

Opciones políticas de internacionalizar las regiones

Documento de investigación N° 2

BOTERO OSPINA, María Helena

Opciones políticas de internacionalizar las regiones / María Helena Botero Ospina; Grupo de Estudios Regionales Universidad del Rosario. — Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario, 2004

28 p. — (Documento de Investigación 2).

Incluye bibliografía.

ISSN: 1692-8113

PLANIFICACIÓN REGIONAL – COLOMBIA / DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA - COLOMBIA / DESARROLLO URBANO – COLOMBIA / COLOMBIA – CONDICIONES ECONÓMICAS / DESARROLLO ECONÓMICO – COLOMBIA / DESARROLLO REGIONAL - COLOMBIA / CRECIMIENTO ECONÓMICO – COLOMBIA / REFORMA DEL ESTADO – COLOMBIA / CONFLICTO ARMADO / I. Grupo de Estudios Regionales Universidad del Rosario / II. Título.

**Opciones políticas
de internacionalizar las regiones**

María Helena Botero Ospina

**UNIVERSIDAD DEL ROSARIO
GRUPO DE ESTUDIOS REGIONALES
UNIVERSIDAD DEL ROSARIO
CENTRO EDITORIAL UNIVERSIDAD DEL ROSARIO
Bogotá, D.C. 2004**

© María Helena Botero Ospina
© Centro Editorial Universidad del Rosario

ISSN: 1692-8113

* Las opiniones de los artículos sólo comprometen a los autores y en ningún caso a la Universidad del Rosario. No se permite la reproducción total ni parcial sin la autorización de los autores. Todos los derechos reservados

Primera edición: julio de 2004
Impresión: Javegraf
Impreso y hecho en Colombia-Printed and made in Colombia

Contenido

La región como Cuasi-Estado: opciones políticas de internacionalización	11
La región como Cuasi-Empresa la dimensión estratégico-desarrollista	13
La región colombiana como Cuasi-Estado: su marco de acción internacional	15
La región colombiana como Cuasi-Empresa: su marco de acción internacional	22
a. Estabilización fiscal	22
b. Funciones de desarrollo económico	23
c. Creación de base tecnológica	24
d. Fomento de la capacidad exportadora –CARCE’s-	25
e. Dinámica de las economías departamentales	26
f. Las tareas del Estado	26



OPCIONES POLÍTICAS DE INTERNACIONALIZAR LAS REGIONES*

Marzo de 2003

El desafío más grande para todo gobierno territorial consiste en como ayudar al Territorio de su jurisdicción a ocupar, a nivel internacional, nichos que sean simultáneamente modernos, competitivos, equitativos y participativos.

Sergio Boisier

El Siglo XXI inicia en medio de una entramada de disparidades, asimetrías y posiciones ganadoras y perdedoras entre los actores del conglomerado interestatal. Este escenario incierto, dibujado en términos de competencia y subordinación permite comprender que sólo un adecuado aprendizaje de las lecciones del pasado, podrá crear un clima de certidumbre y reflexión frente a los retos futuros. En este sentido, la modalidad de inserción internacional emprendida por los países de América Latina, al parecer y según los últimos estudios de la CEPAL, dejan muy claro que la técnica no ha sido apropiada y que lejos de generar condiciones de desarrollo adecuadas al interior de cada uno de estos países, en la actualidad, se está cada vez más lejos de una posición simétrica y competitiva dentro de las lógicas del sistema internacional. A parte que permean la estabilidad de la nación como tal, en lo que hace a la autonomía en la toma de decisiones, la capacidad fiscal y la capacidad regulatoria estatal, sus efectos se reflejan de manera específica sobre los intereses y objetivos de sus territorios concretos.

Asistimos a nueva dimensión entre lo global y lo local. Según Milton Santos: “Cada lugar es, al mismo tiempo, objeto de una razón global y de una razón local que conviven dialécticamente”.¹ El Estado se está enfrentando a nuevos retos irrenunciables y ambivalentes. Por un lado, a la demanda de una mayor participación territorial en aspectos de alcance internacional y

* Este documento también está publicado en el CD-Rom de Memorias del II Encuentro de Profesores Internacionales, publicado por la Universidad del Rosario, identificado con el ISBN No. 958-8225-18-3.

¹ Véase en Moncayo, Edgar. “Glocalización: Nuevos enfoques sobre el desarrollo regional en el contexto de la integración económica y de la globalización”, en *Revista Desafíos*, No. 7, Universidad del Rosario, 2002.

por el otro, a la petición continua de cesión de competencias que pertenecían tradicionalmente a los linderos nacionales.

Paralelamente, la dimensión de territorio se hace más profunda. Extiende su alcance y redefine su concepción de simple *contenedor* y trasciende a *contenido*². Se revitaliza el concepto de región, como una *estructura compleja e interactiva y de múltiples límites, donde el contenido define el contenedor*³. Sin ir más lejos, estos espacios se vuelven dinámicos, flexibles y movibles dentro de la estructura tradicional estatal. Los efectos derivados de la continua presión exógena hacen que estos territorios busquen fórmulas de interacción y control de estos flujos externos. Su importancia radica en que poco a poco estos espacios se han convertido en sujetos del escenario internacional⁴, y en palabras de Boisier “se convierten hoy en los actores privilegiados de la competencia internacional”. ¿Puede el Estado asumir este nuevo reto institucional?, ¿Abrirá su estructura a nuevas opciones políticas para la búsqueda de una inserción internacional desde las regiones? ¿Cómo pueden estos espacios (regiones) disuadir los efectos directos de la globalización?, ¿Se puede realmente salir en condiciones ganadoras, es decir, acoplarse a la cabeza y no a la cola de la cometa?⁵

Nuestro punto de partida, desde luego está ligado al concepto de región, y más específicamente al trabajo de Sergio Boisier. En definitiva, los efectos de la globalización no se pueden enfrentar si un territorio no está organizado, preparado y dispuesto a establecer estrategias de inserción acordes con sus necesidades y expectativas. Para el autor, *las Regiones Pivotales*, deben ser consideradas como las más aptas para *competir* en los nuevos escenarios. Es un territorio organizado, es decir, estructuralmente complejo. La complejidad es una condición necesaria para competir exitosamente en un escenario que es precisamente complejo y en el cual las reglas son también complejas⁶. A su vez, la región pivotal “es un territorio que contiene y expresa una cultura, capaz a su vez, de generar identidad y en consecuencia, capaz de solucionar virtuosamente la ecuación sociedad / territorio”⁷

² Boisier, Sergio. “La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi-estados-cuasi-empresas”, en *Revista Paraguaya de Sociología*, Año 28 # 32, 1991, p. 10.

³ Véase Boisier, “La gestión de las regiones..” p. 10.

⁴ Torrijos, Vicente. “La diplomacia centrífuga. Preámbulo a la política exterior de las regiones”, en *Revista Desafíos*, No. 2, Universidad del Rosario, I semestre de 2000, p. 19.

⁵ En términos de Boisier. Ver “El Desafío territorial de la globalización. Reflexiones acerca del sistema regional chileno”, ILPES, Documento 95/15, Serie de Investigación, 1995.

⁶ Boisier, Sergio “El Desafío territorial de la globalización. Reflexiones acerca del sistema regional chileno”, ILPES, Documento 95/15, Serie de Investigación, 1995, p. 4.

⁷ *Ibíd.*, p. 5.

En este orden de ideas, “la región debe incorporar en su propia gestión los siguientes elementos: *La Flexibilidad* (para aumentar el abanico de respuestas a las demandas del entorno), *La Velocidad* (para aprovechar oportunidades), *La Maleabilidad* (para disponer de una capacidad de adaptación estructural a los intersticios del entorno y a las características de su propio medio regional) y la *Imaginación creativa* (referida a “hacer más con menos”, que permita movilizar los recursos latentes en toda la comunidad)”⁸

La estrategia de inserción internacional desarrollada a partir del Estado en los años 90’s, actuando como contenedor, sin priorizar las necesidades de sus múltiples y diversos contenidos (subterritorios) y de una apertura externa basada en un sistema fordista de producción sin dar cuenta de los movimientos productivos internos, no fue promotora de condiciones de desarrollo al interior de las regiones. Este precedente es base ahora de la configuración de una “nueva categoría territorial y política, con pretensiones, además de convertirse en una nueva división administrativa, de convertirse en *actor del desarrollo*, es decir, *en un sujeto*”.⁹ A partir de allí, la lección es clara, la búsqueda de una adecuada inserción internacional sólo hace parte de uno de los múltiples medios para alcanzar un determinado fin, en este caso, el *desarrollo regional endógeno*.

En este contexto, la región como promotora del desarrollo regional, da cuenta de dos ramas que son interdependientes, congruentes y necesarias para alcanzar su meta. Este espacio territorial, toma la forma dual de *Cuasi – Estado y Cuasi Empresa*. El entendimiento de las implicaciones de cada una de estas formas y su conexión con la gestión internacional de las regiones serán el propósito explicativo a continuación.

La Región cómo Cuasi-Estado: opciones políticas de internacionalización

Esta dimensión tiene relación directa con las posibilidades político-administrativas de la región tanto en su relación directa con el Estado central, con las regiones contiguas con las cuales es posible asociarse, así como con su interacción política internacional. En primer lugar, se parte de la base que la región busca una mayor autonomía frente a las competencias de carácter central, en donde “los atributos del Estado son entregados de manera parcial”.¹⁰ Boisier enfatiza en la relación directa de esta transferencia con la “construcción social” de la región. Una la-

⁸ *Ibíd.*, p. 4.

⁹ Véase Boisier, Sergio, “Las gestión de las regiones en el nuevo orden territorial: cuasi-estados-cuasi-empresas”, 1991, p. 14.

¹⁰ *Ibíd.*, p. 14.

bor que inicia desde la base misma de la sociedad, en tanto construcción de un proyecto político que permita establecer los lineamientos, las expectativas y los móviles necesarios para que la región pueda constituirse en un *sujeto* promotor del desarrollo¹¹.

Las posibilidades político – administrativas de las regiones asociativas se dan en el ámbito de la coordinación de acciones, la construcción de proyectos de inserción internacional conjuntos y el apalancamiento mutuo entre regiones que permita el aumento de la competitividad y la capacidad financiera y acumulativas de tales regiones asociativas.

En cuanto a su interacción política internacional, podríamos entrar a contemplar directamente la definición establecida por Torrijos de “*diplomacia centrífuga*”, esto es una diplomacia que se aleja del centro estatal y que podría definirse como aquel conjunto de iniciativas exteriores de tipo político, social, económico y cultural, etc., diseñadas, emprendidas, reguladas y sostenidas por colectividades territoriales (las regiones) que proclaman y despliegan una capacidad de actuación propia¹². En efecto, en la actualidad, las regiones más avanzadas están adelantando incluso sus propias estrategias internacionales, una especie de *paradiplomacia o política interméstica*, tendiente a asegurar recursos económicos y a forjar alianzas con otras regiones.¹³

Sin embargo, vale la pena aclarar que esta región entendida como “*sujeto de relaciones internacionales*, no se constituye necesariamente en un desafío a los núcleos tradicionales de poder”¹⁴. De hecho, la experiencia de las regiones ganadoras¹⁵ se basa en la “sinergia y la complementariedad entre las políticas regionales, las de sus respectivos estados nacionales y las comunitarias”.¹⁶ Esta claro entonces, que lo que se desea es una región que pueda introducir una agenda internacional dentro de sus competencias y que este acorde con la política nacional Estatal. Desde luego, para que esta complementariedad se genere es necesario abrir “ventanas de autonomía regional que habiliten a la población para el diseño, manejo y reformulación de políticas exteriores regionales”.¹⁷

¹¹ *Ibid.*, p. 15.

¹² Véase Torrijos, *op. cit.*, p. 20.

¹³ Cooke, Philip y Morgan, Kevin, *The associational Economy, Firms, Regions and innovation*, Oxford, Oxford University Press, 1998, en Moncayo Jiménez, Edgar, *op. cit.*, p. 78.

¹⁴ Torrijos, *op. cit.*, p. 19.

¹⁵ El autor se refiere a las regiones de Baden–Wurtemberg (Alemania) y Rhone Alpes (Francia).

¹⁶ Moncayo Jiménez, Edgar, “Glocalización: nuevos enfoques teóricos sobre el desarrollo regional (sub nacional) en el contexto de la integración económica y la globalización”, en *Revista Desafíos*, No. 7, II semestre de 2002.

¹⁷ Torrijos, *op. cit.*, p. 22.

La utilidad de este escenario tiene relación con los elementos enunciados anteriormente, la *flexibilidad o la maleabilidad*. Es decir, intentar recoger y administrar las demandas del entorno, ya sean de carácter interno o externo, y adaptarse estructuralmente a los cambios del mismo. En otras palabras, lo que debe buscar la región es utilizar los recursos disponibles para enfrentar las presiones derivadas de la globalización y aprovechar todos los elementos potencializadores de su imagen en el sistema internacional.

Algunos de los aspectos positivos de una “proactiva gestión internacional de las regiones”, referidos por Torrijos son los siguientes:

1. La superación de la zona fronteriza de la región, mediante la aproximación a todo tipo de redes para el desarrollo social interno.
2. El abordaje de nuevos espacios y mecanismos de negociación de acuerdo con circunstancias cambiantes, En cuanto a contenidos (reglas de juego), Técnicas (respecto a problemas específicos: medio ambiente, migraciones, biodiversidad, etc.), Formatos (Listas de compromiso o normas, sobre aquello que es necesario emprender), y consultas o concertación.
3. El despliegue de una intensa actividad de relieve internacional.
4. El fomento del asociamiento interno e internacional.
5. La sistematización de la agenda internacional (con base en principios flexibles de gestión exterior)
6. Identificación del grado de vulnerabilidad y sensibilidad (determinando los escenarios de expansión o contracción).
7. La construcción de su Política Exterior a través de un amplio proceso de consenso y participación ciudadana.
8. La elaboración de un pormenorizado programa de cooperación internacional a escala estatal y gubernamental.¹⁸

La región como Cuasi-Empresa: la dimensión estratégico- desarrollista

Nuevamente, la región como *sujeto* del propio desarrollo, debe garantizar la sostenibilidad y la proyección en términos económicos de su territorio en un escenario incierto y con múltiples cambios. A esto *Druker* introduce: “*Una organización será eficaz, incluso de modo ineficiente, sólo si funciona como institución autónoma y sobre todo como una empresa, sea de propiedad privada o nacionalizada*”.¹⁹ A lo que seguidamente Boisier complementa con la aplicabilidad del concepto de *gestión*

¹⁸ Véase Torrijos, *op. cit.*, pp. 33-35.

¹⁹ Véase Boisier, *op. cit.*, p. 15.

del desarrollo regional, apoyado en los presupuestos del ILPES: “*La planificación es la antítesis de negligencia respecto del futuro*”.²⁰

Los retos para la región como cuasi – empresa se basan en múltiples cambios que reafirman la importancia de la gestión local. El primer cambio, que es de carácter gradual, presente en algunos territorios concretos, consiste en el paso de un régimen de producción fordista (esto es producción en masa rígidamente estructurado) a un régimen basado en la acumulación flexible o posfordista.²¹ Según este enfoque “en estos nuevos modelos productivos interactúan tres dimensiones: estructura industrial (intensiva en pymes), instituciones y cultura local (capital social) y organización interna de las firmas”.²²

En efecto, el último estudio de la CEPAL: “*La calidad de la inserción internacional de América Latina y el caribe en el comercio mundial*” es enfático en aclarar durante todo el texto que “es necesario aumentar progresivamente el grado de procesamiento local de los recursos naturales, que permitan agregar valor a lo largo de la cadena de producción... esto sólo se puede lograr por medio de una mayor cooperación entre empresas locales y transnacionales, incluida la incorporación de *pymes* a la cadena productiva, mediante diversos esquemas de asociación empresarial y la formación de aglomeraciones productivas (*clusters*)”.²³

El segundo cambio se ha caracterizado por el acercamiento a los sistemas productivos locales; “tiene que ver con cómo el colectivo de empresas interactúan con el ambiente social, cultural y geográfico en el que se está inserto. Estas interacciones que van más allá de los aspectos económicos, se relacionan con la confianza y con el aprovechamiento del conocimiento tácito”.²⁴ Así las cosas, la región ya tiene algo presente: es un organismo productivo, socialmente construido y debe buscar la fórmula adecuada para articular todos los actores en busca de una sostenibilidad económica que conduzca al desarrollo. Esto puede ser mediante las últimas recomendaciones *cepalinas: la formación de aglomeraciones, clusters o redes (networks)*

A su vez, según Boisier, en tanto empresa, la región tiene diferentes tareas para definir el núcleo de su desarrollo productivo. En primer lugar, como organización empresarial debe decidir qué producir y dónde vender,

²⁰ *Ibíd.*, p. 19.

²¹ Véase Moncayo, *op. cit.*, p. 61.

²² *Ibíd.*, p. 61.

²³ Comisión Económica para América Latina, “*La calidad de inserción internacional de América Latina y el caribe en el Comercio Mundial*”, Santiago de Chile, Capítulo II, p. 2.

²⁴ Véase Moncayo, *op. cit.*, p. 62.

detectar los nichos de mercado de acuerdo a su perfil productivo, prestar mayor atención a sus *ventajas comparativas dinámicas* e incorporarse a redes internacionales de producción, mercados y tecnología.²⁵

En segundo lugar, debe tener un *banco de proyectos y financiamiento*, utilizando todas las fuentes posibles, tanto nacionales como internacionales. Asimilar una *gestión estratégica de largo plazo* en donde se pueda prever el cambio en las ventajas comparativas dinámicas.²⁶ En tercer lugar, debe dar cuenta de sus *recursos humanos y la generación de empleo*, basada en la consolidación de una mano de obra no de bajo costo, entrenada, flexible y con mentalidad empresarial.²⁷ Esto para Boisier es: “el basamento económico clave para la competitividad internacional de las regiones”; y en cuarto lugar, la región debe avanzar en la creación de su *imagen corporativa* y en su *promoción*. Es necesario salir a competir, desarrollar una imagen basado en una sólida identidad regional y en una defensa permanente de la singularidad de los productos.²⁸

Podríamos concluir, en primera instancia, que *esta doble visión contemporánea de la gestión regional: cuasi-estado / cuasi-empresa* incluye elementos inherentes a la internacionalización de los territorios con características políticas y económicas. La inserción se plantea de una forma distinta, intenta establecer un basamento local, participativo y territorial. Desliga las concepciones tradicionales de gestión del Estado y propende por un modelo invertido, con fuertes lazos locales y con alta referencia en el individuo como sujeto asociado a un territorio y a su desarrollo en él: ***allí reside el reto.***

La Región Colombiana como Cuasi-Estado: su marco de acción internacional

El centralismo es la característica tradicional de la formulación de la Política Exterior Colombiana. Por mandato constitucional es el Presidente el encargado de dirigir las relaciones internacionales y junto con la comisión asesora de Relaciones Exteriores diseñar los rasgos esenciales de su política gubernamental. Por su parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores es el encargado de la “orientación, coordinación y ejecución de la política exterior, bajo la dirección del jefe de Estado”.²⁹

²⁵ Véase Boisier, *op. cit.*, p. 16.

²⁶ *Ibid.*, p. 16.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*, p. 17.

²⁹ Ministerio de Relaciones Exteriores, “*Actuar en el Mundo: La Política Exterior colombiana frente al siglo XXI*”, 1994, Anexo A. 3.

Según el Ministerio de Relaciones Exteriores, Colombia se presenta en el escenario internacional como “un interlocutor y protagonista y no como simple espectador, aprovechando para el país las oportunidades de progreso y bienestar que nacen de la actual economía mundial... por ello los objetivos centrales de la política exterior colombiana pueden resumirse en tres: autonomía; paz y desarrollo; integración y concertación”.³⁰ A su vez, la última reestructuración del Ministerio introdujo un nuevo criterio para su desempeño: “El énfasis en la necesaria coordinación entre los diversos actores que en campos específicos contribuyen a la ejecución de políticas sectoriales que se proyectan al exterior con el fin de establecer la coherencia indispensable con la política internacional del país”.³¹

Sin embargo, estas pretensiones y nuevos criterios incluidos en la formulación de la política exterior se ven opacados por el contexto real en el que se desenvuelven. Contrario a lo esperado el ministerio ha experimentado “una reducción de su capacidad para ejercer la función coordinadora de la política exterior y de ser protagónico en el manejo de los aspectos más sensibles de la agenda, así como también una disminución drástica de espacios públicos dentro de los cuáles se debate la política exterior, y el traslado de su discusión a otras latitudes, como Estados Unidos”³² En efecto, en la actualidad asistimos entonces a “un predominio de procesos cerrados y excluyentes de toma de decisiones, en los que no tienen participación algunos estamentos del sector público, entre ellos el Congreso de la República, ni actores de la sociedad civil”.³³

Cabe recordar la formulación de la política exterior durante el periodo Pastrana. El Plan Colombia fue “redactado por un pequeño grupo de funcionarios, en donde su primera versión circuló directamente en el Congreso de Estados Unidos. Semanas después, el Plan siguió su propio curso en EE.UU. y en Colombia, pero lo esencial es que en un comienzo era un plan de gobierno que ni siquiera había pasado por el consejo de ministros”.³⁴ Esto sólo refuerza la idea de la continuidad de una política exterior de naturaleza vertical, carente de consenso y coordinación interinstitucional y que sin duda tiene efectos directos sobre los territorios del país.

En este panorama, la región como *sujeto de relaciones internacionales* ve limitada todas sus posibilidades de acción, inclusive como miembro activo en la formulación de la política exterior bajo el esquema tradicional Estatal.

³⁰ *Ibid.*, Introducción, xxi.

³¹ *Ibid.*, Anexo A. 3.

³² Ardila, Martha; Cardona, Diego; Tickner Arlene; “El Análisis de la Política Exterior colombiana: lugares comunes y grandes silencios”, en *Prioridades y Desafíos de la Política Exterior Colombiana*, Editorial Friedrich Ebert Stiftung, 2002, p. 18.

³³ *Ibid.*, p. 30.

³⁴ Cardona, *op. cit.*, p. 71.

Como anota Torrijos, “la *diplomacia introspectiva* ha significado el desconocimiento de toda una serie de actores y factores intermedios, o sea, de carácter regional, que ha hecho de la política exterior un ejemplo excluyente e irresponsable de formulación”.³⁵ Y siguiendo su línea de análisis, “en la constitución de 1991, las regiones pueden desarrollar cierto tipo de acción exterior (de índole comercial) encauzada (únicamente) a fortalecer la ya citada inserción del Estado en el nuevo orden global”.³⁶ Así las cosas, “las regiones sólo pueden participar en la política exterior dirigiendo sus acciones a robustecer la inserción del Estado en el nuevo orden económico global exhibiendo siempre un comportamiento *unidireccional* (mercantil) y *centrípeto* (subordinado al centro)”.³⁷

A pesar de que la constitución en su artículo 287 sostiene que las “entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la constitución y la ley; y que en tal virtud tienen derecho a gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y participar en las rentas nacionales”, en ninguna de sus competencias, ya sean de carácter departamental, municipal o especial, se abre la posibilidad de crear una agenda de características internacionales que pueda por algún canal ser incluida entre los insumos básicos para formulación de la Política Exterior en el respectivo Ministerio. Esto implica una desarticulación básica entre los principios orientadores de la política exterior (*paz y desarrollo*) y la competencia primordial de las Entidades Territoriales (*planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio*).

El carácter un tanto contradictorio, pero positivo a la luz de este análisis, del artículo 289 de la Constitución Política, autoriza a los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas a adelantar *directamente* con la entidad territorial limítrofe al país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente. Pese a lo anterior, pocos han sido los avances que se han concretado, considerando el limitado margen de acción que poseen actualmente las autoridades departamentales y municipales, así como la recurrente carencia de recursos presupuestales necesarios para la realización de los loables fines de la gestión fronteriza. Esto claramente evidencia un desequilibrio entre las entidades territoriales que se encuentran en zonas

³⁵ Véase Torrijos, *op. cit.*, p. 39.

³⁶ *Ibid.*, p. 39.

³⁷ *Ibid.*

fronterizas y entre quienes están alejadas de estos puntos limítrofes, no cobijados por el artículo 289.

Simultáneamente el artículo 337 de la C.P. consagra que “*la ley podrá establecer para las zonas de frontera, terrestres y marítimas, normas especiales en materias económicas y sociales tendientes a promover su desarrollo*”. Con todo, la Ley 191 de 1995, consagra un régimen especial para estas zonas, es decir, prevee un tratamiento acorde con las condiciones particulares que en materia social, económica, ambiental y de desarrollo, poseen estos territorios, al tiempo en que faculta al Congreso de la República para expedir normas especiales que propicien su modernización y progreso.

No obstante, si bien la intención en la expedición de ésta Ley ha sido positivamente reconocida, la misma presenta en su aplicación una marcada deficiencia por su redacción amplia, dejando al margen la especificidad y particularidad de cada uno de los territorios fronterizos, así como la necesaria participación de las comunidades destinatarias haciendo inviable su materialización. Sumado a esto, algunas entidades territoriales se han caracterizado por la ausencia de liderazgo y voluntad política para asumir como propia la posibilidad de desarrollo fronterizo que les ha sido otorgada por mandato constitucional. No ha existido una petición o propuesta de reforma por parte de las mismas para generar un cambio en la forma, en los recursos y en la ejecución de la política fronteriza gestionada hasta hoy.

Ahora bien, con el documento CONPES No 3155 de 2002, elaborado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, se establecen los lineamientos de la Política de Integración y Desarrollo Fronterizo, a través de la cual se busca generar las referidas estrategias especiales para fomentar la integración y el desarrollo socioeconómico de dichas regiones, fortaleciendo la presencia del Estado colombiano en las ZF,³⁸ en las UEDF³⁹ y las ZIF.⁴⁰

³⁸ *Zona de Frontera –ZF–*, son aquellos municipios, corregimientos especiales de los departamentos fronterizos, colindantes con los límites de la República de Colombia, y aquellos en cuyas actividades económicas y sociales se advierte la influencia directa del fenómeno fronterizo. Ley 191/94 Fronteras.

³⁹ *Unidad Especial de Desarrollo Fronterizo-UEDF–*, comprende aquellos municipios, corregimientos especiales y áreas metropolitanas pertenecientes a las ZF, en los que se hace indispensable crear condiciones especiales para el desarrollo económico y social mediante la facilitación de la integración con las comunidades fronterizas de los países vecinos, el establecimiento de las actividades productivas, el intercambio de bienes y servicios, y a la libre circulación de personas y vínculos. Ley 191/94 Fronteras.

⁴⁰ *Zonas de Integración Fronteriza –ZIF–*, son aquellas áreas de los departamentos fronterizos cuyas características geográficas, ambientales, culturales y/o económicas, aconsejen la planeación conjunta de las autoridades fronterizas, en las que de común acuerdo con el país vecino se adelantarán las acciones que convengan para promover su desarrollo y fortalecer el intercambio bilateral e internacional. Ley 191/94 Fronteras.

En contraste con la escasa o nula participación de los sectores involucrados en la expedición de la Ley 191 de 1995, el proceso liderado por el CONPES ha tenido una manifiesta participación de las comunidades y entidades territoriales de los respectivos departamentos fronterizos. Se considera que los propósitos de integración y desarrollo fronterizo pertenecen eminentemente a la competencia de las diferentes entidades del Estado y se crea la Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo – CIIDEF, con el objetivo de coordinar y orientar el manejo y ejecución de la política de fronteras.

Paralelamente, el proceso de integración fronteriza impulsado por el Gobierno colombiano y los países vecinos está marcado por la problemática del conflicto interno, que se expresa en la presencia de actores político-militares, como las guerrillas, los paramilitares, el narcotráfico y las fuerzas armadas, creando en las zonas fronterizas una situación dramática de desplazamiento, violencia, pobreza y desarraigo territorial. La seguridad fronteriza se ha convertido en un tema prioritario en las relaciones de Colombia con los países limítrofes, convirtiéndonos en foco de inestabilidad regional.

Con el propósito de alcanzar una solución eficiente y acertada para la situación anteriormente descrita, el Gobierno Nacional ha planteado una estrategia integral de seguridad y promoción de desarrollo fronterizo, a través de acciones coordinadas entre los niveles central, regional, local, la sociedad civil y el sector privado. Estrategia denominada *Plan de Seguridad, Soberanía y Desarrollo en las Fronteras*, cuya coordinación será responsabilidad de los Ministerios de Relaciones Exteriores y el de Defensa. Siendo este un proceso relativamente reciente, cualquier evaluación al respecto de sus logros es temprana. Basta decir que el desarrollo del Plan tendrá tres tipos de actividades generales: “en primer lugar, la concertación con las comunidades de frontera sobre las necesidades más apremiantes que tengan soluciones a corto plazo; en segundo lugar, la definición de compromisos por parte de las entidades centrales y regionales en cuanto a las necesidades previamente concertadas; y en tercer lugar, la ejecución y seguimiento permanente de tales acciones”.⁴¹

Todo esto resalta la importancia que tiene el lograr un reconocimiento de la naturaleza del problema de desarrollo fronterizo, y con esto, el carácter particular de las políticas que se deben adoptar. Es necesario poner de manifiesto las especificidades regionales para evitar seguir legislando sobre el fenómeno fronterizo de una manera homogénea. En

⁴¹ Véase: “Lineamientos Generales del Plan de Seguridad, Soberanía y Desarrollo Social en las Fronteras”, Presidencia de la República, Red Seguridad Social, marzo de 2003, p. 3.

este sentido, el desarrollo fronterizo será una realidad si las regiones de frontera asumen el liderazgo en la aplicación de las estrategias de desarrollo fronterizo adoptadas por el Gobierno, mientras construyen nuevas medidas y razonamientos que contribuyan a la concreción de sus aspiraciones regionales, permitiéndoles ser parte en la construcción de su propio progreso y no simples *espectadores* de su desarrollo.

Todo lo anterior permite inferir que si las entidades territoriales fronterizas pueden emprender acciones gubernamentales hacia el exterior para buscar opciones de desarrollo regional (*diplomacia centrífuga entre regiones*), el mismo derecho debe ser reconocido a las demás entidades territoriales. Esto nos lleva a un inevitable cuestionamiento ¿Cómo pueden las entidades territoriales (regiones) formular una agenda de *Política Exterior Regional* en este contexto? Y ¿Cómo incluir sus demandas al sector central?

Retomando a Torrijos, el Estado ha sido *anacrónico y parálítico*, en tanto no ha sido capaz de percibir, ni asumir su propia estructura territorial; no ha comprendido la interrelación entre objetivos nacionales y el papel del territorio y no se auto identifica como un ente que labora en dos planos distintos: El Estado Nacional y los Cuasi – Estados Regionales. En pocas palabras, su política exterior aún funciona sobre los parámetros territoriales de *contenedor* y no sobre los de *contenido*. Según Morelli, esta situación es producto del “temor del Estado a una dispersión de la unidad estatal que relega a segundo plano cualquier consideración sobre la autonomía territorial”⁴² y cómo anota Manjarrés: “El Estado no ha logrado dotarse de las herramientas necesarias para que las regiones participen activamente en la creación y ejecución de sus propias políticas exteriores”.⁴³

Los procesos planteados requieren de cierta progresividad para su trámite, sobre todo aquellos que hacen a la reglamentación constitucional sobre ordenamiento territorial, cuya ley orgánica seguimos esperando después de 10 años de su trámite inicial. La reglamentación a que hacemos mención presenta graves dificultades políticas para su trámite, habida cuenta de las nuevas circunscripciones electorales que quedarían delimitadas por el proceso de regionalización del territorio. Sin embargo, la ausencia de la ley orgánica no puede constituirse en un obstáculo a nuevas opciones que se construyan desde las sociedades regionales, que pueden pasar

⁴² Morelli, S. “La autonomía territorial en Colombia. Balance y perspectivas cuatro años después de su proclamación”, Universidad Externado de Colombia, 1996, en Torrijos, *op. cit.*, p. 42.

⁴³ Manjarrés Ariza, J.A. “La política exterior de las regiones. El Caso del Caribe Colombiano”. Tesis dirigida por Vicente Torrijos para optar por el título de especialista en Alta Dirección del Estado, ESAP, en Torrijos, *op. cit.*, p. 42.

por una iniciativa legislativa de origen ciudadano, mediante la cual se suprime el artículo constitucional que liga la creación de regiones como entidades territoriales a la existencia de la ley de regionalización.

Las entidades territoriales colombianas podrían en todo caso asumir el primer paso en la construcción de regiones, a partir de la constitución de las regiones administrativas y de planificación, de manera tal que al momento de la expedición de la ley o de la supresión de su existencia como prerrequisito a la construcción regional, se den avances más rápidos y más significativos en el proceso de su construcción como entidades territoriales.

Las acciones mencionadas deberían estar acompañadas de una reforma constitucional que adicione a las competencias territoriales la posibilidad de construir y gestionar agendas exteriores para todas las regiones, más allá de las restricciones actuales a la formulación y manejo de la política exterior. Tal posibilidad implica una redefinición del proceso de toma de decisiones en la formulación de la política exterior colombiana, ahora consultada y consensuada con las entidades territoriales, más horizontal, democrática y realista.

El primer paso puede ser la reforma a la ley que establece la composición de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, que debe representar, no solo a los Ministerios y a las entidades de carácter sectorial, sino que debe integrar a las entidades territoriales, buscando vincular de manera coherente la relación territorio / sistema internacional.

Las dinámicas que emergen son mucho más veloces que los trámites legales y constitucionales necesarios para constituir agendas internacionales de carácter regional. Los efectos de nuestra actual política exterior cerrada profundizan las desigualdades, las insatisfacciones sociales y la incertidumbre de las comunidades locales. Este nuevo mecanismo garantizaría la consolidación de un proceso democrático hacia adentro y hacia fuera del territorio. Hacia adentro (para las regiones) significa la construcción de una política exterior a través de un amplio proceso de consenso y participación ciudadana. Hacia afuera (para el Estado) resulta indispensable no solo para evitar fracturas internas sino para fortalecer su capacidad negociadora.

El segundo paso, consiste en la construcción paralela de una agenda internacional para el desarrollo regional. Para esto, las Entidades Territoriales deben realizar un programa de cooperación internacional. En este sentido deben abandonar el esquema vertical de ayuda, de arriba hacia abajo, esperando los condicionamientos de los organismos externos y adaptando sus políticas a los requerimientos de los mismos. Un adecuado programa de cooperación debe partir de las necesidades básicas locales, de sus iniciativas ciudadanas y del conocimiento pleno de los beneficios directos que

esto trae a la población. Aunque se cuenta con la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional -ACCI- cuya misión consiste en aumentar la calidad del diseño de los proyectos a ser desarrollados con recursos de la cooperación internacional, apoyar a las entidades nacionales y territoriales en la constitución de puntos focales (instancias de interlocución con la comunidad internacional), y promover la creación de una cultura de esta cooperación en Colombia, el trabajo desarrollado por ella no refleja una política específica que promueva el desarrollo de las regiones.

La ACCI funciona como un esquema de servicios que responde a la demanda de los Departamentos y Municipios, pero carece de una estrategia sólida y articulada que le permita conocer, promover y potencializar las posibilidades del desarrollo regional a partir de la cooperación técnica internacional. En este sentido la Agencia carece de instrumentos que la acerquen a las entidades territoriales, dejándolas un poco a su suerte o a la iniciativa de tales gobiernos sin llegar con ello a cumplir plenamente con las obligaciones que la ley le establece.

Esta situación nos permite entender, por un lado, que son las entidades territoriales las responsables de asegurar el cumplimiento de los organismos o las agencias que son creadas por el Estado para asegurar la vinculación de sus territorios en el escenario internacional. Si la ACCI es refractaria, poco propositiva y pasiva frente a su misión, son los directamente involucrados los que tienen el deber de despertar su función y abogar por su reestructuración. Desde luego, y a su vez, son los funcionarios de estas agencias gubernamentales quienes deben propender por un acercamiento directo con las entidades territoriales y ayudar a diagnosticar los elementos articuladores de la cooperación internacional con el desarrollo regional. Para esto es necesario el despertar conjunto de los ejecutores de política pública en ambas esferas de la decisión.

La Región Colombiana como Cuasi-Empresa: su marco de acción internacional

Recapitulando, la última recomendación de la CEPAL y la tendencia establecida por analistas y teóricos y por las regiones que en el escenario internacional se han catalogado como “ganadoras” analizaremos la situación colombiana en términos de tareas realizadas y tareas pendientes:

a. Estabilización Fiscal

“En materia fiscal, el nivel central departamental, cerró el periodo 1999-2001 con un superávit operacional del 0,37% del PIB, luego de registrar déficits en los años anteriores. Este superávit obedece a los

menores gastos, especialmente de funcionamiento como consecuencia de los programas de saneamiento fiscal. A pesar de que este saneamiento se ha financiado con endeudamiento. En promedio en los últimos tres años los ingresos crecieron a una tasa de 4,8% y los gastos se redujeron en un poco más de 0,5%”.⁴⁴

“En términos de la ley 617 de 2000, los resultados de la evaluación fiscal realizada por el DNP establece que 24 departamentos cumplieron con los límites de gasto, no obstante la tendencia generalizada a sanear el déficit, y recuperar la capacidad de pago, en detrimento de indicadores como la magnitud de la deuda y el bajo margen de inversión con recursos propio”.⁴⁵

De los análisis realizados en el documento CONPES podemos inferir que la aplicación de las medidas de saneamiento presupuestal han mejorado la posición fiscal de los departamentos cumpliendo con la tarea de estabilización necesaria para el desarrollo económico departamental. Sin embargo, las medidas adoptadas no se han acompañado de estrategias que permitan mejorar la capacidad tributaria de las economías departamentales, superar los problemas de endeudamiento y fortalecer la capacidad de gestión de los Estados regionales en términos de fomento y desarrollo económico.

b. Funciones de desarrollo económico

“Con respecto a las funciones de desarrollo económico, los instrumentos para desarrollarlas no están suficientemente claros. Si bien algunos departamentos han venido trabajando en temas asociados con este propósito como es el caso de los planes exportadores, la organización de *clusters* y cadenas productivas entre otros, no se encuentran estrategias orientadas a desarrollar las posibilidades y vocaciones de los municipios que les permitan consolidar ambientes competitivos, nuevos mercados, articulación de los procesos de educación, ciencia y tecnología, con los procesos productivos y generar habilidades para articular bajo enfoques más integradores programas y proyectos que apunten al desarrollo económico de la región en el actual contexto de globalización”.⁴⁶

El estudio del DNP “Construcción para un futuro de Colombia desde sus territorios” establece que desde diversas entidades territoriales se están impulsando cadenas productivas, *clusters*, y otros proyectos que se encuentran en etapa de gestación. Las actividades productivas asociadas a tales iniciativas se centran en las actividades agrícolas en café, banano, cacao,

⁴⁴ Consejo Nacional de Política Económica y Social, “Estrategias para el fortalecimiento integral de los departamentos. Versión preliminar, Bogotá, Marzo de 2003.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 7.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 6.

palma africana, guadua, flores, caña, horticultura entre otros; agroindustria, cárnicos y piscicultura; artesanías en cuero y marroquinería; biotecnología y biocomercio; electrónica, informática y tecnología avanzada; servicios logísticos; energía, metalmecánica y minería; petroquímicos y plásticos.

Todo lo anterior nos muestra el interés y la responsabilidad con que las entidades territoriales vienen asumiendo la tarea de desarrollo económico regional. Aunque las iniciativas se encuentren en proceso de construcción es un síntoma alentador el observar la dinámica y la diversificación de sectores y productos presentes en la composición de las economías departamentales.

c. Creación de base tecnológica

Se han identificado municipios y ciudades en las cuales se podrían ubicar ciudades del conocimiento, tales como los distritos de la costa caribe, Manizales, Tumaco, Pamplona, Calarcá, Barragán, Marsella, Jamundí, Yumbo, entre otros, y se subraya la inclusión de servicios logísticos, de conocimiento, y de industria tecnológica y de *software*, como proyectos claves para el desarrollo regional. Sin embargo, subsisten problemas a nivel de cantidad de recursos disponibles para financiar este tipo de iniciativas, observándose que a pesar de los avances efectuados, los posibles lugares del conocimiento se encuentran concentrados en las regiones tradicionalmente industriales que concentran la mayor parte de las recursos económicos, dejando de lado a la mitad del territorio nacional, constituido por los llamados nuevos departamentos.

La incidencia de las políticas nacionales de nivel *mesoeconómico* que favorecen la competitividad de los territorios, entre ellas la de ciencia y tecnología, la infraestructura vial y la de conectividad para el desarrollo de la informática, se sitúan en un nivel medio bajo en su impacto en el desarrollo económico de los departamentos. Así lo reporta la encuesta “Para la construcción de una visión nacional de desarrollo con enfoque territorial”. En ella, el 61% de los encuestados considera que la política de ciencia y tecnología ha arrojado bajos resultados para el desarrollo de los territorios. De la misma manera, el 76% de los actores de los departamentos expresaron que la contribución de la política de infraestructura vial ha sido entre media y nula. En telecomunicaciones, el 72% reportó un avance de la política en el desarrollo de los departamentos así como en la conectividad para el desarrollo de la informática.

Es necesario resaltar que las entidades territoriales reclaman como políticas propias las relativas a la ciencia y tecnología y la conectividad, mostrando que las entidades territoriales desean y requieren tener mayor

incidencia en la formulación de tales políticas estatales que siguen siendo diseñadas e implementadas de forma vertical desde el sector central.⁴⁷

El Estado colombiano es consciente de la importancia que la política de ciencia y tecnología tiene para el mejoramiento de las condiciones de competitividad y las posibilidades de inserción de las regiones en el contexto internacional, pero se observa que tales instrumentos se encuentran todavía en construcción en la mayoría de los departamentos.

d. Fomento de la capacidad exportadora –CARCE's–

Los comités asesores regionales (CARCE's), se crearon mediante la ley 7 de 1991, con el fin de servir de interlocutores entre la región y el Gobierno Nacional para la promoción de la cultura exportadora, el crecimiento de las exportaciones regionales y la búsqueda de la competitividad sistémica de la región. Sobre este aspecto existen dos visiones: la central expresada por el CONPES y la regional manifestada por los actores departamentales.

El CONPES afirma: “Aunque a la fecha se han creado 32 CARCE's, se requiere mayor liderazgo para su fortalecimiento y consolidación por parte de las autoridades departamentales. Esto implica capacitación, firma de convenios de cooperación interinstitucional, implementación y gestión de los planes estratégicos exportadores regionales formulados y la creación de incentivos y/o beneficios de competencia local para atraer inversión regional, nacional e internacional”.⁴⁸ La anterior afirmación contrasta con la encuesta del DNP,⁴⁹ en la cual se señala que más de la mitad de los actores de los departamentos consideran que la política de exportaciones si ha favorecido a los territorios a impulsar su desarrollo.

La existencia de dos visiones antagónicas nos muestra como el sector central no valora los esfuerzos realizados por las entidades departamentales en el desarrollo del plan exportador, olvidando que una política de tal dimensión requiere, para tener efectos observables, de una visión de largo plazo y de incentivos **reales** que permitan generar impactos a nivel del conjunto de la economía. Así las cosas, los CARCE's se han restringido a una mera actividad de promoción de exportaciones desde una base industrial existente, olvidando que las regiones ganadoras deben detectar nichos de mercados, especializar las producciones e introducir la cultura como valor agregado. Las regiones no han podido decidir ni qué producir ni dónde vender.

⁴⁷ Departamento Nacional de Planeación, “*Construcción para un futuro de Colombia desde sus territorios*”, Bogotá, p. 37.

⁴⁸ CONPES, *op. cit.*, p. 26.

⁴⁹ DNP, *op. cit.*, p. 22.

e. Dinámica de las economías departamentales

El análisis de las economías regionales muestra grandes niveles de concentración de la riqueza. El triángulo de oro, conformado por Antioquia, Valle del Cauca y el conjunto del Distrito Capital – Cundinamarca, representa el 55% del PIB nacional. El estudio del CRECE establece que “El valor máximo es 60 veces superior al valor mínimo, dejando por fuera de la dinámica económica nacional a departamentos como Chocó, Caquetá y algunos nuevos departamentos en el oriente colombiano”.⁵⁰

La centralización de la riqueza señalada por el CRECE puede ser explicada por la mayor capacidad tributaria en las principales ciudades, al igual que la concentración de los servicios financieros y las captaciones en ciudades como Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla. De esta manera los recursos necesarios a la inversión que se derivan de la posibilidad que el Estado tiene de invertir en sectores estratégicos para la inversión en infraestructura económica y social, y el interés del sector privado en destinar sus recursos de inversión en actividades productivas rentables, son orientados únicamente a un conjunto de territorios, que de por sí ya concentran la mayor cantidad de recursos en infraestructura, servicios, mano de obra calificada y acceso a mercados.

f. Las tareas del Estado

Los análisis realizados muestran como el estado colombiano asume una función proactiva frente al proceso de inserción de las regiones, ilustrada por las diferentes políticas y estrategias para estabilizar las economías departamentales, liberar recursos para el desarrollo económico, impulsar la creación de centros y territorios con base tecnológica y científica y mejorar la capacidad exportadora de sus entidades territoriales. Sin embargo la tarea a acometer es de largo plazo, por lo cual se requiere continuar y profundizar los esfuerzos iniciados a fin de descubrir la vocación económica de los departamentos, identificar las actividades en las cuales la competitividad de nuestros productos sea más fuerte, estableciendo qué producir, qué vender y cómo hacerlo.

En palabras de Boisier “La lógica del mercado no funciona con criterios territoriales sino con criterios de rentabilidad microeconómica que producen efectos sobre el territorio de magnitud y direccionalidad siempre discutibles desde un punto de vista social. Por tanto es el Estado el que tiene la obligación irrenunciable de hacer explícito el escenario territorial y socialmente deseable a fin de contrarrestar el puro resultado del mercado.

⁵⁰ Centro de Estudios Regionales, Cafeteros y Empresariales. “Dinámicas socioeconómicas del espacio colombiano”, Manizales, 1999, p. 100.

Bibliografía

- ARDILA, Martha, CARDONA, Diego, TICKNER, Arlene, *El Análisis de la Política Exterior Colombiana: lugares comunes y grandes silencios*, FESCOL, Bogotá, 2002.
- BOISIER, Sergio, “*El Desafío Territorial de la Globalización. Reflexiones acerca del sistema regional chileno*”, ILPES, Santiago de Chile, 1995.
- _____, “La gestión de las Regiones en el Nuevo Orden Mundial: cuasi-estados – cuasi-empresas”, *Revista Paraguaya de Sociología*, Santiago de Chile, No. 2, Año 28, 1991.
- CARDONA, Diego, “La política exterior de la administración Pastrana (1998-2002). Hacia una evaluación preliminar”, *Revista Colombia Internacional*, No. 53, Universidad de los Andes, Bogotá, 2002.
- CEPAL, *La Calidad de inserción internacional de América Latina y el Caribe en el Comercio Internacional*, CEPAL, Santiago de Chile, 2002.
- CONPES, “Estrategias para el fortalecimiento integral de los Departamentos”, Versión Preliminar, CONPES, Bogotá, 2003.
- COOKE, Phillip, y MORGAN, Kevin, *The Associational Economy, Firms, Regions and Innovation*, Oxford University Press, Oxford, 1998.
- CRECE, *Dinámicas socioeconómicas del espacio colombiano*, CRECE, Manizales, 1999.
- Departamento Nacional de Planeación, *Construcción para un futuro de Colombia desde sus territorios*, DNP, Bogotá, 2003.
- MANJARES Ariza, J.A, “La Política exterior de las regiones. El caso del Caribe Colombiano”, Tesis Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá, 1998.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, *Actuar en el mundo: La política exterior colombiana frente al siglo XXI*, Ministerio de Relaciones Exteriores, Bogotá, 1994.
- MONCAYO, Edgar, “Glocalización: Nuevos Enfoques sobre el desarrollo regional en el contexto de la integración económica y de la globalización”, en *Revista Desafíos*, Universidad del Rosario, No. 7, Bogotá, 2002.
- MORELLI, S, *La autonomía territorial en Colombia. Balance y Perspectivas cuatro años después de su proclamación*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1996.

Grupo de Estudios Regionales Universidad del Rosario

TORRIJOS, Vicente, “La Diplomacia Centrífuga. Preámbulo a una política exterior de las regiones”, *Revista Desafíos*, Universidad del Rosario, No. 2, p. 19, Bogotá, 2000.