

CASO DE ESTUDIO BUCARAMANGA, COLOMBIA

Banco Mundial – 2015.

Introducción

Este estudio de caso referente al éxito económico alcanzado por la ciudad de Bucaramanga, Colombia representa el primero de una serie casos sobre economías metropolitanas exitosas a nivel mundial que el Banco Mundial desea resaltar. El objetivo del proyecto Base de Conocimiento de Ciudades Competitivas del Banco Mundial (CCKB) es suministrar a los líderes de las ciudades las herramientas y el conocimiento necesario para la formulación e implementación de estrategias efectivas de desarrollo económico en la ciudad. Si bien es cierto ningún estudio de caso representa una fórmula de éxito para los líderes de las otras ciudades, cada estudio de caso en esta serie ofrecerá conceptos de base y estrategias que son útiles para aquellas ciudades que están confrontando condiciones, factores y retos similares. El equipo de trabajo de la CCKB ha realizado un estudio de caso acerca de una ciudad exitosa desde el punto de económico en cada una de las regiones del mundo. Para la región de Latinoamérica y el Caribe, el Banco Mundial ha seleccionado como representante a la ciudad de Bucaramanga.

Bucaramanga es una ciudad de tamaño medio localizada en el interior de Colombia, un país de ingreso superior intermedio que aún se encuentra en recuperación de décadas de inestabilidad política y difíciles condiciones económicas como resultado de la violencia. Aún así, durante la última década, Bucaramanga ha logrado posicionarse como una de las mejores economías metropolitanas en el continente americano debido al crecimiento de su producto interno bruto y de la tasa de ocupación o empleo que supera el crecimiento de toda la economía colombiana y otras ciudades de tamaño similar en la región. El Departamento de Santander está dotado recursos naturales de manera modesta, principalmente de petróleo, que no alcanza para clasificarlo como un Estado petrolero cuya economía dependa de la industria extractiva. Ante los retos impuestos por la globalización, Bucaramanga ha ayudado a que sus empresas compitan y triunfen en el mercado mundial y que se ubiquen de forma gradual en este camino de transición hacia una estructura económica post-industrial.

Bucaramanga también es un ejemplo de iniciativas de desarrollo económico proactivo que son lideradas en gran medida por el sector privado local aunque se incluye a otros participantes clave para formar una “coalición de crecimiento” que se extiende por toda la ciudad, como es el caso de la vinculación de instituciones del gobierno local y regional, la Cámara de Comercio y asociaciones de industriales (gremios), otros actores del sector privado (por ejemplo, la empresa de petróleos Ecopetrol) y representantes del sector académico. La parte central del presente análisis y lo que interesa más a las personas responsables por la toma de decisiones alrededor del mundo es entender no solamente lo que hizo Bucaramanga para lograr este resultado sino la manera en que lo logró.

El presente estudio de caso se basa principalmente en investigaciones con fuentes primarias y secundarias realizado por el equipo que conforma la Base de Conocimiento de Ciudades Competitivas del Banco Mundial, incluyendo una visita de dos semanas a Colombia, entre marzo y abril de 2014, cuando el equipo se dedicó a entrevistar funcionarios gubernamentales

en la ciudad capital Bogotá y en Bucaramanga donde se incluyeron visitas a miembros de la comunidad empresarial de la ciudad.

El presente reporte ha sido realizado por Alexandra Cech y Z. Joe Kulenovic quienes consideraron las sugerencias aportadas por el equipo CCKB. Los otros participantes líderes de equipo en esta labor son Austin Kilroy y MeghaMukim. Las pautas generales del proyecto fueron suministradas por Stefano Negri, SamehWahba, y SomikLall quienes fungieron como asesores principales.

Resumen Ejecutivo

Bucaramanga¹ constituye un ejemplo de lo que significa una transición exitosa hacia una economía post-industrial realizada por una ciudad interior de tamaño mediano localizada en un país con ingreso superior intermedio en donde el sector privado ha jugado un papel de líderes en todo el proceso.

Bucaramanga logró convertir una amenaza a su existencia – la erosión de su base económica tradicional – en una oportunidad para reinventarse, convirtiéndose en una ciudad competitiva a nivel global, con la tasa más acelerada de Producto Interno Bruto y de empleo en Colombia y una de las más aceleradas de todo el hemisferio occidental. De acuerdo con las tendencias de crecimiento actuales, Bucaramanga bien podría encontrarse en el camino de convertirse en una economía metropolitana de altos ingresos dentro de la próxima década.-

A principios y mediados de la primera década del siglo XXI, la economía de Bucaramanga dependía mayormente de las industrias manufactureras como las confecciones, calzado y productos agrícolas. Estas actividades eran realizadas por firmas pequeñas con reservas pequeñas de capital y capacidad limitada de exportación. Durante el tiempo en que el mercado colombiano permaneció cerrado, este modelo era viable y constituyó la base de muchos puestos de trabajo locales. Sin embargo, con la entrada de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC), la firma de acuerdos de libre comercio entre Colombia y otros países y la implementación de otras medidas conducentes a la apertura de mercados, las pequeñas empresas de Bucaramanga se dieron cuenta de su incapacidad para competir. Si bien es cierto que la seguridad pública en Colombia mejoró durante este periodo, el movimiento de mercancías y de personas dentro del país se dificultaba debido a la ausencia de vías férreas o por la topografía tan quebrada que tiene el país.

¹Respecto al área geográfico que incluye el presente reporte, “Bucaramanga” se refiere a la totalidad del Área Metropolitana de Bucaramanga, a menos que se especifique lo contrario (*Área Metropolitana de Bucaramanga – AMB*). El Área Metropolitana de Bucaramanga consta de cuatro municipios, cada uno de los cuales tiene su propio alcalde y estructura gubernamental local: Bucaramanga, Floridablanca, Piedecuesta, y Girón. Bucaramanga es la capital del Departamento de Santander que es uno de los 32 departamentos que hay Colombia. El AMB aloja, aproximadamente, el 54% de la población de Santander y aporta un 95% de la producción económica manufacturera (no asociada a la producción petrolera). Fuera del AMB, la otra economía de importancia en Santander es Barrancabermeja donde se encuentra una de las dos refinerías de petróleo presentes en Colombia y por lo tanto depende en gran medida de la industria petrolera. Gran parte de las estrategias e intervenciones que se analizan en el presente reporte fueron realizadas a nivel departamental y no a nivel metropolitano o municipal. Cuando la intervención descrita se limite a un municipio en particular, se hará esta aclaración en el reporte.

Exactamente, ¿de qué manera Bucaramanga pudo afrontar los retos impuestos por la globalización, la liberalización del mercado y por la competencia que cada vez era más despiadada? En el año 2006 la Cámara de Comercio de Bucaramanga reunió a los líderes de la comunidad empresarial de Santander, a representantes de la academia, del gobierno municipal y departamental, a los sindicatos y a los funcionarios locales de instituciones nacionales con el fin de analizar los retos económicos que estaba afrontando la región y proponer soluciones concretas. Divididos en varios grupos de trabajo, el foro se concentró en identificar las áreas prioritarias clave a nivel económico y de desarrollo, evaluar el potencial general de crecimiento de los sectores individuales de la industria, discutir la composición institucional de la recién creada Comisión Regional de Competitividad (RCC o Santander Competitivo) y nombrar personas prominentes a nivel local para que hicieran parte de esta comisión.

Apenas fue creado, Santander Competitivo se convirtió en el motor de las iniciativas proactivas de desarrollo económico en la región y en el principal escenario de un diálogo efectivo entre los sectores públicos y privados y de compromiso con los actores interesados. La RCC estaba integrada por altos funcionarios del gobierno, la academia y el sector privado y esto le daba peso político en Bogotá y brindaba la posibilidad de garantizar la implementación efectiva de las estrategias a pesar de carecer de autoridad estatutaria² y fondos propios. En realidad la RCC depende en gran medida para cumplir su misión del apoyo brindado por la Cámara de Comercio de Bucaramanga en cuyas instalaciones tiene su sede y de manera específica en su equipo de trabajo altamente capacitado y profesional.

A mediados del año 2007, la RCC diseñó un Plan de Competitividad Regional para el Departamento de Santander, con la colaboración de varios grupos de actores interesados.

Con base en una labor analítica sólida, el plan identificó las industrias que probablemente serán las impulsoras del futuro desarrollo económico de Santander y definió las medidas específicas necesarias para contribuir al desarrollo de estas industrias. También analizó las tendencias del mercado e identificó qué tipo de apoyo necesitarán las industrias actuales de Bucaramanga en sus procesos de adaptación a las condiciones cambiantes que experimenta el medio externo y así reorientar sus actividades en esa dirección³. El plan estratégico identificó tres “pilares estratégicos” para el desarrollo económico y la internacionalización.

²Santander fue el pionero en este aspecto; la legislación nacional referente a la creación de RCCs en los 32 departamentos que conforman el territorio de Colombia fue subsecuentemente modelada por la experiencia en el Departamento de Santander. Sin embargo, las RCC no son entidades gubernamentales y no cuentan con grandes presupuestos para su desempeño. La capacidad de acción y resultados demostrada por Santander Competitivo depende de la capacidad que ha tenido para influir en otros actores, consiguiendo que se comprometan en acciones de intervención y seguimiento, así como en la influencia ante el gobierno central

³Por ejemplo, si bien es cierto que no toda la industria de la confección en Bucaramanga pudo sobrevivir a la competencia de bajo costo impuesta en el extranjero, algunas firmas locales pudieron incrementar la cadena del valor agregado y competir con estilos, diferenciación de productos, y otros aspectos que van más allá del precio. Las medidas de apoyo específicas fueron desde la introducción de mejoras al manejo financiero y a la maquinaria hasta la asistencia a presentaciones de moda en el exterior y la capacitación de diseñadores jóvenes para que crearan productos únicos e innovadores.

Estos pilares estaban apoyados en cuatro líneas que se entrecruzaban en forma de cruz denominadas las “líneas estratégicas”: la infraestructura; el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación; la integración y fortalecimiento metropolitanos; y la transparencia y eficiencia gubernamental. Los anexos de este reporte describen en detalle el proceso de planeación.

¿Por qué Bucaramanga ha sido tan exitosa en el manejo de esta transición económica, mientras que otras ciudades no lo han sido? Los siguientes son los factores principales asociados a la competitividad:

- 1. Altos niveles de Capital Humano.** Bucaramanga Metropolitana cuenta con uno de los más altos niveles de capital humano en Colombia - este factor es crucial para posibilitar la adaptación a las condiciones cambiantes a nivel global y para la transición hacia la realización de actividades económicas con alto valor agregado. Tradicionalmente, Bucaramanga ha liderado los indicadores de educación a nivel nacional; este factor está asociado a las ventajas heredadas y a las políticas proactivas para sobresalir como ciudad.
- 2. Coalición de Crecimiento Altamente Efectiva.** La efectividad de la RCC para la movilización de una coalición amplia de crecimiento es una de las razones principales por las cuales Bucaramanga ha realizado su transición hacia una economía más intensiva desde el punto de vista del conocimiento. Este factor ha reunido a varios grupos de actores interesados y los ha comprometido en la identificación de las limitaciones para el crecimiento y las prioridades para el desarrollo económico regional, formulando estrategias para confrontar los retos y hallar oportunidades de mercado, desarrollando planes detallados y las responsabilidades para su implementación, monitoreando el avance logrado. El sector privado ha suministrado fondos de manera significativa para apoyar las iniciativas tendientes a lograr el desarrollo económico de Santander y los líderes corporativos a nivel regional han actuado como los principales campeones. En realidad, Bucaramanga no solamente se benefició del compromiso del sector privado sino que logró los objetivos debido al liderazgo del sector privado y su papel en las decisiones alcanzadas.
- 3. Industria Proactiva y Fijación de Metas con base en una Analítica Sólida:** Bucaramanga ha priorizado ciertos sectores como los impulsores de su futuro desarrollo económico, empleando un proceso analítico riguroso para identificar las industrias con ventajas competitivas, entendiendo las tendencias del mercado a nivel global y teniendo en cuenta a estas industrias. La fijación proactiva de metas de las industrias ha producido resultados importantes: en la actualidad, Bucaramanga presume de tener empresas relacionadas con Tecnologías de la Información y de la Comunicación que son jóvenes e innovadoras, un sector agroindustrial exitoso, conocimientos *know-how* avanzados en la industria del gas y del petróleo, aumento del turismo y una industria médica y de salud que atrae a pacientes extranjeros. Aunque aún no hay muchos, los exportadores de Santander están triunfando en ciertos nichos de mercado como el de los dispositivos médicos, las partes mecánicas de precisión y una industria de dulces con un mayor valor agregado. La estrategia de desarrollo en forma de *cluster* que Bucaramanga ha implementado parece estar produciendo

resultados y contribuyendo de forma substancial a la creación y retención de empleos en la ciudad.

4. **Contexto Favorable relacionado con las Políticas y Economía del país:** Bucaramanga se ha beneficiado enormemente del auge de la economía colombiana del cual es parte, abriéndose cada vez más al mundo exterior (sin importar las amenazas competitivas que se han analizado en este documento). Las mejoras tan evidentes que han ocurrido en el país en el campo de la seguridad nacional y las masivas inversiones en infraestructura también han contribuido a este auge económico. De manera significativa, el gobierno de Colombia suministra herramientas y políticas de apoyo que Bucaramanga ha aprovechado bien. Estas herramientas y políticas incluyen, por ejemplo, programas de acceso a capital, financiación de investigación y desarrollo, asistencia técnica para formalización de empresas, asesoría para las exportaciones y programas de capacitación laboral a la medida de los trabajadores
5. **Legado de Recursos Naturales:** En forma exitosa, Santander ha evitado la denominada “maldición de los recursos” utilizando sus recursos naturales para apoyar el desarrollo económico y social a nivel local en lugar de despilfarrar en proyectos grandiosos (monumentos, elefantes blancos etc) o llenando los bolsillos de una pequeña élite. La región claramente se ha beneficiado de la riqueza petrolera pero, de ninguna manera, se puede considerar un “petro-Estado” y tampoco puede achacarse su éxito económico reciente a la explotación de hidrocarburos. Las regalías petroleras fueron utilizadas para apoyar la educación, los servicios de salud y los programas para la reducción de la pobreza, contribuyendo de esta manera a la construcción de capital humano. La industria petrolera también ha sido la fuente de empleos altamente remunerados , desarrollo de industrias asociadas, fuerza laboral, procedimientos *know-how* e innovación tecnológica en el Departamento de Santander.

Lecciones para las Otras Ciudades

Bucaramanga ofrece lecciones importantes para otras ciudades alrededor del mundo que están buscando como hacer crecer sus economías y como crear fuentes de trabajo. Las principales lecciones son:

1. **Movilizar a los actores interesados del desarrollo económico en forma de una coalición ciudadana (o en este caso, una coalición regional) para que trabajen juntos y alcanzar una prosperidad compartida para beneficio de los residentes.** Esta coalición puede estar liderada por el sector público, aunque no necesariamente es esta la condición pues la capacidad para emprender intervenciones proactivas puede estar en manos de varios tipos de instituciones. En el caso de Bucaramanga, la coalición para el crecimiento fue impulsada por el sector privado en forma de una Coalición para la Competitividad Regional, aunque varios representantes del gobierno participaron en ella.

Bucaramanga ha demostrado el valor que representa la construcción de una coalición sólida para el crecimiento que lidere el desarrollo e intereses económicos de la región donde empresarios y funcionarios públicos actúan de forma exitosa en conjunción con otros actores interesados. Más allá de los recursos financieros, la comunidad empresarial puede suministrar pautas muy valiosas respecto a las dificultades existentes para la creación y crecimiento de las empresas, brindar el

apalancamiento necesario gracias a su conocimiento de los productos y mercados, capitalizar en sus lazos globales y ejercer influencia en altos niveles del gobierno para garantizar intervenciones importantes a ese nivel como el mejoramiento de infraestructura.

- 2. Al formular la estrategia para el desarrollo económico metropolitano (o regional) hay que priorizar entre los sectores para enfocar los esfuerzos proactivos de acuerdo con un proceso analítico sólido y criterios objetivos, teniendo en cuenta las contribuciones hechas por los actores interesados.**

Bucaramanga ha evitado caer en los típicos inconvenientes para el desarrollo económico como el perseguir modas pasajeras a nivel industrial y en lugar de eso, emplear un enfoque basado en evidencias como estrategia para el desarrollo, junto con un conocimiento y dominio de las mejores prácticas que se aplican a nivel global (como por ej., la teoría de *clusters* de Michael Porter etc.).

El plan de competitividad regional para el Departamento de Santander también ha tenido éxito porque estos datos fueron utilizados para informar las discusiones que se sostuvieron dentro de la RCC respecto a las prioridades económicas regionales, garantizando de esta manera la participación de actores interinstitucionales clave. Esto contribuyó a garantizar que las decisiones adoptadas se realizaran, aunque faltaran los mecanismos formales de implementación.-

- 3. Acoger la globalización como una oportunidad estratégica y no como una amenaza de la cual hay que buscar protección.** La estructura económica anterior de Bucaramanga la hacía altamente vulnerable a la competencia por motivos de bajo costo. Sus líderes buscaban ayudar a las empresas locales e industrias existentes para resistir los embates de la globalización por medio de la innovación y competencia con base en calidad y diferenciación de productos, en lugar de enfocarse en el precio. También buscaron apalancar las fortalezas existentes a nivel local (Investigación y Desarrollo, Capital Humano, visión empresarial etc) para expandirse hacia nuevos segmentos de la industria. Este enfoque parece estar dando resultados debido a que las empresas en Bucaramanga se están integrando cada vez más al mercado global mientras que, al mismo tiempo, las empresas extranjeras están viendo a Santander como un destino de inversión atractivo.

- 4. Apalancamiento de Programas de Apoyo Nacional.** Los incentivos a nivel nacional y los programas de asistencia empresarial (por ej., información financiera y técnica, acceso a mercados, capacitación de fuerza laboral de acuerdo con las necesidades etc) pueden afectar materialmente los resultados económicos en la ciudad.

Las empresas de Bucaramanga han siempre aprovechado las ventajas de estos programas y han contado con el apoyo de la Cámara de Comercio de Bucaramanga y las asociaciones de industriales. Los santandereanos tienen fama en Colombia de ser increíblemente efectivos y puntuales a la hora de entregar propuestas para acceder a recursos de cofinanciación y otros apoyos del gobierno central; de esta manera, han podido conseguir un apoyo significativo de Bogotá en la implementación de sus iniciativas para el desarrollo económico.

- 5. Utilización de Regalías provenientes de los recursos naturales para el fortalecimiento de servicios públicos y diversificación económica, en lugar de hacer un uso inadecuado.** Santander ha utilizado sus regalías de la industria petrolera para fortalecer la educación, la salud pública y reducir la pobreza en lugar de invertir

estos recursos en la construcción de mega-monumentos o símbolos o en lugar de perderlos en manos de la corrupción. Lejos de convertir a Santander en un petro-estado, los hidrocarburos han contribuido al desarrollo de tecnologías innovadoras, empresas y procedimientos *know-how* que han beneficiado directamente el crecimiento económico y la diversificación, aliviando al mismo tiempo la presión sobre las finanzas públicas. Se evitaron entonces los inconvenientes típicos combinando el aumento en la transparencia, el mejoramiento en la situación de seguridad en Colombia, actividades de veeduría realizadas por la Cámara de Comercio y otros actores y una vigilancia y diseño de exigencias realizadas por la ciudadanía del departamento.

CERTIFICADO DE TRADUCCION

Yo, GERARDO AUGUSTO ARIAS NAVARRO, Traductor e Intérprete Oficial debidamente autorizado por la Resolución 1732 expedida por el Ministerio de Justicia en 1994 certifico que el presente documento corresponde a una traducción cierta y veraz del **Reporte del Banco Mundial**. Bucaramanga, Noviembre 13 de 2015.