce que el territorio que mayor progreso ha tenido en términos de competitividad a partir de 2014 es San Andrés; Córdoba tuvo un fuerte ascenso en el 2016 y presentó un retroceso de 8 puestos en el 2017, en su lugar el Amazonas mostró una situación casi estática al no tener marcados ascensos o descensos, contrario a lo sucedido en el Vaupés que para el 2014 se posicionaba en el puesto 28 de los 32 departamentos y en el 2017 descendió al último lugar, lo que da a concluir que en contravía con la política nacional, la competitividad de este territorio respecto al comportamiento de sus pares nacionales se ha agravado, lo que justifica revisar la situación de la competitividad en esta zona del suroriente de Colombia y las causas que originan que los lineamientos del gobierno central no se hayan visto reflejados allí.

### **III. CAPITULO II**

## **2. EL VAUPÉS: ENTRE LA ECONOMÍA TRADICIONAL Y LA COMPETITIVIDAD**

### **2.1. El derecho económico y las diferentes formas de economía**

El derecho económico entendido en su acepción más simple como el conjunto de reglas, instrumentos y mecanismos de intervención del Estado en la economía, parte de las diferentes interacciones que al interior de la sociedad se dan y de los resultados de las demás ciencias y disciplinas del conocimiento en especial de la economía, de la sociología y de la psicología. Esto adquiere más sentido al aceptar que el Derecho, cumple con la función de formalizar las decisiones políticas tomadas, según la forma de gobierno por la que los individuos que integran una sociedad hayan optado.

En Colombia por ejemplo, se acogió un sistema para la toma de decisiones de índole democrático, sistema que a su turno dejó plasmado en el artículo 334 constitucional que la “dirección general de la economía estará a cargo del Estado” adicionando que “El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones” (Asamblea Nacional Constituyente. 1991).

Lo anterior se traduce en que el Estado colombiano puede hacer uso de su poder a fin de conseguir la satisfacción y garantía de los derechos fundamentales, tales como el trabajo, el mínimo vital y la educación, al igual que para promover la productividad y la competitividad, es decir, el condicionamiento de una garantía plena de derechos y la

intervención del Estado para asegurarlos no está supeditada a la promoción y consecución de la competitividad, aunque el texto constitucional lo legitima para buscar que las regiones adquieran mayores niveles de competencia tanto a nivel nacional como internacional.

Desde luego, el concepto de competitividad no fue definido por el constituyente, aunque por su consagración se deduce que lo tuvo como objetivo que orientaría al Estado al momento de tomar decisiones económicas.

A su vez el texto constitucional en el artículo 7° indicó que el “Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana” (Asamblea Nacional Constituyente. 1991).

Según una interpretación armónica, la Constitución parece sugerir que el Estado debe intervenir en la economía sin que ello signifique vulnerar la cosmovisión y costumbres de los pueblos indígenas -dentro de las cuales se encuentran sus formas de comercio- como parte de la diversidad étnica de la Nación.

No obstante, y según los hallazgos del primer capítulo, se presenta la hipótesis según la cual tanto los Planes Nacionales de Desarrollo, como los lineamientos de competitividad en el país desatendieron el mandato constitucional, al incorporar un concepto inflexible y estático de lo que se entiende por competitividad e impidiendo que la Política Nacional sea aplicable a departamentos como el Vaupés, tal y como se sugirió al momento de analizar el Índice Departamental en el capítulo anterior.

Por ahora y a fin de que el mismo sea abordado en próximas investigaciones, basta con plantear el siguiente interrogante, ¿cuál es el papel del derecho económico cuando al interior de su sociedad se constatan diferentes concepciones y cosmovisiones del comercio y

de relacionamiento económico que llevan a repensar la conceptualización que se hace frente a términos como el de competitividad?

## **2.2. Breve descripción del departamento del Vaupés**

Del Plan Departamental de Desarrollo (DPD) 2016-2019 denominado “Vaupés, un compromiso de todos” (Gobernación del Vaupés. 2016), se extraen las características que le dan identidad a tal departamento:

- Su territorio define los límites de Colombia con el Brasil.
- Sus suelos son poco fértiles “los que hacen al medio limitado para adelantar programas agroindustriales extensivos” (Gobernación del Vaupés. 2016, p. 21).
- Sus ríos son el principal canal de comunicación entre las diferentes comunidades del departamento.
- Un 77.1% del territorio se encuentra destinado a los resguardos indígenas.
- Las comunidades indígenas se dedican en esencia a la explotación del bosque.
- El 99.9% del Vaupés se encuentra protegido a partir de la Ley 2 de 1959 como reserva forestal de la Amazonía.
- El Incora y el Incoder han destinado 5.102.649(has) para el asentamiento de las diferentes comunidades y pueblos indígenas.
- Fue elevado a la categoría de departamento por mandato de la Constitución Política de 1991, en la actualidad cuenta con tres municipios (Mitú, Carurú y Taraira), así como con tres corregimientos departamentales -a pesar de que dicha figura administrativa desapareció con la Constitución de 1991- éstos son Pacoa, Papunagua y Yavareté.



- En él se encuentran constituidas 18 organizaciones indígenas de las cuales el Ministerio del Interior ha reconocido 17 como Asociaciones Tradicionales Indígenas (Gobierno Digital Colombia. 2017).
- La mayor parte de su población se encuentra asentada en la zona rural y alrededor del 70% es indígena. (p. 20-28)

La caracterización elaborada, muestra con claridad que el Vaupés es un territorio que, por razones sociales, económicas, ambientales, políticas, poblacionales y culturales, se diferencia de las demás zonas del país, requiriendo de una especial atención del Estado, no sólo en términos de competitividad como lo identificó el Banco Mundial, sino en la satisfacción de necesidades básicas y protección de derechos.

### **2.3. Competitividad en el departamento del Vaupés**

Como se mencionó, para el año 2017 el Vaupés obtuvo el puesto 32 en la medición llevada a cabo por el Consejo Privado de Competitividad (CPC), por lo que es imprescindible conocer cuáles fueron los factores allí evaluados y por tanto las causas que hacen que este territorio sea considerado como colero al hablar de competitividad en Colombia.

Preliminarmente es necesario indicar que el CPC no ha podido en ninguna de las mediciones elaboradas desde 2013 incluir en el ranking general a los departamentos de Amazonas, Arauca, Guainía, Vaupés, Vichada y San Andrés y Providencia, debido a la falta de información “completa y consistente” (CPC. 2017b, p. 15), sin embargo desde 2014, los informes contienen anexos que muestran una medición con base en los resultados de las variables que se han podido determinar.

El Vaupés de acuerdo con el informe del CPC para el 2017, obtuvo una calificación ponderada de 2.45 sobre 10, siendo clasificada como una región ubicada en etapa 1, en la que se agrupan aquellos territorios que cuentan con un menor desarrollo.

Los pilares en los que menor calificación consiguió el departamento se identifican a continuación:

**e. Tabla 2. Pilares en los que menor calificación obtuvo el Vaupés en el índice de competitividad del CPC 2017**

RENGLÓN	COMPONENTE
Instituciones	Administración e inversión de las regalías, autonomía fiscal e índice de gobierno abierto.
Infraestructura	Red vial terrestre y aérea y disponibilidad de internet.
Tamaño del mercado:	Mercado interno.
Educación básica y media	Cobertura de educación en sus niveles de preescolar, primaria, secundaria y media, deserción escolar, puntajes en las pruebas saber 5° y 11 e inversión en la calidad de la educación.
Salud	Cobertura de aseguramiento en salud, relación entre el número de habitantes y la disposición de camas hospitalarias, mortalidad infantil, inversión pública en protección a la primera infancia, mortalidad materna y esperanza de vida al nacer.
Educación superior y capacitación	Cobertura bruta en formación universitaria, cobertura de formación técnica y tecnológica.
Eficiencia de los mercados	Grado de apertura comercial, tasa global de participación en el mercado laboral.

Elaboración propia según los datos Consejo Privado de Competitividad (CPC. 2017a, p. 158-197)

Aunque son evidentes los componentes que generan el rezago significativo del Vaupés respecto a los demás departamentos en términos de competitividad, es pertinente

anotar que el informe del CPP parece no considerar las características diferenciales del territorio, en especial el número significativo de comunidades indígenas que lo integran, el número de hectáreas destinadas a resguardos indígenas y su composición poblacional, integrando a la medición factores como número de jueces, eficiencia de la justicia, productividad de jueces y mecanismo alternativos de justicia, sin tener en cuenta que, históricamente y como consecuencia de las costumbres de las comunidades indígenas, sus conflictos por lo general son tramitados ante sus propias autoridades y jurisdicción especial.

En cuanto a la característica predominante del Vaupés en lo que respecta a su territorio, recuérdese que el Decreto 1071 de 2015 en su artículo 2.14.7.5.1 concibe los resguardos como propiedades colectivas de las comunidades indígenas “a favor de las cuales se constituyen, y conforme a los artículos 63 y 329 de la Constitución Política, tienen el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables” y “son una institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una o más comunidades indígenas, que con un título de propiedad colectivo que goza de las garantías de la propiedad privada, poseen su territorio y se rigen para el manejo de éste y su vida interna por una organización autónoma amparada por el fuero indígena y su sistema normativo propio”. (Min. Agricultura. 2015, p. 318 y 319)

Bajo tal orientación, si bien los resultados del índice son explicativos para inferir que el departamento del Vaupés tiene serios problemas en términos de competitividad, no menos cierto es que se requieren fuentes auxiliares para entender los motivos por los que la PNC implementada desde el gobierno central no da los resultados esperados, pese a la disposición mostrada por éstos en sus PND.

Por lo tanto, es pertinente revisar los Planes Departamentales de Desarrollo (PDD) del Vaupés y algunos de los productos regionales que resultaron de los lineamientos trazados a nivel nacional desde la apertura económica y que se describieron en el primer capítulo, ello en la búsqueda de las estrategias que se han adoptado para implementar proyectos y programas que fortalezcan la competitividad y en especial para entender la forma cómo dicho concepto ha sido asimilado en un departamento en el que en, apariencia, las dinámicas de interacción de sus habitantes no son equiparables a las de los departamentos del centro de Colombia.

La primera fuente consultada es el Plan Estratégico Exportador (PEE) para el departamento del Vaupés, éste adoptó una visión departamental para el año 2012 consistente en “ser productor, transformador y comercializador nacional e internacional de bienes y servicios agroindustriales y verdes, con una infraestructura adecuada de producción y servicios públicos, conservando el medio ambiente” (CARCE. 2002, p. 1), tal logro se soportó en tres objetivos de los que se resalta el “educar, capacitar y formar integralmente en todos los niveles y sectores” (CARCE. 2002, p. 1).

La estrategia formulada para el logro del mencionado objetivo, fue capacitar al sector indígena por medio de la ejecución de un programa sobre cultura productiva, comercial y de ahorro, aplicado según los Planes Integrales de Vida. A su vez el PEE se cimentó en la búsqueda de un comercio de productos agrícolas y artesanales, poniendo de relieve serias dificultades en la infraestructura física, principalmente de transporte y comunicación.

Con posterioridad y siguiendo el Conpes 3297 se construyó la Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad para la Amazorinoquia, recordándose que el Vaupés fue uno de los pocos departamentos que de forma individual no ejecutó la metodología dispuesta

para la identificación de amenazas, fortalezas, oportunidades y debilidades que se presentaban ante la suscripción de los Tratados de Libre Comercio.

El documento al referirse al departamento del Vaupés advierte que es “uno de los territorios del país más aislados y desconectados del interior, tiene una gran biodiversidad y la mayoría de sus habitantes pertenecen a culturas indígenas (...) la economía indígena está basada en la caza (venado, chigüiro, danta, caimán), pesca y recolección de frutos locales, y la economía de colonización en agricultura de subsistencia (...)” (DNP. 2007, p. 38).

Vale la pena prestar especial atención en el siguiente aparte de la Agenda Interna: “existe un amplio espacio de acción en la investigación para generar propuestas de ordenamiento territorial en función del uso productivo y sostenible de los recursos que tenga en cuenta la condición de los resguardos indígenas de parte importante del territorio y que delimite las áreas con potencial agroindustrial, de uso extensivo en acuicultura y ganadería o de reserva o conservación natural. Ésta será la base para el desarrollo de sistemas alternativos de producción que compitan a partir de su diferenciación por su bajo impacto ambiental y su contribución al desarrollo sostenible de las comunidades locales” (DNP. 2007, p. 46).

Quiere decir que esta región del país desde el 2007, ya reconocía la necesidad de darle un enfoque diferente al tratamiento de la competitividad en el Vaupés, colocando como principal punto de concentración las interacciones de la población indígena, tanto en su cultura como en su economía de subsistencia, además de reconocer que se requerían propuestas que hicieran viable el uso productivo de los recursos con sus particularidades sociales y ambientales. Pese a que la región lo identificó, no se encontró en el curso de la investigación un documento que revise con seriedad cómo implementar el concepto de competitividad en un país como Colombia con regiones cuyas características le son diversas.

En el 2011 el Vaupés da a conocer su “Plan Regional de Competitividad” construido a partir de las reuniones concertadas y planeadas por la Comisión Regional de Competitividad; a lo largo del documento se reconoce el difícil manejo y administración del territorio por los límites que imponen su consideración como reserva forestal y la ubicación de resguardos indígenas, recalca que la economía del Vaupés es de subsistencia centrada en la producción de yuca, maíz, plátano y cacao (CRC-Vaupés. 2011, p. 8) e indica que sus ventajas en términos de competitividad deberían buscarse en sus recursos naturales, en su biodiversidad, su gente y sus artesanías.

En el Plan se hace referencia a que en su elaboración participaron las comunidades indígenas, sin embargo, no indica quiénes fueron convocados, cuál fue su proceso de acercamiento y menos aún la forma como estos representantes concibieron la competitividad y el interés o significado que representa para ellos y para sus representados un concepto que en todo caso es ajeno a su cultura, al ser propio de la occidentalización y del sistema de la economía de mercado.

Siguiendo con el desarrollo del Plan de Competitividad, se identifican cinco objetivos denominados: (i) Vaupés Exportador, (ii) Vaupés Productivo y Eficiente en Sistemas de Producción y Comercialización, (iii) Vaupés Inteligente, (iv) Vaupés Integración con otras Regiones y (v) Vaupés Eficiente en Gestión Pública (CRC-Vaupés. 2011, p. 23-51), en todos se propusieron tácticas para alcanzarlos y los organismos que tendrían a cargo su ejecución.

A través del diagnóstico que se hace por cada una de las estrategias reconocidas, se puede concluir que el departamento, se encuentra casi que en el olvido por parte del gobierno nacional en cuanto a la protección de derechos se refiere, el Vaupés está desconectado del país, no cuenta con vías terrestres desarrolladas, ni una capacidad aeroportuaria que pueda

atender sus necesidades, existen problemas con los muelles de carga, dificultad del transporte fluvial, debido a la presencia de cachiveras o raudales, que impiden el paso de las canoas por el río.

La situación descrita, desde ya hace pensar que los gobiernos se han centrado en la competitividad, llegando incluso a confundirla con su deber y responsabilidad en brindar protección integral a los habitantes o peor aun considerando que un territorio no competitivo, según la comprensión que hacen del concepto, no es merecedor del apoyo de las políticas públicas para el fortalecimiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Las anteriores consideraciones se hicieron a partir de los resultados de los lineamientos del gobierno central; ahora se revisará como las diferentes gobernaciones han trazado sus políticas públicas y el involucramiento y atención que le han dado a la concepción indígena frente a la competitividad y las alternativas para conciliar, la identidad de dichos pueblos con la necesidad del desarrollo bajo la economía social de mercado, como modelo acogido por la Constitución de 1991.

La competitividad en el PDD para el periodo 2016-2019, al igual que los demás instrumentos que se han presentado, traza unos objetivos o metas en cuanto a la competitividad, a su vez conceptúa que “las comunidades rurales requieren de manera urgente una intervención del Estado en términos de fomento de proyectos productivos, asistencia técnica y generación de bienes públicos para mejorar las condiciones de vida de la población en general” (Gobernación del Vaupés. 2016, p. 207).

En cuanto a los objetivos, el Plan reitera la ventaja comparativa del Vaupés, viendo en el turismo una oportunidad para incrementar su crecimiento económico, por lo cual

propone implementar un Plan de Desarrollo Turístico e integrar a la comunidad indígena para su ejecución, así como la construcción de la quinta fase del malecón turístico.

Los demás lineamientos del instrumento de planeación departamental conciernen al sector agropecuario; empleo y emprendimiento; ciencia, tecnología e innovación; infraestructura y energía eléctrica. En cuanto al tema agropecuario, la meta es incrementar en un 60% la producción agrícola, promover el apoyo técnico entre los pequeños productores e implementar el Centro Experimental Agropecuario en la Granja Departamental. En algunos de ellos se observa la intención de hacer partícipes a las comunidades indígenas.

En cuanto al empleo y el emprendimiento es contundente el objetivo al ocuparse en incrementar los ingresos de las familias campesinas e indígenas, cuya ambición más sobresaliente es la creación de una empresa industrial y comercial del Estado para la comercialización de los bienes que se produzcan en el departamento.

En el campo de la ciencia, la tecnología y la innovación, se mira hacia la consolidación de un Plan estratégico en el que se espera la aprobación de las comunidades indígenas y cuyo resultado final será incrementar en un 5% las capacidades científicas del departamento. Para el caso de la infraestructura y el sector energético el horizonte es la ampliación de vías y aeródromos, así como al incremento de la cobertura de energía eléctrica.

De la observación y análisis del PDD 2016-2019, en algunos proyectos la población indígena se hace partícipe, sin embargo, no se encuentra en el Plan una definición de competitividad y menos aún un mecanismo a través del cual se haya consultado a las comunidades acerca de la percepción que tienen sobre el mismo para, de ser el caso, intentar conciliarlo con las metas y propósitos trazados desde la gobernación.

Se puede entonces asumir que el gobierno departamental acoge la misma definición de competitividad que a lo largo de los años ha sido empleada a nivel nacional.



El PDD para el periodo 2012-2015 a partir de su nombre sugiere una apertura a las cosmovisiones de las diferentes comunidades que integran el departamento, no obstante “Gobierno Pluricultural con Progreso Social” en punto a la competitividad presenta un capítulo denominado “eje desarrollo”, agotando su atención en los amplios índices de desempleo y en los niveles de formación para el trabajo. De otra parte, es demasiado descriptivo y pobre en términos de objetivos trazados, promueve, por ejemplo, la reducción del desempleo en 1%, busca una alianza comercial para potencializar la venta de los productos del departamento y el fomento del comercio de productos agropecuarios en 6 familias (Gobernación del Vaupés. 2012, p. 199-211). Por tales razones, no es una fuente importante que pueda brindar herramientas en la revisión de una definición de competitividad que involucre a los habitantes del Vaupés.

Finalmente, y de la lectura del PDD correspondiente al cuatrienio 2008-2011 “Un Gobierno Productivo”, se extrae que el mismo no emplea en sus lineamientos el concepto de competitividad; si bien se encarga de desarrollar los sectores de infraestructura, telecomunicaciones, energía, agropecuario, salud y educación, no son tratados o comprendidos como un entorno para el crecimiento económico o como eje para dar más capacidades al aparato productivo.

El PDD (2008-2011) al hacer el diagnóstico de la economía en el departamento, reitera que “el 90% del territorio es Resguardo Indígena y está habitado por población nativa, los cuales derivan su sustento de la caza y pesca (...) estos productos son para el autoconsumo con una comercialización de excedentes muy baja” y a renglón seguido asevera “se suma a esta situación, el hecho de que la única vía de acceso desde el interior hacia el departamento es la aérea, y la comunicación interdepartamental en gran parte también se hace por vía aérea

y solo algunos lugares tienen acceso por vía fluvial y terrestre (...) esta circunstancia hace que el Vaupés sea el departamento con el más alto costo de vida” (Gobernación del Vaupés. 2008, p. 10).

Como se puede extraer, los Planes Departamentales de Desarrollo no ofrecen mayores herramientas para la investigación, manteniendo la constante en no sugerir un significado acerca de la competitividad, toda vez que en algunos de ellos no se hace mención a lo que las gobernaciones entienden por competitividad, y en otros acogen implícitamente los lineamientos, estrategias y objetivos asociados a la competitividad desde las políticas trazadas por el gobierno nacional.

Persistiendo en el objetivo de identificar a fondo los obstáculos que impiden que la Política Nacional de Competitividad, arroje resultados positivos y significativos en el Vaupés, a continuación se revisará detalladamente los Planes Integrales de Vida de las Asociaciones Indígenas del departamento, poniendo como eje vertebral la manera cómo se asume desde las comunidades étnicas el desarrollo y si la conceptualización de competitividad es asimilada dentro de su vocabulario o por el contrario es ajena a su comprensión económica.

#### **2.4. Los Planes Integrales de Vida de los indígenas del Vaupés**

Una vez descritos y analizados todos los instrumentos utilizados por los gobiernos desde la apertura económica para llevar la competitividad a los diferentes territorios del país, a continuación, se mostrará cómo los indígenas del Vaupés asumen el desarrollo, identificando si existe relación entre éste y la competitividad.

Para tal fin se emplearán los Planes Integrales de Vida (PIV), dando relevancia a los mismos bajo el entendido que los nativos más que considerarlos unos simples documentos,

afirman que “deben ser vistos como una forma de vida indígena en donde se interrelacionan todos los aspectos espirituales, culturales y de manejo de la naturaleza plasmada en un territorio” (Asatraiyuva. 2008, p. 6).

De la misma forma, se debe resaltar la riqueza que contienen los PIV al ser de autoría directa de las comunidades indígenas, se encuentran escritos en primera persona y son el resultado de un conjunto de metodologías que transmiten la forma de ver la vida y de entender el entorno por parte de los pueblos que integran las asociaciones de los resguardos indígenas.

En todo caso, vale la pena, llamar la atención que aunque la Constitución en su artículo 329 estableció la conformación de las entidades territoriales indígenas, han pasado más de 25 años sin que se haya cumplido el mencionado mandato, contrariando el parágrafo 2° del artículo 37 de la Ley 1454 de 2011, en el cual, el Congreso le ordenó al gobierno que en un plazo máximo de 10 meses presentara un proyecto de ley en el que se reglamentara la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas (Con de la Rep. 2011), lo que a la fecha no ha sucedido.

Tal situación ha impedido que el artículo 31 de la Ley 152 de 1994 que estableció la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, tenga aplicación respecto a las comunidades indígenas, pues claro es que sin un mecanismo para la conformación de estas entidades territoriales no es posible acoger un procedimiento para la elaboración, proyección y aprobación de los Planes de Desarrollo que se encuentren de conformidad con los usos y costumbres de los pueblos étnicos del país.

Vale aclarar en todo caso que el Decreto 1953 de 2014, por medio del cual el presidente de la república creó un régimen especial transitorio para el funcionamiento de los territorios indígenas hasta que el Congreso expida la respectiva Ley Especial. El mencionado Decreto en su artículo 15 afirmó que “Los planes de vida o sus equivalentes son el principio

rector de los procesos de planeación y administración de las competencias y funciones públicas de que trata el presente decreto” (Presidencia de la República. 2014).

Cabe anotar que el Decreto dentro de las competencias de los territorios indígenas estipuló la de “Definir, ejecutar y evaluar las políticas económicas, sociales, ambientales y culturales propias en el marco de los planes de vida, en los respectivos territorios dentro del marco de la legislación nacional, y conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad” (Presidencia de la República. 2014), lo cual justifica aún más el análisis de los PIV, para entender la existencia de distorsiones en la aplicación de la Política Nacional de Competitividad.

#### **2.4.1. La competitividad vista desde los Planes Integrales de Vida de los indígenas del Vaupés**

A través de la investigación se pudo detectar cuatro Planes Integrales de Vida acogidos por algunas Asociaciones de Autoridades Indígenas, las cuales se relacionan a continuación:

- a. Asociación de Capitanes de la Zona Unión Indígena del Papury “ACAZUNIP”.
- b. Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas Yuruties del Vaupés “ASATRAIYUVA”.
- c. Organización Zona Central Indígena del Mitú “OZCIMI”.
- d. Unión de Indígenas Cubeo del Cuduyary

En seguida se revisará la forma de vida de los pueblos y comunidades que integran las mencionadas asociaciones, su comprensión del desarrollo y la forma de comercio que han asumido históricamente para concluir en una visión conjunta sobre la identificación por parte de los indígenas del término “competitividad”

#### **2.4.1.1. Plan Integral de Vida de la Asociación de Capitanes de la Zona Unión Indígena del Papury “ACAZUNIP”**

Es el PIV más reciente entre los consultados, data de 2015 y a diferencia de los demás, como se verá adelante, contempla un lema “Fortaleciendo la libre autodeterminación, respetando la cultura y la tradición”. Puede afirmarse que es fruto de una metodología participativa en la que se realizaron talleres, plenarias y que fue convalidado por los miembros de las comunidades indígenas. Uno de los componentes que revisa es el sociocultural dentro del cual se ubica el económico.

La asociación ACAZUNIP, se encuentra integrada por 14 comunidades y 270 familias, que pertenecen a las etnias Tucana, Desana, Guanana, Piratapuya, entre otras (ACAZUNIP. 2015, p. 22), quienes cuentan como principal vía de comunicación y medio de transporte los ríos Vaupés y Papurí.

Respecto al componente económico, se evidencia que su economía se encuentra cimentada en un sistema de subsistencia que a su vez se nutre de actividades como la pesca, la agricultura, la cacería, la recolección de frutos silvestres (ACAZUNIP. 2015, p. 88). En lo referente a la agricultura, la unidad productiva tradicional es la chagra, las cuales son entregadas a cada familia y miden entre 1 y 2 hectáreas para su subsistencia y abastecimiento, los excedentes son intercambiados o comercializados (ACAZUNIP. 2015, p. 93).

Frente a la pesca como actividad económica, el PIV de las comunidades ACAZUNIP sugiere que se ha visto deteriorada ante la pérdida de las prácticas tradicionales y la implementación de técnicas modernas.

En el renglón de agricultura, productos como la yuca brava, la yuca dulce, casabe, almidón, piña, maíz, ají y plátano son considerados como comercializables, sin embargo, su producción se encuentra amenazada por el ataque de hormigas y la degradación de los suelos, requiriendo un mayor apoyo institucional para la mujer chagrera, así como la implementación de asistencia técnica y un centro de acopio de productos agrícolas, requerimiento similar se hace frente a la producción de artesanías al no existir apoyo y capacitaciones institucionales para su elaboración (ACAZUNIP. 2015, p. 91-92).

En el PIV se reconoce como problemática “la lenta aculturación por efecto de la globalización” (ACAZUNIP. 2015, p. 95), así como carencias en la infraestructura física, la no promoción de políticas de desarrollo económico entre los indígenas, la falta de asistencia técnica y falta de empresas indígenas. A su vez se muestra como inoportuna la alta dependencia de las comunidades a los productos de mercado.

De la lectura contextual del PIV se pudo extraer que en comparación con los tres restantes, las comunidades de la asociación ACAZUNIP aunque centran sus esfuerzos en mantener su cultura y sus lazos internos, no son herméticos a la producción de bienes propios a sus costumbres, por cuanto, si bien no se trazan el objetivo de hacer producción en masa o buscar la comercialización de productos al exterior o al interior del país - salvo en lo atinente a las artesanías- si muestran la necesidad de tener mayor apoyo estatal para el sostenimiento de su economía requiriendo en algunas actividades su tecnificación.

Aún con lo anterior, la asociación no habla del término competitividad y hace énfasis en su modelo económico de subsistencia.

#### **2.4.1.2. Plan Integral de Vida Indígena trazado por la Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas Yuruties del Vaupés “ASATRAIYUVA”**

Las 9 comunidades y 151 familias que conforman la asociación ASATRAIYUVA, describen su economía como de subsistencia o de consumo para sus familias, dentro de sus problemáticas concernientes a sus sistemas productivos exponen la falta de asistencia técnica, la falta de promoción de desarrollo de comunidades indígenas, la no concertación con las comunidades para la ejecución de proyectos productivos y “la fuerte dependencia de los productos de mercado que contribuyen al deterioro de los recursos naturales de las comunidades” (Asatraiyuva. 2008, p. 88-89).

Al igual que las comunidades que integran la asociación ACAZUNIP, basan sus actividades económicas en la agricultura, la pesca y las artesanías. No se identifica una visión de desarrollo que esté necesariamente atada a la economía y por el contrario se dilucida que sus modos de producción conciernen a su abastecimiento y subsistencia alimentaria.

El mencionado PIV es fortalecido a través de un acuerdo en el que las comunidades indígenas indican que “tenemos una manera diferente de entender el mundo y por ello establecemos relaciones con nuestro entorno de una manera particular, haciendo que conceptos tales como planes de desarrollo, ordenamiento territorial y gobierno propio, los entendamos de manera distinta a los occidentales porque lo nuestro es natural, de acuerdo a nuestros ancestros” (Asatraiyuva. 2008, p. 98).

### **2.4.1.3. Plan Integral de Vida Indígena trazado por la Asociación Organización Zona Central Indígena de Mitú “OZCIMI”**

“OZCIMI” se encuentra conformada por las comunidades de Puerto Corroncho, Puerto Vaupés, Mitú Cachivera, Doce de Octubre, San Francisco, El Recuerdo, La Libertad, Trece de Junio, Cúbay, Guamal, Wacará, Bogotá Cachivera, entre otras. El común denominador de las mencionadas comunidades es la insatisfacción de necesidades como la energía eléctrica, la no existencia de centros para la atención médica, el manejo de basuras, y la falta de infraestructura vial.

Frente a su sistema productivo, al igual que las otras comunidades estudiadas está asentada en una economía de abastecimiento, en la que la unidad de producción es la chagra, en la cual se siembran productos como ají, lulo, piña y marañón. Cuentan alrededor con dos o tres chagras, usando dos de ellas para producción y otra para crecimiento (Ozcimi. 2008, p. 130).

Aunque en principio los productos obtenidos de las chagras son para el consumo de las familias, sus excedentes son empleados para la comercialización, dinero que es destinado para adquirir bienes de primera necesidad como fósforos, pilas, velas, panela, azúcar y productos de aseo. Dentro de sus actividades económicas además de la explotación de las chagras se logra identificar la pesca, la cacería y la elaboración de artesanías. Es el único PIV que destaca dentro de su economía el trabajo en casas de familia, aunque problematiza tal labor en la escasa remuneración que reciben los trabajadores indígenas. Al igual que el PIV de la asociación “ASATRAIYUVA” aclara que la forma como sus comunidades entienden el desarrollo y la planeación es diferente a la del mundo occidental.



#### **2.4.1.4. Plan Integral de Vida Indígena de la Asociación Unión de Indígenas Cubeo del Cuduyary “UDIC”**

Si bien los PIV hasta ahora presentados sugieren que los pueblos indígenas cuentan con una concepción de desarrollo distinta a la del resto del país, el plan que se comenta, afirma de manera contundente que “los Planes de Vida Indígena cuestionan el concepto de desarrollo de la sociedad nacional, pero reafirman la planeación como herramienta reguladora de las relaciones entre las sociedades étnicas y el conjunto institucional de la sociedad colombiana, al servir de estrategia articuladora de las instituciones tradicionales indígenas y las propias del Estado nacional” (Udic. 2008, p. 6).

Al ser el PIV que trata de forma más detallada su economía tradicional puede detectarse que ésta es de autoconsumo, traduciéndose en que se encuentra “basada en actividades de relación armónica y cultural con la naturaleza, que nada tiene que ver con la economía de producción, transformación y comercialización” (Udic. 2008, p. 74).

A diferencia de los otros PIV, hace un ejercicio para reconocer aquellas especies vegetales y animales que son escasas y otras que se presentan con abundancia, identificando las causas que han dado lugar a la extinción de algunos de estos recursos de fauna y flora. Entre algunos de los motivos que los indígenas identifican como generadores de escasez de peces está uno que se asocia con la acción humana directa asociado al uso de embarcaciones con motor, las que, según ellos, hacen a los animales más esquivos.

Sin duda las actividades de caza y agricultura por parte de las comunidades indígenas de la Asociación UDIC están vinculados a su modo de vida de tal forma que la “cacería, recolección de insectos y larvas en la cultura indígena, en especial para los cubeo están sujetas a aspectos culturales relacionados con su cosmovisión, por tal (sic) estas actividades están

ligadas a rezos, dietas, y otras prácticas que les permiten aprovechar la oferta natural sin irrumpir en la armonía y equilibrio de la naturaleza” (Udic. 2008, p. 88).

Al referirse a la actividad comercial y de intercambio, el PIV hace mención a experiencias como la venta de plátano y maíz, en los que se pudo evidenciar que los precios de venta fueron muy bajos y por tanto la estrategia no ha tenido éxito.

Concluyendo que “vale la pena mencionar que en todos los casos de comercio la necesidad de venta se presenta básicamente para suplir necesidades básicas familiares (sal, jabón de ropa, artículos de aseo, fósforos, pilas, etc.) y apoyo estudiantil (compra de elementos escolares y ropa), no existe un interés económico de acumulación o ánimo de lucro por parte de las comunidades” (Udic. 2008, p. 104).

#### **2.4.2. Análisis integral de la competitividad en los Planes de Vida Indígena del Vaupés**

Del análisis conjunto de los cuatro PIV se deduce que, dentro de las costumbres, usos y modos de vida de las comunidades del Vaupés, la economía de los pueblos indígenas es de autoconsumo, de subsistencia y tradicional. Sus actividades económicas giran especialmente frente a la agricultura, la pesca, la recolección de frutos, la cacería y las artesanías, que están estrechamente relacionadas con sus orígenes y con su historia.

La producción de las chagras tiene un vínculo cultural que ve la tierra y el medio ambiente más que como un medio de producción, como parte misma de sus pueblos, deduciéndose que su ocupación y uso con fines extractivos no se ve cercana.

Por otra parte, aunque algunas comunidades dejan evidencia en sus PIV del ejercicio de la ganadería y el uso de la madera con fines de comercialización, sus miembros no lo ven

como un instrumento para incrementar la riqueza económica, sino como un medio para obtener dinero para la compra de bienes de primera necesidad.

Todas las comunidades apuntan a la intervención del Estado para la capacitación y sofisticación de sus técnicas de cultivo o para eliminación de plagas como la hormiga arriera, pero contrario a lo que podría pensarse, tales necesidades no miran hacia la expansión de un mercado, sino al sostenimiento de sus canales para el autoconsumo y el abastecimiento.

Los PIV son consistentes en ver y transmitir que el desarrollo, tal y como es concebido por parte de los pueblos occidentales no es compartido por los pueblos indígenas, sino como un devenir del ser humano en su relación con el entorno.

A lo largo de los PIV, como modos de vida de los indígenas del Vaupés, se omite el término competitividad, por lo que no es posible entender en medio de sus economías tradicionales un término que hace parte de la globalización y a la apertura del comercio. Además, se reconoce la demanda y requerimientos hacia los gobiernos nacionales y departamentales para la garantía de servicios de salud, de etnoeducación, de medios de transporte que faciliten sus formas de vida y de sanidad para el tratamiento de desechos y basuras.

Adicionado a lo anterior, se encontró que en los proyectos e iniciativas que a nivel mercantil han intentado desarrollar las comunidades étnicas ha existido desequilibrios de mercado al percibir un bajo precio al momento de ofertar sus productos. En todo caso, los proyectos de iniciativa comercial no son a gran escala, reiterándose que parecen estar más enfocados a la satisfacción de las necesidades primarias o de bienes que no son producidos al interior de las comunidades.

En la descripción que hacen de sus dinámicas de vida, en especial de la escasez de recursos naturales, relievan que éstos obedecen a la intervención de las nuevas formas de

caza, al usar instrumentos como las escopetas o para la pesca masiva. No obstante, y en especial en el PIV de la asociación “UDIC”, se contemplan algunos proyectos relacionados con el comercio y el desarrollo de la economía en el sector agropecuario y que buscan hacer uso de modelos productivos sostenibles, sin efectos negativos en el medio ambiente.

Pese a lo anterior, algunos proyectos trazados en los PIV dejan entrever una monetización de la economía indígena como quiera que, aunque en ninguno de ellos se hace referencia a incursionar en los mercados internacionales, salvo en las zonas de frontera con las artesanías a baja escala, algunos de ellos tienen la intención de incrementar su producción a nivel nacional, como por ejemplo la comercialización de ají.

En otros casos, simplemente se presta atención a proyectos para proteger la seguridad alimentaria dejando relegando a un segundo plano, sistemas de producción alternativos como el etnoturismo.

Finalmente, ninguno de los PIV analizados incorporan conceptos como eficiencia, industria, riqueza, comerciante, competencia y menos aún mercado.

#### **IV. CAPITULO 3**

### **3. UNA MIRADA A LA COMPETITIVIDAD EN EL VAUPÉS DESDE LA DIVERSIDAD ÉTNICA**

Una vez identificado como se ha desarrollado la Política Nacional de Competitividad, los resultados de su aplicación en el departamento del Vaupés y los modos de vida de los pueblos indígenas plasmados en los Planes Integrales de Vida; es necesario determinar las causas que han impedido que la Política de Competitividad sea aplicable en dicho territorio.

Para tal fin se empleará la antropología económica, entendida como la subdisciplina del conocimiento que tiene por objeto de estudio “el análisis teórico comparado de los diferentes sistemas económicos reales y posibles (Godelier, M. 1967, p. 1) o en palabras de Montenegro (2013) como aquella parte de la antropología que busca la concepción de “una “economía humana” que se interese por la satisfacción de todas las necesidades, no sólo por aquellas que pueda cubrir el mercado: también los bienes públicos, la educación, la seguridad, el medio ambiente” (p.115).

Se tiene con lo anterior que la antropología económica busca conocer las formas de relacionamiento entre diferentes modelos económicos en especial de aquellas que no operan bajo las supuestos de las leyes de mercado propias del modelo capitalista, concentrándose en la interpretación del concepto mismo de economía, de valor, de propiedad y de las instituciones económicas creadas al interior de cada pueblo.

Algunas de las conclusiones más contundentes a las que ha arribado la antropología económica es la que indica que todos los modelos económicos con los que opera una sociedad

cuentan con sus propias modalidades, dinámicas y lógicas de intercambio, que pueden estar o no directamente relacionadas con sus costumbres, ritos e incluso su religión.

### **3.1. La Antropología económica y su relación con las economías primitivas**

Uno de los estudios más relevantes de la antropología económica es el adelantado en 1974 por el antropólogo inglés Marshall Sahlins en el cual explica la importancia en la economía tribal de las relaciones de política y de parentesco al ser consideradas como la organización misma del proceso económico y no factores exógenos como son calificados por la economía moderna (Sahlins, M. 1974, p. 233). Por ejemplo, frente a las dinámicas de intercambio en las sociedades tribales Sahlins afirma:

Me apresuro a añadir que los grupos domésticos no son autárquicos, aun cuando con frecuencia producen la mayor parte de las cosas que consumen. La producción doméstica no se define precisamente como “producción para el uso”, es decir, para el consumo directo. Las familias pueden producir también para el trueque, con lo cual adquieren indirectamente lo que necesitan. Con todo, es “lo que necesitan” la idea que preside la producción, no el beneficio que puedan obtener de ella. El interés en el intercambio sigue siendo interés de consumidor, no de capitalista. Tal vez la mejor forma de expresarlo sería “producción para el aprovisionamiento” (Sahlins, M. 1974. p 234)

Por otra parte, el también antropólogo Paul Bohannan, al hacer mención a las consecuencias que involucró la introducción del dinero en una comunidad étnica africana denominada Tiv, enseña que:

(...) Debido a la expansión del mercado y a la introducción del dinero de uso generalizado, la economía tiv ha entrado a formar parte de la economía mundial. Esto ha provocado cambios profundos en las instituciones sociales tiv. El dinero es una de esas ideas que en todo tiempo provocan choques y rupturas, y como toda otra idea nueva y con empuje, nunca deja de crear su propia revolución (Bohannon, P. 1981, p 200).

En Colombia la antropología económica ha contado con numerosos estudios dentro de los cuales encontramos el adelantado por Mariana Gómez antropóloga colombiana, quien en 2010 publicó sus resultados de investigación referidos a la economía de los indígenas tikuna de Macedonia, pueblo étnico ubicado en la amazonia colombiana.

La investigación pretendía determinar las causas que llevaron a dicha etnia a adoptar un sistema económico mixto, en el que persisten las prácticas propias de la economía de subsistencia y a su vez se participa de los mecanismos del modelo de la economía de mercado. En ella se pone en evidencia cómo los mencionados mecanismos inciden sobre toda la estructura social y frente a las concepciones, usos y costumbres de la comunidad. La autora al concluir su trabajo señala que:

Este estudio muestra la manera en que el cambio de formas, tecnologías, prácticas y lógicas económicas inciden en la relación del grupo con el entorno y el paisaje. Así, permite entender la forma en que las dinámicas productivas y comerciales configuran el espacio, la concepción espacial del territorio y la forma en que se utiliza. Esta complejización en los circuitos de producción ha hecho que tanto el espacio, como el territorio y los productos que provienen de éste, estén en un proceso de desvalorización, o por lo menos de dejar de reconocer la diversidad con la que cuenta

una población que extrae la base de su sustento de la tierra, el río y la selva (Gómez, M. 2010, p. 215)

### **3.2. Comprensión de la Política Nacional de Competitividad a la luz de la Antropología económica**

Las anteriores investigaciones, adelantadas todas ellas en el marco de la antropología económica, permiten comprender las implicaciones que trae para los pueblos ancestrales la intromisión de dinámicas de mercado ajenas a las interacciones propias de su modelo de vida. A manera de ejemplo, el estudio de Marschall refuerza lo sostenido en el segundo capítulo, al reafirmar que desde el punto de vista antropológico, las comunidades étnicas no conciben dentro de sus hábitos de vida y formas de relacionamiento, algún ánimo de lucro o ideas relativas a la producción con fines mercantiles, por el contrario, los recursos naturales son utilizados con fines únicos y exclusivos de subsistencia, reduciendo su uso al mínimo requerido para satisfacer las necesidades primarias individuales y de la comunidad a la que se pertenece. Supuesto que se identifica con las comunidades indígenas del Vaupés según el análisis efectuado con base en sus Planes Integrales de Vida y bajo el entendido que los modos de existencia de los vaupenses desconocen las estructuras y conceptos de producción para el intercambio.

A su turno los hallazgos de Bohannan y Gómez muestran el impacto que tiene respecto a toda la estructura social de los pueblos étnicos la inclusión externa y forzada de elementos económicos, tales como el dinero, dejando percibir en todo caso que la manifestación de conceptos e instituciones ajenas a las nacidas en el seno de las costumbres étnicas derivan en una modificación de su cosmovisión y por tanto de su autodeterminación.



A partir de los aportes ofrecidos por la antropología económica pueden no sólo visualizarse las alteraciones en la estructura sociocultural de los pueblos como consecuencia de cambios en los modelos económicos, sino también las diferencias frente a lo que es comprendido por los occidentales como nivel de vida o bienestar y la percepción que de ésta tienen los pueblos indígenas, sin olvidar en todo caso, que tales conceptos tienen apremiante importancia en el contexto de la competitividad al considerarse el objetivo que con ella se quiere alcanzar.

Así, puede señalarse que el concepto de bienestar occidental se encuentra imbricado con el nivel de ingreso de los individuos, entre tanto, la comprensión del “buen vivir” por parte de los indígenas tiene una connotación que trasciende la esfera de lo material y la satisfacción de necesidades, relacionándose con la armonía que debe existir entre el individuo, la comunidad y la naturaleza como medio en el que se éste se desarrolla.

Lo anterior no se traduce en que los indígenas no requieran al igual que el resto de la población, atención en lo que concierne a la educación, la salud, la alimentación, la infraestructura, entre otras, significa que, si bien existen fines similares, los instrumentos para su logro no pueden equipararse o construirse sin detenerse a analizar las concepciones, cosmovisiones y maneras de relacionamiento con el entorno, así como, las instituciones creadas al interior de cada sociedad y principalmente la comprensión del desarrollo.

En este punto es posible afirmar que existe desarticulación entre la Política Nacional de Competitividad y Productividad con las circunstancias y características especiales que rodean al departamento del Vaupés, bajo el entendido que los lineamientos y planes de acción que fueron tratados en el Conpes 3527 y que merecieron comentarios en el primer capítulo, se encuentran trazados a partir de una visión global de desarrollo, de una

definición única de competitividad y sin asumir las complejidades del territorio colombiano y la pluralidad de su población.

Tal aseveración se ve reflejada en el rol que en los planes de acción de la Política de Competitividad se le da a la productividad, a la infraestructura de minas y energía y a la profundización financiera, las que en todo caso son ajenas a los Planes Integrales de Vida de las comunidades étnicas del Vaupés.

Vale la pena detenerse, por ejemplo, en conceptos como el de productividad, que es determinado como eje problemático en el Conpes 3527 y que no hace parte de las prácticas cotidianas de vida de las comunidades étnicas. Al respecto es pertinente citar a Sahlins al referirse a la comprensión del trabajo como medio de producción entre las comunidades tribales:

“El rítmico ronroneo de la maquinaria en todos los momentos se ha convertido para nosotros en el “gran metrónomo” de la vida, al que se ajustan todos los movimientos humanos. Trabajo regular, reiterativo (...) También en este punto los pueblos tribales difieren considerablemente de nosotros. Su trabajo es más episódico y diversificado (...) tampoco el trabajo tribal es trabajo alineado. Hemos visto que no lo es de los medios de producción o del producto. De hecho, la relación de miembro de la tribu con los medios de producción o los productos acabados con frecuencia rebasa la propiedad tal y como la entendemos nosotros, yendo, más allá de la posesión terrenal, a la unión mística. El suelo es un valor espiritual, una fuente benéfica, el hogar de los antepasados; “la llanura de nuestros huesos” dicen los hawaianos. Y las cosas que uno hace y usa habitualmente son expresiones de sí mismo, tal vez tan impregnadas de su genio, que su última disposición solo puede ser su propia sepultura” (Sahlins, M. 1974. p 240)

Lo descrito por Sahlins se subsume completamente en la forma como los indígenas del Vaupés distribuyen el trabajo, así como su relación con la tierra y el beneficio que de ella se obtiene. Es de resaltar que en los Planes Integrales de Vida se encontró como común denominador la adopción de un calendario ecológico que utilizan los integrantes de las comunidades étnicas para proyectar la siembra y la recolección de frutos, así como el tiempo en el que se hacen propicias las actividades de pesca y caza, dilucidándose que las economías indígenas se someten a los ciclos de la naturaleza para la producción de los bienes necesarios para su subsistencia, contrario a las prácticas de producción de la economía de mercado en la que el hombre somete a la tierra como instrumento para la obtención de riqueza.

Lo señalado indica con claridad las diferencias sustanciales entre los medios de producción como el capital, la tierra y el trabajo tal y como son asumidos por las comunidades indígenas y la función que la economía de mercado les asigna.

Con los elementos hasta ahora extraídos, se hace necesario hacer una fuerte crítica a la Política Nacional de Competitividad diseñada a partir del Conpes 3527 al centrarse en la productividad como mecanismo para el incremento de los ingresos de los colombianos y la orientación de los instrumentos de regulación que para el logro de tal fin se centraron en las empresas y en los particulares, pues todos ellos están impregnados por la misma definición de competitividad nacida en el seno de la economía de mercado, que como se refirió en el primer capítulo guarda relación con los mercados globalizados, pasando por alto la necesidad de instrumentos que permitan a todas las comunidades, cualquiera sea su dinámica económica, potenciar su habilidades y capacidades para mejorar sus condiciones de vida.

Como se ha detallado, la competitividad ha sido desde 1990 objetivo de todos los gobiernos nacionales, conservando siempre estrecha relación con el desarrollo y siendo constante el espacio que ha tenido en los Planes Nacionales de Desarrollo, así como en los

Planes Departamentales; no obstante, también ha sido persistente, la falta de articulación de la competitividad con la comprensión de desarrollo de las comunidades indígenas del país, entre otras cosas, por no haber sido reglamentado el instrumento en el que oficialmente las comunidades étnicas puedan plasmar su visión del mundo y las estrategias para alcanzar sus objetivos.

La mencionada desarticulación tal vez no guarda relación con la omisión de las regiones y de los territorios en la Política Nacional de Competitividad, pues por lo menos normativamente y desde el punto de vista de la planeación los gobiernos han intentado dejar espacios para la regionalización de la competitividad, sin embargo, los gobiernos han asumido que el modelo económico de mercado es parte de la vida de todos los colombianos, sin detenerse a atender la pluralidad de los miembros que conforman su territorio y aún más desconociendo con ello la autonomía que la misma constitución les otorga a las comunidades étnicas de la nación.

Es necesario aclarar que la competitividad nace y opera bajo la lógica del modelo de mercado, pero al igual que en el estudio llevado a cabo por Gómez (2010) su introducción en comunidades que han sido ajenas a ella puede modificar las dinámicas de vida e incluso eliminar sus usos y costumbres que son considerados como patrimonio inmaterial de la humanidad, contrariando de esta forma el mandato superior que concierne a la preservación de la riqueza cultural de la nación.

Además de la homogeneidad con la que los gobiernos han visto la competitividad y su aplicación en los territorios, los índices evidenciados en el primer capítulo, sugieren que los gobiernos centrales no han suministrado los bienes públicos necesarios a aquellos departamentos que coincidentemente tiene bajos índices de competitividad, abriendo el interrogante frente a las causas que originan dicha coincidencia, más aún cuando los

renglones en los que se encuentran rezagados aquellos departamentos en las valoraciones de los índices de competitividad, no solo conciernen directamente al mercado, sino al disfrute de derechos y garantías como la salud, la educación, la infraestructura y la prestación de servicios básicos, sugiriendo que la competitividad ha pasado de ser un instrumento para la obtención de mejores condiciones de vida a ser un fin en sí misma.

Tal comprensión de la competitividad aunado a la inaplicabilidad de sus mecanismos como consecuencia de las divergencias en los modos de vida no solo parece explicar porque a pesar de haberse asumido la competitividad como política de Estado hace más de 20 años, sus resultados en algunos departamentos no son visibles y la desigualdad entre el progreso de los departamentos que integran el territorio nacional parece incrementarse.

Las consecuencias de una comprensión de la competitividad que no atienda las diferencias del territorio y la observación de las diferentes interacciones no sólo llevan al Estado a desatender derechos fundamentales, sino principalmente implican la vulneración de la autodeterminación de los pueblos indígenas, la cual es asumida como una garantía de rango constitucional referida a:

La capacidad que tienen los pueblos y comunidades étnicas, para protegerse de las imposiciones por parte de otras culturas, que amenacen total o parcialmente la continuidad de su vida en comunidad” Ello implica, desde luego, el reconocimiento de las diferentes formas en que tales sociedades entienden el fenómeno de la existencia, comúnmente denominado cosmovisión, que hace alusión a “aquellas visiones de la vida... las cuales no son equiparables entre culturas, pues son un rasgo distintivo y propio de cada una” (Cort. Cons. 2014, p. 32)

A su vez imponer la competitividad como política en dichos territorios excede los límites de intervención del Estado, por cuanto como se ha visto la inclusión de instituciones económicas pueden llegar a modificar los valores e incluso poner en riesgo la identidad de las comunidades étnicas, eliminando el reconocimiento que a nivel jurídico se ha dado a la autonomía de los pueblos étnicos e incumpliendo con los compromisos que a nivel internacional ha adquirido el país respecto al derecho de los pueblos ancestrales en decidir sus prioridades frente al desarrollo económico y social, tal y como quedo consagrado en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo “*Sobre los pueblos indígenas y tribales*” (OIT. 1989)

Ahora bien, no se pierde de vista que el gobierno nacional ha hecho esfuerzos por trabajar con los territorios, acercando la competitividad a las regiones a través de los Consejos Regionales de Competitividad, los Comités Asesores Regionales de Comercio Exterior y las Comisiones Regionales, pese a ello no se ha consultado a los pueblos respecto a su comprensión del comercio internacional y mucho menos se ha elaborado un estudio que socialice con los pueblos originarios la definición de un término que como se ha intentado explicar a lo largo de esta investigación no es asimilable a sus prácticas.

Entre tanto se mantenga desde el nivel central una especie de imposición de la competitividad como política para el desarrollo, se estima que sus resultados no se verán reflejados en mejores niveles de vida en aquellos pueblos que no se encuentran inmersos en la economía de mercado y por el contrario, sus consecuencias serán negativas no sólo por desatención de derechos y garantías que el gobierno de alguna forma ha atado a la competitividad, sino que va en contravía del desarrollo y preservación de las comunidades étnicas.

Tampoco se desconoce que en el momento de analizar los Planes Integrales de Vida de los indígenas del Vaupés se encontró que algunos de los requerimientos que son demandados del Estado están relacionadas precisamente con una mayor apertura de su economía doméstica, e incluso en el PIV de los UDIC se determina la intención por parte de éstos de masificar su producción de ají con miras a participar en el mercado nacional, otras comunidades manifestaban su necesidad de recibir capacitación por parte de las Entidades públicas en el cultivo y otros en la tecnificación o sofisticación para la eliminación de plagas.

Por lo anterior no se soslaya que, en cierto grado, aunque incipiente, los pueblos indígenas del Vaupés comienzan a participar de la economía de mercado y por tanto no se ve lejano que desde los mecanismos de planeación para su auto gobernabilidad se comiencen a adoptar herramientas e instrumentos que puedan articularse con los lineamientos del gobierno nacional, insistiendo en que los procesos de adaptación a la economía internacional deben ser autodirigidos por las comunidades y deben ser el resultado de procesos sociológicos y no de mandatos a nivel de políticas públicas.

La planeación sin embargo, exige instrumentos formales y mecanismos de concertación que involucren no sólo a las autoridades sino a los miembros que las conforman, por tal motivo se requiere y se exige del legislador la expedición de la ley que regule las Entidades Territoriales Indígenas, para que regulados desde la misma Constitución, dichas comunidades integren a sus modos de vida los Planes de Desarrollo, en los que se actualice su cosmovisión y en los que guiados por el principio de coordinación que orienta todos los Planes de Desarrollo, pueda existir coherencia entre la visión de desarrollo nacional con la visión de los pueblos indígenas, sin que el término coherencia deba entenderse como sustituto de la autonomía que les es reconocida.

En suma, más allá de las estrategias que se han adaptado desde el nivel central para alcanzar altos índices de competitividad, es importante que la definición de dicho concepto sea evaluada siempre considerando que el mismo es un medio, instrumento o herramienta que hace referencia a las condiciones necesarias para alcanzar un crecimiento económico que redunde en mejores niveles de vida para todos los colombianos y no un concepto cuyo significado se agota en si mismo.

Será necesario a su vez que las entidades implicadas en la política de competitividad revisen si es posible hacer referencia a dicho concepto en zonas del país que, aunque no completamente, son ajenas al mercado y que por tanto requerirán de atención para la garantía y protección de derechos haciendo uso de instrumentos más acordes con su idiosincrasia, costumbres y cosmovisión; planeando su desarrollo a partir de las formas propias de sus economías, identificando sus dinámicas y por tanto detectando como fortalecerlas, lo que en últimas dentro de la operatividad misma del mecanismo de economía adoptado por dichas comunidades, redundará en un mejor vivir o más propiamente en el caso indígena en un buen vivir.



## V. CONCLUSIONES

1. A través de la revisión y análisis de los Planes Nacionales de Desarrollo se pudo determinar que el concepto de competitividad ha sido asumido por los diferentes gobiernos desde una perspectiva estática e inflexible que impide adecuarlo a las características propias del territorio en el que es aplicado, generando así una barrera para la concreción de los objetivos que con ella se persiguen en aquellos departamentos que requieren de una atención diferencial.
2. Puede afirmarse que la Política Nacional de Competitividad trazada en el periodo 1990-2018, no es aplicable al departamento del Vaupés al ser este departamento un territorio en el que predominan las comunidades étnicas y por tanto cuya economía es principalmente de subsistencia; sistema económico que cuenta con sus propios esquemas, lógicas y dinámicas que en cierto grado resultan incompatibles con la comprensión del concepto de competitividad liderada por el gobierno nacional y que define a la competitividad como un instrumento dirigido a propiciar las condiciones para que los empresarios logren desarrollar la actividad productiva de tal forma que sus bienes y servicios puedan participar en el mercado internacional, generando un mayor crecimiento económico y por tanto una mayor calidad de vida para los colombianos.
3. Si bien las regiones y los territorios han sido considerados prioritarios para el desarrollo de la Política Nacional de Competitividad, la búsqueda documental no logró detectar la existencia de un diagnóstico que dé cuenta de los diferentes sistemas

económicos que existen al interior del país, siendo algunos de ellos, parte de la misma pluralidad étnica y por tanto obviando que la aplicación forzada de una política económica, que de ante mano se encuentra atada a un sistema económico en particular, no sólo no arrojará los resultados esperados, sino que puede llegar a vulnerar la autonomía de los pueblos que no operan bajo la lógica de la economía de mercado.

4. De modo particular se detectó que los esfuerzos gubernamentales en materia de provisión de bienes públicos para el departamento del Vaupés han sido escasos, por lo que existen serias deficiencias en aspectos como la educación, la salud y la infraestructura, lo cual plantea serias dificultades no solamente en materia de competitividad, sino dejando en evidencia que en la medida en que los territorios no se adecuan a las condiciones para llevar a cabo el comercio, tal y como es entendido por el gobierno nacional, las políticas públicas por parte del Estado para la satisfacción de necesidades básicas los deja relegados, profundizando así la desprotección de derechos y garantías de carácter fundamental.
5. La omisión por parte del Congreso de la República en expedir la ley que reglamenta la creación de Entidades Territoriales indígenas dificulta la articulación y coordinación de los Planes de Desarrollo Nacional con la comprensión que las etnias del país tienen respecto al desarrollo y su apertura al comercio internacional.
6. Los Planes Integrales de Vida se constituyen como un insumo primordial al momento de trazar cualquier política pública concerniente a la competitividad, como quiera que en ellos queda plasmada la cosmovisión de los pueblos indígenas, su comprensión

del desarrollo y sus dinámicas de relacionamiento, por tanto, dejar de consultarlo genera inmediatamente resistencias frente a la aplicación de cualquier estrategia o impedirá el logro de los resultados buscados.

7. La competitividad en los pueblos indígenas del Vaupés debe ser revisada, adaptándolo a sus propias formas de comercio y a la lógica con las que éste opera, entendiéndose que la competitividad en dichos territorios se logrará a partir del mecanismo mismo de comercio que se haya adoptado, lo cual no solo llevará al mejoramiento de las condiciones de vida de sus integrantes, sino que respetará su autodeterminación y garantizará la pluralidad étnica de la nación.

## REFERENCIAS

Acazunip (2015). Plan Integral de Vida Indígena.

[https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/p.s.\\_kankuamo\\_0.pdf](https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/p.s._kankuamo_0.pdf)

Asatraiyuva – Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas Yurutíes del Vaupés

(2008). Plan Integral de Vida Indígena del Vaupés.

[https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/pivi\\_asatraiyuva.pdf](https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/pivi_asatraiyuva.pdf)

Asamblea Nacional Constituyente (1991). Constitución Política de Colombia. Legis. Bogotá.

Banco Mundial (2008). “Colombia. Inputs for Sub-Regional Competitiveness Policies”.

<http://documents.worldbank.org/curated/en/663781468242973192/pdf/422690ESW0>

[P10110Box327422B01PUBLIC1.pdf](http://documents.worldbank.org/curated/en/663781468242973192/pdf/422690ESW0)

Banco Mundial (2017). Doing Business 2018.

[http://espanol.doingbusiness.org/~/\\_media/WBG/DoingBusiness/Documents/Profiles/](http://espanol.doingbusiness.org/~/_media/WBG/DoingBusiness/Documents/Profiles/)

[Country/COL.pdf](http://espanol.doingbusiness.org/~/_media/WBG/DoingBusiness/Documents/Profiles/)

Bohannan, P. (1981). El impacto de la moneda en una economía africana de subsistencia En

Lloreba, J. (Ed), *Antropología económica. Estudios etnográficos (189-200)*. Barcelona,

España: Editorial Anagrama.

CARCE- Comité Asesor Regional de Comercio Exterior (2002). Plan Estratégico Exportador

para el departamento del Vaupés. <http://www.mincit.gov.co/descargar.php?id=49877>

CCB – Cámara de Comercio de Bogotá (1994). Creación de la ventaja competitiva para

Colombia. Bogotá.

Cong de la Rep – Congreso de la República de Colombia (2011). Ley 1454 de 2011 “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43210>

Conpes- Consejo Nacional de Política Económica y Social (2006). Documento 3439 “Institucionalidad y principios rectores para la competitividad y productividad”. [www.colombiacompetitiva.gov.co/sneci/Documents/Conpes-3439-de-2006.pdf](http://www.colombiacompetitiva.gov.co/sneci/Documents/Conpes-3439-de-2006.pdf)

Conpes – Consejo Nacional de Política Económica y Social (2008). Documento 3527 “Política Nacional de Competitividad y Productividad”. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3527.pdf>

Conpes – Consejo Nacional de Política Económica y Social (2010). Documento 3668 “Informe de Seguimiento a la Política Nacional de Competitividad y Productividad. Ley 1253 de 2008. <http://www.desarrolloeconomico.gov.co/sites/default/files/marco-legal/Conpes-3668.pdf>

Conpes – Consejo Nacional de Política Económica y Social (2016). Documento 3866. Política Nacional de Desarrollo Productivo. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3866.pdf>

Consejería Económica y de Competitividad (1997). Desarrollo Regional. Entre la Competitividad y el Ordenamiento Territorial. Presidencia de la República. Bogotá.

Corte Constitucional (2010). Sentencia C-228 de 2010 <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-228-10.htm>

Cort. Cons – Corte Constitucional (2014). Sentencia T-814 de 2014. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/t-849-14.htm>

- CPC – Consejo Privado de Competitividad (2008). Informe Nacional de Competitividad (2008-2009). <https://compite.com.co/wp-content/uploads/2017/05/INC2008.pdf>
- CPC – Consejo Privado de Competitividad (2014). Informe Nacional de Competitividad 2014. <https://compite.com.co/wp-content/uploads/2016/07/IDC-2014.pdf>
- CPC – Consejo Privado de Competitividad (2015). Informe Nacional de Competitividad 2015. <https://compite.com.co/wp-content/uploads/2016/07/IDC2015.pdf>
- CPC – Consejo Privado de Competitividad (2016). Informe Nacional de Competitividad 2016. [https://compite.com.co/wp-content/uploads/2016/07/CPC\\_IDC-2016.pdf](https://compite.com.co/wp-content/uploads/2016/07/CPC_IDC-2016.pdf)
- CPC - Consejo Privado de Competitividad (2017a). Informe Nacional de Competitividad (2017-2018). [https://compite.com.co/wp-content/uploads/2017/10/CPC\\_INC\\_2017-2018-web.pdf](https://compite.com.co/wp-content/uploads/2017/10/CPC_INC_2017-2018-web.pdf)
- CPC - Consejo Privado de Competitividad (2017b). Informe Departamental de Competitividad 2017. [https://compite.com.co/wp-content/uploads/2017/11/CPC\\_IDC\\_2017-7-Nov.pdf](https://compite.com.co/wp-content/uploads/2017/11/CPC_IDC_2017-7-Nov.pdf)
- CRC- Vaupés (2011). Plan Regional de Competitividad del Vaupés. <http://www.vaupes.gov.co/index.shtml?apc=v-xx1-&x=2028135>
- DNP - Departamento Nacional de Planeación (1991). Plan Nacional de Desarrollo “La Revolución Pacífica”. [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Gaviria\\_Prologo.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Gaviria_Prologo.pdf)

DNP – Departamento Nacional de Planeación (1995). Plan Nacional de Desarrollo “El Salto Social”. [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Samper\\_Competitividad\\_internacionalizacion.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Samper_Competitividad_internacionalizacion.pdf)

DNP – Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo (1998) “Cambio para Construir la Paz”. Bogotá.

DNP – Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo (2002) “Hacia un Estado Comunitario”. Bogotá.

DNP- Departamento Nacional de Planeación (2007). Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad. Documento Regional Amazorinoquia. [www.mincit.gov.co/descargar.php?id=23216](http://www.mincit.gov.co/descargar.php?id=23216)

DNP- Departamento Nacional de Planeación (2010). Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos”. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND2010-2014%20Tomo%20I%20CD.pdf>

DNP – Departamento Nacional de Planeación (2017). Reporte Global de Competitividad 2017-2018. Foro Económico Mundial, informe de resultados para Colombia. [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Empresarial/Informe\\_FEM\\_2017.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Empresarial/Informe_FEM_2017.pdf)

Esguerra, J (2012). La Protección Constitucional del Ciudadano. Quinta reimpresión. Legis. Bogotá.

Ferrari, C. (2008). Política Económica y Mercados. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.

Gobernación del Vaupés (2016). Plan Departamental de Desarrollo 2016-2019 “Vaupés, un compromiso de todos”. <http://vaupes.gov.co/apc-aa-files/37396262636135383031636463303737/plan-de-desarrollo-2016-2019-documento-final-27-05-2016-okweb2.pdf>

Gobernación del Vaupés (2012). Plan Departamental de Desarrollo 2012-2015 “Gobierno Pluricultural con Progreso Social”. <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/vaupesplandedesarrollo2012-2015.pdf>

Gobernación del Vaupés (2008). Plan Departamental de Desarrollo 2008-2011 “Un Gobierno Productivo”. <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/pd%20-%20vaup%C3%A9s%20-%202008%20-%202011.pdf>

Gobierno Digital Colombia (2017). Asociaciones indígenas a nivel nacional. <https://www.datos.gov.co/Ordenamiento-Territorial/Asociaciones-ind-ge-nas-a-Nivel-Nacional/mbd5-mwz4/data#column-menu>

Godelier, M (1967). Objeto y método de la antropología económica. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/idval/article/view/28921/29207>

Gómez, H. y Mitchell, D. (2016). Comisiones Regionales de Competitividad de Colombia: lecciones para su fortalecimiento institucional. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7488/Comisiones-regionales-de-competitividad-de-Colombia-Lecciones-para-su-fortalecimiento-institucional.pdf?sequence=1>



- Gómez, M. (2010). *Viviendo en efectivo. La economía de los tikuna de Macedonia*. Bogotá, Colombia. Editorial Universidad de los Andes.
- IMD (2015). *History of the Center*. Recuperado de <https://www.imd.org/wcc/world-competitiveness-center-mission/center-history-bris-garelli/>
- IMD (2016). *Frequently Asked Questions*. Recuperado de <https://www.imd.org/globalassets/wcc/docs/faqs.pdf>
- Krugman, P. (2004). *Internacionalismo “moderno”*. La economía internacional y las mentiras de la competitividad. Traducción Vicente Morales. Crítica. Barcelona.
- Lombana, J. y Rozas, S. (2009). *Marco Analítico de la Competitividad. Fundamentos para el Estudio de la Competitividad Regional*. Revista Pensamiento y Gestión. No. 26. Universidad del Norte. pp. 1-38. Barranquilla.
- Mankiw, G. (2015). *Principios de Economía*. Cengage Learning. Sexta edición. México.
- Martínez, A y Ocampo, J. (2011). *Hacia una Política Industrial de Nueva Generación para Colombia*. D´Vinni. Bogotá.
- Medina, J (1998). *Competitividad y Desarrollo Social: Retos y Perspectivas*. Universidad del Valle. Santiago de Cali.
- Ministerio de Comercio Exterior (1999a). *Plan Estratégico Exportador 1999-2009*. <http://www.mincit.gov.co/publicaciones/10309/descargarPub.php?id=48515>
- Ministerio de Comercio Exterior (1999b). *Política para la productividad y competitividad*. <http://www.mincit.gov.co/publicaciones/10309/descargarPub.php?id=48506>

Ministerio de Comercio Exterior (s.f.). Agenda Ampliada de Competitividad para Colombia.

<http://www.mincit.gov.co/publicaciones/12156/descargar.php?id=52125>

Min. Agricultura – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2015). “Por medio del cual

se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario,

Pesquero y Desarrollo Rural.

<https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Decretos/Decreto%201071%20de%202015.pdf>

Montenegro, M. (2013). Entre las crisis locales y los contextos locales. Elementos para una

introducción a la antropología económica. *Antípoda. Revista de Antropología y*

*Arqueología*, 1 (17), 109-131. doi: 10.7440/antipoda17.2013.06

OIT – Organización Internacional del Trabajo (1989). Convenio 169 “Sobre los pueblos

indígenas y tribales”. Recuperado

[http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312314](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312314)

Ozimi (2008). Plan Integral de Vida Indígena.

[https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/pivi\\_ozcimi\\_001\\_final\\_final.pdf](https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/pivi_ozcimi_001_final_final.pdf)

Pardo, R (2010). La historia de las guerras. Primera reimpresión. Ediciones B Colombia.

Bogotá.

Presidencia de la República (1994). Consejo Nacional de Competitividad. Bogotá

Presidencia de la República (2014). Decreto 1953 de 2014 “Por el cual se crea un régimen

especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la

administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso

expida la ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política”.

[https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto\\_1953\\_2014.htm](https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_1953_2014.htm)

Sahlins, M. (1974). ¿Neo-evolucionismo o marxismo? En Godelir, M. (Ed.), *Antropología y Economía* (pp. 233-259). Barcelona, España: Editorial Anagrama.

Udic (2008). Plan Integral de Vida Indígena.

[https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/plan\\_de\\_vida\\_udicv\\_vaupes.pdf](https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/plan_de_vida_udicv_vaupes.pdf)

Villamizar, M (2011). Transmutación competitiva. Ediciones de la U. Bogotá.