

# REVISTA PÚBLICA

---


ESCUELA DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

No. 16 Agosto de 2021, ISSN 2346 - 397X



Corporación Unificada Nacional  
de Educación Superior

VIGILADA MINEDUCACIÓN



*“En la vida se mezclan los hechos grandes con los pequeños, y con el mucho paso del tiempo las perspectivas se pierden. Qué es lo pequeño, qué es lo grande, nadie sabe. Nadie sabe si hay cosas menos importantes que otras. Nadie sabe si las cosas tienen algún orden o son arbitrarias”*

TOMÁS GONZÁLEZ

# הכּוּלָּה הַיִשְׂרָאֵלִית

ESCUELA DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

# רֵאָזִיָּה

**EDICIÓN 16**



Corporación Unificada Nacional  
de Educación Superior

VIGILADA MINEDUCACIÓN

**Jaime Alberto Rincón Prado**

*Rector*

*Corporación Unificada Nacional de Educación Superior - CUN*

**Diana Patricia Camargo Ramirez**

*Vicerrectora Académica y de Investigaciones*

**Evy Fernanda Tapias Forero**

*Directora Nacional de Investigación y Extensión*

**Rocío Olarte Dussán**

*Coordinadora de Publicaciones*

**Sebastián Rodríguez Luna**

*Editor en jefe*

## OPINIÓN PÚBLICA

---

Edición No. 16

ISSN (e) 2346 - 397X

Periodicidad: Semestral

© Agosto, 2021. Corporación Unificada Nacional de Educación Superior - CUN  
Bogotá, Colombia.

**Composición de carátula y diagramación:** Jhonatan Zambrano

**Imagen de carátula:** Pawel Czerwinski en Unsplash

**Primera edición:** febrero de 2013

Reservados todos los derechos.

Se prohíbe el uso comercial y sin autorización del material intelectual contenido en esta obra. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, almacenada o transmitida por ningún medio sin permiso del editor.

---

## Equipo editorial

---

### **Sebastián Rodríguez Luna**

*Editor en jefe*

Corporación Unificada Nacional de Educación Superior - CUN  
Magíster en Ciencia Política

### **Rocío Olarte Dussán**

**Coordinadora de Publicaciones**

Corporación Unificada Nacional de Educación Superior - CUN  
Magíster en Literatura

### **Andrés Suárez Rico**

*Corrector de estilo*

Corporación Unificada Nacional de Educación Superior - CUN  
Máster en Literatura Hispanoamericana

### **Andrés Julián Ruiz Aparicio**

*Corrector de estilo*

Corporación Unificada Nacional de Educación Superior - CUN  
Especialista en Filosofía del Derecho y Teoría Jurídica

### **Jonathan Zambrano**

*Diagramador*

Corporación Unificada Nacional de Educación Superior - CUN  
Magíster en Diseño Editorial

---

## Comité científico

---

### **Gerardo Machucha Téllez**

*Doctor en Educación*

Universidad Federal de Uberlandia - MG, Brasil

### **Alexander Montealegre Saavedra**

*Magíster en Investigación en Problemas  
Sociales Contemporáneos*

Corporación Unificada Nacional de  
Educación Superior - CUN

### **Tomás Durán Becerra**

*Doctor en Comunicación y Periodismo*

Universidad Autónoma de Barcelona

### **Daniela Lorena Rojas Galván**

*Magíster en Filosofía*

Universidad Nacional de Colombia

# Contenido

---

1. El juez constitucional como regulador de los servicios públicos en Colombia: el caso de las decisiones judiciales sobre mínimo vital de agua potable

*Germán Darío Isaza Cardozo*

Pág. **9**

---

2. Teorías keynesianas vs neoclásicas: una confrontación empírica de las políticas económicas en Bogotá y su impacto en el empleo entre 2012–2019

*David Andrés Duarte, Ehyder Mario Barbosa*

Pág. **20**

---

3. La política social cubana: una revisión de los elementos centrales que la definen

*Jhosman Gerliud Barbosa Domínguez*

Pág. **34**

---

4. Una perspectiva de los procesos de internacionalización en el sector textil de Colombia

*Karen Dayanna Gutiérrez Rodríguez, Jenny Fernanda Medina Viña,*

*Diana Catalina Carvajal Rojas*

Pág. **45**

---

5. Asociatividad empresarial como una estrategia para la competitividad

*Andrés Camilo Aponte López*

Pág. **58**

---

# Editorial

---

Los avances en la producción y distribución de una o varias vacunas contra el COVID 19 han permitido que este año, el segundo desde el comienzo de la pandemia, empecemos a recuperar algunas de las características de nuestro comportamiento previo a esta situación. Si bien hay quienes esperan que de esta transición emerja una “nueva normalidad”, aún es temprano para hacer un corte de cuentas sobre las transformaciones que probablemente vendrán. En todo caso, lo que sí aparece como un elemento protuberante es la pregunta sobre la política social y sus retos.

En efecto, para enfrentar algunos de los efectos sociales de la pandemia, la mayoría de Estados recurrieron a sus clásicas herramientas de asistencia socioeconómica y, rápidamente, innovaron con medidas para atender a una mayor población u ofrecer los servicios con mayor velocidad. Ciertamente, se trató de un experimento de innovación a gran escala y con efectos mayoritariamente positivos. Este número de *Opinión Pública* se ocupa, en parte, de poner su atención sobre la política social, para seguir la senda de cada vez mayor rigor y especialización de la revista. Por ello, de los cinco artículos del número, tres atienden asuntos relacionados con la política social; los dos restantes le apuntan a procesos empresariales.

El primero de ellos se titula “El juez constitucional como regulador de los servicios públicos en Colombia: el caso de las decisiones judiciales sobre mínimo vital de agua potable”, escrito por Germán Darío Isaza Cardozo, profesor de la Universidad Militar Nueva Granada. El texto resalta la creación de la institución del “mínimo vital de agua potable” por parte de la Corte Constitucional de Colombia como un avance en la garantía de derechos. Sin embargo, analiza críticamente esta situación para sugerir que, al tomar este tipo de decisiones, la Corte asume funciones que no le corresponden, relacionadas con la regulación de los servicios públicos domiciliarios.

El siguiente artículo, “Teorías keynesianas vs neoclásicas: una confrontación empírica de las políticas económicas en Bogotá y su impacto en el empleo entre 2012-2019”, de David Andrés Duarte y Ehyder Mario Barbosa, presenta una evaluación de las políticas económicas de las dos últimas administraciones de Bogotá: la de Gustavo Petro y la de Enrique Peñalosa. El artículo sugiere que el primero representa un enfoque keynesiano para el problema del desempleo, mientras que el segundo se asocia con la escuela neoclásica. A partir del parangón entre los dos modelos, Duarte y Barbosa argumentan que la Alcaldía de Petro fue más eficiente a la hora de enfrentarse al desempleo.

---

Para seguir con el análisis de la política social y utilizar un referente internacional, Jhosman Gerliud Barbosa Domínguez presenta “La política social cubana: una revisión de los elementos centrales que la definen”. En el artículo, Barbosa analiza la política social de Cuba a partir de tres ejes: la actualización del modelo económico, la batalla de ideas y los lineamientos de política económica y social. El artículo sugiere que la existencia de una política social y estatizada es consustancial a la existencia del socialismo en la isla.

También desde el enfoque internacional, en el artículo “Una perspectiva de los procesos de internacionalización en el sector textil de Colombia”, Karen Gutiérrez Rodríguez, Fernanda Medina Viña y Diana Catalina Carvajal Rojas presentan una amplia revisión de literatura sobre la industria textil colombiana desde 2016 a 2021. Revisando los incentivos, barreras, retos, oportunidades y formas de ingreso al mercado internacional, las autoras encuentran que el sector textil está en constante cambio; además, señalan que los pequeños empresarios carecen de incentivos estatales para el fortalecimiento de sus operaciones.

Finalmente, en “Asociatividad empresarial como una estrategia para la competitividad”, Andrés Camilo Aponte López revisa la literatura académica sobre la asociatividad empresarial como una estrategia que permite la gestión del conocimiento y el impulso a la innovación. El autor encuentra que la asociatividad empresarial es clave para el aumento de la competitividad a través de dispositivos como los distritos industriales, las redes empresariales y los ecosistemas colaborativos.

*Opinión Pública* agradece a los autores por sus contribuciones, e invita a los lectores a que consideren esta revista como la plataforma para publicar los resultados de sus investigaciones.

SEBASTIÁN RODRÍGUEZ LUNA  
**Editor en jefe**



# El juez constitucional como regulador de los servicios públicos en Colombia: el caso de las decisiones judiciales sobre mínimo vital de agua potable<sup>1</sup>

The constitutional judge as a regulator of public services in Colombia: the case of judicial decisions on the minimum vital minimum of drinking water

Germán Darío Isaza Cardozo\*

Recibido: 12 - 03 - 2021 / Aceptado: 30 - 06 - 2021 / Publicado: 01 - 08 - 2021

## Resumen

En Colombia, la Corte Constitucional ha cumplido un rol indispensable en la consolidación de discusiones sólidas en torno al reconocimiento de derechos. La expresión “mínimo vital de agua potable”, desarrollada por la jurisprudencia constitucional del país, constituye un ejemplo claro de esta circunstancia. Aunado a lo anterior y dada la relación estrecha entre el aseguramiento del acceso al agua potable para consumo humano y la prestación de servicios públicos domiciliarios (en especial, el servicio de acueducto), se evidencia un fenómeno conforme el cual el juez (en este caso, la Corte Constitucional), al garantizar derechos y ordenar el acceso a estos mínimos vitales, irrumpe en competencias regulatorias de los servicios públicos que inicialmente no le son propias. Con ello, el juez constitucional adelanta una actividad que a primera vista no está llamado a desempeñar: fungir como regulador de los servicios públicos domiciliarios.

## Abstract

In Colombia, the Constitutional Court has played an indispensable role in consolidating solid discussions around the recognition of rights. The term “vital minimum of drinking water” developed by the country’s constitutional jurisprudence is a clear example of this. In addition, and given the close relationship between ensuring access to drinking water for human consumption and the provision of public services at home (in particular, the aqueduct service), a phenomenon is evident according to which the Judge (in this case, the Constitutional Court), by guaranteeing rights and ordering access to these vital minima, breaks into regulatory powers of public services of this nature that initially are not its own. With this, the constitutional judge advances an activity that at first glance is not called to perform: to act as a regulator of public services at home.

## Palabras claves:

juez, jurisprudencia, mínimo vital de agua, precedente, regulación, , servicio público.

**Cómo citar:** Isaza Cardozo, G. D. (2021). El juez constitucional como regulador de los servicios públicos en Colombia: el caso de las decisiones judiciales sobre mínimo vital de agua potable. *Opinión Pública*, 16, 9-19.

**Key words:** Judge, jurisprudence, precedent, regulations, vital minimum of drinking water, public service

**Declaración de conflictos de interés:** el autor declara no tener ningún conflicto de interés.

\* Abogado, Magíster en Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario y Candidato a Doctor en Derecho de la Universidad Santo Tomás. Director del Centro de Investigaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Militar Nueva Granada, Sede Campus (Bogotá, Col.) y profesor de tiempo completo de la misma institución universitaria. Contacto: german.isaza@unimilitar.edu.co

<sup>1</sup> El presente escrito documenta, en parte, algunos resultados del desarrollo de la investigación doctoral adelantada por el autor y titulada “El mínimo vital de agua en Colombia a partir de la jurisprudencia de la Corte Constitucional: ¿Un activismo judicial en el marco del Estado regulador?”. Programa de Doctorado en Derecho, Universidad Santo Tomás (Bogotá, Col.)

## Introducción

Es innegable que la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana, bajo los presupuestos de las reglas del precedente principalmente reconocidas por ella misma, ha ocupado un puesto excepcional y notoriamente indispensable en el establecimiento de discusiones relativas al reconocimiento de derechos, toda vez que el juez, al administrar justicia, también está llamado a crear derecho. A su turno, la consolidación de nociones y alcances en torno a derechos innominados ha sido una de las labores más representativas en el ejercicio de generación de jurisprudencia constitucional relevante. La expresión “mínimo vital de agua potable” y su incorporación, a través del sistema de fuentes del ordenamiento jurídico colombiano, se edifican al interior de la Corte Constitucional y se consolidan como producto del desarrollo de las decisiones judiciales posteriores.

Aunado a lo anterior, puede hacerse referencia a expresiones como *minimum core* en relación con aquellos aspectos del derecho que satisfacen necesidades de primer orden de quienes están llamados a gozarlos (Young, 2008). Con ello, se identifica un mínimo vital cuando se hace referencia al derecho de mantener una cantidad justa que permita a los individuos sortear sus necesidades primordiales; como por ejemplo, una cantidad mínima de alimentación, o de vestido (Carmona Cuenca, 2012). Alexy (1993) incluso hace especial alusión al mínimo vital como parte del modelo de derechos fundamentales sociales y promueve de esta forma la acepción.

En consecuencia, la figura que inicialmente resultaba innominada en el ordenamiento jurídico nacional ha sido incorporada a este, a través del desarrollo judicial que de manera relevante se ha construido por parte de la Corte Constitucional de Colombia. Al efectuar un acercamiento, la evolución jurisprudencial sobre el particular resulta notorio.

Los avances de la presente investigación pretenden documentar el supuesto planteado, conforme el cual el juez constitucional se convierte en regulador de los servicios públicos domiciliarios, en especial, en aquellos casos en los cuales, a través de la protección del derecho al mínimo vital de agua potable, crea reglas que garantizan dicho acceso a determinados sectores de la población, teniendo en cuenta la relación del acceso a mínimos vitales de ésta índole y la prestación del servicio público domiciliario de acueducto.

El documento es el resultado del desarrollo metodológico propio de la investigación jurídica con enfoque cualitativo, sustentada principalmente en revisión documental. De esta forma, se hizo necesaria una etapa operativa conformada por ejercicios de exploración, sistematización, organización y estudio a profundidad de los datos recaudados y encontrados a lo largo de la doctrina, los artículos científicos relacionados, las disertaciones académicas, las normas y la jurisprudencia. A su vez, los sustentos teóricos son el resultado de la articulación entre un método analítico y deductivo.

El escrito se construye través de tres (3) categorías de análisis principalmente: i) la primera conformada por los presupuestos iniciales de la figura “mínimo vital de agua potable”; ii) la segunda que sustenta la relación necesaria entre el mencionado concepto de mínimo vital y la prestación de los servicios públicos y; iii) la tercera que documenta la irrupción de las decisiones judiciales de la Corte Constitucional colombiana en el ámbito de la prestación de los servicios públicos domiciliarios, en el marco del aseguramiento del mínimo vital de agua. Todo ello para concluir que la mencionada Corte funge como regulador cuando lleva a cabo estas estrategias de aseguramiento de derechos.

## Presupuestos iniciales: acercamiento a la figura de “mínimo vital de agua potable”

La noción “mínimo vital de agua potable” en Colombia puede ser abordada desde dos (2) grupos de fuentes: i) el primero, conformado por los instrumentos internacionales que dieron lugar a la construcción del concepto en el ámbito mundial y ii) el segundo, fundado a partir de la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana que, en el contexto nacional, consolidó específicamente la expresión.

En atención al primer grupo de fuentes, resulta innegable la fuerza que ejerce el derecho internacional sobre los ordenamientos jurídicos de los distintos países. En la escena actual, se hacen cada vez más notorios los procesos globales de integración de reglas nacionales e internacionales principalmente en relación con los derechos humanos. Se reconoce, de esta manera, que la proliferación de esfuerzos sensatos de los países por cumplir con estas pautas obedecen en gran medida a la implementación de mecanismos que garanticen los derechos de la humanidad (Santano, 2020).

Así, las normas internacionales que se integran *a posteriori* con el ordenamiento interno comprenden obligaciones relativas a la protección de los mencionados derechos. Recuérdese que, después de la Segunda Guerra Mundial, el Derecho Internacional ha promovido la estandarización de principios y disposiciones para la protección de la condición de persona y a su vez, los derechos que son inherentes a dicha condición (Mendieta y Tobón, 2018).

Para el caso particular de instrumentos relativos a los derechos, la Declaración de los Derechos Humanos del año de 1948, diseñada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), refiere en el artículo 25 el derecho de las personas a “un nivel de vida adecuado” y una “subsistencia digna” que permita asegurar el bienestar suyo y de su familia (Asamblea General de la ONU, 1948).

A su turno, el establecimiento de acciones encaminadas a reconocer la importancia del agua en el desarrollo económico de las naciones y en la vida de los individuos había comenzado un proceso de reconocimiento en la década de 1950, con la expedición de instrumentos generados al interior del Consejo Económico y Social -ECOSOC- de la Organización Mundial de las Naciones Unidas (en adelante ONU), entre los que se reconocen la Resolución 417 (XIV) de junio de 1952, la Resolución 533 (XVIII) de agosto de 1954 y la Resolución 599 (XXI) de mayo de 1956 (Del Castillo, 2009). A partir del año de 1971 se llevaron a cabo sesiones de trabajo al interior del ECOSOC, dando lugar a la generación de otros documentos de similar naturaleza que se consideraron preparatorios de la *Conferencia sobre el Agua* y que finalmente fue realizada en Mar del Plata (Argentina) entre el 14 y el 25 de marzo de 1977.

El escenario de Mar del Plata sirvió para establecer metas a futuro, principalmente para el decenio comprendido entre 1980 y 1990, relativo a la consolidación de planes de acción de los países, encaminados a garantizar suministros de agua a la población urbana y rural de sus territorios, en condiciones de potabilidad, en concordancia con las circunstancias económicas y sociales de éstos. Por su parte, la *Convención sobre los derechos del Niño* promovida por la ONU en 1989 reconoció, en el marco del aseguramiento del derecho de los niños a la salud y al tratamiento oportuno de enfermedades, la necesidad de que los países miembros aseguraran el suministro de alimentos adecuados y agua potable en condiciones de salubridad.

Años adelante, hacia 1992, la *Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente*, realizada en la ciudad de Dublín (Irlanda), concretó la *Declaración de Dublín sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible* y marcó un punto preponderante en la declaración de derechos de esta índole, especificando expresa-

mente que “es esencial reconocer ante todo el derecho fundamental de todo ser humano a tener acceso a un agua pura y al saneamiento por un precio asequible”.

Pero, en desarrollo de los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales- PIDESC- de la ONU, se expidió la observación general No. 15 del 29 de noviembre de 2002, numeral 2, que establece el derecho de todas las personas al agua, por lo que se hace perentorio garantizar el recurso de forma “suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para uso personal y doméstico”.

A partir de esta disposición, se reconocen en los numerales 44 y 56 aportes significativos como: i) la necesidad de accesibilidad física y la accesibilidad económica, para permitir que el agua llegue a todos los sectores de la comunidad; ii) de propone el deber de permitir el disfrute del derecho al agua “en el nivel mínimo indispensable”; y iii) se precisa de manera concreta que “En ninguna circunstancia deberá privarse a una persona del mínimo indispensable de agua”.

En el 2003, la Organización Mundial de la Salud (OMS) publica el documento “The Right to Water” en el que se refiere en detalle, a los niveles de acceso básico, intermedio y óptimo de agua para consumo humano, incluyendo variables como la distancia que debe ser recorrida para acceder al líquido. En este, se hace alusión a un suministro de “acceso intermedio” equivalente a 50 litros de agua por persona al día y un “acceso óptimo” entre los 100 y 200 litros de agua por persona al día.

En Colombia, el establecimiento de los mencionados “mínimos” ha escapado al contenido de las normas existentes. Por tal razón, el derecho a mínimos vitales ha logrado construirse desde los ejercicios de interpretación de los textos constitucionales, situación que lo convierte en un derecho innominado (Rodríguez Gutiérrez y Zárate, 2016; Duque Quintero M., y González Sánchez, 2019). Lo

anterior conlleva al análisis del segundo grupo de fuentes, relativas a aquellas que han sido de origen jurisprudencial.

La Corte Constitucional de Colombia ha cumplido un papel especialmente protagónico en el proceso de reconocimiento del derecho fundamental al agua para consumo humano, inicialmente dada la relación que guarda con derechos fundamentales como la vida, la dignidad humana, entre otros y posteriormente, como derecho autónomo. En este proceso y como sostiene Isaza Cardozo (2015) en el marco del diseño de una línea jurisprudencial sobre este tema:

[...] aunque en las Sentencias T-432 de 1992, 15 T-570 de 1992, T-232 de 1993, T-539 de 1993, T-244 de 1994, T-523 de 1994, T-092 de 1995 y T-636 de 2002 la Corte no sostuvo de forma expresa que el acceso al agua constituye un derecho fundamental, si estableció su íntima relación con otros derechos fundamentales, como la vida, la dignidad humana, entre otros. (p. 14).

En armonía con lo afirmado, Restrepo Gutiérrez y Yepes (2016) sostienen que:

la jurisprudencia ha tutelado el derecho al agua como fundamental por su conexidad con el derecho a la vida que se refiere a la dignidad humana e implica un mínimo de subsistencia, en este caso el acceso a un mínimo de agua, y precisamente por ese carácter social solo ha sido tutelado a personas especialmente protegidas (p. 127).

Con todo es posible sostener que la Corte incluso ha conminado al legislativo y al ejecutivo nacional para que concreten acciones efectivas con miras al reconocimiento normativo de los mencionados derechos.

A partir del reconocimiento del derecho al agua, ha construido también el concepto de mínimo vi-

tal de agua potable, así como un vínculo necesario entre la prestación de los servicios públicos de carácter domiciliario y la satisfacción de derechos fundamentales. En los inicios de la década de 1990, la Corte Constitucional colombiana traza una ruta hacia la consolidación del derecho al agua para consumo humano. Específicamente, sentencias como la T-578 de 1992 reconocen el vínculo entre el acceso al agua y los derechos de orden fundamental, utilizando como instrumento para este propósito el servicio público domiciliario de acueducto. Es perentorio recordar al respecto que, a la luz de lo establecido en la Ley 142 de 1992<sup>2</sup>, el servicio Público Domiciliario de Acueducto o Servicios Públicos Domiciliarios de Agua Potable es definido en el artículo 14.22 como “la distribución municipal de agua apta para el consumo humano, incluida su conexión y medición. También se aplicará esta Ley a las actividades complementarias tales como captación de agua y su procesamiento, tratamiento, almacenamiento, conducción y transporte” (Congreso de la República, 1994). El fallo mencionado anteriormente del año 1992 reconoció en el parágrafo 32 de Sentencia T-578 lo siguiente:

En principio, el agua constituye fuente de vida y la falta del servicio atenta directamente con el derecho fundamental a la vida de las personas. Así pues, el servicio público domiciliario de acueducto y alcantarillado en tanto que afecte la vida de las personas (CP art. 11), la salubridad pública (CP arts. 365 y 366) o la salud (CP art. 49), es un derecho constitucional fundamental y como tal ser objeto de protección.

En esa misma ocasión la Corte, inspirada en argumentos previamente esbozados en la sentencia T-406 de 1992<sup>3</sup>, sostuvo que existen algunos derechos que no están expresamente consagrados como fundamentales, pero que guardan estrecha conexión con los de tal naturaleza consagrados en

la constitución, situación que permite la protección de los primeros a través de la constitucional acción de tutela.

En otros fallos como el contenido en la sentencia T-570 de 1992, la Corte hace referencia a la necesidad de contar con la satisfacción de necesidades mínimas vitales relacionadas con el acceso al agua para consumo humano y para este cometido, refiere el deber del Estado de brindar a los afectados por la ausencia del acceso al agua, los mecanismos adecuados, para generar las condiciones necesarias y permitir la satisfacción de sus necesidades. Precisamente en dicha ocasión, la Corte Constitucional de Colombia afirmó en el parágrafo 20 de la sentencia T-570 de 1992 que:

en el caso específico en que el Estado no pueda asumir directamente la prestación de uno de esos servicios públicos, v.gr. el de agua potable o acueducto, deberá entonces brindarle a esa comunidad afectada por la carencia total o parcial del servicio los medios adecuados y crear las condiciones para que ellos directamente y por sus propios medios puedan lograr obtener la satisfacción mínima de sus necesidades vitales.

La Corte Constitucional continua su evolución hacia la concreción del concepto. En una agrupación de sentencias de esta corporación, según el año de expedición, se puede observar que entre 1993 y 1999 se consolida la relación entre el acceso al agua potable y la garantía de otros derechos fundamentales; en la década del 2000, se generan grandes pasos hacia el reconocimiento del agua como derecho fundamental delimitándose su alcance a los eventos en los que se implementa para consumo humano y con posterioridad al año 2011 se confirma la posición del derecho al agua potable como derecho fundamental (Isaza Cardozo, 2015).

2 “Por la cual se fija el Régimen de los Servicios Públicos Domiciliarios”

3 Sentencia que hizo especial referencia a la importancia del acceso al servicio público domiciliario de alcantarillado y su relación con los derechos.

## El mínimo vital de agua potable y los servicios públicos

En cuanto al suministro del servicio público domiciliario de acueducto y su relación con los derechos, como regla general, la jurisprudencia constitucional ha sostenido la posición conforme la cual el derecho al agua como derecho fundamental enlaza con la prestación del servicio de acueducto, en desarrollo de categorías especiales como las de “servicio esencial”.

Para ilustrar sobre el particular, pueden traerse a colación apartes de la sentencia T-118 de 2018, en la que expresamente la Corte predica esta relación:

El acceso al agua tiene en el ordenamiento jurídico colombiano dos aspectos clave: (i) como derecho fundamental y (ii) como servicio público de acueducto (...). Sobre el segundo aspecto se hace claro que el abastecimiento de agua, y por tanto la posibilidad de acceder a este recurso, debe hacerse mediante el servicio público de acueducto (en cumplimiento de las condiciones mencionadas) y corresponde al Estado organizar, dirigir, reglamentar y garantizar su prestación de conformidad con los principios constitucionales y legales.

Los servicios públicos apuntan a la concreción de los fines esenciales del Estado (Arias, 2008; Araque García, 2018) y, en particular, los de carácter domiciliario solventan necesidades de orden esencial a tal punto de ser entregados en la vivienda o el lugar de trabajo de los individuos. Aunado lo anterior, la jurisprudencia constitucional se apoya en su reconocimiento como servicio, para direccionar en parte sus decisiones (Moncayo, 2019) hacia la materialización de dichos fines. El autor precisamente reconoce que el agua en condiciones de potabilidad para el consumo de todas las personas se ha posicionado como un derecho de orden fundamental por la Corte Constitucional (Moncayo, 2019).

El abastecimiento de agua en condiciones de continuidad, calidad y potabilidad también se ma-

terializa en la prestación del servicio público domiciliario de acueducto. Para este caso, la Corte Constitucional ha confirmado que las condiciones de suministro del servicio están contempladas en el ordenamiento jurídico sectorial, en particular en los artículos 11 y 136 de la Ley 142 de 1994 que fija en Colombia el régimen de los servicios públicos de carácter domiciliarios. De tal manera que las mencionadas disposiciones entregan a los prestadores de los servicios el deber de asegurar su prestación en forma eficiente y continua, sumado a la obligación de un suministro del recurso en estándares de buena calidad. El deber de suministro en mínimas cantidades también se concreta, independientemente de la naturaleza jurídica pública o privada del prestador del servicio (Echeverría-Molina y Anaya-Morales, 2018).

Aquí conviene reconocer algunas particularidades, dado que en sentencias como la T-641 de 2015, la Corte Constitucional fijó reglas para la garantía de mínimo vital de agua potable por parte de los prestadores del servicio de acueducto, en caso de personas que no cumplen con los requisitos de acceso al suministro a través de la red del prestador direccionándolo en la búsqueda de alternativas, hacia la entrega de unos mínimos de agua potable a través de cualquier medio distinto. Posteriormente, en el año 2018, mediante la sentencia T-398, la Corte preceptúa que los sujetos de especial protección deben contar un mínimo de agua potable, situación que impide a los prestadores del servicio suspender el suministro con ocasión al no pago del mismo, si con dicho acto se afectan los derechos de los individuos referidos.

En sentencias mucho más actuales como la T- 282 de 2020, la Corte confirma la relación entre la prestación del servicio público domiciliario de acueducto y el derecho fundamental al agua y, por ende, con el mínimo vital de agua potable cuando precisa en el numeral 5.4.3 de la Sentencia T- 282 de 2020 que:

Igualmente, la jurisprudencia ha destacado que el derecho fundamental al agua está íntimamente ligado con el servicio público de acueducto, de suerte que, si se priva del servicio de agua potable a

una persona, esto conlleva a una grave vulneración de las facetas constitutivas del derecho fundamental al líquido vital, como lo son la disponibilidad y la accesibilidad.

## El alcance de los fallos de la Corte Constitucional sobre mínimo vital de agua: Irrupción en la regulación de los servicios públicos

La regulación comprende una modalidad de intervención estatal que se vale de diversas herramientas, irrumpiendo en escenarios económicos, pero persiguiendo la garantía de intereses públicos (Malaret, 2003; Matés, 2009; Perdomo, 2014; Moreno, 2019). Incluso, la regulación puede estar llamada a garantizar derechos de los sujetos que hacen parte de un mercado específico (Perdomo, 2014), con lo que se materializan parte de los fines del Estado y se garantizan diversos intereses colectivos.

A partir de las nociones descritas, la regulación constituye la intervención de un sector específico, a través de diversos instrumentos, con el fin de asegurar la participación de todos los sujetos que conservan intereses afines a dicho sector y garantizan la protección de los derechos contemplados en el ordenamiento jurídico vigente.

Conviene precisar que la regulación de los servicios públicos por regla general se adelanta a través de las disposiciones legales y reglamentarias expedidas por el legislativo y el ejecutivo y por los actos de regulación creados por el agente de regulación diseñado para tal fin. De tal manera que, las actividades cercanas a la prestación de servicios de carácter público, sustentan entonces la intervención del regulador independiente (Mates, 2009).

A manera de ejemplo, en el ámbito nacional, la regulación sectorial adelantada por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico-CRA se enfoca en los aspectos relativos a la prestación del servicio de acueducto. La mencionada Comisión, a la luz de lo estipulado en el Decreto 2882 de 2007,

constituye una unidad administrativa especial, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, es decir que, se ubica en la rama ejecutiva del poder público. Se cuenta adicionalmente con autoridades de vigilancia y control como la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, que cooperan en algunas de dichas tareas de intervención. No obstante, el acceso a mínimos vitales no ha sido abordado por ninguna de ellas.

De tal manera que el alcance de los fallos judiciales de la Corte Constitucional en materia de mínimo vital de agua potable se materializa a partir de la observación de diversos factores que son tenidos en cuenta en el contenido de las providencias. Para el caso colombiano, la Corte Constitucional ha adelantado un rol protagónico en el diseño de políticas públicas (Sierra Cadena, 2009; Cano, 2010; Henao, 2013; Guzmán, 2018; García, 2019). Sobre el particular, se observa por ejemplo cómo el alto tribunal constitucional ha efectuado importantes aportes a través de su jurisprudencia para el aseguramiento de la descentralización territorial, cooperando en el fortalecimiento de la autonomía de los territorios y de las políticas locales. En palabras de Sierra Cadena (2009) la Corte “construye una serie de reglas de interpretación de las relaciones sociales entre los niveles territoriales, para regular la dicotomía entre la unidad nacional y la autonomía territorial” (p. 164).

La fuerza de las decisiones de la Corte Constitucional queda decantada incluso en el escenario de la creación de derecho (Bernal, 2010; Nieves, 2013; Gómez, 2016). La *ratio decidendi* de sus providen-

cias cuenta con tal vigor vinculante que, incluso, predomina sobre otros precedentes de distinta jurisdicción.

De esta forma, el reconocimiento del acceso a un mínimo vital de agua potable a través de los fallos jurisprudenciales pretende asegurar la participación de determinados grupos de población en el mercado del suministro de agua para su consumo, equilibrando las cargas de los sujetos que intervienen en el escenario de prestación y garantizando la protección de sus derechos de orden constitucional.

Los servicios públicos domiciliarios constituyen una forma de aseguramiento de los fines del Estado, cumpliendo un rol preponderante en el sentido de las tareas públicas y cooperando en la satisfacción de necesidades básicas de la población. Todo ello sin desconocer que se mueven bajo lógicas de mercado y están sometidos a la regulación (Urueña; 2015; Barreto, 2016; Alviar y Lamprea, 2016). En consecuencia, las decisiones de la Corte Constitucional, que irrumpen en la manera de llevar a cabo el suministro de agua para consumo humano, deben ser entendidas como actos de regulación de aquellos servicios.

En consecuencia, los fines regulación se ven materializados en las decisiones, reglas y/o subreglas fijadas por el juez constitucional, más que en los actos de la Comisión de Regulación. Particularmente en el marco de la garantía de un mínimo vital de agua potable y dada su cercanía con la prestación del servicio público domiciliario de acueducto, la Corte Constitucional irrumpe en las competencias de la regulación impartiendo ordenes concretas sobre la manera en la que debe garantizarse el suministro de agua potable a determinados sectores de la población o respecto de las cantidades mínimas de agua potable que deben ser suministradas a los denominados sujetos de especial protección constitucional. Incluso en algunas decisiones, ordena la instalación de dispositivos técnicos que permitan asegurar una determinada cantidad de agua potable.

Por otra parte, y en el marco de las decisiones de la Corte Constitucional, las empresas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios son conminadas a adelantar determinados procedimientos para cumplir con el suministro de agua a específicos sectores de la población. Con todo, decisiones, como las contenidas en las sentencias T-546 de 2009, T-740 de 2011, T-946 de 2013, T-016 de 2014, T-641 de 2015 o T-140 de 2017 justifican algunos de los supuestos esbozado. A manera de ilustración, se ponen de presente algunas de las decisiones mencionadas por la Corte Constitucional a través de:

Numeral 22 de la Sentencia T-546 de 2009:

Si por último, se dan las condiciones establecidas en la ley para la suspensión, lo que debe suspenderse es la forma de prestar el servicio público. Es decir, debe cambiar la forma en que se suministra el servicio y ofrecerle al destinatario final unas cantidades mínimas básicas e indispensables, en este caso, de agua potable

Numeral 8 de la Sentencia T-740 de 2011:

Ante el incumplimiento en el pago de más de dos periodos consecutivos de facturación, la empresa del servicio público de acueducto deberá, tal y como lo ha señalado la jurisprudencia de esta Corporación, informar la situación crediticia del usuario y el procedimiento a seguir para que éste pueda ponerse al día en sus obligaciones. Para tal fin, en caso de que la persona a la que se le preste el servicio no pueda cancelar de manera inmediata la deuda, dicha entidad debe mantener la prestación del servicio y con la aquiescencia de éste, deberá elaborar acuerdos de pago con plazos amplios y cuotas flexibles teniendo en cuenta la capacidad económica del usurario [...]

se ordenará a la Junta Administradora del Acueducto Juan XXIII (...) instalar el reductor de flujo que garantice por lo menos 50 litros de



agua por persona al día o proveer una fuente pública del recurso hídrico que asegure el suministro de igual cantidad de agua.

presente decisión, y sólo podrán suspenderse en el momento en que se asegure la prestación del servicio por medio de una conexión a las redes de acueducto y alcantarillado.

Numeral 6 de la Sentencia T- 946 de 2013:

EPM deberá adoptar las medidas adecuadas y necesarias para asegurar el acceso a cantidades de agua potable suficientes al señor Jaime Mejía Naranjo y a su familia, conforme al número de personas que habitan el hogar, y las recomendaciones de la OMS respecto de las cantidades mínimas de agua que garantizan el cubrimiento de las necesidades de salud (que oscila entre 50 y 100 litros de agua diarios por persona). Estas medidas deberán adoptarse dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la

Obsérvese que, la garantía de los derechos, que deben ser asegurados por la Corte y que se concreta en ordenes como las relacionadas, permite identificar que el alto tribunal constitucional, actúa en el sentido de las finalidades de la regulación. Con ello, la jurisprudencia de la corte constitucional crea reglas relacionadas con el suministro del mínimo vital de agua potable como las que se han venido describiendo, e irrumpe en escenarios propios de los servicios públicos domiciliarios como el de acueducto. Todo ello con el fin de cumplir los fines a los que está destinada.

## Conclusiones

El acercamiento al sistema de fuentes de derecho en el contexto nacional supone el abordaje de nuevas dimensiones jurisprudenciales y doctrinales en torno a las modernas interpretaciones que, de manera más adecuada, sustentan el orden entregado inicialmente por el constituyente colombiano. La Corte Constitucional colombiana no se ha quedado atrás en este proceso; por el contrario, ha alcanzado un protagonismo ejemplar en la toma de decisiones encaminadas a la materialización de las disposiciones constitucionales, sobrepasando en determinadas ocasiones parte de las competencias que le fueron dadas inicialmente, para articularse con otros escenarios de autoridad que requieren de esta interacción.

En lo que respecta a la garantía de derechos sociales, el alto tribunal constitucional ha asumido un papel activo y las decisiones en el marco de la garantía a un mínimo vital de agua potable constituyen prueba de ello. Del contenido de sus fallos, es posible reconocer tendencias muy uniformes, encaminadas al establecimiento de

pautas concretas para el suministro de mínimos vitales. Con ello, ha sido posible evidenciar que la Corte Constitucional, a partir del reconocimiento de la conexión que existe entre, la garantía de un mínimo vital de agua potable y la prestación del servicio público domiciliario de acueducto, imparte ordenes concretas a los prestadores de estos servicios y establece cantidades mínimas de agua potable que deben ser suministradas para la protección de los derechos de determinada parte de la población, como en el caso de los sujetos de especial protección constitucional.

Dado que el fin de las decisiones del alto tribunal constitucional se asimila a las finalidades de la regulación de acuerdo con los acercamientos efectuados a diversas nociones de esta índole, es posible concluir que la Corte Constitucional efectúa actos de regulación. Sin embargo, en el campo de la regulación de los servicios públicos domiciliarios a manos de la Corte Constitucional de Colombia, el camino se encuentra en gran parte inexplorado. El reconocimiento de mínimos vitales de agua potable

a través de las decisiones jurisprudenciales, con miras a lograr la participación de determinados grupos de población dentro del mercado del suministro de agua, equilibrando además la posición de los sujetos que intervienen en el escenario de prestación y ga-

rantizando la protección de sus derechos, constituye manifestación de regulación y posiciona a la Corte dentro del Estado regulador en el mercado del agua para consumo humano del país.

## Referencias

- Alexy, R. (1993). *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Alviar García, H., y Lamprea, E. (2016). *El estado regulador en Colombia*. Ediciones Uniandes-Universidad de los Andes.
- Araque García, L. (2018). Los servicios públicos domiciliarios desde la perspectiva de los derechos fundamentales. *Diálogos de Derecho y Política*, (20), 106-132.
- Arias, F. (2008). La consideración de los servicios públicos domiciliarios como actividad económica bajo el clausulado del estado social de derecho. *Principia Iuris*, 10(10).
- Barreto Moreno, A. A., y Pulido Ortiz F. E. (2016). La regla de precedente en el derecho colombiano. Apuntes a propósito de las nociones de unificación y extensión de la jurisprudencia. *Revista Jurídicas*, 13(1), 64-81.
- Barreto Moreno, A.A. (2016). La Estructura Reguladora del Servicio Público Domiciliario de Aguas, Más Allá del Enfoque Mercantil. En Alviar García, H. y Lamprea, E. (Ed.), *El Estado Regulador en Colombia* (pp. 75- 97). Universidad de Los Andes.
- Bernal-Cano, N. (2010). El poder creador del juez en la combinación o mezcla de los procedimientos constitucionales. *Estudios Socio-Jurídicos*, 12(1), 11-34.
- Cano Blandón, L. F. (2010). Eficacia de los derechos sociales: análisis de las sentencias de tutela y de las políticas públicas para su protección en la subregión del Magdalena Medio Antioqueño. *Estudios de derecho*, 67(149), 87-114.
- Del Castillo, L. (2009). Foros del agua: de Mar del Plata a Estambul 1977-2009. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI).
- Duque Quintero, S. P., Duque Quintero, M., y González Sánchez, P. (2019). Sobre el derecho fundamental al mínimo vital o la subsistencia: análisis jurisprudencial. *Encuentros*, 17(01), 80-95.
- Echeverría-Molina, J., y Anaya-Morales, S. (2018). El derecho humano al agua potable en Colombia: decisiones del estado y de los particulares. *Vniversitas*, (136), 43-56.
- García Prado, A. M. (2019). *Los límites del juez constitucional en la intervención a las políticas públicas. El caso colombiano del fallo estructural en salud* (Tesis doctoral, Universidad Externado de Colombia). Recuperado de <https://bdigital.uexternado.edu.co/entities/publication/1539e7b8-650c-451a-b6d9-7e0aa9808863>

- Gómez Sámano, J. S. (2016). *La interpretación judicial: del juez boca de la ley al juez creador del derecho*. (Tesis de maestría, Universidad Panamericana). Recuperado de <https://scripta.up.edu.mx/handle/20.500.12552/2236>
- Guzmán Jiménez, L. F. (2018). *El activismo judicial y su impacto en la construcción de políticas públicas ambientales. Análisis de caso en el derecho jurisprudencial de la corte constitucional y el Consejo de Estado*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Henaó Pérez, J. C. (2013). El juez constitucional: un actor de las políticas públicas. *Revista de Economía Institucional*, 15(29), 67-102.
- Isaza Cardozo, G. D. (2015). *El Derecho al Agua y el Mínimo Vital en el marco del servicio público domiciliario de acueducto en Colombia* (Tesis de Maestría, Universidad del Rosario).
- Malaret García, E. (2003). Regulación económica: su instrumentación normativa (El lugar de la ley en el Estado regulador, la experiencia reciente española). *Derecho privado y Constitución*, (17), 327-360.
- Matés Barco, J. M. (2008). Empresas, sociedad y servicios públicos: del Estado prestador al Estado regulador. *Revista empresa y humanismo*, 187-230.
- Mendieta, D & Tobón, M. L. (2018). La Dignidad Humana Y El Estado Social Y Democrático De Derecho: El Caso Colombiano (Human Dignity and Social and Democratic State of Law: The Colombian Case). *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)*, 10(3), 278-289.
- Moncayo Córdoba, M. (2019). *La constitucionalización en el derecho al agua potable y el servicio público de acueducto. Estudio basado en lineamientos jurisprudenciales* (Tesis doctoral, Universidad del Rosario). Recuperado de <https://repository.urosario.edu.co/handle/10336/20690>
- Moreno Castillo, L. F. (2019). *Teoría de la regulación: hacia un derecho administrativo de la regulación*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2019.
- Restrepo Gutiérrez, E., & Zárate Yepes, C. A. (2016). El mínimo vital de agua potable en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana. *Opinión jurídica*, 15(29), 123-140.
- Santano, A. C. (2020). Derechos humanos para el desarrollo de una sociedad realmente globalizada. *Opinión jurídica*, 19(38), 39-57.
- Sierra Cadena, G. (2009). *El juez constitucional: un actor regulador de las políticas públicas: El caso de la descentralización en Colombia*. Editorial Universidad del Rosario.
- Urueña, R. (2016). El surgimiento del Estado regulador-constitucional en Colombia: el caso de la regulación de agua potable. En Alviar García, H (Ed.), *Nuevas tendencias del derecho administrativo*, (pp.17-38). Universidad de los Andes.
- Young, K. G. (2008). The minimum core of economic and social rights: a concept in search of content. *Yale J. Int'l L.*, 33, 113.

# Teorías keynesianas vs neoclásicas: una confrontación empírica de las políticas económicas en Bogotá y su impacto en el empleo entre 2012-2019

Keynesian vs. Neoclassical Theories: An Empirical Comparison of Bogotá's Economics Policies and their Impact on Unemployment between 2012-2019ter

David Andrés Duarte\*, Ehyder Mario Barbosa\*\*

Recibido: 12 - 02 - 2021 / Aceptado: 21 - 05 - 2021 / Publicado: 01 - 08 - 2021

“No sabemos causas, ni qué hacer con el desempleo”  
Alberto Carrasquilla, ministro de Hacienda de Colombia  
(26/07/2019)

## Resumen

El año 2019 cerró con altas tasas de desempleo en Colombia y Bogotá. Desde la teoría económica, la atención acerca del problema del empleo lo han tratado las diferentes escuelas económicas. De ellas, las teorías con mayor reputación o aplicación en la política económica son la teoría clásica (neoclásica) y la keynesiana. Recientemente en Bogotá, se han visto la aplicación de estas dos políticas económicas: Gustavo Petro con la Keynesiana y Peñalosa con la neoliberal. Por lo cual, el objetivo de este artículo es evaluar los resultados de la política económica de estas dos últimas alcaldías de Bogotá D.C. en la generación de empleo. En la primera parte señala el marco teórico de cada una de las escuelas económicas; la segunda parte evidenciará la ejecución de estas políticas; la tercera evaluará los resultados de cada gobierno en la generación de empleo; y en la última parte expone las conclusiones.

## Abstract

The year 2019 closed with high unemployment rates in Colombia and Bogotá. From economic theory, attention to the employment problem has been dealt with by different economic schools. Of these, the theories with the greatest reputation or application in economic policy are classical (neoclassical) and Keynesian theory. Recently in Bogotá, they have seen the application of these two economic policies. Gustavo Petro with the Keynesian and Peñalosa with the neoliberal. Therefore, the objective of this article is to evaluate the results of the economic policy of these last two mayoralties of Bogotá D.C. in job creation. In the first part, the theoretical framework of each of the economic schools is exposed. The second part will show the execution of these policies. The third will evaluate the results in job creation. The last part sets out the conclusions.

## Palabras claves:

desempleo, gobierno, keynesianismo, neoliberalismo, política económica

**Cómo citar:** Duarte, D. y Barbosa, E. (2021). Teorías keynesianas vs neoclásicas: una confrontación empírica de las políticas económicas en Bogotá y su impacto en el empleo entre 2012-2019. *Opinión Pública*, 16, 20-33.

**Key words:** economic policy, government, Keynesianism, neoliberalism, unemployment

**Declaración de conflictos de interés:** los autores declaran no tener ningún conflicto de interés

\* Economista, Especialista en Administración Financiera y Magíster en Estudios y Gestión del Desarrollo. Contacto: [davduar@gmail.com](mailto:davduar@gmail.com) o [david\\_duarte@cun.edu.co](mailto:david_duarte@cun.edu.co)

\*\* Economista y Magíster en Estudios y Gestión del Desarrollo.

## Introducción

Colombia pasa por un mal momento económico en el ámbito laboral, en el que no solo la tasa de desempleo crece, sino que también disminuyen el número de personas con trabajo. La respuesta del gobierno a esta crisis no ha sido alentadora, ya que el mensaje que han enviado a la sociedad, por medio de su ministro de Hacienda, es que no sabe las causas y, por ende, se deduce que tampoco conocen las acciones a tomar, para subsanar el problema.

Desde la teoría económica, la atención acerca del problema del empleo lo han tratado las diferentes escuelas económicas. De ellas, las teorías con mayor reputación o aplicación en la política económica son la teoría clásica (neoclásica) y la keynesiana: la primera de estas establece la no intervención del Estado en la economía para la obtención de buenos resultados económicos; por otro lado, la teoría keynesiana ha demostrado que la intervención del Estado en la economía puede ser positiva para el

buen funcionamiento de la economía. Aunque Colombia hace tres décadas tomó la decisión de adoptar el modelo económico neoclásico, en Bogotá se han visto posturas de política económica entre el keynesianismo y el neoclásico.

Puntualmente, el alcalde Enrique Peñalosa ha implementado una política económica neoclásica en contraste con su antecesor, Gustavo Petro, quien optó por una keynesiana. En este sentido, el objetivo de este artículo es evaluar los resultados de la política económica las alcaldías de Bogotá D.C. entre 2012-2019 en la generación de empleo. Por ende, se identificó que algunas ayudas sociales y servicios, dados por la Alcaldía de Bogotá entre 2012-2015 y eliminados o pasados a privado entre 2016-2019, tuvieron efectos negativos tanto en el ingreso disponible de la población de clase media y baja de la población, así como en el empleo.

## Metodología

El presente artículo hace parte una investigación exploratoria, cuantitativa y documental (Galeano, 2012; Muñoz, 1998), a través de la cual se hace una revisión de las políticas económicas ejercidas en los últimos 8 años en Bogotá. Estas contrastan con los resultados en la generación de empleo. En la primera parte del artículo, se realiza una revisión docu-

mental del marco teórico, que justifica cada una de las dos posturas de la política económica, de forma en que se identifica conceptualmente la significación teórica y práctica de cada una de las políticas económicas. Por último, se realizan conclusiones basados en los resultados cuantitativos de cada una de las dos posturas de políticas económica.

## Resultados

### Aspectos teóricos del empleo

#### *Escuela clásica*

En su obra *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones* (1981), Adam Smith planteó diferentes enfoques a los determinantes del salario. En la primera, a la que llamó nivel de subsistencia,

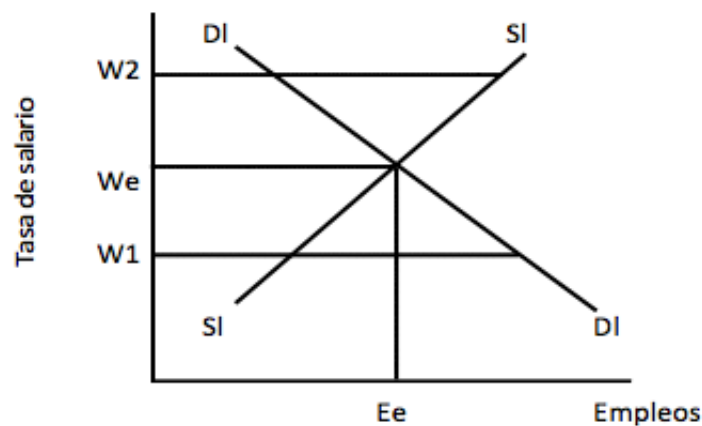
determinaba que ningún trabajador realizaría alguna labor, si su remuneración era suficiente para mantenerse a sí mismo y a su familia; la segunda consideraba que el salario estaba determinada por la oferta y la demanda, es decir que existía un salario determinado para cada nivel de oferta y de

demanda de trabajo por encima y por debajo del nivel de subsistencia; sin embargo, pensaba que en el largo plazo el nivel de equilibrio se encontraba donde el salario fuese suficiente para el mantenimiento y reproducción de los trabajadores a lo que llamó la tasa natural del salario (Smith, 1981; Duarte y Barbosa, 2010).

A partir de lo anterior, se sentaban las bases para la determinación del modelo clásico en la economía, con especial énfasis en la soberanía del consumi-

dor, la maximización de la utilidad y el beneficio, la competencia perfecta y la eficiencia económica con la existencia de un gran número de productores y consumidores que se encuentran atomizados en el mercado. En el modelo clásico, tanto el nivel de empleo como la tasa salarial se determinan de manera simultánea con todos los demás precios por la interacción de las fuerzas de demanda y oferta (Mankiw, 2012; Ekelund y Hebert, 2005; Samuelson y Nordhaus, 2006).

Gráfico 1: Mercado de trabajo modelo clásico



Fuente: elaboración propia a partir de la teoría clásica de la economía

En el Gráfico 1, el punto  $W_e$  es la tasa de equilibrio de los salarios. En este punto, la cantidad de trabajo que los individuos están dispuestos a ofrecer es igual a la cantidad demandada por parte de los empleadores. A salarios mayores, como en el punto  $W_2$ , la oferta de mano de obra será mayor que la demanda y la presión de la competencia entre los trabajadores obligará a bajar la tasa salarial al punto de equilibrio  $W_e$ . Para salarios menores, representado en el gráfico con el punto  $W_1$ , la cantidad demandada de mano de obra será mayor que la cantidad ofrecida, la competencia entre los productores hará subir la tasa salarial hasta el nivel de equilibrio. El punto  $E_e$  representa el pleno empleo con salarios de equilibrio, es decir que sólo en

este punto todos los que quieran trabajar podrán obtener empleo. En el mundo idealizado de salarios flexibles del modelo clásico nunca puede haber desempleo (Todaro, 1982; Landreth y Colander, 2006; Brue y Grant, 2009).

#### Escuela keynesiana

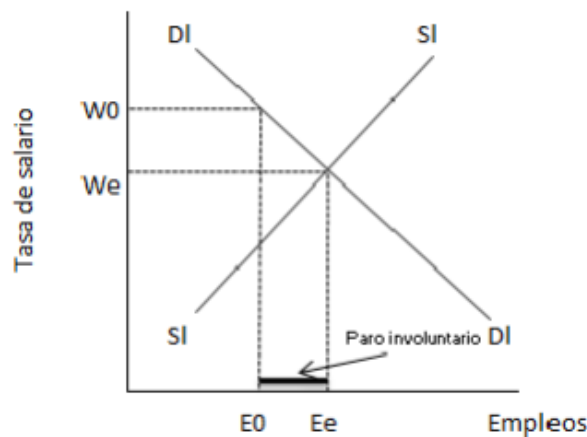
En 1981, el economista inglés John Maynard Keynes presenta un enfoque diferente al tradicional modelo económico clásico. En su libro *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, Keynes argumenta que la causa principal de desempleo se presenta por la insuficiencia de la demanda agregada que, a su vez, determina el nivel de ingreso nacional. Gracias al concepto "función de producción

nacional”, el nivel de empleo está asociado con la producción mediante tres factores: tierra, capital y mano de obra. La ecuación determina que el producto nacional total se asocia de manera positiva con diferentes niveles de empleo, es decir a mayor producción nacional, mayores niveles de empleo. Teniendo en cuenta que el empleo total está limitado por la magnitud de la fuerza de trabajo, habrá cierto nivel único de producto nacional máximo que sólo puede alcanzarse con el pleno empleo (Duarte y Barbosa, 2010).

El elemento que distinguió la teoría keynesiana del modelo clásico era que no había nada propio en la economía de mercado que garantizara que el nivel

efectivo del ingreso nacional fuese exactamente igual a su nivel potencial de pleno empleo. Si las sumas combinadas de consumo, inversión y gasto público generan un nivel de producto nacional menor que el nivel de producción potencial de pleno empleo, habrá cierto nivel de desempleo representado por la magnitud de la brecha de producción existente entre el nivel de producción nacional y el potencial. En consecuencia, si el consumo y la inversión están determinados por el nivel de ingreso nacional existente, la demanda agregada sólo podrá aumentar si el gobierno aumenta el nivel de su gasto total, así se cerrará la brecha que separa el producto efectivo del potencial, se aumentará el nivel de producto nacional y se eliminará el desempleo (Todaro, 1982).

Gráfico 2: Mercado de trabajo modelo keynesiano



Fuente: Elaboración propia a partir de los presupuestos de la teoría keynesiana de la Economía

En la teoría keynesiana no se argumenta que el mercado laboral pueda ajustarse a la situación de desempleo modificando los salarios. El equilibrio se alcanzará por vía cantidades en caso de que no se alcanzara por medio de los precios, observándose una diferencia entre las cantidades ofrecidas y las demandadas. La rigidez a la baja de los salarios impedirá que la disminución de la demanda traiga como consecuencia descensos salariales, por lo que se producirá una situación que Keynes definió como desempleo involuntario. La rigidez de los salarios es

un supuesto que puede atenuarse si los trabajadores consiguen negociar con los empleadores los salarios reales y no los nominales, por lo que, si se dan situaciones simultáneas de desempleo e inflación, puede producirse un reajuste en los salarios reales (Dornbusch, Fischer, Startz, & Richard, 2009)

La teoría del consumo de Keynes representó el primer intento formal de desarrollo de un modelo de consumo basado en el ingreso familiar. El enfoque keynesiano parte de la siguiente afirmación:

los hombres, en promedio, están dispuestos a aumentar su consumo a medida que crece su ingreso, pero no en el mismo monto del incremento de este último (Keynes, 2005).

La renta disponible constituye el factor principal determinante en las decisiones de consumo. El consumo puede expresarse de la siguiente manera mediante la función de consumo:

$$C = c_0 + c_1 (YD)$$

Donde C es el consumo, YD la renta disponible,  $c_1$  la propensión marginal al consumo y  $c_0$  es el consumo individual para rentas disponibles iguales a cero. La función de consumo tiene relación directa, pues el aumento de la renta disponible también trae consigo el incremento del consumo (Blanchard, Amighini y Giavazzi, 2012; Mankiw, 2006). La función de consumo permite observar que la producción depende de la demanda y ésta depende de la renta que es igual a la producción. Un aumento de la demanda agregada, por ejemplo del gasto público o del consumo, provoca un incremento de la producción con la correspondien-

te alza de la renta y la demanda con el respectivo acrecentamiento de la producción, y así sucesivamente generando un círculo virtuoso económico (Barbosa y Duarte, 2010).

### Las políticas económicas de las administraciones Petro y Peñalosa

#### Tarifa de Transporte

El sistema de transporte masivo Transmilenio es el principal medio de transporte de personas y, en especial, la población con bajos ingresos en la ciudad de Bogotá. El historial de la tarifa es la siguiente:

Tabla 1. Tarifa promedio de Transmilenio (2010 – 2019)

| Año  | Tarifa | Variación % | Inflación año anterior | Diferencia |
|------|--------|-------------|------------------------|------------|
| 2010 | 1600   | N.A.        | N.A.                   |            |
| 2011 | 1700   | 6.25 %      | 3.17 %                 | 3.08 %     |
| 2012 | 1575   | -7.35 %     | 3.73 %                 | -11.08 %   |
| 2013 | 1550   | -1.59 %     | 2.44 %                 | -4.03 %    |
| 2014 | 1600   | 3.23 %      | 1.94 %                 | 1.29 %     |
| 2015 | 1650   | 3.13 %      | 3.66 %                 | -0.54 %    |
| 2016 | 2000   | 21.21 %     | 6.77 %                 | 14.44 %    |
| 2017 | 2200   | 10.00 %     | 5.75 %                 | 4.25 %     |
| 2018 | 2300   | 4.55 %      | 4.09 %                 | 0.46 %     |
| 2019 | 2400   | 4.35 %      | 3.18 %                 | 1.17 %     |

Fuente: cálculos de los autores con base en (Alcaldía de Bogotá, 2019)<sup>1</sup>

<sup>1</sup> El objetivo de este trabajo no es calcular la tarifa de Transmilenio sino las variaciones en el precio. Para determinar la tarifa de los años 2012 al 2015 se calculó una media aritmética entre las dos tarifas más usadas (hora valle y sin hora valle).



De lo anterior, se observa que la política de económica de 2012 a 2015 en tarifa de transporte consistió en disminuir este gasto de los hogares. Con lo cual, la tarifa tuvo una disminución promedio anual de 0.65 %. También se observa que en este periodo la tarifa estuvo por debajo de la inflación en promedio 3.59 %. Por ello, se puede afirmar que el ingreso disponible de los hogares incrementó por la disminución de este gasto.

Por el contrario, para el periodo 2016-2019 se observa un incremento por encima de la inflación. Para este último periodo, el incremento en la tarifa promedio sube, en total subió durante los 4 años en 45.4 %. Sin embargo, la inflación total para este

periodo de tiempo solo fue 21.26 %. Es decir que la tarifa subió el doble que la inflación y se disminuyó así el ingreso disponible de los hogares que tienen que utilizar este medio transporte.

#### *Impuesto Predial*

Durante el periodo 2012-2015, no hubo cambios en las tarifas del impuesto predial.

En el año 2016, la alcaldía de Peñalosa hizo una reforma tributaria en la que cambió la tarifa bajo la cual se calcula el impuesto predial para cada estrato. La base de la nueva tarifa se relaciona directamente con el valor catastral del predio en salarios mínimos mensuales vigentes.

**Tabla 2.** Censo catastral residencial (columna avalúo catastral en millones. Datos de 2016. Salario de 2016).

| Estrato | avalúo catastral | No Predios | Promedio avalúo | # de salarios mínimos |
|---------|------------------|------------|-----------------|-----------------------|
| 1       | 6.017.599        | 114.930    | 52.358.818      | 76                    |
| 2       | 44.044.070       | 541.930    | 81.272.618      | 118                   |
| 3       | 74.820.614       | 669.284    | 111.792.026     | 162                   |
| 4       | 64.176.718       | 461.071    | 139.190.532     | 202                   |
| 5       | 37.922.968       | 165.799    | 228.728.569     | 332                   |
| 6       | 50.065.849       | 146.325    | 342.155.127     | 496                   |

**Fuente:** cálculos de los autores con base en la contraloría de Bogotá (2019) y el Banco de la República (2019)

Según la contraloría, las siguientes fueron las tarifas efectivas promedio para cada estrato en el año 2016:

**Tabla 3.** *Tarifa Efectiva predial del año 2016 y proyectada con el cambio de tarifas.*

|                          | Estrato 1 | Estrato 2 | Estrato 3 | Estrato 4 | Estrato 5 | Estrato 6 |
|--------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Tarifa Efectiva          | 1.4       | 1.8       | 4.2       | 5.9       | 7.0       | 6.3       |
| Tarifa según acuerdo 648 | 1.0       | 3.0       | 5.7       | 5.9       | 6.4       | 7.2       |
| Variación %              | -29 %     | 67 %      | 36 %      | 0 %       | -9 %      | 14 %      |

**Fuente:** cálculos de los autores con base en la contraloría de Bogotá (2019) y el Concejo de Bogotá (2019)

Con la reforma de Peñalosa, las viviendas de estrato 1 y 2 que tuvieran avalúos hasta 107 Salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) pagarán a partir de 2017 una tarifa de 1.0 por mil, aquellos desde 107 hasta 135 SMLMV una tarifa de 3.0 por mil. Se observa que en promedio las viviendas de estrato 1 bajarán su tarifa de predial de 1.4 a 1.0. Sin embargo, las viviendas de estrato 2, en promedio, les subirá la tarifa del 1.8 al 3.0. Para el estrato 3, la tarifa promedio pasaría de 4.2 por mil a 5.7 por mil; para el estrato 4 se mantendría 5.9 por mil; para el estrato 5, bajaría de 7.0 por mil a 6.4 por mil; y para el estrato 6 pasaría de 6.3 por mil a 7.2 por mil.

De los datos se observa que la reforma afectaría negativamente, en promedio, a las viviendas de estrato 2 que representan el 25.81 % del total de viviendas, con incremento del 67 %. El siguiente afectado negativamente es el estrato 3, al que se le incrementaría en promedio el 36 % de la tarifa y el cual representa el 31.88 % de las viviendas. Entre estos dos estratos, suman el 57.70 % de las viviendas de Bogotá y son el 91.33 % del total de viviendas del estrato 1, 2 y 3. Con lo cual se evidencia que la reforma es sumamente negativa, ya que el 79.5 % de la población bogotana pertenece al estrato 2 y 3. Y el beneficio tributario de la disminución de la tarifa solo se presenta para el estrato 1, el cual solo representa el 6.9 % de la población bogotana. La

disminución de la tarifa para el estrato 5 es contraproducente, ya que quiere decir que sería regresiva. Dentro de los 3 estratos que tendrían incrementos promedio en la tarifa está el estrato 6, pero este es el que menos incremento tiene con un 14 % para 146.325 predios, que se ve compensado en la rebaja de la tarifa del 9 % para los 165.799 predios del estrato 5. El estrato 4 no tendría variación.

Con lo anterior, se puede concluir que la reforma tributaria es regresiva, en el sentido que incrementa en porcentajes elevados las tarifas a los estratos 2 y 3. Con esto se puede afirmar que las personas de estos estratos ven su ingreso disponible disminuido.

#### **Tarifas de Aseo**

El artículo 30 del Plan de Desarrollo de Bogotá 2012-2015 estableció la creación del programa “basuras cero”, con lo cual, en diciembre de 2012 el 52 % de la recolección la entró a prestar la E.A.B con vinculación a la EAAB constituyéndose en una sociedad mixta, en la cual se incluye como trabajadores a la población recicladora. Las cifras muestran que se redujo la tarifa en promedio para los diferentes estratos en 23,4 %. Lo anterior se deriva del aprovechamiento de residuos ordinarios gracias a la disminución del tratamiento de estos en el relleno sanitario. (Vaquiro Diaz y Barajas Palacios, 2017). Con lo cual aumenta el ingreso disponible de los hogares.

**Tabla 4.** Tarifas de aseo de los meses enero y julio 2015-2019

| ene-15 | jul-15 | ene-16 | jul-16 | ene-17 | jul-17 | ene-18 | jul-18 | ene-19 | jul-19 |
|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 3609   | 3610   | 3653   | 3096   | 3858   | 4484   | 4880   | 4493   | 4978   | 5513   |
| 7218   | 7221   | 7306   | 6527   | 8071   | 9329   | 10137  | 9287   | 10265  | 11309  |
| 10225  | 10230  | 10350  | 9517   | 11720  | 13507  | 14665  | 13399  | 14791  | 16251  |
| 12478  | 12482  | 12623  | 11992  | 14631  | 16746  | 18149  | 16477  | 18134  | 19792  |
| 19927  | 19931  | 20142  | 20612  | 24728  | 27942  | 30180  | 27071  | 29619  | 31911  |
| 27707  | 27696  | 27919  | 25549  | 30152  | 33638  | 36206  | 32072  | 34876  | 37056  |

Fuente: (Ciudad Limpia , 2019)

Con la llegada de Peñalosa a la alcaldía se empieza a planificar el cambio de operadores de aseo. En enero de 2018, se adjudica a 5 empresas privadas la prestación del servicio de aseo de Bogotá. Con esta modificación las empresas del distrito quedan por fuera de la prestación de este servicio.

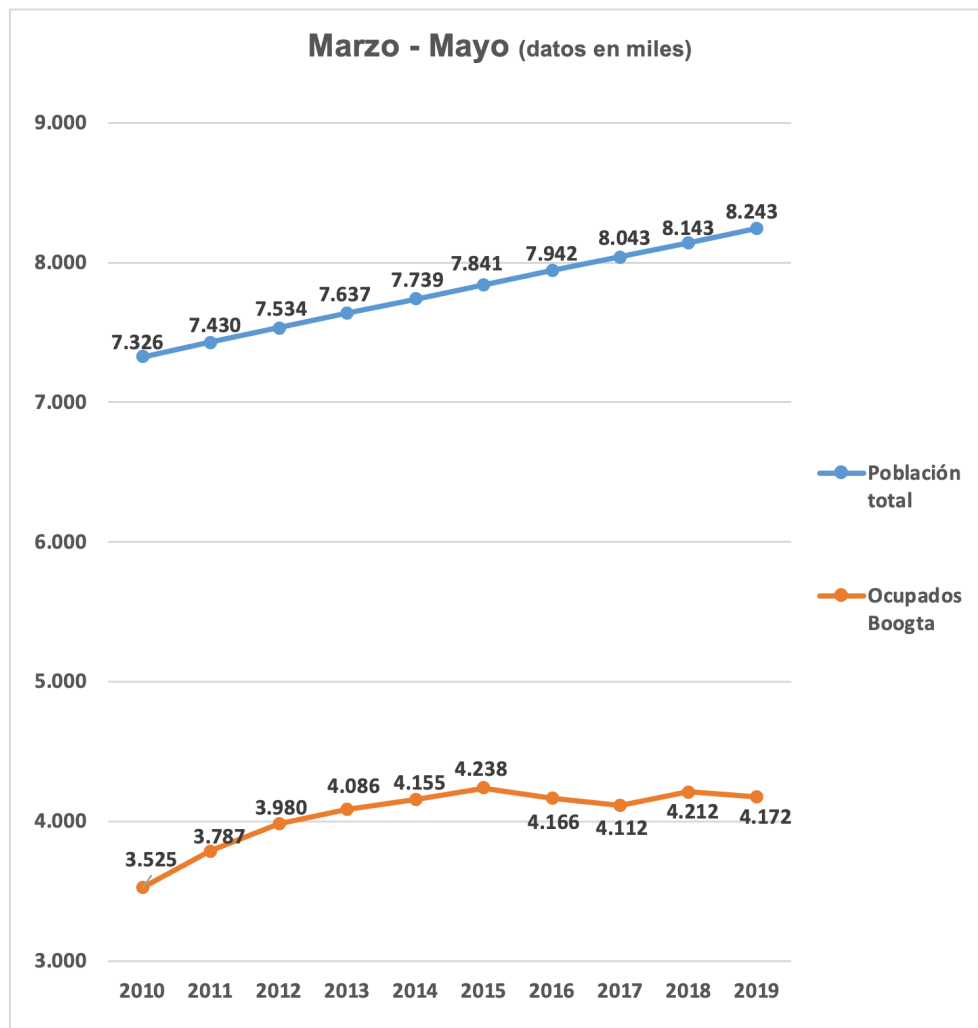
El resultado de la nueva administración tien un incremento promedio de 53.44 % entre la tarifa de julio de 2015 a la de julio de 2019. Cuando la inflación acumulada entre 2015 y 2018 fue de 21.26 %. Es decir, que la tarifa ha venido subiendo más del doble de la inflación. Esto ha llevado a una reducción el ingreso disponible de los hogares.

### Resultados de las políticas económicas

Bogotá cuenta con una población que ha venido creciendo de forma constante. Entre 2010 y 2019 el crecimiento total fue de 12.52 %, con una media aritmética<sup>2</sup> de crecimiento anual de 1.32 %, cuyo crecimiento en el número de personas con trabajo (ocupados) fue de 18.35 % y el promedio de crecimiento anual fue de 1.93 %. De lo cual se podría concluir que estos últimos 10 años han sido positivos en el campo laboral para los habitantes de Bogotá. Sin embargo, cuando se detalla año por año y por periodo gubernamental, las conclusiones son diferentes.

2 No se calcula media geométrica debido a que algunas variaciones de datos dan como resultados datos negativos y se pueden presentar una gama de casos particulares en los que no queda determinada debido al problema de las raíces de índice par de números negativos.

**Grafica 3.** Total de población y ocupados en Bogotá



Fuente: (DANE, 2019)

Como se observa en la gráfica, el crecimiento de la población en la ciudad de Bogotá ha tenido una tendencia lineal. Sin embargo, el número de ocupados presenta una pendiente positiva en el periodo del 2010 al 2015. A partir del año 2016 hay un declive en el empleo, en el cual no solo no se genera nuevos empleos, sino que por el contrario hay pérdida de puestos de trabajo que se mantiene; para el año 2018 hay una leve recuperación, a pesar de esta, no se vuelve a retornar al agregado de puestos de trabajo de 2015. En 2019 hubo una pérdida de 40.000 empleos que consolidó una tendencia negativa durante los últimos 4 años. Analizado por periodos de gobierno, se obtiene que en el

periodo de gobierno 2012 – 2015 la ciudad recibió un número de puestos de trabajo de 3.787.000 y lo dejó con 4.238.000. Esto quiere decir que se crearon 451.000 puestos de trabajo durante ese periodo. El siguiente periodo, 2016-2019, muestra altibajos, situándose a la fecha en 4.172.000 puestos de trabajo, que representa pérdida neta de 66.000 puestos de trabajo durante estos cuatro años.

De lo anterior se puede afirmar que, durante los últimos 4 años en Bogotá, la población ha tenido un crecimiento poblacional constante, pero que no se ha creado un solo nuevo puesto de trabajo y que se han perdido 66.000 empleos.

**Tabla 5.** Población Económicamente Activa e Inactiva en Bogotá (marzo- mayo).

| Año  | Población económicamente activa (en miles) | Variación % | Inactivos | Variación % |
|------|--|-------------|-----------|-------------|
| 2010 | 3.959                                      | n.a.        | 1.930     | n.a.        |
| 2011 | 4.202                                      | 6.15 %      | 1.794     | -7.08 %     |
| 2012 | 4.397                                      | 4.62 %      | 1.704     | -5.01 %     |
| 2013 | 4.473                                      | 1.72 %      | 1.731     | 1.57 %      |
| 2014 | 4.538                                      | 1.46 %      | 1.766     | 2.07 %      |
| 2015 | 4.641                                      | 2.28 %      | 1.764     | -0.16 %     |
| 2016 | 4.531                                      | -2.38 %     | 1.972     | 11.81 %     |
| 2017 | 4.595                                      | 1.42 %      | 2.004     | 1.63 %      |
| 2018 | 4.682                                      | 1.90 %      | 2.013     | 0.44 %      |
| 2019 | 4.687                                      | 0.10 %      | 2.103     | 4.51 %      |

**Fuente:** elaboración propia a partir de la información suministrada por el DANE (2019)

Por el lado del manejo estadístico de la información, del cual se deriva la tasa de desempleo, se encuentra que en el periodo de la alcaldía Petro la Población Económicamente Activa (PEA) creció en 10.44 %, y en el periodo de Peñalosa, 0.99 %. La PEA es la base bajo la cual se establece si una persona es desempleada u ocupada. Lo anterior significa que la base en el periodo de Petro creció diez veces más que durante el periodo de Peñalosa.

En la parte de la Población Económicamente Inactiva (PEI) se ve exactamente lo contrario: durante el periodo de Petro esta población disminuyó 1.68 % y en el periodo de Peñalosa aumento en 19.27 %. La PEI es aquella población que estado en edad de trabajar no lo hacen, porque están pensionados, estudiando o sencillamente no quieren trabajar. Con lo cual se observa que en el periodo de Petro el agregado de esta población disminuía, pero inusualmente en el periodo de Peñalosa, no solo no disminuye, ni solamente crece, sino que crece de una forma acele-

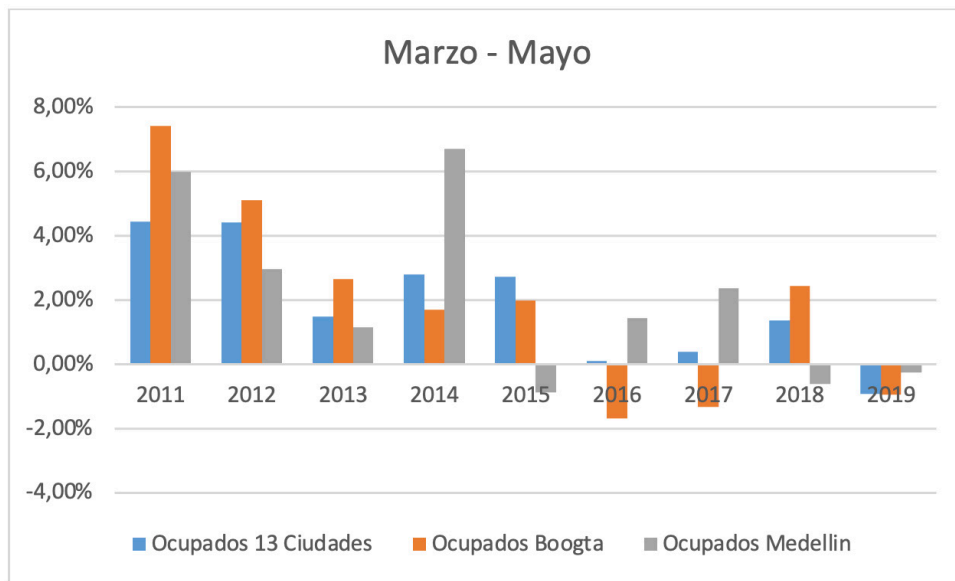
rada, en promedio de crecimiento anual de 4.60 %. Los anteriores datos muestran que, en el periodo de Petro, las personas tenían mayor disposición a buscar trabajo y que, para el periodo de Peñalosa, esta disposición cae estrepitosamente. Esto se debe, a que como muestran los datos de ocupados, se perdieron puestos de trabajo en el periodo de Peñalosa, por lo cual, las personas contaron con poca probabilidad de encontrar uno y largos periodos de desempleo, que finalmente, llevó a que gran parte de la población pasará de económicamente activa a inactiva.

Por ejemplo, si para calcular la tasa de desempleo se utilizara la misma base porcentual de PEA de 2015 a 2019, la tasa de desempleo habría crecido de 8.7 %, que fue en 2015, a 16.0 %, en 2019<sup>3</sup>.

Resultados en Empleo de las 13 principales ciudades, Bogotá y Medellín

3 Se toma la tasa global de participación (TGP) que para 2015 era de 72.5 % y se le aplica al año 2019. Con lo cual, el número de desocupados para el año 2019 no sería de 515.000, sino de 751.000.

**Grafica 4.** Variación de creación de puestos de trabajo



Fuente: elaboración propia a partir de la información suministrada por el DANE (2019)

Del periodo 2011 al 2014 se observa que para el agregado de las 13 principales ciudades del país se mantuvo una creación de puestos de trabajo, igual que Bogotá y Medellín. En estas trece ciudades la creación de empleo se mantiene en terreno positivo durante todo el periodo de 2011 a 2018; solo hasta 2019 se ve una leve pérdida en el número de ocupados de 0.92 %. Por periodos de alcalde, se observa que en el periodo de 2012 a 2015 el crecimiento de empleo en estas ciudades fue de un promedio anual de 2.86 %, y que para el periodo 2016-2019 el promedio anual de crecimiento es de 0.23 %. Esto quiere decir que en términos netos y agregados, durante todo este periodo de 2011 a 2019 no ha habido crisis de empleo en el agregado de las trece ciudades.

Medellín tuvo un crecimiento positivo del empleo entre 2011 y 2014, cuyo pico de crecimiento en 2014 de 6.71 %, se vio mermado en 2015 con una leve pérdida de 0.87 % en el número de ocupados, lo cual se recuperó y aumentó en 2016 con un crecimiento de 1.44 % y 2.36 % para 2017. En 2018 y 2019 hubo leves pérdidas de 0.60 % y 0.26 % respectivamente. Por periodos de alcalde, entre 2012 a 2015, la creación de

puestos de trabajo promedio anual fue de 2.49 % y para el periodo de 2016 a 2019 fue de 0.74 %

En el caso de Bogotá, se aprecia que este mantiene un crecimiento muy por encima del promedio de las 13 ciudades y de Medellín desde 2011 hasta 2013. Para 2014 y 2015 el crecimiento baja, pero se mantiene positivo. Sin embargo, en 2016 se ve una severa caída en el número de ocupados de 1.68 %, que es agravada el siguiente año con otra de 1.32 % sobre la del año anterior. En 2018, hay una recuperación con un crecimiento de 2.45 %, pero que no es suficiente para volver a los niveles de empleo que había en 2015. En 2019 hubo una pérdida de puestos de trabajo de 0.94 %. Para el primer periodo del alcalde de 2012 a 2015, la creación de empleo tuvo un promedio anual de 2.86 % y para el siguiente periodo de 2016 a 2019 no hubo creación de empleo, sino que, por el contrario, una pérdida de puestos de trabajo de promedio anual de 0.37 %

Con base en lo anterior se puede afirmar que el problema o crisis de empleo de los últimos años solo se ha visto particularmente en Bogotá, ya que,

en el agregado de las 13 ciudades, el promedio y agregado es positivo, igual que en Medellín. Si a las trece ciudades se le resta los datos de Bogotá, se observa que el aumento en la creación de empleo,

para el periodo 2016 a 2016, pasa de un crecimiento anual de 0.23 % a 0.63 %. De lo anterior se puede deducir que la ciudad de Bogotá ha tenido los peores resultados de empleo en Colombia.

## Conclusiones

La política económica de la alcaldía de Gustavo Petro (2012-2015) se caracterizó por:

Incremento en la participación del Estado en la economía, al haber reemplazado la actividad privada de la recolección de basura y convertirla en mixta, a través de las cuales las empresas públicas se quedaban con el 52 % del negocio.

Aumentar el ingreso disponible de la mayoría de la población, derivado en la rebaja en tarifas del aseo y transporte.

Los resultados en empleo reflejan que durante ese periodo se crearon 451.000 nuevos puestos de trabajo.

La política económica de la alcaldía de Peñalosa (2016-2019) se caracteriza por:

Disminución de la participación del Estado en la economía al haber privatizado el 100 % del servicio de recolección de basura.

Disminuir el ingreso disponible de la mayoría de hogares, al haber incrementado por encima de la inflación las tarifas de impuesto predial, transporte y aseo.

Los resultados en empleo reflejan que durante ese periodo, aunque se ha tenido un crecimiento poblacional constante, no solo no se creó un solo nuevo puesto de trabajo, sino que se perdieron 66.000 empleos.

Los resultados negativos de la actual alcaldía, en empleo en la ciudad de Bogotá, no son derivados de un contexto nacional, ya que los datos evidencian que en las otras 12 ciudades, incluida Medellín, han creado puestos de trabajo durante el periodo de 2016 a 2019.

## Referencias

- Alcaldía de Bogotá. (15 de septiembre de 2019). Documentos para empresa de transporte del tercer milenio Transmilenio S.A. [Documento en línea]. Recuperado de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/listados/tematica2.jsp?subtema=24697&cadena=>
- Banco de la República. (2019). Salarios. [Texto en línea]. Recuperado de <http://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/salarios>
- Blanchard, O., Amighini, A., y Giavazzi, F. (2012). *Macroeconomía 5 ed.* Madrid: Pearson Educación S.A.
- Brue, S., y Grant, R. (2009). *Historia del Pensamiento Económico 7 Ed.* Mexico: Cengage Learning.
- Ciudad Limpia. (22 de septiembre de 2019). Tarifas. [Documento en línea]. Recuperado de [http://www.ciudadlimpia.com.co/site/index.php?option=com\\_content&view=article&id=43:tarifas-2015&catid=8:ciudadlimpia2,%202022-09-2019](http://www.ciudadlimpia.com.co/site/index.php?option=com_content&view=article&id=43:tarifas-2015&catid=8:ciudadlimpia2,%202022-09-2019)
- Concejo de Bogotá. (20 de septiembre de 2019). Acuerdo 648 de 2016. Por el cual se simplifica el sistema tributario distrital y se dictan otras disposiciones. [Documento en línea]. Recuperado de <http://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/files/comunicaciones/acuerdo%20648.pdf>
- Contraloría de Bogotá. (2019). Evaluación del impuesto predial como fuente de financiación para el distrito: plan anual de estudios PAE 2017. [Documento en línea]. Recuperado de <http://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Informes/Estructurales/Hacienda/2017%20Impuesto%20Predial%20como%20fuente%20de%20Financiacion%20C3%B3n%20para%20el%20D.C.pdf>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2019). Gran encuesta integrada de hogares (GEIH) Mercado laboral. [Texto en línea]. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>
- Dornbusch, R., Fischer, S., Startz, y Richard. (2009). *Macroeconomía 10 ed.* Mexico: McGraw-Hill Higher.
- Duarte, D., y Barbosa, E. (2010). *Teorías Keynesianas vs Neoclásicas : una confrontación empírica de las políticas laborales implementadas en Colombia durante los periodos 1930-1946 y 1990-2006.* [Trabajo de grado]. Universidad de la Salle. Recuperado de <https://ciencia.lasalle.edu.co/economia/201>
- Ekelund, R., y Hebert, R. (2005). *Historia de la teoría económica y su método.* Mexico D.F.: McGraw Hill.



- Galeano, M. (2012). *Estrategias de investigación social cualitativa: el giro en la mirada*. Medellín: La Carreta.
- Keynes, J. M. (2005). *Teoría General de la ocupación el interes y el dinero* . México D.F.: Fondo de cultura economica de Argentina.
- Landreth, H., y Colander, D. (2006). *Historia del pensamiento económico 4 Ed.* México : McGraw-Hill.
- Mankiw, G. (2006). *Macroeconomía 6 ed.* España: Antoni Bosch, editor, S.A.
- Mankiw, G. (2012). *Principios de economía 6 Ed.* Mexico: Cengage Learning Editores S.A. de C.V.
- Muñoz, C. (1998). *¿Cómo elaborar y asesorar una investigación de tesis?* Mexico: Prentice Hall Hispanoamericana.
- Samuelson, P., y Nordhaus, W. (2006). *Economía*. Madrid: McGraw-Hill Interamericana.
- Smith, A. (1981). *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- Todaro, M. (1982). *Economía para un mundo en desarrollo. Introducción a los principios, problemas y políticas para el desarrollo*. México D.F.: Fondo de cultura económica.
- Vaquirol Diaz, L., y Barajas Palacios, N. (2017). *Evolución de la prestación del servicio de aseo en bogotá, producto del cambio de esquema que se presentó en el 2012*. Colombia: Universidad Distrital Francisco José De Caldas.

# La política social cubana: una revisión de los elementos centrales que la definen

Cuban Social Policy: a review of the central elements that define it

Jhosman Gerliud Barbosa Domínguez\*

Recibido: 21 - 05 - 2021 / Aceptado: 19 - 07 - 2021 / Publicado: 01 - 08 - 2021

## Resumen

Finalizada la Guerra Fría, Cuba mantuvo la construcción de una economía al servicio de la sociedad que contenía de manera implícita las tensiones referidas al socialismo en relación con la sociedad, el desarrollo y la política. Esto, a su vez, se sostuvo en tres ejes centrales: la actualización del modelo económico, la batalla de Ideas y los lineamientos de política económica y social. El presente artículo se centra en señalar la estructura y conexión de esta triada, para comprender la política social de Cuba. El objetivo, en este sentido, consiste en mostrar a los lectores la génesis del sistema cubano de bienestar, más allá de los factores ideológicos, simpatizantes o afectivas del observador. Por esta razón, la hipótesis de este trabajo señala que no es posible la existencia de socialismo en Cuba sin una política social de vocación social y estatizada. Este tema cobra relevancia a partir de los acontecimientos del mes de julio de 2021 en la isla durante la pandemia.

## Abstract

After the end of the Cold War, Cuba maintained the construction of an economy at the service of society that implicitly contained the tensions: socialism - development, socialism - society and Cuban socialism - Social Policy. This policy was based on three pillars: Updating of the economic model, Battle of Ideas and Economic and Social Policy Guidelines. This article focuses on showing the structure and connection of this triad, in order to understand Cuba's social policy. The objective is to show readers the genesis of the Cuban welfare system, with distance from ideological factors or affective sympathies, from the observer's point of view. The hypothesis to be worked out points out that it would not be possible to speak of socialism in Cuba without a social policy of social vocation and statized. This is a topic that has regained relevance since the events of July 2021 in the island and within the framework of the pandemic.

## Palabras claves:

política social, Cuba, socialismo, modelo económico, batalla de ideas

**Cómo citar:** Barbosa Domínguez, J. (2021). La política social cubana: una revisión de los elementos centrales que la definen. *Opinión Pública*, 16, 34-44.

**Key words:** social policy, Cuba, socialism, economic model, battle of ideas

**Declaración de conflictos de interés:** el autor declara no tener ningún conflicto de interés

\* Doctor en Economía Política del Desarrollo de la Universidad Autónoma de Puebla, Magíster en Estudios Latinoamericanos de la Universidad Nacional Autónoma de México e Historiador de la Universidad Nacional de Colombia. Docente investigador del Área de Formación Sociohumanística de la Corporación Unificada Nacional - CUN. Contacto: [jhosman\\_barbosa@cun.edu.co](mailto:jhosman_barbosa@cun.edu.co)

## Introducción

Cabe señalar al lector que, para este ejercicio, es necesario poner en términos de 'Política Social' todo el concepto de régimen de bienestar cubano para la comprensión tanto interna como externa de sus programas. Este concepto, política social, nunca ha sido consignado en las Constituciones Políticas cubanas que, desde febrero de 1976, ha recibido tanto las reformas de 1992 y 2002, así como una pendiente que fue anunciada en 2016 en la Asamblea Nacional con referendo popular (El Universal, 2016; Las Américas, 2016). Las referidas reformas no sólo expresan la continuidad del socialismo en Cuba y la actualización de su modelo económico, sino que cimientan la coherencia entre la Constitución Política y el documento técnico maestro, los Lineamientos de Política Económica y Social, LPES, cuya conceptualización es citada en PCC (2016).

Además de esta referencia acerca de la noción de política social en los documentos centrales del Estado cubano, conviene mencionar al lector algunos de los antecedentes más relevantes sobre este tema. Por un lado, está el trabajo de CEPAL, Instituto Nacional de Investigaciones Económicas de Cuba (INIE) y PNUD, titulado *Política social y reformas estructurales: Cuba a principios del siglo XXI* (2004). Este texto, publicado en 2004, expresa en su prólogo la continuidad en la colaboración de la CEPAL con Cuba desde los años 90 para efectuar un seguimiento a la economía y las reformas cubanas en esta década. Paralelamente, desde el inicio de los noventa, el PNUD comienza a publicar el Índice de Desarrollo Humano (IDH) que, frente a las necesidades del programa de Naciones Unidas, fomenta la difusión de informes de cara al seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) presupuesto en la Agenda 2030. Por su parte, Ferriol y Therborn (2005) publicaron el texto *Política social: el mundo contemporáneo y las experiencias de Cuba y Suecia*. Tanto el texto de la PNUD como el de Ferriol y Therborn tienen en común la participación de agentes o intelectuales externos a

Cuba y se afincan en la posibilidad de comparar o contrastar dimensiones particulares de la Política Social; también cuentan con otro elemento común, referido a la posibilidad de establecer un balance de los resultados que, frente a al régimen socio-político-económico de la isla, constituye y ha constituido una condena persistente.

Para para el abordaje de esta investigación, conviene señalar los siguientes ítems: i) ¿Cómo se entiende la Política Social en Cuba?; ii) batalla de Ideas (B.II.); iii) Actualización del Modelo Económico (AME); iv) Lineamientos de la Política Económica y Social (LPES); v) Articulación de factores; y vi) conclusiones.

### ¿Cómo se entiende la política social en Cuba?

Para efectos de este aparte, se ofrecen las voces de varios cubanos y cubanas. De este modo, Valdés y Espina (2011) señalan a nivel general que:

El "modelo" de política social es el conjunto de mecanismos, gestores y beneficiarios mediante el cual se pone en práctica la política social, particularmente sus programas específicos. Estos "modelos" tienen como "paradigma" una cierta filosofía social, se inscriben en un modelo económico y asumen determinadas prioridades. [...] Desde el punto de vista de los sujetos, la política social no será solamente el efecto de las necesidades más o menos reconocidas por el poder político, sino el resultado de las luchas sociales y políticas por sus demandas. En este sentido, los actores podrían llegar a expresar, en sus políticas públicas, los intereses de los sujetos (pp. 17- 24).

Por su parte, Ferriol y Therborn (2005) refieren:

En particular se aplicó la estrategia de utilizar la educación como pivote para el avance

en el resto de las esferas sociales, pues los conocimientos adquiridos posibilitan la incorporación de la población como agentes activos de los restantes proyectos sociales “Al evaluar la eficiencia de la política social cubana, debe tenerse en cuenta el importante efecto de la complementariedad que han tenido las políticas sectoriales al potenciar las acciones en etapas de crecimiento económico y avances sociales sostenidos, y ayudar a paliar los efectos del déficit de recursos en el periodo de crisis económica. (...) la entrañable conexión entre política social y economía facilita la aplicación y ejecución de las políticas necesarias con “relaciones positivas conocidas más consciente y coherente entre educación-empleo-crecimiento económico, salud-alimentación-productividad del trabajo, entre otras” respecto a si el crecimiento debe anteceder al desarrollo social, el caso cubano evidencia que, por ejemplo en la educación, se efectúa la inversión aun cuando la coyuntura determine que el retorno económico a escala social e individual de la educación puede no corresponderse, de forma inmediata con la calificación adquirida (pp.146-148).

César (2005, p.137, 138) ofrece una visión desde la orilla de la política social pensada para la mujer:

Indaga también sobre el bienestar en el socialismo, que en general ha sido visto como consecuencia natural del desarrollo de las fuerzas productivas y brinda información sobre el debate teórico que, desde el marxismo se ha producido sobre el bienestar. Según la teoría de Marx: a) La explicación de la relación entre bienestar y sociedad es totalizadora, b) el bienestar es concebido como una norma social basada en valores de solidaridad y cooperación, c) el bienestar se manifiesta concretamente en el reconocimiento de la existencia de necesidades humanas, o sea, es central la idea de una sociedad, de un modo de producción y de distribución de los recursos basados en

la satisfacción de las necesidades humanas (...) De esta manera hay una diferencia entre la lógica que orienta los sistemas capitalista y socialista de bienestar: a) (...) b) el criterio social en el socialismo, con características de universalidad, gratuidad y suministro social, se contraponen al criterio económico del capitalismo (...) combinación entre lo público y privado en el suministro y selectividad de gastos... c) los mecanismos de formulación e implementación de las políticas sociales socialistas son basadas en las necesidades sentidas y en la participación (consultas populares para la búsqueda de consenso).

En el socialismo las políticas sociales son atravesadas por tensiones entre los resultados económicos y los gastos sociales y por otros tipos, como diferencia de género, de territorios, de estratificación socio-cultural. En este sentido la Política Social no debe ser entendida como un simple acto de gobierno o expresión de la racionalidad técnico-administrativa, sino como resultado de un proceso dialéctico de determinaciones estructurales / supra estructurales y coyunturales, donde están en juego intereses excluyentes, dentro de un cuadro de reciprocidad y antagonismo.

A su vez Nerey (2010) refiere:

La sociedad cubana, a partir de 1959, se transformó desde la típica configuración del capitalismo subdesarrollado latinoamericano, hasta reunir, en poco tiempo, las características de un estado de bienestar con un intervencionismo estatal fuerte, orientado hacia la consecución del pleno empleo. Quizá la que con mayor intensidad experimentó el efecto señalado fue la Política Social, que comenzó a proporcionar prestaciones universales independientes del mercado, basadas en el principio de necesidad, e interpretando la administración y financiamiento de los servicios de bienestar como funciones

inherentes del estado. A estos efectos se comenzó a crear, prácticamente desde 1959, una compleja y extensa red de instituciones encargadas de proveer servicios de bienestar, e incluso, a algunas creadas con otros fines se le incluyeron funciones de este tipo, remodelando completamente el aparato institucional del estado pre revolucionario (p.5).

Se aprecia que Cuba, tras implantar una economía centralizada, también centralizó toda la actividad de bienestar, anclando fuertemente la política social a la organización de la producción y el mercado internacional. Esta vocación del Estado cubano por la comunidad, por el sujeto social como actor-receptor de los bienes devenidos de la producción social, se reafirma en Casanova (2008):

La población es sujeto y objeto de desarrollo, lo que significa que si no se toma en consideración su doble condición, como creadora de las riquezas de una sociedad y receptora de ellas, cualquier análisis que se haga de la vida económica de un país sería sesgado e inexacto.

Los Lineamientos de Política Económica y Social (LPES) dedican su aparte sexto a la política social, en el que se aprecia en el numeral 140 los aspectos que constituyen su objeto, tal y como se aprecia en el documento del Concejo de Estado LPES (2011):

Continuar preservando las conquistas de la Revolución, tales como el acceso a la atención médica, la educación, la cultura, el deporte, la recreación, la tranquilidad ciudadana, la seguridad social y la protección mediante la asistencia social a las personas que lo necesiten (p.24).

El capítulo IV del PCC (2016) permite apreciar que la política social es consecuencia de la tradición imbrica-

da de las ideas y legados en la historia cubana (p.6). De allí, deviene la planificación económica que hace posible el fin de la inversión social. Según LPES (2011):

Orientar al Gobierno la creación de una Comisión Permanente para la Implementación y Desarrollo, la cual, sin menoscabo de las funciones que corresponden a los respectivos Organismos de la Administración Central del Estado, tendrá la responsabilidad de controlar, verificar y coordinar las acciones de todos los involucrados en esta actividad, proponer la incorporación de nuevos lineamientos, y conducir, en coordinación con los órganos competentes, la divulgación adecuada del proceso (p.6).<sup>1</sup>

A partir de perspectivas tanto de Valdés y Espina, César y Nerey, así como la de los LPES, se observa una forma diferente de abordaje de dichas políticas respecto al neoliberalismo, en tanto que Cuba posee un modelo diferente de organización socio-económica. Las posturas de los académicos citados se complementan en el plano descriptivo sin contradecirse acerca de lo que se entiende por política social en Cuba; y aunque ésta no sólo expresa lo que el Estado cubano da, sino la lucha social que logró tras el triunfo revolucionario para poner la agenda y los intereses de la misma, se ha de llamar la atención sobre el fenómeno de la representación -por raza, clase, género, creencia etc.- que se ha hecho clave en la dinámica de los países socialistas luego de 1989. Por otra parte, esta se complementa a través tanto de las políticas sectoriales como las sociales, que le dan un plus del valor agregado a la economía, en el contexto de una Economía Basada en el Conocimiento (EBC). En principio, la política social, hasta ahora, no se encuentra amenazada por recortes presupuestales, pues no está en discusión su financiamiento integral y universal. Esto no implica que los diagnósticos acerca de la educación

<sup>1</sup> Además se mantiene un programa piloto en los Municipios de Mayabeque y Artemisa, que mide la temperatura y posibilidad de implantar luego algunas reformas. Además, centros de investigación y algunos miembros de FLACSO, o CEPES –Centro de Estudios para el Perfeccionamiento de la Educación Superior- hacen parte de tales organismos y son consultados regularmente.

superior y del rumbo económico no puedan sugerir fortalecimientos en ciertas áreas sin detrimento de otras. Se debe tener presente el actual momento de presión externa y la prohibición de remesas a Cuba impuesta por la administración Trump que, a su vez, se suman a la política de reclusión continuada por Joseph Biden, y que se agudizaron tras las protestas en la isla, así como con el alcance mediático que hizo mella en sus reiterativos e históricos reclamos sobre la Revolución cubana.

Dentro de los expertos consultados, no logra identificarse diferencias entre una política pública y una social, en tanto no es una división propia del modelo socialista.<sup>2</sup>

### **Batalla de Ideas (B.II.)**

Constituye una reedición de la 'rectificación de errores y tendencias negativas' llevada a cabo en los 80's. La B.II. nace en 1998, pero cobra relevancia en 1999, luego de una masiva protesta ante la detención y la exigencia del retorno a Cuba del niño Elián González que emigró con su madre en balsa hacia Miami, en la que esta muere. La coyuntura se tornó en toda una experiencia de balance, crítica y enfoque de nuevas políticas y líneas de acción que apuntaban hacia varias direcciones; entre ellas, el enfoque hacia una economía basada en el conocimiento que ignoraba la existencia de 200 programas por desarrollar. Como refiere Escandell (2012):

La Batalla de Ideas es un nuevo proceso de Rectificación de Errores y Tendencias Negativas en nuestro país, la misma supera con creces al proceso anterior de 1986 que representaba una ruptura con los esquemas aplicados a principios de la década, para buscar niveles mayores de eficiencia y eficacia. Ella

es una Revolución dentro de la Revolución, al abarcar todas las esferas de la vida social del país, incluida la esfera económica, en función de gestar una economía basada en el conocimiento para el desarrollo de Cuba (p.3).

El balance acerca de la B.II. está por hacerse y a veintidós años de su inicio, aún se considera como un elemento latente en la sociedad cubana. En todo caso, lo escrito acerca del tema es poco y se aborda en el diálogo cotidiano que se expresa en la reflexión y crítica a la situación cubana.

Lo cierto es que el discurso, gestado desde 1999 en Cuba en el marco de la B.II., no se produce al margen de una realidad mundial que, en su evolución, genera nuevos discursos y nuevos sentidos. Desde los años 90, se viene gestando una perspectiva de la economía que resalta el rol de la ciencia y la tecnología desde el saber y desde su posibilidad de interconexión y acceso de a las TIC's.

Aunque no es propósito del trabajo ahondar en este tema, es pertinente señalar que la inserción de Cuba en la economía mundial se da a partir de una de las puestas ideológicas más importantes de la Revolución: la inversión en ciencia y educación. Aguerro (2011) dice:

Una "sociedad del conocimiento" se perfila, entonces, como una forma social superadora de las actuales, a condición de que el conocimiento - que es la base - sea un bien que está disponible para todos. Esta es la nueva sociedad. Mucho conocimiento al alcance de todos, distribuido de tal manera que garantice igualdad de oportunidades.

2 Se agradece en dicho sentido, las observaciones tanto de Dayma Echeverría del día 13 de julio de 2015, socióloga doctora en economía adscrita al Centros de Estudios de la Economía Cubana, así como de Annia Martínez, Licenciada y Máster en Sociología de la Universidad de La Habana, profesora de Sociología Agraria y de Metodología de la investigación social y jefa de Disciplina de Metodología en Universidad Central "Marta Abreu" de Las Villas. Del mismo modo, conviene mencionar los valiosos aportes de los profesores: Lázaro Villegas, licenciado en Filosofía y Máster en Sociología de la Universidad de La Habana; José Martín sociólogo del CEDEM (*Centro de Estudios Demográficos*) de la Universidad de La Habana; y Mirlena Rojas Piedrahita, investigadora del Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas.

¿Cómo se logra? A través de un sistema escolar que sea el encargado de garantizarlo, al cual toda la sociedad le dé no solamente el mandato de hacerlo, sino también los recursos para lograrla (párr. 3-4).

La visión de ciencia y tecnología de Fidel Castro ha sido una constante en su vida que, en cierto modo, materializa el pensamiento y obra tanto de Martí como del marxismo-leninismo. En la Clausura del VII Congreso de la Unión de Juventudes Comunistas (UJC), Castro (1998) señaló la noción de ‘batalla’ como impronta de las dinámicas de la isla. Por ello, su discurso se fundamentó en recordar el “Año del aniversario 40 de las batallas decisivas de la guerra de liberación”. La palabra ‘batalla’ es referida, por lo menos, en diecisiete oportunidades, que se funda sobre el desplazamiento semántico del vocablo en su sentido bélico para dar lugar a su interpretación desde el universo de las ideas; en palabras de Castro (1998), esto significa que “Los peligros de agresiones militares no pueden descartarse totalmente; pero hoy, hoy eso es lo importante: la batalla es batalla de ideas”.

De esta manera, la B.II. constituye un pilar que, en términos dialécticos, redefine el papel y la misión de la revolución, para actualizar las tareas y los planes que permitan la consecución de sus objetivos. Frente a este hecho, conviene mencionar un fragmento de las intervenciones de Castro (2000) en la Plaza de la Revolución:

Revolución es sentido del momento histórico; es cambiar todo lo que debe ser cambiado; es igualdad y libertad plenas; es ser tratado y tratar a los demás como seres humanos; es emanciparnos por nosotros mismos y con nuestros propios esfuerzos; es desafiar poderosas fuerzas dominantes dentro y fuera del ámbito social y nacional; es defender valores en los que se cree al precio de cualquier sacrificio; es modestia, desinterés, altruismo, solidaridad y heroísmo; es luchar con audacia, inteligencia y realismo.

En este orden, la B.II. es un contrapeso estratégico desde una ética y una herencia de idearios cubanos universales. Esta constituye una contraofensiva frente al bloqueo, condenado en junio de 2021 por 184 naciones y sólo avalado por EE.UU. e Israel, que se esmera en la profundización pacífica del desarrollo del modo de vida cubano, basado en la potenciación de la ciencia y la tecnología, el arte, la cultura, la ‘cubanidad’. En tal sentido, si se ha de luchar con ideas, la ciencia es un camino para vencer la falsa conciencia propia de la ideología, y encaminar el sentido de la revolución hacia la ciencia, la tecnología, la cultura y el arte, pues es inherente a la batalla propuesta. Se evidencia, en consecuencia, que dicha batalla instaure un momento de inflexión singular que se imbrica con los dos pilares abordados a continuación.

#### **Actualización del Modelo Económico AME**

La ‘Actualización del modelo de funcionamiento económico y social’ es más conocido bajo la rotulación de “actualización del modelo”. Como refiere Triana (2012, p.83), en su análisis de la AME, dicho proceso no inicia en 2007, sino que se imbrica con la primera fase del Periodo Especial en tiempos de Paz y de la B.II.. En consecuencia, conviene destacar las líneas de la intervención del entonces Primer Vicepresidente de los Consejos de Estado y de Ministros, General de Ejército, Raúl Castro Ruz, en Camagüey el día 26 de julio de 2007 como momento de inflexión para entender cómo se comportará la Política Social así como sus cambios y continuidades. De acuerdo con Castro (2009):

En 50 años de Revolución, en materia de consulta con el pueblo, tenemos suficiente experiencia. La más reciente, a nivel nacional, fue el proceso de análisis del discurso del 26 de julio de 2007 en Camagüey. Se dedicaron los meses de septiembre y octubre a discutirlo en la base sin limitarse a los asuntos contenidos en ese discurso, y se estimuló a la población a manifestarse sobre cualquier tema de su interés, datos que han resultado muy útiles para el trabajo posterior de la dirección del

país; en noviembre de ese año se trabajó en la recopilación de la información y la elaboración del resumen y en diciembre del propio año analizamos en el Partido el informe final. Asistieron a las reuniones de estudio más de 5 100 000 personas, que efectuaron 3 255 000 intervenciones, con 1 301 203 planteamientos concretos, de los cuales el 48,8% fueron críticos. Los resultados de esa actividad no se echaron en saco sin fondo.

En el texto del doctor Juan Triana Cordoví, se enfatiza en la relación de socialismo con desarrollo. En sus argumentos centrales, sobresalen la constante reconfiguración institucional y normativa, la persistencia del Estado como principal motor innovador, la falta de claridad teórica respecto a su función como representante de la propiedad de todo el pueblo, la inevitabilidad de la construcción del crecimiento y el desarrollo para solventar una revolución que ya no se da en el escenario agotado entre los 60's y 80's. En palabras de Triana (2012):

Hoy es posible afirmar que la experiencia cubana de los años que van desde la década de 1960 hasta finales de los años 80 demostró que el desarrollo supone crecer, pero no de cualquier forma, ni a cualquier tasa ni en cualquier sector. Por ejemplo, parece que fomentar el crecimiento en aquellos sectores que son los que lideran la dinámica de la economía mundial o están estrechamente relacionados con aquellas tendencias líderes facilita el esfuerzo y contribuye a alcanzar la meta del desarrollo. El desarrollo presupone también cambios en la estructura económica, pero no cualquier cambio, sino el desplazamiento hacia ramas y sectores de mayor productividad y, a la vez, el desplazamiento dentro de las mismas ramas hacia mayores niveles de productividad (p.91).

Al respecto, cabe mencionar la existencia de un componente ideológico y de la convicción de que la autonomía y la resistencia cubana a un bloqueo de más de 50 años instaurado por causa de la defensa

de su soberanía tienen sentido como mantenimiento de una forma de entender las relaciones sociales y a la economía. Es decir, una economía construida a favor de la sociedad y de la política social. En relación a esto, LPES (2011) menciona que “La actualización del modelo económico y la implementación de las medidas asociadas se realizarán ratificando el principio de que en la sociedad socialista cubana nadie quedará desprotegido (p.10).

En consonancia, no se trata de forzar coincidencias, pues estos temas se encuentran aún en el centro del debate entre los sectores antiguos y emergentes de la sociedad cubana, sino de la identificación de un consenso a favor del modelo socialista que subraya la necesidad de actualizar el modelo económico, pero nunca de cambiarlo.. La palabra ‘actualización’ encarna la vocación socialista del proyecto (PCC, 2016, p.6).

### **Lineamientos de Política Económica y Social LPES**

En los lineamientos de Política Económica y Social del Partido y la Revolución se sostiene, piensa, problematiza y define el rumbo de la Política Social. Este documento contiene algunas de las percepciones referidas por el pueblo cubano en las consultas; allí se conecta y prolonga el sentido de la B.II. y, al mismo tiempo, se establece una relación con la AME, en un plano amplio socio-económico, cultural e ideológico. Este texto consta de una introducción y doce capítulos distribuidos de la siguiente forma: modelo de gestión económica, políticas macroeconómica, política económica externa, política inversionista, política de ciencia, tecnología, innovación y medio ambiente, política social, política agroindustrial, política industrial y energética, política para el turismo, política para el transporte, política para las construcciones, viviendas recursos hidráulicos, política para el comercio, e implementación de los mismos lineamientos. En este planteamiento, se contempla aspectos concernientes a la educación, la salud, el deporte, la cultura, la seguridad social, empleo y salarios, gratuidades y subsidios, como los ejes objeto de la política social.



El capítulo VI, dedicado a la política social, consta de 37 artículos que abordan: el marco general (pp. 140-144), la educación, (pp.145-153) salud, (pp.154-160) deporte, (pp. 161-162) cultura, (pp.163-164) seguridad social, (pp.165-166) empleos y salarios (pp.166-172) y finalmente, gratuidades y subsidios (pp. 173-176).

Este capítulo funciona de manera simbiótica con los apartados anteriores, porque, a partir de esa información previa, se logra medir el impacto en la sociedad, la calidad de vida y el desarrollo humano. Es pertinente señalar algunos elementos centrales de su exposición:

a) prioriza al empleo y el ingreso en beneficio del desarrollo social. Es decir, entiende que es importante la generación de ingresos privados que permita cubrir las necesidades de sus ciudadanos y que, a la vez, mediante el empleo regularizado, se capten dividendos vía fiscal. En este sentido, el reordenamiento laboral para eliminar el paternalismo y los gastos del Estado se hacen clave dentro de la comprensión de la política social, y de la integración de factores no estatales *estricto sensu*, desde los principios éticos que animan al actual socialismo cubano.

b) Elimina gastos excesivos en la esfera social. De lo cual se colige una racionalización del gasto mediante un entendimiento de aquello que la sociedad cubana actual demanda y que el propio Estado considera necesario para mantenimiento y fortalecimiento.

c) En el sentido del punto anterior, se requiere revisar actividades que puedan pasar del sector presupuestado al empresarial. Esto es un giro interesante, ya que posibilita la creación y articulación de Organizaciones Superiores de Dirección Empresarial (OSDE).

d) Dado el ajuste de la economía ante las turbulencias económicas globales y de las cuales la isla no escapa, se promueve la

creación de estrategias para optimizar la inversión social a partir de factores como la socio-demografía, la región y la localidad; es decir que se requiere de una política social que contribuya a la optimización de prácticas que puedan estandarizarse. De allí la importancia de las pruebas piloto, ya referidas de Mayabeque y Artemisa.

e) Se realiza un énfasis en el perfeccionamiento de la formación docente, así como la necesidad de reenfocar la misma y la investigación a aquellos sectores económicos que lo demanden acorde con las necesidades de la isla. De hecho, en el capítulo V que versa sobre Ciencia, Tecnología, Innovación y Medio Ambiente, se hace manifiesto la necesidad de imbricar la universidad con la empresa de manera más evidente. En el sector de biotecnología, por ejemplo, esto ya es una realidad que se demuestra con los cinco posibles vacunas desarrolladas 100% en Cuba.

f) Se hace relevante eliminar las gratuidades excesivas o no pertinentes en el contexto del nuevo tiempo y la necesaria racionalidad del gasto. En tal sentido, se aboga por terminar con la libreta de abastecimiento de manera gradual y mantener los comedores en los sectores sociales vitales como escuelas, hospitales y los centros de labor de funcionarios del Estado. Lo último se colige de lo dicho en el Lineamiento 175.

### Articulación de factores

A partir de la relación y pertinencia de estos tres pilares de la política social, es necesario ahondar acerca de cómo se relacionan con ésta y cuál es su relación dialéctica. En Fuenmayor (2014, p.42), existen una serie de mediadores que, partiendo de un principio de intereses particulares, interactúan como actores reales e ideales dentro de las negociaciones de cualquier Estado y Cuba no escapa a tal dinámica, aunque tenga unos acuerdos sociales heredados de la Revolución. Además, en el ámbito ideológico, como lo refiere en entrevista Juan Valdés Paz, den-

tro del seno de la izquierda revolucionaria –no entre quienes propugnan por un giro hacia el capitalismo– existen tendencias con una idea propia de lo que ha de ser la sociedad cubana, el socialismo y la política social. A esto, se suman los cambios de orden estatal y administrativo que despuntan en momentos más o menos descentralizados (Triana, 2012). En la argumentación presentada, se puede apreciar que estos pilares gozan de unas características que los singularizan y los faculta de articulación lógica. La B.II. se erige como una puesta ideológica, rectora

de los procesos socioeconómicos de la isla, que materializa las ideas martianas, fidelistas y socialistas. La AME, por su parte, es una bisagra que, desde la economía, ayuda a la construcción de los ideales de la B.II. bajo la necesidad de actualización del socialismo cubano. Finalmente los LPES encarnan el sentir y perspectivas de la B.II. que, sobre elementos jurídicos y estratégicos para la AME, se presenta ante todo como un documento técnico, funcional, verificable, mejorable y cuestionable.

## Conclusiones

Los elementos abordados permiten entender que, ante la política social cubana: **a)** es necesario despojarla de un análisis cuantitativo para sopesarla desde la sustancia política e ideológica que le es inherente, y lograr entender su alcance en el marco de los tiempos aciagos del periodo neoliberal y como impronta del socialismo cubano; **b)** esta es producto del carácter estructural, integral y universal de su concepción de la vida que se apoya en las ideas marxistas y martianas sobre la solidaridad, la fra-

ternidad y el Estado en el socialismo; **c)** constituye un reflejo de la relación economía-sociedad en donde la primera se pone al servicio de la segunda; **d)** se considera fruto de tres factores –B.II., AME y LPES– que se articulan con los diversos componentes de la sociedad cubana; **e)** es ineludible el elemento de continuidad para cualquier proyecto político e ideológico que quiera posicionarse en Cuba; y **f)** la política social cubana, es la mayor salvaguarda de la Revolución.

## Bibliografía

- Aguerrondo, I. (1999). El nuevo paradigma de la educación para el siglo. *Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura*. Recuperado de <http://www.rvcmar.org/otros/mapasc/El%20Nuevo%20Paradigma%20de%20la%20Educacion%20para%20el%20siglo.pdf>
- Casanova M. A. (2008). *Estructura económica de Cuba*. La Habana: Editorial Centro de Estudios de Economía y Planificación.
- Castro F. (10 de diciembre de 1998) Discurso pronunciado en la Clausura del VII Congreso de la Unión de Jóvenes Comunistas. Recuperado de <http://www.fidelcastro.cu/it/node/54925>
- Castro F. (01 de mayo de 2000). Discurso pronunciado en la tribuna abierta de la juventud, los estudiantes y los trabajadores por el día internacional de los trabajadores, en la Plaza de la Revolución, Recuperado de <http://www.fidelcastro.cu/es/discursos/discurso-pronunciado-por-el-dia-internacional-de-los-trabajadores-plaza-de-la-revolucion>
- Castro R. (2009). Discurso pronunciado en el tercer período ordinario de sesiones de la VII legislatura de la Asamblea Nacional. Recuperado de <https://www.juventudrebelde.cu/index.php/cuba/2009-08-02/discurso-de-raul-en-el-tercer-periodo-ordinario-de-sesiones-de-la-vii-legislatura-de-la-asamblea-nacional-1>
- CEPAL, INIE, PNUD (2004) *Política social y reformas estructurales: Cuba a principios del siglo XXI*. Editores CEPAL, INIE, PNUD Subregional México.
- César A. (2005) *Mujer y política social en Cuba: el contrapunto socialista al bienestar capitalista*. Ciudad de Panamá.
- Consejo de Estado. (2011) VI Congreso del Partido Comunista de Cuba: documento del *Lineamientos de Política Económica y Social del partido y la Revolución*. LPES. Recuperado de <https://www.granma.cu/file/pdf/gaceta/Lineamientos%202016-2021%20Versión%20Final.pdf>.
- El Universal (Abril 16 de 2016). Raúl Castro anuncia que Cuba reformará su Constitución. El Universal. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/mundo/2016/04/16/raul-castro-anuncia-que-cuba-reformara-su-constitucion>
- Escandell S. (2012). *La batalla de ideas: fundamento estratégico para el desarrollo de una economía del conocimiento en Cuba*. *Ciencia en su PC*, (4), 23-40.
- Ferriol, Á., Castiñeiras, R., & Therborn, G. (2004). *Política social: el mundo contemporáneo y las experiencias de Cuba y Suecia*. ASDI: INIE: Udelar. FCS-DE.

- Fuenmayor J. (2014) *Política pública en América Latina en un contexto neoliberal: Una revisión crítica de sus enfoques, teorías y modelos*. FLACSO.
- Harnecker C. (2013) *Repensando el socialismo cubano: propuestas para una economía democrática y cooperativa* Casa Editorial Ruth. La Habana.
- Las Américas. (Abril 16 de 2016). Cuba reformará su Constitución para incluir los cambios de los dos últimos años. Recuperado de <http://www.diariolasamericas.com/cuba-reformara-su-constitucion-incluir-los-cambios-los-ultimos-anos-n3754579>
- Nerey B. (2012) *Impacto de las relaciones salariales en los procesos de estructuración socio clasista en Cuba*. (Informe de trabajo para CLACSO por publicar) México.
- PCC (2016) Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista. Plan nacional de desarrollo económico y social hasta 2030: Propuesta de visión de la nación, ejes y sectores estratégicos. Congreso del Partido Comunista Cubano
- Triana J. (2012) Cuba: ¿de la actualización del modelo económico al desarrollo? *Antología del pensamiento crítico cubano contemporáneo*, 327.
- Valdés Juan, Espina M. (2011) *América Latina y el Caribe: la política social en el nuevo contexto Enfoques y experiencias*. Montevideo: FLACSO-UNESCO.

# Una perspectiva de los procesos de internacionalización en el sector textil de Colombia

A perspective on internationalization processes in the Colombian textile sector

Karen Dayanna Gutiérrez Rodríguez\*, Jenny Fernanda Medina Viña\*\*, Diana Catalina Carvajal Rojas\*\*\*

Recibido: 13 - 08 - 2021 / Aceptado: 01 - 11 - 2021 / Publicado: 17 - 12 - 2021

## Resumen

Actualmente, la industria textil es una de las que más aporta a la economía nacional. Según el DANE (2020), esta contribuye en un 8,2% al PIB y en un 21% al empleo industrial colombiano, además tiene una participación del 9% en el total de las exportaciones manufactureras; de allí surge el interés de realizar un estudio descriptivo y generar una reflexión que busca identificar y analizar los aspectos que influyen en los procesos de internacionalización del sector textil colombiano. Para esto, se hizo una revisión de literatura con temas relacionados con los incentivos, barreras, retos, oportunidades y formas de ingreso de la industria textil colombiana al mercado internacional en el periodo 2016 - 2021. Como resultado, se evidencia que el sector textil colombiano se encuentra en constante cambio y que busca aumentar su alcance a nivel nacional para fomentar los procesos de internacionalización y crear estrategias que fortalezcan los procesos internos de la organización. Al concluir la investigación se estableció que los pequeños empresarios del sector textil colombiano carecen de incentivos gubernamentales para impulsar sus operaciones productivas y generar espacios, desde la academia y el Estado, en los procesos educativos. Esto fortalece los procesos organizacionales de participación en el mercado y posibilita la incursión en mercados internacionales.

## Abstract

Currently, the textile industry is one of the industries that contributes most to the national economy, according to DANE (2020) it contributes 8.2% to the GDP and 21% to Colombian industrial employment, it also has a 9% share of total manufacturing exports; hence the interest arises to conduct a descriptive study and generate a reflection that seeks to identify and analyze the aspects that influence the internationalization processes of the Colombian textile sector. For this, a literature review was made with topics related to incentives, barriers, challenges and opportunities, and modes of entry of the Colombian textile industry to the international market in the period 2016 - 2021. As a result, it is evident that the Colombian textile sector is in constant change in search of increasing its national reach and fostering internationalization processes and how to create and implement strategies that strengthen the internal processes of the organization in order to achieve a successful and sustainable incursion into international markets. At the conclusion of the research, it was established that small entrepreneurs in the Colombian textile sector lack government incentives to boost their productive operations, and it is also necessary to generate spaces from the academy and the State to support educational processes focused on the diagnosis and organizational strengthening to strengthen their participation in the market and achieve the incursion into international markets, since this lack of learning in areas of management and international business, hinders the entrepreneurship when developing an internationalization process.

## Palabras claves:

competencia, desigualdad, diversificación, financiación, oportunidades, promoción.

**Cómo citar:** Gutiérrez Rodríguez, K.; Medina Viña, J., y Carvajal Rojas, D. (2021). Una perspectiva de los procesos de internacionalización en el sector textil de Colombia. *Opinión Pública*, 16, 45-57.

**Key words:** competition, inequality, diversification, financing, opportunities, promotion.

**Declaración de conflictos de interés:** las autoras declaran no tener ningún conflicto de interés

\* Estudiante de quinto semestre del programa de Negocios Internacionales e integrante del semillero SUNI+ de la regional Tolima de la Corporación Unificada Nacional de Educación Superior CUN. Contacto: [karen.gutierrezro@cun.edu.co](mailto:karen.gutierrezro@cun.edu.co)

\*\* Estudiante de quinto semestre del programa de Negocios Internacionales e integrante del semillero SUNI+ de la regional Tolima de la Corporación Unificada Nacional de Educación Superior CUN. Contacto: [jenny.medinav@cun.edu.co](mailto:jenny.medinav@cun.edu.co)

\*\*\* Magíster en Estudios y Gestión del Desarrollo, Especialista en Derechos Humanos y Competencias Ciudadanas y Administradora de Negocios Internacionales. Profesora investigadora del programa de Negocios Internacionales de la Corporación Unificada Nacional de Educación Superior CUN, regional Tolima. Contacto: [diana\\_carvajal@cun.edu.co](mailto:diana_carvajal@cun.edu.co)

## Introducción

La trayectoria de la industria textil de Colombia inició en la década de los 70 con la creación de las primeras empresas destinadas a producir y vender vestimentas a partir de materias primas como la seda, la lana, el algodón y el lino. A partir de la década de 1990 hasta el presente, la industria textil se ha caracterizado por la perseverante búsqueda de competitividad, la pluralización de mercados y el establecimiento de un sector global, que ha requerido de iniciativas y esfuerzos conjuntos entre el Estado, el empresariado y la academia. Si se indaga a través de la historia reciente de Colombia, han existido rupturas entre algunos de estos actores, ocasionando abandono y desprotección al sector textil colombiano.

Las fluctuaciones en materia de apoyo estatal al sector textil dan cuenta de lo mencionado anteriormente. Desde inicios de los años noventa, con la apertura de Colombia a los mercados internacionales, los Gobiernos Nacionales incorporaron en sus planes de desarrollo iniciativas como “La promoción de la competitividad”, desarrollada por César Gaviria Trujillo durante su periodo presidencial (1990-1994), el “Soporte a la competitividad” implementado por Andrés Pastrana Arango (1998-2002) y la “Promoción y diversificación de exportaciones” ejecutada por Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), entre otras.

Además, Colombia ha firmado muchos Tratados de Libre Comercio (TLC), con países del mundo que también vieron en la globalización una herramienta para el libre tránsito del comercio con Honduras, El Salvador, Guatemala, Canadá, Chile, Estados Unidos, la Unión Europea y la Comunidad Andina (Bolivia, Ecuador y Perú). En la actualidad, existen preferencias arancelarias entre Colombia y Centroamérica y el Caribe. Finalmente, la industria textil ha generado alianzas a través de los llamados *clúster* que, como lo indica la Cámara de Comercio

de Bogotá (2021), es una agrupación de empresas e instituciones que se encuentran interconectadas en la actividad económica y están geográficamente próximas entre sí.

Por lo tanto, el sector textil colombiano es una de las áreas con mayor recorrido y con el paso del tiempo ha captado el reconocimiento tanto nacional como internacional. Sin embargo, no todo es positivo, este sector también ha presentado inestabilidad a través de la historia, debido a diversos factores que obstruyen su crecimiento incluso afectando la capacidad de posicionamiento o competitividad frente a otros grandes productores. A partir de esto, se plantea la siguiente pregunta: ¿Cuáles son los aspectos que influyen en el proceso de internacionalización de las empresas textiles de Colombia?

Así pues, este estudio es realizado con el fin de describir los aspectos que influyen en las empresas del sector textil colombiano a la hora para realizar procesos de internacionalización, ya que, desde los beneficios que tiene la internacionalización, se evidencia la ampliación de ventas o inversión en mercados extranjeros; esto significa mayor número de empleos, más producción, incremento de la competitividad y experiencia, y el perfeccionamiento en los procedimientos de gestión, entre otros.

Desde una postura reflexiva, al identificar los incentivos a la internacionalización de las empresas textiles colombianas, los modos de entrada más comunes y las barreras a las que se deben enfrentar para lograrlo, se evidencia el alto potencial y la fortaleza del sector para asumir los retos impuestos por el mercado nacional y la incursión al comercio mundial, que se reconocen por su calidad, su fácil adaptación, su diversificación e innovación en los productos.

## Metodología

Este manuscrito es una reflexión “que presenta resultados de investigación terminada desde una perspectiva analítica e interpretativa” (Coy, 2016, p. 1), cuyo punto de partida fue una revisión de literatura narrativa que sirvió para “presentar ampliamente el conocimiento” (Guirao Goris, 2015, p. 12) existente sobre los procesos de internacionalización de las *pymes* del sector textil colombiano; para esto, se realizó una búsqueda enfocada en la categoría macro denominada “internacionalización del sector textil colombiano” en las bases de datos Science Direct, repositorios de instituciones de educación superior y el motor de búsqueda Google Académico, con un margen de obser-

vación de cinco años 2015-2020. Luego, se realizó un filtro que permitió identificar las categorías de análisis en el nivel meso: incentivos a la internacionalización de las *pymes* textiles de Colombia, modos de entrada a los mercados extranjeros y las barreras que enfrentan las empresas textiles colombianas en sus diferentes procesos para llegar a la internacionalización. Estos resultados permitieron crear el cuerpo del manuscrito y fueron la base de información para lograr una reflexión final que describe los aspectos que influyen en las empresas del sector textil colombiano para realizar procesos de internacionalización.

## Resultados

### Incentivos a la internacionalización de las *pymes* textiles de Colombia

Según Espinel, Aparicio y Mora (2018), los incentivos a la internacionalización para las *pymes* textiles colombianas son una fuerza que impulsa el desarrollo de las operaciones internacionales, suelen ser estrategias de soporte y promoción de los bienes o servicios en el exterior, que optimizan el funcionamiento interno-externo de una empresa a través de ampliación de recursos, los sistemas de administración de información para la gestión de decisiones, la generación y el fortalecimiento de las capacidades dinámicas del empresariado.

Desde otra perspectiva, la investigación denominada “Factores decisivos en los procesos internacionalización de las *Pymes*: aprendizaje empírico en el sector textil de la zona urbana del Valle de Aburrá (Colombia)” desarrollada por Rave *et al.* (2018), publicada en el año 2018, se enfoca en dos incentivos clave para la internacionalización: la gestión de la información y los bienes con los que cuentan las empresas textiles.

Como empresa textil el conocimiento del nuevo mercado extranjero minimiza los posibles obstáculos: así, por ejemplo, permite reconocer los hábitos, las preferencias e intereses; del mismo modo, posibilita la identificación de la competencia directa e indirecta, y al determinar la capacidad de recursos, contribuye a las adaptación de los procesos operativos, financieros y administrativos, cuando se precisa.

En otras palabras, estos autores mencionan que, entre más información y recursos se tienen sobre mercado internacional objetivo, mayores posibilidades de expansión y de alcance se adquieren frente a la posibilidad de incursionar en nuevos nichos potenciales. (Rave *et al.*, 2018). Este estudio también considera que el número de empleados y la actualización de la maquinaria/equipo no tienen influencia en el grado de internacionalización como empresa, ya que la gestión de los recursos, la competitividad y la capacidad depende más del nivel de compromiso de cada empleado.

Asimismo, los autores Jorge Restrepo y Juan Vanegas en su investigación “Internacionalización de las pymes: análisis de medios y capacidades internas mediante lógica difusa”, publicada en el año 2015, presentan un Sistema de Inferencia Difuso (FIS) como incentivo para la internacionalización de las pymes colombianas, ya que, al aplicarlo, se identifican posibles estrategias y cambios que necesita la empresa. Por consiguiente, si este sistema se enfoca en una inserción al mercado internacional, la empresa adquiere otro nivel de competencia y participación en las operaciones comerciales exteriores. Así pues, este modelo mide la capacidad interna de la empresa desde el análisis y la corrección de tres aspectos:

- El *marketing*, enfocado en la técnica que permite fidelizar a los antiguos y nuevos clientes.
- La logística, cuyo proceso involucra la producción y distribución de las mercancías
- La planificación empresarial, cuyos proyectos posibilitan la disminución de riesgos y facilitan la toma de decisiones.

Dicho de otra forma, el proceso de adaptación de una empresa nacional a un mercado internacional es sucesivo y progresivo. Como resultado, el modelo FIS planteado por los autores se convierte en una herramienta innovadora que facilita el reconocimiento de la empresa.

Con esta inserción, el empresariado es consciente de que debe aceptar y enfrentar nuevos retos en mercados exteriores, pero que requiere de mejoras en las áreas y procesos internos de la organización para transformar sus debilidades y debilidades en

fortalezas. (Restrepo y Vanegas, 2015). Relacionado con la anterior, Solano *et al.* (2015), en su artículo denominado “Industria exportadora sector textil-confecciones en Colombia y departamento del Atlántico: Un acercamiento a los modelos gravitacionales”, determinan que los factores, para un proceso de internacionalización en el sector textil, están relacionados con el conocimiento del idioma y la posición geográfica del país objetivo, es decir que, al conocer y dominar su idioma, se fomenta confianza, una buena impresión y se crea mayor oportunidad de comunicación- conexión, hasta la comprensión del comportamiento y tradiciones del mercado al que se quiere llegar.

En relación con la posición geográfica, Solano *et al.* (2015) indican que la distancia es importante en los flujos de comercio internacional, pues, a pesar del mejoramiento de los medios de transporte y su reducción de costes, los países cercanos tienen menor riesgo de deterioro de mercancías durante el transporte hasta su lugar de destino; además, suelen tener acuerdos o TLC, que reducen y, en algunos casos, eliminan las barreras arancelarias y no arancelarias. También, ayudan a mejorar la competitividad de las pymes y aumentan la integración en la economía mundial.

Igualmente, Cifuentes (2017), en su investigación “Factores primordiales de competitividad para el acceso de las Pymes colombianas del sector textil-confección a mercados internacionales”, considera como incentivo en los mercados extranjeros el perfeccionamiento de los factores externos e internos de una empresa textil. La Tabla 1 describe los factores de una empresa textil con base en la investigación mencionada.



**Tabla 1.** Factores internos y externos de competitividad de una empresa.

| <b>Internos</b>                          | <b>Externos</b>           |
|--|---------------------------|
| Organización interna de la empresa       | Entorno Macroeconómico    |
| Selección del portafolio de productos    | Eficiencia de proveedores |
| Selección de tecnología y equipos        | Infraestructura           |
| Plan de compras                          | Institucionalidad         |
| Proyectos de investigación y desarrollo  |                           |
| Sistemas de control de calidad           |                           |
| Administración de Recursos Humanos       |                           |
| Mercadotecnia y distribución             |                           |
| Financiamiento y costo de administración |                           |

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Cifuentes (2017, pp. 94-96).

En consecuencia, esto refleja la competitividad en un mercado internacional y la manera en la que se impulsa a la empresa para tener éxito o fracasar en un proceso de internacionalización; también muestra que aún existe un gran desafío para encontrar formas de expandir la base exportadora del país a través de la competitividad internacional (Cifuentes, 2017).

Sin embargo, es necesario mencionar que también existen factores comunes en las empresas, a nivel organizacional, como la selección de productos y las políticas de compra, por lo tanto, se puede deducir que son factores claves para efectuar un proceso de internacionalización de la industria textilera.

### **Retos y oportunidades a la internacionalización**

Respecto a los retos y oportunidades de la industria textil y confección colombiana, Mazo *et al.* (2020) evidencian la crisis que atraviesa la industria textilera colombiana luego de ser líder en la

región latinoamericana, y plantean oportunidades que la potencien a partir del aprovechamiento de las herramientas tecnológicas como la creación de un E-commerce, así como de la actualización en el desarrollo de sus procesos internos, que genera la venta de productos con valor agregado en el mercado internacional.

Siguiendo en la ruta de la tecnología, se crea la necesidad de actualizar los métodos utilizados para la planeación, la programación, la forma de manejar los equipos, las competencias del personal, y, en general, la metodología y estructura utilizada en la empresa para ser más competitivos en el mercado y lograr mayor eficiencia (Mazo *et al.*, 2021).

A lo anterior, se debe adicionar la importancia que tiene el reconocimiento de los productos textiles colombianos, por su calidad y diseño. Sin embargo, las tendencias mundiales son cada vez más exigentes y se ha hecho imperioso temas como el cuidado del medio ambiente a través de campañas para

la preservación del planeta, que constituyen una oportunidad de mejora, pues su implementación puede contribuir directamente al crecimiento de la demanda de la industria textil colombiana (Mazo *et al.*, 2021).

Desde el factor de la competitividad, Suarez *et al.* (2020) investigan sobre la “Contribución de la logística 4.0 en la competitividad del sector textil manufacturero - confecciones en Colombia”. En este texto, se considera que una buena alternativa para el sector textil es implementar la logística 4.0. Esta se define, según Wang (2016), citado en Suarez *et al.* (2020), como el proceso logístico que incluye la interconexión, digitalización e informática en la nube; del mismo modo, se introduce nociones referidos a los sistemas inteligentes, la automatización y almacenamiento de la información en la nube que buscan optimizar procesos en todos los grados de la cadena de suministro. Carranza (2019), como se cita en Suarez *et al.* (2020), plantea que, antes de aplicar la logística 4.0, se deben analizar variables como el tiempo, costo, calidad. Para esto, propone usar técnicas como las Key Performance Indicators (KPI) o el ciclo PHVA (Planear, Hacer, Verificar y Actuar).

También es necesario tomar en cuenta los riesgos que tiene la implementación de la logística 4.0, pues se deben analizar los riesgos económicos a los que puede enfrentarse la empresa que tiene una alta intervención en otros países, ya que puede desestabilizar la economía en una de las principales zonas compradoras, elevar el precio de materias primas y especular con la volatilidad de las divisas.

También se deben considerar los riesgos políticos y ambientales que suelen ser poco predecibles e impactan directamente en la segmentación geográfica que tiene la organización; finalmente, es importante tener en cuenta los riesgos tecnológicos como las compras fraude, los robos de identidad y las exigencias de sellos de confianza, las caídas del software, y su mal manejo que pueden representar una ruptura en la organización de la cadena de suministros.

Suarez *et al.* (2020) indican que implementar la logística 4.0 en el sector textil aumenta la capacidad de actualización e innovación en procesos productivos, e impacta positivamente en la reducción de costos, economía de energía, conservación ambiental, disminución de errores y desperdicios, y mejoras en la distribución y logística.

Desde otra perspectiva, se identificó que hay factores que definen el éxito de internacionalización de las pymes o empresas desde los postulados teóricos como el Modelo de Uppsala. Así lo plantea Zevallos (2020), quien habla sobre los “Factores determinantes en la internacionalización empresarial según los enfoques Uppsala y de recursos a partir de una revisión de estudios de caso en pymes de Perú, Colombia y España”.

El enfoque gradualista en la internacionalización, según Zevallos (2020), es un proceso dinámico, gradual y con elevado compromiso, que, mediante la acumulación de información y experiencias, se comprometen más recursos y, como consecuencia, se va logrando de forma gradual mayores niveles de comercio internacional.

Por otro lado, según Johanson y Vahlne (1977), citado en Zevallos (2020), las empresas siempre buscan “afinidad psicológica” que comprende cercanía geográfica y similitudes en idioma, cultura, regulaciones, con la intención de minimizar los obstáculos en el proceso de internacionalización.

En su investigación, también se evidencia que, aunque Perú y Colombia son de la misma región y comparten gran cantidad de aspectos, el segundo tiende a tomar mayores riesgos para exportar que refleja un crecimiento económico mayor y más visible.

Sobre el enfoque de recursos, Wernerfelt (1984), citado en Zevallos (2020), considera que el desarrollo en las empresas no está en sus actividades de mercado, sino en el conjunto de recursos tangibles e intangibles y en la manera en que son adquiridos o desarrollados, en otras palabras, la dotación de

recursos es determinante para la internacionalización empresarial.

Por esto, se determina que la experiencia empresarial es la que limita el éxito en el proceso de internacionalización, ya que se relaciona con el nivel educativo de la persona que lo dirige y el tamaño de la empresa; sin embargo, cabe destacar que la expansión internacional de las pymes está condicionada, al mismo tiempo, por factores relacionados con su naturaleza y tamaño.

### **Los modos de entrada más comunes utilizados por empresas textiles en los mercados extranjeros**

Los modos de entrada a un mercado internacional son los medios que permiten la comercialización de productos o servicios entre una empresa y un mercado extranjero. En primer lugar, la investigación “Análisis de los modos de internacionalización en el sistema moda enfocado en el sector de lencería: Caso Leonisa SA”, publicada por Martínez *et al.* (2019), plantea que la exportación es el modo más frecuente de entrada a un mercado extranjero y genera mayor crecimiento, progreso, posicionamiento y reconocimiento de la empresa internacionalmente.

Esto quiere decir que la exportación es una modalidad que ayuda a elegir un correcto sistema para producir, distribuir y exportar los productos necesarios; reduce los costos, mejora la eficiencia en la operación exterior y asegura la permanencia en el mercado de la empresa a largo plazo (Martínez, Zapata y Silva, 2019)

Algo semejante plantea Martín (2020) en su investigación “La importancia de la internacionalización de las pymes artesanales de Tunja: la historia de éxito de Artcar”, en la que plantea que la exportación es la modalidad más utilizada por las empresas textiles colombianas y es el primer paso en un proceso de internacionalización, ya que la decisión de iniciar un proceso de internacionalización representa para la empresa una opción de creci-

miento empresarial, obtención de mayor nivel de competitividad, reconocimiento y el cumplimiento de las altas exigencias del nuevo mercado.

Asimismo, Díaz (2015), en su investigación “Modelos de internacionalización para PYMES – sector textil en Bogotá D.C. (Enmarcados en Modelo Born Global y uppsala)”, destaca que la exportación es un modo de entrada, y, al mismo tiempo, la impulsadora en el incremento de la economía del país de origen y de sus inversionistas. Esta experiencia se adquiere a través de la trayectoria en operaciones comerciales internacionales.

Del mismo modo, la tesis *Elección de mercados de exportación para la industria textil colombiana*, publicada en 2020 por César Iván Manjarrez Leytón, presenta no sólo a la exportación, sino también a la alianza Joint Venture como modo de penetración del mercado internacional a través de convenio de cooperación en acciones. La Joint Venture es un contrato entre dos o más compañías que ponen sus recursos o capital a disposición para ejecutar una operación determinada, con la que gana productividad y competitividad, pues se obtiene tanto la información sobre el público objetivo del nuevo mercado extranjero, así como la unión de capitales y recursos, que, en conjunto, reducen la responsabilidad de los riesgos y aumentan las posibilidades de éxito, significa mayor posibilidad de triunfar en un mercado internacional.

Asimismo, en la investigación publicada en 2020, “Factores negativos en la economía generadas por las importaciones en las empresas manufactureras del sector textil en la ciudad de Medellín, Antioquia durante los años 2017, 2018 y 2019” de Montoya *et al.* (2020) plantean que para el área textilero de Colombia los diferentes eventos y ferias de moda son un modo de entrada a mercados internacionales, ya que se realizan alrededor del mundo y son una vitrina y oportunidad para formar relaciones comerciales, tener nuevos clientes, proveedores y dar a conocer los productos a nivel mundial. Ejemplo de ello lo constituye la semana de la moda, en

la que se dan a conocer expositores nacionales y se presentan propuestas de precios y marcas en búsqueda de exportadores y compradores locales o internacionales, fortaleciendo al sector.

La literatura estudiada permite identificar que el modo de entrada más común del sector textil a mercados internacionales es la exportación y que, amparada en las iniciativas del sector privado y del público, posibilitan su expansión a través de ferias y eventos de talla regional, departamental, nacional.

### **Las barreras a las que se enfrentan las empresas textiles colombianas en su proceso de internacionalización.**

Las barreras en un proceso de internacionalización son las dificultades que encara la empresa al incursionar en los mercados exteriores. En primer lugar, la investigación del 2018 denominada “Análisis de la conducta de las exportaciones del sector textil a Estados Unidos durante el periodo 2007- 2017, antes y después del ingreso en vigor del TLC” de William Sanabria, determina que las barreras no son sólo arancelarias, sino que también el sector textil colombiano se enfrenta a limitaciones enfocadas en infraestructura, telecomunicaciones y atraso tecnológico en maquinaria/equipo. Desde las dinámicas sociales, también se deben enfrentar a las actividades de narcotráfico con los cultivos ilegales. Esto influye en la falta de campos disponibles para obtener fibras, como el cultivo de algodón o lino, para la fabricación y producción de prendas de vestir.

Desde las dinámicas políticas y de relaciones internacionales, la corrupción también es un factor que afecta directamente el transporte de los textiles, pues en vías la inversión es poca, lo que impacta directamente en el alza de los costos y el tiempo de tránsito de las mercancías; el *dumping*, que consiste en vender productos por debajo de su precio de coste, la sobrefacturación de ciertos proveedores, el contrabando de prendas de vestir del continente Asiático como China y Bangladesh, el bajo apoyo financiero y la escasa protección por parte del Gobierno Nacional también estancan el crecimiento,

desarrollo y competitividad del sector textil y su participación en operaciones comerciales internacionales (Sanabria, 2018).

En relación a lo anterior, López, Z. *et al.* (2020), en su “Competitividad del sector textil en Colombia”, indican que el sector textil colombiano es afectado, principalmente, por el contrabando, por el aumento de importaciones de productos del sector, las altas tasas de impuesto o bancarias, la falta de apoyo del Gobierno y los efectos sociales y económicos originados por la peste del COVID-19.

Igualmente, López, M. *et al.* (2020), en su investigación “Modelo de internacionalización para las pymes del sector textil - confecciones en Colombia: Informalidad y otras variables claves”, identifican cinco variables que impiden llevar a cabo procesos de internacionalización: la informalidad, procesos de internacionalización, los costos ocultos y la responsabilidad social.

Inicialmente, López *et al.* (2020) plantean que concretar el registro de las empresas representa un punto relevante en la economía de un país y si un país se caracteriza por cargas tributarias excesivas y un sistema complejo, es normal que los emprendedores decidan desempeñarse de manera informal. Estos determinan que el principal causante de la informalidad está asociado a los factores económicos, así como a la falta de formación y capacitación del personal y directivos. Por ello, plantean políticas enfocadas a generar empleo calificado que esté acompañado de un salario justo.

López *et al.* (2020) aseveran que es necesario, además de generar iniciativas de tipo clúster enfocados en la competitividad y desarrollo regional, estimular procesos de internacionalización; del mismo modo, destacan, por un lado, que la industria textilera Bogotana no se encuentra fortalecida a pesar de ser geográficamente la ciudad con más concentración de empresas en el sector; y por otro lado, consideran que un factor decisivo para la asociatividad empresarial es la localización, ya que

genera dinámicas económicas, culturales, sociales y geográficas desarrollando así innovaciones y calidad en los procesos productivos.

López *et al.* (2020) indican que, según Henri Savall (1973), los costos ocultos deben tener un método que permita un control continuo, nombre y medida. Con estas variables se pretende lograr planes de variación y un correcto balance para mejorar el ejercicio económico de la empresa, pues los costos ocultos tienden a derivarse del proceso de toma decisiones y al no ser fáciles de identificar puede

generar decisiones erróneas o malos manejos financieros.

Respecto a la Responsabilidad Social en Colombia, López *et al.* (2020) proponen implementar estrategias socialmente responsables por medio de diferentes programas todo con la intención de generar empleos con condiciones laborales propicios y contribuir a la protección medio ambiental. Esto tiene como objetivo crear buen clima laboral y se ve reflejado de forma positiva en el crecimiento económico de las empresas.

## Reflexión, crítica e interpretación

Según Noticias Andi (2019), la industria textil representa una importante cifra en el PIB de Colombia, ya que es uno de los sectores con mayor aumento de exportaciones, sin embargo, ha enfrentado diferentes etapas de crisis que han causado dificultades a la hora de asumir los retos que representa la apertura económica. Por lo tanto, se considera importante desarrollar estrategias, herramientas o políticas que mejoren la competitividad del sector textil en el comercio internacional.

Las empresas textiles de Colombia buscan constantemente cambios con el fin de aumentar su reconocimiento en los mercados extranjeros, innovando en sus productos, aplicando un valor agregado e incrementando su calidad; por ende, es importante conocer los factores que inciden en la internacionalización de estas empresas en el sector textil colombiano.

Con base en la revisión bibliográfica y la percepción de los autores, se establece que la internacionalización de las empresas textiles colombianas debe patentizarse en la necesidad de ganar competitividad y de no depender solo de su mercado local, más limitado, sino buscar nuevos mercados extranjeros e incursionar con sus productos fuera de las fronteras nacionales.

Asimismo, la competitividad inigualable de la industria textil también es fruto del esfuerzo, la perseverancia y la resiliencia de la comunidad empresarial, que transforma las amenazas en oportunidades. Al respecto Aponte (2020), “Es importante analizar el ambiente, tanto interno como externo, así como la industria” (p. 71).

Un ejemplo evidente son los cambios en la infraestructura, instalaciones de equipos, maquinaria, el uso de redes sociales y páginas *web* para aumentar las ventas y mostrar nuevos productos que pueden convertirse en nuevas tendencias o recomendaciones de moda. Estas nuevas maneras de entender el mercado se transformó a través de las dinámicas de la COVID-19.

Igualmente, el mundo evoluciona y estas empresas textiles están obligadas a incursionar en los mercados internacionales por el proceso de globalización vivido en la humanidad; por ende, al internacionalizarse, ejecutan estrategias creativas enfocadas en el uso de las tecnologías y la innovación en los textiles usados para las prendas, y se enfocan en la capacitación del talento humano en sus procesos de fabricación que permiten mejorar la producción y disminuir los costos.

Además, al implementar modos de entrada como la exportación de los productos, el empresario asume menores riesgos debido al grado de inversión. Esta modalidad de entrada a mercados internacionales es la de mayor uso en el sector textil, ya que su incursión les permite asumir nuevos retos y aprendizajes. El menor riesgo de las exportaciones permite que las empresas textiles adquieran experiencia en procesos internacionales, para luego continuar con un modo de entrada que requiere mayor riesgo y compromiso como son alianzas, inversiones extranjeras, *Joints ventures*, entre otros. Al incursionar en mercados internacionales con otros tipos de entrada, los niveles de riesgo aumentan, sin embargo, se obtienen mayores ganancias y beneficios, tanto a nivel financiero, como a nivel operativo y de participación en el mercado.

Conviene señalar que el sector textil colombiano es altamente flexible y resiliente. Esto se evidenció durante la crisis del COVID-19, pues los empresarios cambiaron su producción para elaborar insumos de protección para el sector salud y, de esta forma, consolidar la industria manufacturera, que se volcó hacia las necesidades demandadas hacia el cuidado y la prevención del contagio del virus.

Sin embargo, existen factores externos que no se pueden controlar como el contrabando<sup>1</sup> de prendas de vestir proveniente del continente asiático (China, Bangladesh, entre otros). Esta práctica ilegal representa una amenaza directa para el sector, ya que permite la entrada de mercancías de baja calidad, sin marca o etiquetas alteradas, sin pagar impuestos y por debajo del valor de rendimiento nacional, ocasionando una competencia injusta y que impacta negativamente las utilidades y crecimiento continuo de las empresas que hacen parte

de esta industria. Por otra parte, al ofrecer diversidad, innovación y calidad en los bienes textiles, se ayuda a crear en el mercado preferencias y tendencias en los clientes, ya que han decidido reinventar sus modelos de negocio para mantener una mayor conexión y satisfacer a los clientes finales. Esto es visto como una ventaja ante la competencia, puesto que marca una diferencia frente a los demás productos y genera una mayor visión por parte de los clientes a largo plazo.

También se deben mencionar los factores que impulsan el registro del producto en la mente del consumidor, diferentes a las anteriormente mencionadas: por ejemplo, los colores, la tipografía y el tipo de *marketing*. Estos otros elementos tienen como finalidad crear recordación frente al producto y fomentar la fidelización de los clientes.

Por otro lado, en el tema de los impedimentos que deben contrarrestar las empresas textiles en el proceso de internacionalización, se halla que hay poca preparación de parte del empresariado para incursionar en un mercado distinto al de su país de origen. Esto ha ocasionado incumplimientos en la entrega de mercancías dentro de su fecha límite por no tener en cuenta aspectos como la logística de transporte, los tiempos, etc.

La industria textil colombiana es esencial para el crecimiento económico del país, por lo tanto, es necesario mejorar las estrategias para las diferentes áreas de las empresas, que deben abarcar desde los métodos usados en la producción de prendas hasta el proceso de distribución. Esto debe ir acompañado de la implementación de políticas que potencien e impulsen a los productores y que controlen la entrada indiscriminada de mercancía de contrabando.

1 Según la DIAN (2006), se trata de un acto ilegal debido a que las mercancías ingresan al territorio aduanero nacional sin cumplir con los requisitos demandados

## Conclusiones

Conforme al objetivo general descrito en los aspectos que influyen en el proceso de internacionalización de las empresas del sector textil colombiano, se observa que las empresas textiles colombianas, antes de dar un paso hacia la internacionalización, deben fortalecer su reconocimiento e imagen a nivel nacional. Para ello, es preciso emplear los medios digitales y aumentar su participación en eventos o ferias que generen relaciones y vínculos con compradores.

Luego, se necesita incentivar su proceso de internacionalización a través del debido estudio del mercado extranjero objetivo, las ferias internacionales, la diversificación e innovación de los bienes ofrecidos y el perfeccionamiento de los agentes tanto internos como externos de la empresa. Todos estos direccionamientos harán que los productos sean más atractivos para el mercado internacional.

Después, deben emplearse modos de entrada a mercados exteriores como la exportación, cuyo proceso facilita la adquisición del conocimiento en procesos internacionales y la identificación de los recursos necesarios para lograrlos. Para esto, se puede emplear la *Joint Venture* que consiste en una alianza estratégica con distintos inversionistas en la que se aprovechan los aportes de cada socio y se comparten los riesgos.

Asimismo, el correcto uso de los modos de entrada, nombrados anteriormente, garantiza el mayor grado de permanencia en el nuevo mercado, aumenta su capacidad de adaptación frente a los cambios que surjan en el entorno y obtienen una visión glo-

bal, que redundará en una ventaja competitiva en los distintos mercados.

Por otro lado, se estableció que los obstáculos que enfrentan las empresas de la industria textil en Colombia no son solo arancelarios, sino que se extienden a aspectos como los altos costos laborales e insumos básicos, el dumping, el mal estado de las vías nacionales, el contrabando, las altas tasas de impuestos o préstamos bancarios, la carencia de soporte por parte del Gobierno Nacional y, recientemente, los efectos generados posterior a la pandemia del COVID-19.

Con lo anterior, se crea la necesidad de fomentar la formación educacional en diferentes ámbitos de la cadena de producción; desde la elaboración del producto, los controles de calidad, la debida distribución hasta capacitaciones de proyección empresarial, procesos de internacionalización, presupuestos y costos.

Finalmente, es ineludible seguir con el estudio de las pymes textiles teniendo en cuenta sus altibajos. Para ello, es necesario tomar como parangón y guía las grandes empresas textiles destacadas en el comercio exterior. Frente a estos procesos de internacionalización, se recomienda que el sector textil colombiano se abra a nuevos mercados y que, de esta forma, cierre el déficit en la balanza comercial. Esto puede realizarse bajo la participación, el apoyo del Gobierno Nacional, la unión de las corporaciones y de las compañías dispuestas a mejorar la inversión e innovación en materia del sector textil.

## Referencias

- Acosta, J. (2020). *Análisis sobre la incidencia de las importaciones de origen chino el sector textil de la economía colombiana*. (Trabajo de grado, Tecnológico de Antioquia Institución Universitaria). Recuperado de <https://dspace.tdea.edu.co/bitstream/handle/tdea/763/Importaciones%20origen%20chino.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Aponte, C. (2020). La necesidad de la planeación estratégica para la profesionalización de la pequeña y mediana empresa (Pyme). *Negonotas Docentes*, (15), 64-73. Recuperado de: <https://revistas.cun.edu.co/index.php/negonotas/article/view/726/526>
- Barajas, A. P., Gomez, E. Y., y Hernández, L. M. (2020). *Impacto de la utilización de la logística 4.0 en la competitividad del sector textil manufacturero-confecciones en Colombia*. (Trabajo de grado, Universidad Cooperativa de Colombia). Recuperado de [https://repository.ucc.edu.co/bitstream/20.500.12494/19857/1/2020\\_impacto\\_utilizaci%C3%B3n\\_log%C3%ADstica.pdf](https://repository.ucc.edu.co/bitstream/20.500.12494/19857/1/2020_impacto_utilizaci%C3%B3n_log%C3%ADstica.pdf)
- Campo, D. M. D. (2015). Modelos de internacionalización para PYMES-sector textil (prendas de vestir) en Bogotá DC (Enmarcados en Born Global y Uppsala). *Vía Libre*, (6), 16-27. Recuperado de [https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/via\\_libre/article/view/3690/3080](https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/via_libre/article/view/3690/3080)
- Coy, H. (2016). *Instructivo para la elaboración de artículos de reflexión para publicación en revistas de investigación*. Corporación Unificada Nacional de Educación Superior CUN.
- Cruz, D. F. (2017). *Principales factores de competitividad para el acceso de las Pymes colombianas del sector textil-confección a mercados internacionales*. (Trabajo de grado, Universidad Nacional de Colombia). Recuperado de <https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/60884/Principales%20factores%20de%20competitividad%20para%20el%20acceso%20de%20las%20Pymes%20colombianas%20del%20sector%20textil-confecci%C3%B3n%20a%20mercados%20internacionales.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Enriquez, M. E. (2020). *Factores determinantes en la internacionalización empresarial según los enfoques Uppsala y de recursos: una revisión de casos en pymes de Perú, Colombia y España*. Universidad Nacional del Altiplano. Recuperado de [http://repositorio.unap.edu.pe/bitstream/handle/UNAP/14936/Zevallos\\_Enriquez\\_Milton\\_Eduardo.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.unap.edu.pe/bitstream/handle/UNAP/14936/Zevallos_Enriquez_Milton_Eduardo.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Guirao Goris, S. J. A. (2015). Utilidad y tipos de revisión de literatura. *Ene*, 9(2). Recuperado de <https://doi.org/10.4321/S1988-348X2015000200002>
- Gutiérrez, W. S. (2018). Estudio del comportamiento de las exportaciones del sector textil a Estados Unidos periodo 2007- 2017, antes y después de la entrada en vigor del TLC. [Documento en línea]. Recuperado de <https://repository.ucc.edu.co/bitstream/20.500.12494/6711/2/2018-sanabria%20gutierrez-textiles-exportaciones%20USA.pdf>
- López, Z. V., Prias, V. A., y Vivas, H. C. (2020). *Competitividad del sector textil en Colombia*. [Tesis de seminario]. Universidad Cooperativa de Colombia. Recuperado de [https://repository.ucc.edu.co/bitstream/20.500.12494/28501/1/2020\\_competitividad\\_sector\\_textil.pdf](https://repository.ucc.edu.co/bitstream/20.500.12494/28501/1/2020_competitividad_sector_textil.pdf)



- López, M. K. L., Mejía, D. P. G., y Forero, L. K. T. (2020). Modelo de internacionalización para las pymes del sector textil-confecciones en Colombia: informalidad y otras variables determinantes. *Palermo Business Review*, (21), 141-168. Recuperado de [https://www.palermo.edu/negocios/cbrs/pdf/pbr21/PBR\\_21\\_07.pdf](https://www.palermo.edu/negocios/cbrs/pdf/pbr21/PBR_21_07.pdf)
- Manjarréz, C. I. (2020). *Selección de un mercado de exportación para la industria textil colombiana*. (Maestría de Tesis, Universidad EAN). Recuperado de <https://repository.universidadean.edu.co/bitstream/handle/10882/10013/ManjarrezCesar2020?sequence=1>
- Martínez, L. J., Nissman, L. M., y Silva, G. (2019). *Análisis de los modos de internacionalización en el sistema moda enfocado en el sector de la lencería: caso Leonisa S.A.* (Trabajo de grado, Universidad Piloto de Colombia). Recuperado de <http://repository.unipiloto.edu.co/bitstream/handle/20.500.12277/4830/00005067.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Mazo, A. J., Pulgarin, A. S., y Montoya, M. M. (2020). *Retos y oportunidades de la industria textil y confección en el momento actual en Colombia*. Medellín. (Trabajo de grado, Institución Universitaria Esumer). Recuperado de <https://repositorio.esumer.edu.co/jspui/bitstream/esumer/2095/1/Trabajo%20de%20Grado.pdf>
- Montoya Carmona, D. E., Restrepo Vásquez, L. J., García Patiño, V. A., & Jiménez Londoño, J. A. (2020). *Afectaciones económicas generadas por las importaciones en las empresas industriales del sector textil en la ciudad de Medellín, Antioquia durante los años 2017, 2018 y 2019*. (Trabajo de grado, Institución Universitaria Escolme). Recuperado de <http://revista.escolme.edu.co/index.php/cies/article/view/294/319>
- Perez, L. J. (2020). La importancia de la internacionalización de Pymes artesanales Tunjanas: caso de éxito de la empresa Artcar. Recuperado de <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/23377/2020lauramartin.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Rave, E. D., Rubio Andres, M., y Gutierrez Broncano, S. (2018). Factores claves en la internacionalización de las PyMEs: estudio empírico en el sector textil confección del área metropolitana del Valle de Aburrá. *Revista Espacios*, 39 (34). Recuperado de <https://www.revistaespacios.com/a18v39n34/a18v39n34p18.pdf>
- Restrepo Morales, J. A., & Vanegas López, J. G. (2015). Internacionalización de las pymes: análisis de recursos y capacidades internas mediante lógica difusa. *Contaduría y administración*, 60(4), 836-863. Recuperado de <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0186104215000315>
- Sectorial. (2011). Historia del Negocio Textil en Colombia. [Documento en línea]. Recuperado de <https://www.sectorial.co/articulos-especiales/item/50352-historia-del-negocio-textil-en-colombia>
- Solano, E. S., Olascoaga, Arrieta, L. y Cuello, D. M. (2015). Comercio exportador sector textil-confecciones en Colombia y departamento del Atlántico: Una aproximación a los modelos gravitacionales. *Lebret*, (7), 79-100. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5983219>

# Asociatividad empresarial como una estrategia para la competitividad

Business associativity as a strategy for competitiveness

Andrés Camilo Aponte López\*

Recibido: 19 - 04 - 2021 / Aceptado: 09 - 07 - 2021 / Publicado: 01 - 08 - 2021

## Resumen:

Actualmente los entornos cambiantes se han convertido en una constante que afectan el normal desarrollo empresarial. Esto ha hecho que el cambio en las empresas sea una constante a partir del que se aprovechen las nuevas oportunidades del mercado. Este artículo busca presentar a la asociatividad empresarial como una estrategia que permite la gestión del conocimiento, la innovación y el aprendizaje a través de los recursos y las potencialidades que ponen en evidencia sus factor diferencial frente a otras compañías y se centran en las necesidades del cliente. Para esta investigación, se realizó a una revisión documental seleccionada de acuerdo a la pertinencia del tema. Los resultados arrojaron que la asociatividad empresarial es una estrategia clave para generar competitividad, que se expresa en formas como distritos industriales, clústeres, redes empresariales y ecosistemas colaborativos. El trabajo asociativo logra generar procesos de cambio estructural basados en los conocimientos propios con el fin de aumentar la competitividad, la rentabilidad y el desarrollo.

## Abstract:

Nowadays, changing environments have become a constant that affects the normal business development. This has meant that the only sure thing for companies is continuous change in order to take advantage of new opportunities that arise in the market. This article seeks to present business associativity as a strategy that allows knowledge management, innovation and learning, based on the resources and potentialities that are within the companies, in the relationship with other companies and above all focused on the customer. A documentary review was carried out, selected for the convenience of the researcher. The results showed that business associativity is a key strategy to generate competitiveness, which can be expressed in different ways such as industrial districts, clusters, business networks and collaborative ecosystems. The associative work manages to generate processes of structural change based on own and shared knowledge to increase competitiveness, profitability and development.

## Palabras claves:

asociatividad, estrategia, empresas

**Cómo citar:** Aponte López, A. (2021). Asociatividad empresarial como una estrategia para la competitividad. *Opinión Pública*, 16, 58-69.

## Key words:

Associativity, strategy, companies.

## Declaración de conflictos

**de interés:** el autor declara no tener ningún conflicto de interés

\* Magíster en Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo de la Universidad de los Andes y Profesional en Administración de Negocios Internacionales de la Universidad de Ibagué. Profesor titular del programa Administración de Empresas de la Corporación Unificada Nacional de Educación Superior – CUN, sede Ibagué. Contacto: [andres\\_aponte@cun.edu.co](mailto:andres_aponte@cun.edu.co)

## Introducción

El actual periodo de globalización se caracteriza por la integración de las economías, la reducción de costos de transporte y comunicación, y la eliminación de barreras para que exista un libre flujo de bienes, servicios, capitales, conocimientos y personas entre los territorios (Resico, 2019). En esta época, las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) han jugado un papel importante y, en consecuencia, la forma de hacer negocios y de vivir de las personas ha cambiado drásticamente para generar interconexiones entre los individuos alrededor del mundo, que no solo afecta el intercambio y las transacciones económicas, sino que también produce cambios en los patrones sociales, culturales, políticos, entre otros (Cárdenas y Michel, 2018).

A nivel empresarial, la globalización ha generado que las empresas estén en búsqueda de nuevos mercados y del incremento de su competitividad para innovar sus tácticas y satisfacer las demandas de sus clientes: así, por ejemplo, las grandes compañías establecen estrategias que les permite hacer frente a las multinacionales que ingresan al mercado nacional. Este no es el mismo caso de las pequeñas y medianas empresas (PYME), que intentan mantenerse a flote en el mercado y cubrir sus necesidades, a pesar de la guerra de costes que impone la feroz competencia (Pérez, 2020).

De igual forma se ha visto impulsado el comercio internacional, que para muchos países representa un alto porcentaje de su Producto Interno Bruto (PIB). A lo largo de las últimas décadas, el comercio mundial ha tenido un crecimiento vertiginoso, en términos tanto absolutos como relativos, que ha despertado el interés desde ámbitos económicos, políticos y sociales. Algunos elementos que han favorecido este fenómeno han sido la industrialización y el desarrollo de la infraestructura del transporte y las comunicaciones. Esto ha beneficiado a muchas personas a lo largo del mundo para que puedan acceder a bienes y servicios que no se

producen a nivel local. Existen cuatro aspectos que caracterizan actualmente al comercio internacional: mercados financieros interdependientes, producción internacional, apertura de los mercados de bienes y servicios, y la migración internacional (Martínez, y Delgado, 2020; Resico, 2019).

Por lo anterior, diferentes gobiernos, recientemente, han adoptado políticas librecambistas que buscan reducir o eliminar aranceles con el fin de incrementar el coeficiente de apertura económica. A pesar de lo anterior, en general se espera que tales gobiernos ejerzan una regulación eficaz que controle cualquier tipo de abuso y que promueva el comercio justo. Por otro lado, existe una posición que promueve políticas proteccionistas que buscan resguardar la industria y el empleo nacional, reduciendo las importaciones y promoviendo sus exportaciones. Este razonamiento ignora el principio de reciprocidad, cuyas reglas establecen que se puede exportar siempre y que el otro país esté importando paralelamente. Al respecto, el Estado no tiene la capacidad ni el conocimiento para intervenir efectivamente en los asuntos económicos y, menos aún, frente a las políticas proteccionistas que han generado a lo largo de la historia conflictos y divisiones entre países, incluso generando guerras (Attilio, 2016; Resico, 2019).

Así mismo, Silva (2003), citada por Salvador (2019), afirma que la globalización no es únicamente un fenómeno económico, sino que afecta múltiples variables de orden político, productivo, ecológico, cultural y espacial. Esto da cuenta de la globalización como un fenómeno multidimensional: frente a lo político, los Estados-Nación deben regular los nuevos actores con poder como son las organizaciones supranacionales, las multinacionales, las redes empresariales, entre otras; respecto a lo productivo, debe tener en consideración la introducción de la alta tecnología en las industrias; en relación a lo ecológico, se requiere asumir el reto del cambio cli-

mático y la urbanización sobre la naturaleza; en relación a lo cultural y lo espacio, es preciso atender, en primer lugar, a la consolidación de identidades homogéneas y la pérdida de identidades locales, y, en segundo lugar, reducir las barreras y distancias.

Con respecto a la introducción de la tecnología en el ámbito de los negocios, es posible afirmar que esta ha revolucionado no solo los procesos internos de las empresas, sino también su relación con todos los involucrados. Es así como la asociatividad y el trabajo colaborativo entre empresas se ha fortalecido y traído mejoras significativas en los niveles de competitividad. Nuevas tecnologías como algoritmos, inteligencia artificial, impresión tridimensional, robótica, internet de las cosas, bases de datos, *machine learning*, *big data*, entre otras, no son emprendimien-

tos, sino la base sobre la que las empresas desarrollan sus propios negocios (Bettiol *et. al.*, 2017). Por lo anterior, las empresas deben entender que hoy día no es suficiente solamente buscar competir contra otros con el fin de ganar mayor porcentaje del mercado en solitario, sino que es necesaria la asociatividad empresarial, incluso entre empresa competidoras, para que de manera estratégica y colaborativa se logre abarcar la mayor cantidad de soluciones complementarias a las diversas necesidades que se presentan entre los consumidores (Denoo, *et. al.*, 2022). Esto implica la conformación de aglomeraciones económicas con un alto nivel de articulación sectorial, en el que primen el conocimiento, la innovación, el aprendizaje colectivo y la colaboración mediados por el uso de nuevas tecnologías (Llinás, 2021).

## Metodología

El presente artículo surge a partir de una revisión sistemática de la literatura, mediante una búsqueda en bases de datos de carácter científico como ISI, Scopus, Jstore, Proquest, Ebsco, Google académico, entre otros. Los criterios de selección de los artículos fueron los siguientes: en primer lugar y dentro del límite temporal, se analizaron aquellos publicados en los últimos seis años; y en segundo lugar, se

tuvo en cuenta material publicado en revistas con revisión de pares científicos y relacionado con el tema objeto de estudio. Este artículo fue elaborado en el marco del proyecto: “El protocolo familiar como herramienta de gobierno corporativo para la empresa familiar. Estudio de caso de empresas agroturísticas en la vereda Chucuní, Ibagué”.

## Resultados

Actualmente, la globalización ha llevado a la sociedad, pero particularmente a las economías, a tener una dependencia con el resto del mundo. La apertura económica, el comercio internacional y las políticas librecambistas han favorecido este fenómeno y han puesto a competir no solamente a las empresas a nivel internacional, sino también a los territorios. En este sentido, cada territorio representa un espacio geográfico específico con particularidades propias, los cuales buscan crecer y competir con base en sus potencialidades y transformar

su entorno con el fin de facilitar las condiciones de quienes participan en dichos territorios para que estos puedan competir, generar bienes y/o servicios que puedan satisfacer las necesidades del ser humano y crear riqueza (Cárdenas y Michel, 2018).

En consecuencia, el crecimiento económico, entendido como el incremento de la riqueza total de una nación, es una meta fundamental de cada país y, para ello, es necesario, aunar desde los territorios y las empresas que los conforman. Este refleja no sólo

el nivel de competitividad nacional, sino que señala la necesidad de establecer acciones conjuntas para establecer una competitividad regional. Por ello, se requiere comprender que el crecimiento económico implica la provisión de mejores servicios a la población, reducción de la pobreza y otros problemas sociales. Sin embargo, para que dicho crecimiento económico realmente sea sostenible debe apropiarse los frutos del desarrollo como la gestión del capital humano y la gestión del capital estructural; el primero a través de la mejora de los conocimientos y las capacidades de las personas; y el segundo, por medio de las condiciones adecuadas para hacer a las personas más eficientes, entre otros (Attilio, 2016; Castillo, 2011).

Son cuatro los factores productivos que los economistas han determinado para desarrollar el proceso productivo que, utilizados de manera estratégica, pueden generar el progreso económico anteriormente explicado: el primero compete al recurso humano, que debe estar bien capacitado para realizar su trabajo con excelencia. Para ello, es imperioso disminuir el analfabetismo, mejorar la salud y la disciplina, con el fin de aumentar la productividad. El segundo se refiere a los recursos naturales como la tierra cultivable, el petróleo, el gas, los minerales, los bosques y el agua, que deben ser aprovechados en el proceso productivo para buscar activamente su preservación en el tiempo. El tercero es el recurso de capital, el cual permite aumentar y diversificar las inversiones que redundan en mayores beneficios; y el cuarto es el recurso tecnológico, que tiene relación no solo con nuevos productos o procesos, sino con el mejoramiento de la competitividad a través de menos factores productivos (Attilio, 2016; Castillo, 2011).

Dichos recursos se encuentran ubicados en territorios específicos, que no solamente incluyen lo geográfico, sino lo social, lo cultural, lo político y lo económico. Dentro de cada territorio se construyen relaciones sociales y de producción, se desarrollan políticas concretas y se genera un sistema productivo local por medio de las relaciones empresariales.

Este último punto trae beneficios por las aglomeraciones y las interacciones no solo de empresas individuales, sino de las actividades económicas en general. Aquellos territorios que presentan y crean condiciones favorables para la innovación y el aprendizaje permiten potenciar los procesos de desarrollo territorial. Este debe ser dinamizado por un sistema territorial de innovación, que surja por acuerdos pactados entre actores públicos, privados, la academia y las empresas de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTEI) (Martínez Y Delgado, 2020; Pérez, 2020).

Llinás (2021) afirma que dichas aglomeraciones económicas surgen de manera espontánea en el mercado, cuando existen necesidades insatisfechas de las personas y cuando un empresario, al analizar la oportunidad, provee dicho bien o servicio demandado. Frente a este hecho, otros empresarios ven que la demanda es atractiva y se co-localizan cerca para producir el mismo bien o servicio e iniciar un proceso de competencia. Cuando existen mercados más maduros surgen arreglos institucionales con la participación de gobiernos locales, la academia, las organizaciones de Investigación y Desarrollo y las propias empresas. Esto se conoce como el modelo de la triple hélice que pueden adquirir la forma de clúster, distritos industriales, redes empresariales o ecosistemas colaborativos. En todo caso, se requiere de un esfuerzo conjunto para lograr generar estrategias que impulsen la competitividad de la aglomeración económica.

Justamente, como una estrategia para fomentar la innovación y el aprendizaje, surge la asociatividad empresarial que busca hacer un aporte competitivo para las empresas, pero no de manera individual, sino en el conjunto de redes empresariales. Particularmente quienes pueden tener mayores beneficios con estas iniciativas son las PYME, que tienen mayores retos por su pequeña capacidad productiva. Todo esto trae beneficios a las organizaciones asociadas, que se fomenta a través de alianzas público-privadas, el establecimiento de sistemas de cargos y responsabilidades y el flujo de información continua (Pérez, 2021).

La asociatividad empresarial es un acuerdo de voluntades que realizan un conjunto de empresas en un territorio, que mantienen su independencia jurídica, pero voluntariamente aúnan esfuerzos con otras empresas y organizaciones para alcanzar objetivos comunes, asociados normalmente con el incremento de la productividad y la competitividad de los agentes involucrados (Pérez, 2020). Los principales beneficios de la asociatividad están vinculados a la facilidad de las economías de escala, la reducción de costos, el aumento de las capacidades, el desarrollo de canales comerciales que pueden promover la internacionalización, el fortalecimiento de la capacidad de negociación con grupos de interés, la optimización de los recursos, potencialidades y los procesos, y el uso de servicios especializados en tecnología, compras, diseño, comercialización, financiación (Martínez y Delgado, 2020; Pérez, 2020).

Existen varias formas en que se puede desarrollar el ejercicio de asociatividad empresarial, pero en el presente trabajo se va a intentar hacer una aproximación a cuatro de ellas. Estas comprenden los distritos industriales, los clústeres, las redes empresariales y los ecosistemas colaborativos.

En primer lugar, los distritos industriales son una articulación principalmente de pequeñas y medianas empresas que se relacionan por su sector o actividad productiva. Estas manifiestan una división del trabajo entre ellas y se relacionan tanto geográficamente como culturalmente. En su formación no existe participación del Estado y se deja de lado la visión dominante que trata de explicar la realidad económica desde la visión de las grandes empresas y las ventajas de las economías de escala. Esto centra la sustentación teórica en las PYME y en las cooperativas de producción local, que conforman la mayor parte del tejido empresarial en los territorios (Alburquerque, 2018).

Según Bettiol *et. al.* (2021), los distritos industriales fueron un fenómeno económico que nacieron en Italia y España, y se convirtieron en la columna vertebral de su crecimiento y desarrollo durante los años

setenta. El economista italiano Giacomo Becattini fue uno de los primeros académicos en desarrollar investigaciones sobre este tema y abrió el camino para nuevas disciplinas como la dimensión local del desarrollo industrial y del crecimiento de las industrias. En este orden, los distritos industriales han atravesado grandes transformaciones en la actualidad que lo han llevado a perder su capacidad para generar competitividad en los mercados globales.

Respecto a los clústeres, estos son concentraciones geográficas de empresas e instituciones interconectadas que están vinculadas entre sí alrededor de una actividad particular; reúnen una serie de industrias que van desde los productores, los proveedores y los comercializadores, hasta los clientes finales. Los clústeres congregan otro tipo de instituciones asociadas como entidades del gobierno, universidades, centros de investigación, instituciones financieras, entre otras. Cabe resaltar que entre dichas empresas existe competencia, pero, al mismo tiempo, cooperación para generar un conocimiento que les ayude a innovar en el proceso productivo y a aumentar su competitividad. De igual manera, las instituciones asociadas ayudan al clúster a través de capacitación, educación, información, investigación y soporte técnico (Salvador, 2019).

De acuerdo con Porter (2003), citado por Salvador (2019), los clústeres se pueden clasificar según su sector de desarrollo y su organización industrial; es decir que se desarrolla en sectores tradicionales, industriales, de alta tecnología y de servicios. En una región puede haber un clúster dominante, pero en otra pueden convivir varios. Además, existen clústeres verticales como los industriales que se caracterizan por la compraventa; y clústeres horizontales, como aquellos que comparten el mercado final, la tecnología, los trabajadores y requieren recursos naturales parecidos.

Según Belussi (2021), existen tres estadios principales en el ciclo de vida del clúster: el origen, el desarrollo y la madurez. Durante el *origen*, sus condiciones específicas no son presentadas, porque

su tejido local de instituciones, conocimientos y competencias no han sido formado. Sin embargo, el incipiente clúster ya cuenta con una especie de “sedimento” de la cultura local, conocimiento y competencias para su desarrollo. Luego, en la etapa de *desarrollo*, surge un conjunto de instituciones específicas del clúster, así como la acumulación de conocimientos y competencias dentro del tejido local. Se evidencia un aumento de los participantes entre agentes locales e instituciones, que interactúan entre sí para generar un proceso de círculo virtuoso que trae consigo progreso y diversificación del acervo de recursos y competencias locales.

Después viene la etapa de la *madurez* del clúster, en la que existe una desaceleración gradual tanto en la tasa de crecimiento como en los procesos de *spin-off* de las empresas que lo conforman. Además, algunas organizaciones se consolidan como organizaciones líderes que impulsan a las demás y que llegan a convertirse en multinacionales locales. Aquí es importante el proceso de codificación del conocimiento tácito y específico, pues produce nuevos conocimientos e innovaciones. Esto promueve que las empresas locales mantengan sus capacidades innovadoras, sin que implique transformaciones radicales o revolucionarias. También conviene mencionar que, debido a sus propuesta innovadora, nuevos agentes buscan añadirse al clúster y, en algunos casos, su aporte puede ser significativo.

La actividad del clúster tiene como objetivo la sofisticación y la diversificación de las actividades económicas que lo componen. La sofisticación, vinculada a la mejora de la productividad de las actividades económicas existente, puede darse de dos maneras, interna y externamente: la primera consiste en alcanzar la frontera eficiente de productividad, mejorar las prácticas gerenciales y desarrollar los recursos tecnológicos, logísticos o de capital humano. Así, por ejemplo, el clúster de lácteos permite la modificación genética y, de este modo, incrementar la productividad lechera de las vacas. La segunda, la sofisticación externa, permitiría mejorar la seguridad, la infraestructura, la logística o

los impuestos. Un ejemplo puede ser el desarrollado también en el clúster de lácteos, cuya una cadena de frío preserva la leche y la lleva a mercados internacionales (Llinás, 2021).

La diversificación, en cambio, está asociada con productos y/o actividades económicas que el territorio actualmente no desarrolla, pero que cuenta internacionalmente con mayores niveles de productividad. Esto significa buscar sectores fuera de las propias capacidades actuales, empezar de cero y asumir un mayor costo y riesgo. Un ejemplo de esto lo constituye el clúster aeroespacial desarrollado en la región de Tijuana, México, que es totalmente novedoso para la economía mexicana (Llinás, 2021).

En tercer lugar, las redes empresariales hacen alusión a un conjunto de empresas que participan en proyectos de cooperación conjunta, en los que existe complementariedad, especialización con base en fortalezas, información compartida para la competitividad y suma de capacidades para lograr superar obstáculos, generar efectividad colectiva y aumentar la participación en el mercado (Martínez y Delgado, 2020; Pérez, 2020).

Para la conformación de dichas redes, es necesario que las empresas desarrollen competencias asignativas y asociativas: las primeras están asociadas con la capacidad de asignar recursos y tomar decisiones que van desde la producción hasta la relación con el cliente; mientras que las segundas tienen que ver con la capacidad que tienen las empresas particulares para interactuar con las demás empresas en su organización en red. Para ello, es importante contar con un recurso humano de calidad y experiencia acumulada tanto en las organizaciones como en los territorios, ya que su marco socio-institucional, cultural, educativo e histórico es importante en cada uno de sus procesos (Albuquerque, 2018).

Felzensztein, *et. al.* (2019) afirman que, al reconocer la importancia que tiene la red de contactos informales de una red empresarial, dichas relaciones llegan, en el futuro, a consolidarse como alianzas

empresariales a través de acuerdos formales. Sin embargo, lograr conformar una red que sea sostenible en el tiempo puede ser complejo en la medida en que se involucren una mayor cantidad de socios. En dicho escenario, surgen conflictos relacionados con la cooperación y la competencia entre las empresas especialmente en niveles horizontales, que son conocidos como dilemas sociales. Por ello, es indispensable lograr consolidar relaciones de cooperación y de competencia en las relaciones comerciales entre las empresas para que estas redes sean eficaces.

En cuarto lugar, conviene mencionar los ecosistemas colaborativos, cuyo fenómeno reciente empezó a desarrollarse, principalmente, en Estados Unidos y Europa. Allí, las grandes compañías se dieron cuenta de que mantener un modelo de producción de bajo costo y máxima eficiencia de los trabajadores no era lo más beneficioso. Estas, apoyadas en nuevas tecnologías como la robótica, los softwares, la inteligencia artificial, el internet de las cosas, el *cloud computing*, la impresión 3D, entre otras, lograron consolidar fábricas inteligentes y trabajadores del conocimiento para generar una personalización de la producción y ofrecer al cliente un producto acorde a sus expectativas. Este propósito permitió mejorar su eficiencia y superar el modelo anterior (Van Agtmael y Bakker, 2016).

Para este modelo, la Investigación y Desarrollo (I+D) son fundamentales, pues estos traen grandes avances en la producción de mayores números de materiales y procesos, que benefician directamente al cliente, pues presentan al mercado productos y servicios con mejoras incrementales. Es importante resaltar que los clientes actualmente cuentan con una gran variedad de necesidades y demandas en sus productos y servicios. Al respecto, la I+D proporciona a las empresas la posibilidad de ampliar su cartera (Denoo *et al.*, 2022).

Por lo anterior, cabe suponer que en el centro del ecosistema colaborativo se encuentra la universidad o varias de ellas, asociadas desde su área de investigación. Alrededor de esta se ubican las empresas

establecidas, start up, colegios comunitarios y autoridades del gobierno local. Todos sus actores complementan sus actividades trabajando no para competir, sino para cooperar. Además que todos centran sus esfuerzos en función de uno o dos productos solamente. Por ejemplo, el ecosistema colaborativo de Hudson Tech Valley en Nueva York se especializó en semiconductores (chips y sensores), mientras que el ecosistema de Zurich, Suiza se especializó en biotecnología (Van Agtmael y Bakker, 2016).

Dentro de estos ecosistemas, conviene mencionar el rol de las instituciones políticas, cuyas normas o reglas del juego, a través del Estado, regula las instituciones económicas del país o de una región específica. Sus incentivos e impulso son determinantes para que la población opte por invertir, innovar, emprender, formarse y trabajar. Del mismo modo, sus políticas buscan generar confianza y transparencia para que las empresas puedan operar con toda tranquilidad en sus actividades económicas. Infelizmente en las economías emergentes existen vacíos institucionales que frenan el desarrollo empresarial. Dichos vacíos pueden deberse a la ausencia, debilidad, imperfección o ineficacia de políticas o normatividad estatal (Yildirim *et. al.*, 2022).

A pesar de lo anterior, existen varias dificultades que frenan los esfuerzos para consolidar un proyecto de asociatividad. Según Vargas, (2020) existen dos tipos de obstáculos en este sentido: culturales y organizativos. El primero entrelaza tres aspectos:

1. Modelos mentales: en los países latinoamericanos existen conflictos para no compartir los conocimientos con los demás, porque se considera que se fortalece a la competencia y no se percatan de que, al no hacerlo, se debilita a sí mismos. El autor compara esta forma de pensar con la que tienen los países que conforman los países asiáticos, que buscan dar de su conocimiento al otro con el fin de hacerle bien, para luego poder recibir retroalimentación de ese otro y continuar aprendiendo y creciendo de manera colaborativa.



2. La relación de confianza: Esta es imprescindible para crecer en conjunto, pero, cuando el empresario percibe de manera general a las otras empresas solamente como rivales en los mercados locales, se priva de la posibilidad de forjar alianzas con ellos para conquistar los mercados internacionales.
3. La falta de compromiso y constancia: se genera entre los miembros de la asociación y puede surgir cuando no se tienen claros los objetivos, ni se trabaja en equipo para conseguirlos.

El segundo tipo de obstáculos para consolidar un proceso asociativo se relaciona con aspectos organizativos que comprende cuatro aspectos:

1. La ausencia de resultados y logros tangibles: para conseguir frutos de la asociación se requiere atravesar por un proceso que es gradual y progresivo. En este sentido, es improbable que en sus primeras etapas se obtenga algún fruto o beneficio. Por lo anterior, los participantes de la asociación deben tomar medidas para poder gestionar su proyecto de desarrollo asociativo en el que se planifiquen resultados en el mediano y largo plazo, pero en el corto plazo puedan funcionar como una red de apoyo que sirva de base para afrontar ese primer momento.
2. La dificultad para homologar procesos entre las mismas empresas: debido a que cada empresa tiene su propio modelo de negocio, le es difícil adaptarse al de otras compañías. Caso contrario sería, por ejemplo, si las empresas que producen un bien con características similares pueden unir esfuerzos en una alianza estratégica para convertirse en socios comerciales en los mercados internacionales, aunque sigan siendo competidores rivales en el mercado local.
3. La definición de estructuras de organización, de administración y de operación: se

refiere a la complejidad que tienen las empresas para compartir sus dinámicas internas y poder funcionar relacionándose con las dinámicas de otras empresas. Ejemplo de esto sería la gestión del organigrama empresarial en función del trabajo asociativo.

4. La ausencia de apoyo de todos los miembros: este hecho debilita y afecta negativamente los resultados del ejercicio asociativo.

De acuerdo con lo anterior, es evidente que las formas de asociatividad empresarial son relevantes en la medida que los territorios cuentan con una variedad de elementos, recursos y características particulares con cualidades potenciales para el desarrollo que deben ser gestionados y aprovechados. Cada uno de los elementos que se encuentran en los territorios no está aislado el uno del otro, sino que están interconectados en forma de red dentro del entorno territorial. Asimismo, cada recurso se produce en función del proceso de desarrollo y justamente son sus interacciones las que determinan la objetividad de dicho proceso. Cabe resaltar que muchas de las relaciones se generan de forma arbitraria, por lo que se hace imprescindible que los actores locales se hagan conscientes de esto y puedan participar activamente en cualquiera de las formas de asociatividad antes mencionada. En este sentido se empezaría a desarrollar un proceso de desarrollo local (Martínez y Delgado, 2020).

Como es evidente, el conocimiento juega un papel preponderante en cualquiera de las manifestaciones asociativas que ocurre en los territorios. De hecho, este es el elemento inmaterial que trae mayores rendimientos en cuanto a la producción de bienes o a la provisión de servicios. Al final, esto redundaría en la generación de beneficios económicos futuros para las organizaciones o individuos que lo controlan. Este no es el caso de los factores clásicos de producción, (tierra, trabajo y capital) los cuales vienen perdiendo su importancia relativa al presentar rendimientos decrecientes en la economía (Haskel y Westlake, 2017).

El conocimiento como representación de activos intangibles juega un rol fundamental en la economía moderna. Algunos intangibles que al interior de las empresas cobran real importancia corresponden a las bases de datos, los softwares, las marcas, las patentes, la investigación de mercados, la formación del capital humano, la Investigación & Desarrollo (I+D), entre otros. Sin embargo, afuera de la empresa también existen intangibles que tienen una relevancia no menor, como las externalidades locales, el marco legal e institucional, el sistema educativo, la protección de los derechos de propiedad, el capital social, la confianza inversionista, entre otros (Haskel y Westlake, 2017).

Otra fuente de conocimiento concierne a herencia cultural que han recibido los actores locales y que ha llegado hasta ellos a través de la experiencia, el aprendizaje y la interpretación de la realidad construida por sus generaciones. Dicha herencia se conforma por una serie de signos y significados que le

dan sentido a la forma de entender el mundo, así como también a la forma de comunicarse y de relacionarse entre los mismos individuos, familias y todos los miembros del grupo. Tal simbolismo muchas veces solo funciona en la lógica interna dentro de una sociedad, pero no aplica para todos los grupos. Por esto, es importante referirse a los acuerdos que la misma cultura local ha adoptado y que tienen sentido para su comunidad (González, 2008).

Conforme a lo anterior, la asociatividad empresarial es relevante en tanto se convierte en una estrategia para la competitividad. Esta promueve un incremento en la capacidad innovativa, alcanza diferentes tipos de competencias, se especializa en las fortalezas, y encuentra apoyo mediante el trabajo en red y el aprendizaje colaborativo. Todo lo anterior gracias a la interacción que las empresas desarrollen entre ellas y con el entorno. Esto supera la actividad empresarial que es individualista y se centra solamente en la competición (Albuquerque, 2018).

## Conclusión

De manera generalizada es posible afirmar que el mundo se encuentra en un periodo conocido como globalización. En este, las empresas se enfrentan a nuevos retos que las lleva a buscar estrategias para lograr competir y sostenerse en el mercado. Principalmente, las PYME se enfrentan a mayores retos en este tiempo y, paradójicamente, conforman el mayor número de empresas en las economías. Indiferentemente del tamaño de la empresa, todas ellas tienen como único elemento invariable el cambio. Por esto, tener una estrategia para enfrentar el futuro se hace necesario. En este documento se plantea a la asociatividad empresarial como una solución a las problemáticas antes mencionadas.

Las aglomeraciones empresariales son un fenómeno que han existido desde el mismo surgimiento de los mercados, en las que las actividades comerciales del mismo sector tienden a co-localizarse

cerca de otras con el fin de obtener múltiples beneficios. Las relaciones e interacciones que surgen de este fenómeno son muy beneficiosas para los agentes que la conforman, por lo que gestionar de una manera más consiente este tipo de articulación en red tendrá un mayor impacto en la medida que se aprovechen las fortalezas y las capacidades de cada empresa. Esto debe propender no solo hacia el servicio individual, sino en beneficio de una red en general. Es un trabajo cooperativo que vincula empresas del mismo sector (o incluso diferentes sectores) y que lleva el análisis desde un nivel micro hacia un nivel regional.

Justamente ese entramado de relaciones e interacciones entre individuos y empresas tiene lugar en un territorio particular, donde empieza a jugar un rol importante, pues deja de ser concebido solo desde lo físico o lo geográfico. Ahora se entiende

como un espacio en donde tienen lugar las relaciones sociales, las cuales son dinámicas y cambiantes a lo largo del tiempo; esto, en parte, se debe a la toma de decisiones y acciones ejecutadas por los diferentes actores territoriales. También sus recursos económicos, humanos, institucionales, culturales e intangibles empiezan a ser considerados como importantes, puesto que estos ofrecen oportunidades que generan ventajas competitivas. En este sentido el territorio puede ser entendido como un circuito que promueve la cultura, la innovación, la calidad, el emprendimiento y principalmente el conocimiento como factores fundamentales para impulsar la competitividad.

De esta forma, el conocimiento es el activo intangible más importante que surge de las interacciones entre los actores en los territorios. Este no puede seguir siendo ignorado o aprovechado solamente de manera indirecta. Su involucramiento en los asuntos internos y externos de las empresas es vital para lograr generar productividad y eficiencia, pues ya ha superado los factores de producción clásicos.

Gestionar el conocimiento adentro de las empresas tiene que ver con desarrollar el capital humano, organizacional, tecnológico y relacional, lo que se

conoce como extensionismo tecnológico; mientras que gestionar el conocimiento afuera de la empresa, en relación con otros actores públicos o privados que conforman el mismo territorio, tiene que ver con el consenso para tomar decisiones que beneficien la productividad regional que va desde la reestructuración del marco legal e institucional hasta el replanteamiento del sistema educativo, la protección de los derechos de propiedad y el libre mercado, entre otras externalidades locales.

Para lograr lo anterior, se describieron cuatro formas de asociatividad empresarial: los distritos industriales, los clústeres, las redes empresariales y los ecosistemas colaborativos. Sin embargo, independiente del modelo de asociatividad empresarial que se quiera desarrollar, es imprescindible que las empresas consideren esta opción como una estrategia de trabajo colaborativo con otras empresas, incluyendo aquellas que han considerado su competencia por mucho tiempo. Ya no es viable concebirse como una entidad independiente y asilada de otros actores locales, que está concentrada solamente en competir, sino que se precisa trabajar colaborativamente, para que traiga grandes beneficios y se alcance la meta de incrementar la competitividad empresarial.

## Referencias

- Albuquerque, F. (2018). *Conceptos básicos de economía*. Madrid: Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad Fundación Deusto.
- Attilio, F. (2016). Capitalismo. Crisis, cambios y evolución en el siglo XXI. [Documento en línea]. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/323738703\\_Capitalismo\\_Crisis\\_cambios\\_y\\_evolucion\\_en\\_el\\_siglo\\_XXI\\_ESCUELA\\_JAVERIANA\\_DE\\_GOBIERNO\\_Y\\_ETICA\\_PUBLICA\\_VICERRECTORIA\\_DE\\_EXTENSION\\_Y\\_RELACIONES\\_INTERINSTITUCIONALES\\_PONTIFICIA\\_UNIVERSIDAD\\_JAVERIANA\\_2](https://www.researchgate.net/publication/323738703_Capitalismo_Crisis_cambios_y_evolucion_en_el_siglo_XXI_ESCUELA_JAVERIANA_DE_GOBIERNO_Y_ETICA_PUBLICA_VICERRECTORIA_DE_EXTENSION_Y_RELACIONES_INTERINSTITUCIONALES_PONTIFICIA_UNIVERSIDAD_JAVERIANA_2)
- Belussi, F. (2021). New perspectives on the evolution of clusters. *Dislocation: Awkward Spatial Transitions, February*, 96–114. Recuperado de <https://doi.org/10.4324/9781003133551-7>
- Bettiol, M., Capestro, M., De Marchi, V., Di Maria, E., y Sedita, S. R. (2021). Industrial districts and the fourth industrial revolution. *Competitiveness Review*, 31(1), 12–26. Recuperado de <https://doi.org/10.1108/CR-12-2019-0155>
- Cárdenas Gómez, G. E., y Michel Nava, R. M. (2018). Descripción de las teorías del desarrollo económico y desigualdad. *Revista Tiempo Económico*, 13 (40), 53–64.
- Castillo Martín, P. (2011). Política Económica: Crecimiento Económico, Desarrollo Económico, Desarrollo Sostenible. *Revista internacional del mundo económico y del derecho*, 3, 1–12.
- Denoo, L., Yli-Renko, H., y Clarysse, B. (2022). The impact of customer ties and industry segment maturity on business model adaptation in an emerging industry. *Strategic Entrepreneurship Journal*, 16(3), 602–632.
- Felzensztein, C., Deans, K. R., & Dana, L. P. (2019). Small Firms in Regional Clusters: Local Networks and Internationalization in the Southern Hemisphere. *Journal of Small Business Management*, 57(2), 496–516. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/jsbm.12388>
- González, J. L. (2008). *Culto, cultura y cultivo: apuntes teológicos en torno a las culturas*. Eds. Puma del Centro de Investigaciones y Publicaciones.
- Haskel, J., & Westlake, S. (2017). *Capitalism without capital*. In *Capitalism without Capital*. Princeton University Press.
- Llinás, M. (2021). *Iniciativas cluster*. Puntoaparte
- Martínez, B., & Delgado, L. (2020). La Asociatividad Empresarial : una estrategia de desarrollo para las microempresas. *Esumer*, 9(14), 47–62. Recuperado de <http://esumer.edu.co/revistas/index.php/escenarios/article/view/199/174>
- Pérez Sisa, F. G. (2020). Asociatividad empresarial: estrategia para la competitividad de las PYMES en el Ecuador. *Revista Eruditus* 1(2), 39-52. Recuperado de <https://doi.org/10.35290/re.v1n2.2020.308>

- Pérez Sisa, F. G. (2021). Influencia del gobierno corporativo en las empresas del Ecuador, y su aporte a la competitividad internacional. *Revista Eruditus*, 2(1), 25-43. Recuperado de <https://doi.org/10.35290/re.v2n1.2021.384>
- Resico, M. (2019). *Introducción a la Economía Social de Mercado*. Edición Latinoamericana.
- Salvador, C. E. (2019). Clúster: Potenciador Del Desarrollo Local. *Revista Científica ECOCIENCIA*, 6, 1-22. Recuperado de <https://doi.org/10.21855/ecociencia.60.272>
- Van Agtmael, A., & Bakker, F. (2016). *The smartest places on earth: Why rustbelts are the emerging hotspots of global innovation*. New York: Publicaffairs.
- Vargas, J. (2020). *Asociatividad para el desarrollo empresarial*.
- Yildirim, A., Clarysse, B., & Wright, M. (2022). The impact of institutional voids and ecosystem logics in the spread of ecosystems in emerging economies. *Industry and Innovation*, 29(5), 649-671.



---

# Pautas para publicar en *Opinión Pública*

*Escuela de Ciencias Administrativas*

*Opinión Pública* es una revista científica que divulga la producción local e internacional en los campos de las ciencias sociales y las ciencias administrativas, con especial énfasis en la administración pública, las políticas públicas, el desarrollo territorial y la gestión organizacional. De acuerdo con la clasificación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), su área científica es *Ciencias Políticas* (identificada con el código 5.F). Su periodicidad es semestral, publicada al final de cada periodo, y presenta artículos de investigación, revisión o reflexión.

## Tipología de artículos (según Minciencias):

- Artículo de investigación científica y tecnológica: documento que presenta de manera detallada los resultados originales de un proyecto de investigación. La estructura por lo general utilizada contiene cuatro apartes importantes: introducción, metodología, resultados y discusión.
- Artículo de reflexión: documento que presenta resultados de investigación, desde una perspectiva analítica, interpretativa o crítica del autor, sobre un tema específico, recurriendo a fuentes originales.
- Artículo de revisión: documento que surge de una investigación en la que se analizan, sistematizan e integran los resultados de investigaciones, publicadas o no, sobre un campo en ciencia o tecnología con el fin de dar cuenta de los avances y las tendencias de desarrollo. Se caracteriza por presentar un cuidadosa revisión bibliográfica.

## Revisión y ajustes

Los artículos que cumplan con las especificaciones y satisfagan los criterios establecidos por el Comité editorial serán preseleccionados. Para lograr que el documento sea finalmente seleccionado y publicado, el autor tendrá que ajustarse al tiempo que los editores de *Opinión Pública* consideren prudente para que haga cambios pertinentes al escrito y luego lo retorne con sus respectivas modificaciones, si así se llegare a necesitar. El envío del texto y de la cesión de derechos implican la aceptación del Reglamento de Publicaciones de la Dirección Nacional de Investigaciones.

## Pautas de presentación

Los artículos deben cumplir con los siguientes parámetros:

- Extensión entre doce (12) y quince (15) páginas (6000 palabras aproximadamente, esto incluye los pies de página y referencias).
- Ser entregado en formato Word, tamaño carta, márgenes de 2,54 cm, espacio y medio de interlineado, letra Times New Román 12 puntos.
- Tener el título y un resumen en español o en el idioma escrito y en inglés.
- El resumen o abstract, sin superar las 150 palabras, debe describir la esencia del artículo.
- Tener entre tres y seis palabras clave en el idioma en que esté escrito y en inglés. Se sugiere que estas coincidan con el Tesouro Unesco.
- Los datos académicos del autor y su filiación institucional deben ser anexados en otro archivo Word.
- Todos los cuadros, gráficas, diagramas y fotografías serán denominados "figuras", las cuales deben ser insertadas en marcos o cajas de línea delgada, numeradas en orden ascendente, e identificadas y referenciadas en el texto mediante un pie de foto. Estas deben ser enviadas en formato .jpg o .tiff de alta resolución, es decir, de 300 pixeles por pulgada (ppp).
- Todos las figuras representadas por mapas deben estar: (1) enmarcadas en una caja de línea delgada, (2) estar geográficamente referenciadas con flechas que indiquen latitud y longitud o con pequeños insertos de mapas que indiquen la localización de la figura principal, y (3) tener una escala en km.
- El autor debe emplear los pies de página estrictamente en los casos en los que desea complementar información del texto principal. Los pies de página no se deben emplear para referenciar bibliografía o para referenciar información breve que puede ser incluida en el texto principal. Se exceptúan aquellos casos en los que el autor desea hacer comentarios adicionales sobre un determinado texto o un conjunto de textos alusivo al tema tratado en el artículo.
- Cumplimiento de las normas apa sexta edición.

## Parámetros para la presentación de reseñas

- Las reseñas deben cumplir con los siguientes parámetros:
- Extensión entre tres (3) y cinco (5) páginas.
- Ser entregada en formato Word, tamaño carta, márgenes de 2,54 cm, espacio y medio de interlineado, letra Times New Román 12 puntos.
- Los datos académicos del autor y su filiación institucional deben ser anexados en otro archivo Word.vv



הַיְחִוּוֹת  
ESCUELA DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS  
פּוֹבְלִיקָא

# התחנה ESCUELA DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS פּוֹבְלִיקָא



Corporación Unificada Nacional  
de Educación Superior

VIGILADA MINEDUCACIÓN