

2

GOBERNANZA, DESARROLLO LOCAL Y CALIDAD DEL TRABAJO LOS CASOS DE CARTAGENA, PEREIRA Y PASTO 2001-2008

GOVERNANCE, LOCAL DEVELOPMENT AND QUALITY OF WORK CASES OF CARTAGENA, PEREIRA AND PASTO 2001-2008

JAVIER PINEDA DUQUE¹

Recibido: 12/11/2013

Aceptado: 27/06/2014

RESUMEN

El presente texto explora las relaciones entre gobernanza, desarrollo económico local y calidad del trabajo. A partir de cuatro indicadores cualitativos de gobernanza analizados en tres ciudades colombianas durante un período de siete años, se valora su relación en el desarrollo local, específicamente en la calidad del empleo, con base en la estimación de un índice compuesto para cada ciudad en el mismo período. Los resultados muestran que las administraciones municipales que han contado con una mejor gobernanza logran influenciar marginalmente las condiciones de trabajo, debido a que las trayectorias históricas de desarrollo de cada ciudad mantienen un fuerte peso en dichas condiciones.

PALABRAS CLAVES

Gobernanza - Desarrollo económico local - Calidad del trabajo - Cartagena, Pereira y Pasto.

1. Economista (Universidad del Valle), Master en Economía (CIDE-México), Ph.D. en Geografía (U. de Durham). Profesor Asociado CIDER-Universidad de los Andes-Bogotá, Colombia. Correo electrónico: jpineda@uniandes.edu.co

ABSTRACT

This paper explores the relationships between local economic development, employment and governance. The effects of governance on local development and employment are valued from four qualitative indicators of governance in three Colombian cities during a period of seven years, specifically on the quality of job based on an estimated index for each city in the same period. The results show that local governments that have had better governance achieved a marginal influence on working conditions, because the path dependence of development of each city have a strong weight in those conditions.

KEY WORDS

Governance - Local economic development - Job quality - Cartagena, Pereira and Pasto.

1. INTRODUCCIÓN

Uno de los objetivos más esquivos para los mandatarios locales es el de la generación de empleo. Éste, que constituía una responsabilidad exclusiva del gobierno nacional y se ceñía a las preocupaciones del manejo macroeconómico, cuenta hoy con un sinnúmero de iniciativas locales que van desde los programas de obras públicas y las incubadoras de negocios, hasta los programas de microfinanzas y apoyo a las microempresas, entre muchos otros. El carácter esquivo de dicho objetivo se encuentra tanto en la dificultad de evaluar los resultados de las iniciativas locales y relacionar causas con efectos, como con el hecho de que el empleo obedece al carácter multidimensional del desarrollo y a la influencia de las distintas escalas geográficas de estructuración, intervención y acción, tanto pública como privada.

En la literatura sobre el desarrollo local y regional uno de los debates actuales consiste en responder a las preguntas sobre qué tipo de desarrollo y para quién (Pike *et al.* 2006: 23). Estas preguntas buscan romper la falsa creencia de igualar el crecimiento económico con el desarrollo y precisar que el primero consiste en lograr un tamaño mayor de la producción, mientras el segundo en avanzar en términos de calidad de vida y diversidad. Si bien existe relación entre crecimiento y desarrollo, dicha relación resulta compleja y con una gran multiplicidad de elementos que intervienen y de relaciones en doble vía entre ambos (Ranis *et al.* 2005). No obstante, uno de los elementos que permite abordar las preguntas por el desarrollo local y regional es si este es generador de empleo, pero sobre todo si dicho empleo es de calidad, como elemento central para el mejoramiento de la calidad de vida.

La dimensión territorial del empleo ha sido escasamente abordada en la academia, así como la dinámica de los mercados laborales locales y la importancia de esta problemática para los actores y procesos de desarrollo económico local. Vincular los fundamentos teóricos del análisis laboral con el desarrollo territorial no es una tarea sencilla, dado que requiere partir de tradiciones de pensamiento y tipos de literatura diferentes. En los últimos años se han realizado importantes estudios desde la economía sobre las dinámicas diferenciadas del mercado laboral que -con base en los fundamentos teóricos de los enfoques estructuralistas y de la segmentación laboral- han demostrado la importancia de los componentes locales en la dinámica de los mercados laborales y la relación entre el grado de desarrollo de las ciudades y los ingresos laborales, como la informalidad laboral urbana y el nivel de desarrollo industrial (Galvis 2000, García 2005, Ortiz *et al.* 2007). Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se ha preocupado por vincular estos dos campos con importantes contribuciones tanto en la literatura como en la puesta en práctica de experiencias de empleo y desarrollo local (Rodríguez-Pose, 2002).

Por su parte, el tema de la calidad del trabajo ha recibido reciente atención en América Latina, a partir de los cambios introducidos por las reformas laborales, las nuevas formas de organización productiva, las dinámicas de integración comercial y los procesos de globalización, que han provocado importantes alteraciones en las formas tradicionales de vinculación laboral, en la estabilidad del empleo, en la composición del empleo por actividades económica y ocupaciones, en la intensidad y duración de las jornadas, en el estatus contractual, en las instituciones de protección y los derechos básicos relacionados, como en las disparidades de género. El interés por la calidad del trabajo ha estado así más claramente asociado, a lo que se ha considerado la flexibilización de los mercados laborales (Infante 1999, Valenzuela 2000, Farné 2003, Pineda 2007; Pineda y Acosta, 2011).

El contexto de la globalización ha generado un dilema central para los agentes locales y regionales del desarrollo: impulsar el desarrollo económico en el nuevo modelo de flexibilización productiva -la cual genera el contexto de surgimiento y debate de la literatura sobre desarrollo económico local-, y enfrentar un proceso irreversible de flexibilización laboral que ha llevado al deterioro de la calidad del trabajo. Si bien el modelo de especialización flexible, tal como fue planteado por Piore y Sabel (1984), abrió un amplio debate sobre los procesos de acumulación post-fordista, los distritos industriales y la aglomeración industrial en los países desarrollados desde las teorías de regulación y el institucionalismo económico (Amin 1994, Scott y Storper 2003, Benko y Lipietz 1994, Clark *et al.* 2000), en América Latina este debate

ha permitido avanzar en la comprensión de los múltiples elementos que deciden en los procesos de desarrollo endógenos y su interrelación con las escalas nacionales y globales, como en la gran diversidad y complejidad de las configuraciones locales (Rabellotti 1995, Alburquerque 2004, entre otros).

Uno de los campos específicos de debate ha sido aquel que ha girado alrededor del papel de los gobiernos locales y, en especial, del concepto de gobernanza. La gobernanza local, como las reglas del juego que dirigen la interacción social para la toma de decisiones sobre asuntos colectivos, ha constituido un elemento dinámico para enfrentar, entre otros, el anterior dilema del desarrollo contemporáneo. A partir de una aproximación teórica y empírica a los conceptos de gobernanza y de calidad del trabajo, este artículo explora la relación entre desarrollo económico local y gobernanza a través de la calidad del trabajo, a fin de dar luces sobre el dilema planteado anteriormente, con base en la evidencia de tres ciudades colombianas.

Este artículo presenta reflexiones sobre los anteriores aspectos y hace parte de un proyecto de investigación más amplio sobre calidad de trabajo y desarrollo local. El proyecto fue financiado por el Fondo de Investigaciones de la Universidad de los Andes. La metodología de investigación combina métodos cuantitativos y cualitativos; los primeros permiten un análisis empírico multivariado de la calidad del trabajo a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH); los segundos, permiten explorar elementos de gobernanza con base en entrevistas semi estructuradas a agentes de desarrollo local en cada ciudad. Ambas fuentes de información primaria se sistematizan para el período de las administraciones municipales de 2001 a 2008. La combinación de estos métodos permite relacionar la esfera económica (trabajo) con la política (gobernanza), relación que adquiere validez empírica en términos más argumentativos que positivos o cuantitativos debido al carácter cualitativo con que se valora la gobernanza.

2. LA CALIDAD DEL TRABAJO Y DESARROLLO LOCAL

Desde el punto de vista de la teoría económica, el principal determinante de la calidad del trabajo en una sociedad ha estado asociado a su productividad. El tema de la productividad ha estado en el centro mismo del surgimiento de la teoría económica y de sus discusiones hasta hoy en día, bajo las preguntas de cómo crece un país o una región, cómo se produce un mayor valor con iguales cantidades de insumos, o cómo se genera mayor

riqueza. Como advierte Krugman, “En el largo plazo, la productividad laboral y el crecimiento económico son prácticamente sinónimos. Los trabajadores norteamericanos son aproximadamente siete veces más productivos de lo que eran hace un siglo. Es por ello que los salarios reales y el ingreso familiar promedio también son aproximadamente siete veces lo que eran en 1900” (1997, p. 59).

En este sentido, la productividad se convierte en el elemento básico que condiciona la calidad del trabajo. Algunos autores han diferenciado entre los puestos de trabajo y la calidad del trabajo, al asociar el concepto de puesto de trabajo con las características productivas y nivel de productividad del trabajo, determinadas fundamentalmente por el nivel de inversión en capital fijo, el desarrollo tecnológico, la organización de la producción y la calificación de la mano de obra. Por su parte, la calidad del trabajo está asociada con las características de la vinculación de los o las trabajadoras, las cuales están determinadas por la existencia o no de relaciones laborales, las normas laborales vigentes y su cumplimiento, y la capacidad de organización y presión de los trabajadores asalariados por mejores condiciones laborales (Barros y Camargo 1993, citado en Infante y Vega 1999: 14).

Este marco de análisis económico se encuentra sometido a la crítica de los análisis estructuralistas de la heterogeneidad productiva, como del pensamiento feminista. Ambos enfoques críticos hacen depender la calidad de los trabajos de elementos mucho más complejos relacionados con el carácter histórico del desarrollo y la aglomeración industrial, que van más allá de los postulados económicos basados en la productividad vista desde la esfera aislada de las empresas, como de la relación entre el trabajo productivo remunerado y el trabajo reproductivo no remunerado desde una perspectiva de género (Pineda 2007a). La heterogeneidad productiva de la economía, si bien constituye el elemento más importante en la diferenciación de la calidad de los trabajos, no implica que la productividad de los sectores más avanzados se defina en forma independiente de aquellos con mayor atraso. Son muchos los vínculos que se encuentran entre los sectores productivos y los de baja productividad, entre formalidad e informalidad, entre gran y pequeña empresa, entre multinacionales y trabajo casero, entre territorios y la transferencia de valores que dichas relaciones implican.

Por otra parte, la relación entre puestos de trabajo y la calidad del trabajo no es unívoca o en una misma dirección. Conceptualmente, un elemento clave para diferenciar el sentido de dicha relación, se asocia con la diferencia entre productividad y competitividad. El afán de las empresas por ser más competitivas puede llevar a lograr dicha competitividad colocando

mayor énfasis, no en el incremento de su productividad a través de incorporación tecnológica, calificación de su personal, cooperación productiva, gestión comercial, etc., sino en la reducción de costos asociados con factores que afectan directamente la calidad del trabajo: incremento de funciones por unidad de personal y de jornadas, reducción de beneficios, sistema de subcontratación de personal, evasión de prestaciones, etc. Así, una mayor competitividad en una región se logra con una reducción de la calidad de los trabajos. Por el contrario, una estrategia centrada en la productividad puede conducir a mejorar la competitividad, mejorando la calidad de los trabajos. Desde este punto de vista, para el desarrollo local y regional el énfasis en la productividad puede ser compatible con metas de equidad (ILO 1999, Rodríguez-Pose 2002, Albuquerque 2004).

Algunos autores han insistido en un desarrollo territorial “por lo alto” para significar aquel que se concentra en los factores de productividad que mejoran la calidad del trabajo, frente a las estrategias de desarrollo local “por lo bajo”, como aquellas que se concentran en la competitividad basada en la reducción de costos especialmente laborales (Albuquerque 2004). La diferenciación y relativa independencia entre competitividad y calidad del trabajo hace que un mejoramiento en la productividad no se refleje necesariamente en mejores empleos, o que los mejoramientos en calidad no se relacionen con cambios en los puestos de trabajo. Esto -visto el trabajo desde la calidad- pasa por una multiplicidad de dimensiones institucionales que van más allá de lo económico y que resultan centrales para la definición de políticas (Pike *et al.* 2006).

Otros conceptos con los cuales se ha querido expresar la calidad del trabajo han sido aquellos de empleo “atípico”, “precario” o “contingente” (Polivka y Stewart 1996, Cohany 1998, Hipple 2001, entre otros). Estos conceptos surgen por negación, o por diferenciación, de aquel que se considera un empleo típico y surge históricamente de formas de producción industrial en masa, estandarizadas, de características tecnológicas correspondientes al modelo de acumulación fordista. Debido a los procesos de flexibilización productiva, a los nuevos desarrollos tecnológicos, a la descentralización organizativa y a los procesos de globalización en general, este modelo entra en crisis y el nuevo paradigma demanda su correlato en el mercado laboral, con la erosión de la forma estandarizada del empleo, que se expresa en el incremento de los empleos ‘atípicos’ y las consecutivas reformas laborales.

En otros textos (Pineda 2007b, Pineda y Acosta, 2011) he desarrollado el fundamento conceptual de la calidad del trabajo dentro de las discusiones teóricas sobre calidad de vida y bienestar (Nussbaum y Sen 1998). La calidad del trabajo se concibe como los elementos de la calidad de vida que se

derivan de la relación con el trabajo. En tal sentido, se trata de explorar los aspectos del trabajo que inciden en la calidad de vida de una persona, lo cual conlleva a considerar al trabajo en sus múltiples expresiones en el ser y hacer de una persona. El trabajo implica participar socialmente en la producción y reproducción de la sociedad, obtener un ingreso que concreta un valor social y proporciona un fundamento de la libertad para ser y actuar, constituye un espacio para la construcción de identidad y sentido de pertenencia, la posibilidad de un reconocimiento y satisfacción social, entre otros aspectos. La calidad del trabajo al centrar la atención en la cualidad remite a conceptos de dignidad, seguridad y libertad. Este marco teórico permite asumir de mejor manera las discusiones entre los aspectos subjetivos y objetivos de la calidad del trabajo. En este marco teórico se concluye:

“Desde la perspectiva de las capacidades, un buen trabajo sería aquel cuyos funcionamientos configuran el desarrollo de mejores capacidades para ser y hacer, para lograr mayores grados de libertad. Desde este punto de vista defino la calidad del trabajo como todas aquellas dimensiones relacionadas con el trabajo de las personas que le permiten a estas el desarrollo de sus capacidades, ampliar sus opciones de vida y obtener mayores grados de libertad” (Pineda 2007b, p. 202).

3. GOBERNANZA Y DESARROLLO LOCAL

En la reciente literatura sobre desarrollo económico local, Helmsing (2001) distingue tres áreas de discusión: las externalidades; los temas del capital social, la innovación y el conocimiento; y la gobernanza. En esta última, Pike *et al.* (2006) destaca la discusión de tres importantes fenómenos. En primer lugar, el surgimiento mismo del concepto de gobernanza y su relación con el gobierno y la gobernabilidad, en distintas escalas territoriales y espacios de actuación del estado; segundo, la dispersión del poder del Estado nacional tanto hacia arriba en instancias supranacionales, como hacia abajo y el nuevo papel e importancia de las instancias regionales y locales en el contexto de la globalización; y, tercero, la nueva dimensión de las acciones internas de las distintas instancias de gobierno, a fin de crear un contexto para la competitividad internacional, el crecimiento económico y generación de empleo. A continuación, se analizará brevemente algunos de estos aspectos, centrándose especialmente en el primero, con los elementos conceptuales y la revisión de alguna de la más reciente literatura, como marco conceptual para el abordaje del tema en este artículo.

El papel central del Estado en asegurar el financiamiento de programas y proyectos de desarrollo cambió a partir de las crisis fiscales de finales de los setentas y bajo la ola reformista neoliberal de los ochentas, disminuyendo dicho papel en términos relativos. Una vez que se evidenciaron las limitaciones y los riesgos políticos y sociales de entregarle el liderazgo a las 'fuerzas' del mercado, surgieron los énfasis en la acción conjunta entre gobierno y organizaciones no gubernamentales. En América Latina, a partir de los procesos de democratización, esto tomó la forma de nuevos espacios de acción y decisión con la participación de gremios de la producción y de la sociedad civil, y de una amplia participación de las nuevas Organizaciones No Gubernamentales (ONG) en la ejecución de políticas públicas (González y Villar, 2003). Muchas actividades previamente asumidas por el gobierno, no sólo pasan a ser del resorte de múltiples entidades privadas, lucrativas y no, mixtas y públicas, sino que se asumen con mayores niveles de especialización, alcance y complejidad. La redefinición del papel de los gobiernos, y en especial de los gobiernos locales, entra a centrarse así en el direccionamiento y liderazgo de la acción conjunta de los diversos actores organizacionales. El desarrollo de estos procesos incluyó la reflexión sobre el complejo arte de liderar las múltiples agencias, las cuales son autónomas una de otras, pero altamente interdependientes y relacionadas en sus propios campos de actuación. Esta reflexión es catalizada alrededor del concepto de gobernanza (Stoker 1995, Andrew y Goldsmith 1998, Brito 2002, Kooiman 2004, Whittingham 2005 y Aguilar 2007).

El concepto de gobernanza es altamente problemático por los distintos usos y abusos de un concepto de reciente cuño y por los requerimientos de marcos teóricos para su definición y uso. El concepto surge para tratar de explicar los estilos de gobierno en el cual las fronteras entre lo público y lo privado no son claras, centrados en los mecanismos de gobierno que no descansan en las clásicas ideas de la autoridad del Estado y la sanción, sino en la interacción e interdependencia de múltiples actores y el direccionamiento de las redes sociales en las que actúan. Rhodes (1996) señala que la continua interacción entre miembros de una red es causada por la necesidad de intercambio de recursos y la negociación de propósitos compartidos. Dicha interacción, entendida como un juego entre actores, se basa en la confianza y regularidad a partir de las reglas del juego, las cuales son negociadas y acordadas por los participantes de las redes. Dichas redes tienen un alto grado de autonomía del Estado, son generalmente auto-organizadas y no son responsables (*accountable*) ante él, pero aunque el Estado no ocupa un lugar privilegiado, suele direccionarlas a través de los consensos políticos.

Prats (2001 y 2003), en un aporte hacia una conceptualización y teoría de

la gobernabilidad, distingue distintas raíces históricas del concepto y lo diferencia de aquel de gobernanza, a partir de las distintas fuentes del institucionalismo. Señala el carácter no excluyente sino complementario de los conceptos, y la importancia de su distinción para establecer con claridad tanto el objeto de estudio, como las variables dependientes (gobernabilidad) e independientes (gobernanza) del mismo. Define así la gobernanza como los procesos de interacción entre actores estratégicos, los cuales tienen su fundamento último en las reglas del juego, es decir, “las instituciones formales e informales que restringen el comportamiento de los actores”, mientras la gobernabilidad como “la capacidad del sistema político para gobernarse a sí mismo en el contexto de otros sistemas más amplios de los que forma parte” (2003: 244).

Navarro (2002), en un breve artículo, analiza la gobernanza en el ámbito local y señala la plena vigencia del concepto en la actividad política local. Citando a Peters (2000) diferencia las nociones “tradicional” y “moderna” de la gobernanza, donde el Estado ejerce el control y dirige (*steering*) la acción pública en la primera, mientras en la segunda existen suficientes recursos en la sociedad que están a disposición de dar forma a las políticas y participar en su implementación. Señala igualmente que se encuentra un esquema de gobernanza cuando la participación supera los niveles de información y consulta, para alcanzar los de codecisión y cogestión. Navarro centra la gobernanza en el tipo y los procesos de interacción entre actores estratégicos². Torres (2007) aborda el concepto a partir de la diferencia entre gobernanza, gobernabilidad y buen gobierno, señalando los problemas en sus traducciones del inglés al español y la confusión de los mismos en muchos documentos. Con base en la revisión de varios autores sintetiza la gobernanza como las reglas de juego dentro de un sistema social, la gobernabilidad como las capacidades de los actores sociales, y el buen gobierno como el ejercicio adecuado de esas capacidades para el bien común (p. 412).

A partir de esta revisión bibliográfica y conceptual, algunos elementos se rescatan para informar la gobernanza en el contexto de las ciudades colombianas. Estos elementos no pretenden brindar una visión total de la gobernanza local, ni mucho menos de su interrelación con la gobernabilidad y el buen gobierno, sino que constituyen una primera aproximación para analizar la acción pública y colectiva en el desarrollo local especialmente relacionado con el mejoramiento de la calidad del trabajo. Estos elementos,

2. Según Prats (2003: 5), los actores estratégicos son aquellos que cuentan con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos.

a través de los cuales se mirará empíricamente la gobernanza local en el campo de las políticas de empleo, son:

- el nivel de direccionamiento y liderazgo del gobierno local en las acciones públicas para el desarrollo y la gestión del empleo local (reconocimiento de la insuficiencia de los recursos públicos);
- el nivel de existencia de recursos humanos y organizacionales locales que están en disposición de dar forma a las políticas y participar en su diseño e implementación;
- la existencia de redes y la interacción entre distintos agentes sociales; y,
- la existencia de espacios y el nivel de participación de la sociedad civil en la gestión pública.

4. DESARROLLO LOCAL Y GOBERNANZA EN TRES CIUDADES COLOMBIANAS

En esta sección se brindará una síntesis sobre el desarrollo económico local y la gobernanza, en las tres ciudades colombianas seleccionadas para el estudio: Cartagena, Pereira y Pasto. Esta información surge de la revisión de literatura disponible y de una aproximación cualitativa con agentes centrales de desarrollo en cada una de las ciudades³. Las ciudades presentan contextos específicos de desarrollo a partir de su trayectoria histórica (*path dependence*) y de sus particularidades territoriales. Los criterios de selección obedecieron a su carácter diferenciado y a que se encuentran dentro de las 13 principales ciudades colombianas para las que se dispone de información regular de la GEIH.

Las características del desarrollo local y el papel de la gobernanza (de acuerdo con el balance de los cuatro elementos arriba definidos, en el campo del desarrollo local y el empleo), serán confrontados con la estimación de indicadores específicos de calidad del trabajo y con un índice compuesto para cada ciudad, como elementos de valoración de la relación entre gobernanza y desarrollo local. Para las tres ciudades el análisis se centra en el período de ocho años comprendidos entre 2001 y 2008.

3. Durante los meses de noviembre y diciembre de 2007 se realizaron entrevistas semi-estructuradas a funcionarios públicos locales, directivos de las Cámaras de Comercio, académicos de universidades locales y otros agentes de desarrollo local. En promedio se realizaron ocho entrevistas por ciudad.

5. CARTAGENA

Las características económicas de Cartagena se pueden sintetizar en su condición de puerto sobre el mar Caribe, ciudad industrial y turística. Al analizar la evolución de la actividad productiva “durante la segunda mitad del siglo XX, Cartagena presenta no solo un crecimiento en términos absolutos de su actividad económica, sino que la estructura económica de la ciudad se diversifica. Los sectores más importantes de la economía en estos últimos 50 años son: la construcción, ligado obviamente a cambios en la población y al auge del turismo; la actividad portuaria, que reactivó ligeramente la economía de Cartagena en la primera mitad del siglo y continúa siendo una actividad dinámica que marca el desarrollo de la ciudad; y la industria” (Giaino 1999: 23).

De acuerdo con Abello *et al.* (2006), al iniciar este siglo, “Cartagena posee el segundo aparato productivo entre las ciudades de la región Caribe de Colombia (después de Barranquilla). Su ingreso *per cápita* está por encima del promedio nacional y tiene una actividad económica dinamizada por la industria manufacturera, el movimiento portuario, los servicios turísticos, el comercio y la industria de la construcción” (p. 42). Según estos autores, el PIB de la ciudad creció 3,9% anualmente en términos reales, entre 1991 y 2002, superior al de Colombia (2,5%). Este resultado estuvo impulsado por los servicios del gobierno, que crecieron 10% promedio anual, y la industria manufacturera, que creció al 7%. Para los investigadores del Observatorio del Caribe Colombiano, Cartagena constituye la quinta ciudad de mayor producción industrial en Colombia, el principal productor de sustancias químicas del país, la ciudad con la segunda refinería más importante del país, es el principal puerto en el Caribe colombiano y el principal centro turístico de Colombia.

Como lo diría Krugman (2003) para Nueva York, hoy se podría decir que la trayectoria de desarrollo actual de Cartagena tiene sus raíces en la ventaja comparativa que le ha proporcionado su bahía, amplia, profunda y segura, como pocas. Actualmente, a nivel de infraestructura “la ciudad cuenta con tres terminales de contenedores entre sus 53 actividades portuarias y mueve más carga en contenedores que el resto del país junto. Adicionalmente, la ciudad ha incursionado desde 1998 en el campo del trasbordo internacional, diversificando el manejo de carga doméstica, es decir, carga nacional repartida en importaciones y exportaciones. Este nuevo hecho permite conectar a Cartagena con 280 puertos en 86 países y ofrecer al comercio exterior mejores fletes, mayores frecuencias y menores tiempos de tránsito” (Giaino 1999: 27). Este constituye un indicador de cómo Cartagena se integra a la era de la globalización.

La infraestructura portuaria, la existencia de la refinería de Ecopetrol en la zona de Mamonal y la construcción del gaseoducto han facilitado la instalación de una industria integrada a los mercados internacionales -especialmente petroquímica y de alimentos- a través de los procesos de importación de materias primas y equipos, y la exportación de productos finales de carácter manufacturero. La industria manufacturera pasó de representar 30,7% del PIB en 1994 a 40,9% en 2002. No obstante, esta creciente importancia ha sido reconocida como una industria con escaso encadenamiento con la economía local, por lo cual se ha caracterizado como una industria de enclave⁴. Este hecho constituye quizás la principal característica limitante del desarrollo endógeno local que va a determinar el perfil del mercado laboral y la calidad de trabajo local.

Con respecto a la gobernanza, Cartagena se caracterizó durante el período de estudio por arrastrar una alta inestabilidad institucional en la administración pública local que afectó su gobernanza. Durante el período analizado se suceden tres administraciones distritales⁵ en cuyos discursos se introducen explícitamente elementos propios de gobernanza, pero que en forma muy limitada toman asiento en la realidad. La primera administración distrital en el período analizado, del alcalde Carlos Díaz Redondo (2001-2003)⁶ señala que “el Plan de Desarrollo apunta al liderazgo colectivo para el rescate de la ciudad y a la estructuración de un modelo de descentralización y desconcentración político administrativo que permita un mayor acercamiento y participación de la comunidad en el desarrollo local”⁷. La segunda, del alcalde Alberto Barboza Senior (2004-2005) busca con su plan de desarrollo “construir una nueva cultura de participación local y gestión comunitaria donde los ciudadanos se apropien del patrimonio natural, histórico y cultural y se corresponsabilicen de la planeación, ejecución, seguimiento y control de las acciones públicas de la ciudad”⁸. Y

4. El débil eslabonamiento de la gran industria cartagenera se ha evidenciado en las ruedas de negocio promovidas por la Cámara de Comercio de Cartagena (CCC), en las cuales se encuentra que son muy pocas las empresas locales medianas o pequeñas que proveen a las grandes empresas, especialmente de los sectores petroquímico, astilleros y metalmecánica. El rezago tecnológico de los potenciales proveedores locales que genera el débil eslabonamiento y la ausencia de redes productivas, se expresa en los bajos niveles de estandarización y certificación tanto en procesos como en productos. En el mismo sentido, se encuentra un débil eslabonamiento con proveedores locales en el caso de las grandes empresas hoteleras de la ciudad (Entrevista con el Director de Desarrollo Empresarial de la CCC, 2007).

5. Esto se debe a que Cartagena se ajustó al calendario nacional electoral, lo que hizo que la administración de Nicolás Curi Vergara, 2006-2007, fuera sólo de dos años.

6. Fue reemplazado al final de su período por Rodolfo Díaz Wright, nombrado por el Presidente de la República.

7. Plan de Desarrollo Cartagena Prosperidad para Todos (2001-2003), p. 3.

8. Plan de Desarrollo Cartagena es Nuestra Casa (2004-2005), p. 7.

la tercera administración, del alcalde Nicolás Curi Vergara (2006-2007)⁹ expresa que: “el compromiso consiste en convertir a Cartagena de Indias en un punto de encuentro alrededor de un gran proyecto colectivo de ciudad, donde se brinde prioridad a la inversión social, y se fortalezca la competitividad con base en la articulación y la cooperación de los sectores público y privado”¹⁰.

En este contexto, se sintetiza a partir de la información cualitativa obtenida en las entrevistas, cada uno de los componentes que evalúan la gobernanza. En primer lugar, frente a la capacidad de liderazgo para movilizar actores locales alrededor de políticas públicas para la gestión del empleo local, el modelo político de las tres administraciones en el período analizado, se asemeja más a un pluralismo liberal, en el cual grupos específicos de interés constituyen la base para las decisiones. El liderazgo logra concertaciones parciales o realiza acuerdos excluyentes. Los alcaldes pierden capacidad de movilización y dirección de toda la sociedad en la medida en que se dan acuerdos políticos entre fuerzas y grupos, limitados a los participantes en el poder. El liderazgo presenta déficit de confianza por denuncias de corrupción y de consenso; los planes de desarrollo pierden fuerza en su planteamiento y efectividad en sus logros.

En cuanto a la existencia de organizaciones locales que están capacitadas y dispuestas a dar forma a las políticas y participar, si bien en Cartagena existe un amplio espectro de organizaciones no gubernamentales, gremiales y comunitarias, como de universidades, su capacidad de movilización de recursos es limitada, al igual que la capacidad técnica para el diseño, agendamiento e implementación de políticas en algunos sectores claves para el desarrollo de la ciudad¹¹. El liderazgo por fuera del consenso limita la movilización de las capacidades existentes y la cooperación para el desarrollo local.

El tercer componente, la existencia e interacción de redes entre los distintos agentes locales, muestra una alta fragmentación de élites y grupos de interés que pertenecen a distintos tipos de redes, con una débil interacción

9. Esta administración resulta ampliamente controvertida. Primero, porque debido a que además de un abstencionismo del 77%, se presentó un alto voto en blanco. De un total de 123 mil votantes, el ganador obtuvo 54.583 votos y los votos en blanco fueron 40.683. Segundo, Curi Vergara, fue elegido por tercera vez como alcalde. Esto reflejó, entre otros aspectos, una baja valoración al liderazgo político y a la gestión de las pasadas administraciones en la ciudad (El Universal, diciembre 2005).

10. Plan de Desarrollo Cartagena Como Siempre Nuestro Compromiso (2006-2007), p. 1.

11. Para el año 2008, el estudio identificó cerca de cien gremios y organizaciones no gubernamentales en la ciudad. Muy pocas participaban en espacios de concertación de políticas relacionadas con el empleo, y estos organismos tenían muy poca capacidad de gestión y decisión.

y una alta competencia, que no permite su canalización a través de consensos dirigidos hacia el bien público. Finalmente, existen múltiples espacios y niveles de participación pública, pero estos son dispersos, no sostenibles y poco eficaces en la gestión de lo público. Muy pocos constituyen espacios de encuentro de las organizaciones y redes, como de búsqueda de consenso, con capacidad y poder de incidencia e instrumentos operativos de acción. Resalta en el campo del desarrollo económico local la Comisión Regional de Competitividad, la cual mostró un débil desempeño.

6. PEREIRA

La economía de la ciudad de Pereira tuvo un crecimiento aceptable frente al contexto nacional, enmarcada en su relación con el Área Metropolitana Centro Occidente y la economía regional (Arango 2004). En el año 2007 la economía de Pereira creció 7,5%, por encima de la nacional (6,8%)¹². La diferencia significativa en la composición del producto de la ciudad frente al país se encuentra en que mientras el 68,1%, 26,2% y 5,7% del producto de Pereira es del sector terciario, secundario y primario respectivamente, en el país es de 59,4%, 21% y 19,6%. La preponderancia del sector terciario en la primera década de este siglo se debe al decrecimiento de la industria a finales del siglo pasado y al auge comercial en la ciudad.

Aunque el sector comercio no ha presentado un incremento significativo en el PIB y el empleo del municipio, el comercio formal si presenció la localización de grandes cadenas comerciales durante 2001-2008, lo que afectó positivamente el empleo formal en el sector. Esta localización ha estado impulsada por la captura de la demanda regional centrada en la ciudad. Se estima que con un alcance de dos millones de personas en la región, Pereira se ubica estratégicamente en el centro del triángulo económico de Colombia (Bogotá, Medellín y Cali) y como un paso fundamental para la salida al Pacífico¹³. Adicionalmente, las remesas -que se estima benefician al 20% de los hogares- contribuyeron a mantener una demanda alta de bienes básicos hasta antes del año 2009 cuando sobrevino la crisis internacional. Las remesas financian cerca del 10% de la demanda interna que equivale a \$150 mil millones anuales, casi dos veces los ingresos tributarios del municipio en 2006 y representan el 4,5% del PIB¹⁴. La dinámica del comercio a inicios

12. Datos del Presidente Ejecutivo de la Cámara de Comercio de Pereira.

13. El municipio de Dosquebradas, conurbado con Pereira y parte del Área Metropolitana, constituye un gran centro de bodegas y distribución de mercancías para distintos lugares del país.

14. Plan de Desarrollo Municipal: Pereira, Región de oportunidades 2008-2011. Alcaldía de Pereira, 2008, p. 32.

del milenio llevó a que las políticas locales concentraran su atención en él y relegaran las políticas industriales. Los planes de desarrollo de las administraciones de 2001 a 2007 buscaron fortalecer la generación de empleo a través de los sectores de comercio, servicios y turismo¹⁵.

La construcción presentó un auge importante en los últimos años del período, primero por la reconstrucción después del temblor de 1999, luego por la construcción de los grandes centros comerciales y, hasta el año 2008, por urbanizaciones de vivienda no subsidiada comprada en una buena proporción por emigrantes. Aunque resulta difícil evidenciar cifras de la influencia del narcotráfico en la economía de la ciudad, al parecer este ha tenido un importante papel en el crecimiento de la construcción, el comercio y algunos servicios.

Si bien la industria manufacturera continúa siendo el pilar en la estructura económica de Pereira, a partir de 1996 la industria no ha sido el sector determinante del crecimiento económico de la ciudad. Su representación en el PIB pasó de 25% en 1999 a 20% en 2004. Las actividades que aportan el 83% del valor agregado industrial son alimentos (38,5%), papel y cartón (21,5%), material de transporte (8,6%), prendas de vestir (7,7%) y textiles (7%) (SPM, 2007). No obstante, las que muestran mayor dinamismo son las de menor participación. El sector metalmecánica que participó con el 3,3% del valor agregado industrial en 1990, pasó a 12,3% en 2004, incursionando en los mercados internos y externos en forma estable. Este sector ha ocupado la mirada de algunos actores locales, frente a las estrategias de desarrollo local basadas en el comercio que han predominado en el período (Guzmán 2004: 191, identifica cinco cadenas productivas manufactureras). Existe consenso entre los actores locales en que el sector líder de la ciudad ya no es el textil, sino el sector de metalmecánica.

Si bien las acciones públicas de desarrollo de los primeros ocho años de la presente década se centraron con entusiasmo en la explosión del comercio formal, lo cual determinó las características cambiantes del mercado laboral local en el período, a partir de 2008 se presentó un nuevo interés en la industria. No obstante, este interés se vio frustrado por la alta conexión de la ciudad con la economía internacional que, frente a la crisis, llevó a la caída de las remesas (especialmente de España) y el declive de la industria,

15. Plan de desarrollo 2001-2003: Pereira, Misión de Todos, Alcaldía Municipal de Pereira, 2001, p. 39; y Plan de desarrollo 2004-2007: Trabajando unidos con la gente y para la gente. Alcaldía Municipal de Pereira, 2004, p. 20.

(especialmente maquiladora) que junto con las dificultades propias de la producción cafetera, ubicaron en el año 2010 la tasa de desempleo en el nivel más alto del país (por encima del 20%), lo que mostró la mayor exposición de Pereira a la globalización.

Durante el período de análisis hubo dos administraciones municipales, la de Martha Elena Bedoya Rendón (2001-2003) y la de Juan Manuel Arango Vélez (2004-2007). En cuanto a la primera característica de la gobernanza, tipo de liderazgo y direccionamiento de las acciones públicas para el desarrollo, la administración de Bedoya constituye su liderazgo a partir del llamado pacto de Guacarí, que incluía además del partido liberal -del cual ella era representante- a un sector del partido conservador y algunas fuerzas independientes. Así, en su administración tuvieron representación burocrática los jefes políticos de dicho pacto, lo cual le garantizó el apoyo de una bancada del Concejo para determinadas iniciativas. El modelo político se basa más en la acción de los grupos políticos de interés y menos en el consenso social sobre el bien público, pero con un liderazgo que le va a permitir convocar a sectores de la sociedad civil para el direccionamiento y eficacia de algunas políticas públicas.

En política pública la administración de Bedoya se destacó por la renovación urbana del centro de la ciudad, que recuperó la zona de la antigua galería y habilitó espacios para el desarrollo de actividades culturales, como el desarrollo comercial del sector¹⁶. Igualmente, el desarrollo del programa de gratuidad educativa en los niveles de educación básica y media, la formulación participativa de planes locales de seguridad y convivencia¹⁷, el saneamiento de las finanzas públicas y la recuperación de las empresas de servicios públicos. Si bien, la administración ganó confianza en la opinión pública, esta no fue suficiente para expresarse en nuevos cargos de representación de la ex alcaldesa.

La administración de Arango Vélez surge de una disidencia liberal y llega a la alcaldía con una coalición que configurará el uribismo¹⁸ en la ciudad. El modelo político es igualmente basado en la acción de los grupos

16. Entre estos espacios está la plaza cívica Ciudad Victoria y el Centro Cultural Lucy Tejada. La recuperación del espacio público del centro de la ciudad generó enfrentamientos con los vendedores ambulantes y uso desmedido de la fuerza, a pesar del trabajo de capacitación y garantía de algunos derechos sociales.

17. Según el Plan de Desarrollo de esta administración, el índice de violencia era de 97 homicidios por 100 mil habitantes, uno de los más altos del país (Plan de Desarrollo 2001-2003: Pereira Misión de Todos, Alcaldía Municipal de Pereira, 2001. p. 4).

18. El uribismo se denomina al bloque político que configura el presidente re-electo Álvaro Uribe Vélez en su segundo período (2006-2010), alrededor del Partido de la U.

políticos de interés y menos en el consenso social sobre el bien común. Los constructores van a tener una mayor representación y acción en esta administración. Pese a haber ocupado la alcaldía en dos oportunidades, Arango gozó de poca confianza ciudadana debido a su estilo político tradicional y los escándalos de corrupción que se presentaron¹⁹. En políticas públicas se destacó la puesta en marcha del Sistema de Transporte Masivo (Megabus) con problemas relevantes de eficacia, debido -principalmente- a la ausencia de concertación en la asignación de rutas complementarias. Igualmente se destacó la gestión realizada para desarrollar proyectos de vivienda de interés social²⁰ y la realización de los décimo quintos Juegos Bolivarianos, los cuales generaron empleo temporal a partir de la inversión en infraestructura y turismo.

En Pereira el nivel de las organizaciones locales es fuerte y moldean claramente la política pública²¹. Hay presencia de los gremios económicos, universidades y ONG con capacidad de formulación y acción, que se expresaron en ambas administraciones en organismos como el Consejo Metropolitano de Competitividad, posterior Comisión Regional, como instancia activa de interacción, coordinación y cooperación de actores estratégicos²². También hubo participación en juntas directivas, como en la Agencia de Desarrollo Local y la Corporación de Incubadora de Empresas. Aunque existieron espacios de concertación y participación de la sociedad civil en varios sectores de la gestión pública para el desarrollo local y el empleo, estos responden más a grupos de interés sectorial y conveniencia de sectores políticos.

La redes de interacción entre agentes locales no solo se activan a través de los vínculos familiares y políticos, sino también a través de estos espacios de concertación; y se concretan especialmente en la movilización de recursos y esfuerzos en los convenios de cooperación. Ambas administraciones realizaron múltiples convenios en el campo del empleo especialmente con los gremios más influyentes²³. En el campo de programas específicos se

19. Lo más conocido fueron las irregularidades en el contrato para el recaudo de impuestos firmado con la empresa CISE, que llevaron incluso a que fuera inhabilitado por la Procuraduría General para ejercer cargos públicos durante 12 años, aunque esta sanción fue posteriormente revocada.

20. Producto de ello se entregaron 925 viviendas en la Ciudadela Tokio.

21. De acuerdo con el sondeo cualitativo a actores de la ciudad, los organismos de la sociedad civil con mayor influencia en la política pública son la Andi y la Cámara de Comercio. En menor medida, el Comité de Cafeteros, las juntas de acción comunal y algunas ONG.

22. Los ejercicios alrededor de la Agenda Interna con el departamento también contribuyeron a una mayor interacción de actores alrededor de lo público.

23. Esto fue más claro en la administración de Bedoya, donde se establecieron convenios con el Comité de Cafeteros, la Cámara de Comercio y la Incubadora de Empresas de Base Tecnológica. En la administración Arango las relaciones con los gremios fue más fracturada, estableció acciones más directas con organizaciones populares de rédito electoral.

contó con experiencias marginales pero cualitativamente significativas en la atención a grupos específicos de la población²⁴.

7. PASTO

En el contexto de la región, la actividad económica de Pasto está ligada a la producción agropecuaria predominante en el departamento. Pero como principal centro urbano y administrativo en la región fronteriza con el Ecuador, concentra también su economía en la actividad comercial y de servicios, como en una incipiente manufactura de carácter artesanal. Con base en las estimaciones del PIB realizadas por la Universidad de Nariño para el año 2006, un 27,4% del producto de la ciudad corresponde a servicios, de los cuales 18% son servicios del gobierno, por lo que destaca el papel del sector público en la actividad económica de la ciudad. El 9,4% adicional corresponde básicamente a servicios personales, de los cuales 5,9% son de educación y salud.

El segundo sector con mayor participación corresponde a las actividades de transporte, almacenamiento y comunicación, el cual incrementó su participación entre 2003 y 2006, contando para esta última fecha con el 24,8% del producto local, debido especialmente a las comunicaciones que participan con el 21,8%. El tercer sector en importancia, el comercio, participa con el 18%, de los cuales sólo el 1,2% corresponde a restaurantes y hoteles. Las actividades primarias participan con el 8% del producto local, debido a un buen número de corregimientos pertenecientes al municipio, y la construcción tiene una participación de sólo 2%. Finalmente, la industria manufacturera cuenta con el 9% del ingreso local, 5,2% de medianas empresas y 3,8% de pequeñas. A partir de un censo empresarial realizado por la Cámara de Comercio y el municipio de Pasto en el 2004, se encuentra que del total de cerca de 15 mil establecimientos censados, el 11,5% corresponden a negocios industriales. No obstante, el 96,7% de estos son negocios de menos de 10 trabajadores. Por su parte, de acuerdo con la definición oficial de informalidad, Pasto se sitúa como la tercera ciudad en el país con mayor nivel de informalidad (72% para 2002) (CCP, 2006).

Como capital del departamento de Nariño, la ciudad refleja la baja dinámica económica territorial. La poca importancia de la producción de Nariño

24. La administración de Bedoya con la Fundación Vida y Futuro, dentro del proceso de resocialización de los habitantes de la calle asentados en la zona de la antigua galería; y la administración de Arango con la Fundación Cosiendo Futuro para la formación profesional de personas con discapacidad y otras poblaciones.

dentro del modelo primario exportador del país, se expresa en su carácter periférico, marginal y eminentemente agropecuario, artesanal y comercial (Betancourt, 2003). Según los tres últimos escalafones departamentales estimados por la CEPAL, Nariño ha venido bajando en el escalafón. Así, por ejemplo, en el área de fortaleza económica, medida a través de 16 indicadores, ha pasado de ocupar el lugar 19 en el año 2000, al lugar 22 entre 23 departamentos en el año 2006 (CEPAL, 2009).

Con respecto a la gobernanza, Pasto se caracterizó durante el nuevo milenio por migrar hacia un modelo político participativo, más cercano a la argumentación y el sentido de lo público. Durante el período analizado se sucedieron dos administraciones municipales de características semejantes que continuaron un proceso de cambio político iniciado a mediados de los noventas. La primera fue la administración de Eduardo José Alvarado Santander (2001-2003)²⁵ y la segunda la de Raúl Delgado Guerrero (2004-2007).

El liderazgo de estas administraciones surge de la coalición de partidos y diversas corrientes políticas, con presencia significativa del movimiento político regional de izquierda denominado *los inconformes*, surgido unos años atrás. El direccionamiento de las acciones públicas se dio a partir de ejes estratégicos, concertación social y confianza ganada por acciones de transparencia y buena gestión pública²⁶. Buscaron consensos políticos en torno al reparto burocrático, pero también a partir de la concertación con sectores sociales a través de los Cabildos, espacios de participación ciudadana que van a caracterizar la gobernanza local y que se conciben para diagnosticar, priorizar necesidades y asignar recursos del presupuesto en proyectos formulados y gestionados comunalmente.

Ambas administraciones se destacaron con importantes realizaciones, especialmente por el alto grado de cumplimiento de los proyectos de iniciativa popular, pero igualmente tuvieron problemas en la ejecución de algunos proyectos²⁷. En el campo del mejoramiento del empleo y los ingresos,

25. En 2007 fue elegido, nuevamente por voto popular, como alcalde de San Juan de Pasto para el periodo 2008-2011.

26. Esto se presenta especialmente en la administración de Raúl Delgado Guerrero, quien recibió el premio como mejor alcalde del país y al respecto señala: "Siento que es un reconocimiento a un proceso que viene desempeñando Pasto hace más o menos unos 10 años. Es un reconocimiento a un esfuerzo colectivo en un proceso que tiene su origen con la alcaldía de Antonio Navarro Wolf. Un esfuerzo encaminado a consolidar un modelo de gobernabilidad democrática, fundamentado en estos hechos: primero, participación ciudadana; segundo, ética pública; tercero, búsqueda de equidad social; y, cuarto, unión de esfuerzos entre los sectores público, privado, académico y comunitario" (entrevista realizada el 6 de diciembre de 2007). Esta administración puso en marcha el Sistema de Gestión y Evaluación de Resultados (SIGER).

27. Por ejemplo, en el caso de Alvarado con el proyecto de la Plaza del Carnaval y, en el caso de Delgado, con la Agencia de Desarrollo Local.

destacó especialmente el Plan de Desarrollo 2004-2007, el cual especificó 15 estrategias al respecto. Estableció mecanismos adecuados de financiación para la pequeña empresa a través de un convenio con el Fondo Regional de Garantías puso en funcionamiento la Agencia de Desarrollo Local; un fondo de crédito local de apoyo a cadenas de valor territorial, procesos de formación productiva e iniciativa empresarial, entre muchas otras iniciativas de participación pública y privada²⁸. Sus resultados, sin embargo, van a tener un alcance limitado.

El nivel de existencia de recursos humanos y organizacionales del municipio fue suficiente para dar forma a las políticas y participar en su diseño e implementación, como se evidenció en la formulación del último plan de desarrollo²⁹ y en la ejecución de muchas de las iniciativas³⁰. Igualmente se crearon o activaron redes y espacios de interacción entre distintos agentes de desarrollo local: “La articulación de los actores se expresa en la Agencia de Desarrollo Local, en la cual la de Pasto es pionera... es una entidad donde la Gobernación, la Alcaldía, los gremios, las universidades y las ONG tienen asiento, y tiene como misión la gestión de proyectos estratégicos. La Agencia tuvo un período de dificultades que se acaban de superar, pero veo que va a ser en adelante un instrumento muy importante de desarrollo económico porque todas las experiencias exitosas tienen en la articulación de sus actores una de sus bases”³¹.

Finalmente, la existencia de espacios y el nivel de participación de la sociedad civil en la gestión pública, constituyó un eje central de ambas administraciones. El modelo político de los dos trienios tuvo como meta construir y consolidar un sistema participativo de planificación y presupuesto³².

Como síntesis de gobernanza para las tres ciudades, a partir de la evidencia cualitativa que arroja el trabajo de campo en las cuatro dimensiones evaluadas, se encuentra para el período analizado que Cartagena es la ciudad con la más débil gobernanza, Pereira con una gobernanza media,

28. Plan de Desarrollo 2004-2007, Pasto Mejor. Alcaldía municipal de Pasto, p. 36.

29. *Ibid.*, p. 13.

30. Por ejemplo, “la idea es que la Comisión de Competitividad, donde están muchas instituciones, presente los proyectos sobre Agenda Interna y digan a qué le vamos a apuntar, por ejemplo, el sector lácteo tenemos que jalonarlo porque es potencial, tenemos las capacidades, tenemos la tecnología mínima que nos permite competir”. Jackeline Barrera, funcionaria del Departamento de Planeación y Estudios Económicos de la Cámara de Comercio de Pasto (entrevista realizada el 6 de diciembre de 2007).

31. Raúl Delgado. Alcalde Municipal de Pasto 2004-2007. Entrevista realizada el 6 de diciembre de 2007. Raúl Delgado es gobernador del departamento de Nariño para el período 2012-2015, expresión del éxito político de la gobernabilidad local como alcalde.

32. Plan de desarrollo 2001-2003, Pasto: Espacio de Vida, Cultura y Respeto, p. 27; Plan de Desarrollo 2004-2007, Pasto Mejor. Alcaldía Municipal de Pasto, p. 21.

con signos positivos y negativos, y Pasto con una mejor gobernanza más positiva y reconocida en el contexto nacional.

8. CALIDAD DEL TRABAJO EN TRES CIUDADES: METODOLOGÍA, VARIABLES Y RESULTADOS³³

La valoración de la calidad del trabajo en las tres ciudades se lleva a cabo a partir de la estimación de un Índice compuesto de Calidad del Trabajo (ICT), con base en 13 variables agrupadas en 5 dimensiones. Estas variables son proporcionadas tanto por la Encuesta Continua de Hogares (ECH), como por la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del Dane, correspondientes al segundo trimestre de los años 2001 y 2008, respectivamente. Los resultados son desagregados según dos grandes categorías de trabajadores, de acuerdo con sus características de segmentación y dinámica del mercado laboral: asalariados e independientes. De los asalariados se separan los asalariados precarios, esto es, trabajadores del servicio doméstico y trabajadores familiares.

Para la ponderación de las distintas dimensiones y variables de calidad, se utilizará la técnica de análisis multivariado llamada Análisis de Componentes Principales (ACP), la cual permite el análisis de un conjunto de variables que se caracterizan por ser interdependientes³⁴. Es importante mencionar que la finalidad del ACP es la estructuración de un conjunto de datos que permitan la reducción de las variables, por medio de combinaciones lineales que contienen gran parte de la variabilidad observada en el conjunto inicial. Por ello, este método se suele usar para reducir el número de variables en estudios en que se cuenta con un gran número, a fin de facilitar el análisis de datos. En el caso del índice de calidad esta técnica se utiliza para un propósito diferente: ponderar las distintas dimensiones de calidad. En la medida en que el ACP permite establecer el peso de las variables en cuanto a la variabilidad relativa en el conjunto, este se puede utilizar para resolver el problema metodológico central encontrado para el establecimiento de un índice compuesto de calidad, la ponderación de sus dimensiones y variables (Pineda y Acosta, 2011).

33. Una presentación más detallada de la metodología de la estimación de un índice compuesto de la calidad del empleo para 13 ciudades en 2008, puede verse en Pineda y Acosta (2011).

34. Esta metodología ha sido usada para la estimación del Índice de Calidad de Vida por el Departamento Nacional de Planeación en Colombia desde mediados de los años noventa. De esta experiencia se tomó la idea para la estimación del Índice de Calidad del Trabajo.

La primera de las cinco dimensiones de calidad con las que se cuenta con información estadística, es la *intensidad y condiciones de trabajo*, la cual se estima a través de tres variables: las horas trabajadas o jornada laboral y el lugar o sitio de trabajo.

La segunda dimensión es el *ingreso*, la cual se valora con tres indicadores diferentes: i) mide el ingreso de acuerdo con el salario mínimo legal vigente por hora, el cual busca captar las disparidades en la remuneración al trabajo frente a este referente normativo; ii) se basa en la teoría del capital humano y valora el ingreso en relación con lo que las personas deberían ganar según su educación y experiencia, de acuerdo con las condiciones y estructura del mercado³⁵; y iii) considera los subsidios recibidos a partir del trabajo: alimentación, transporte, familia y educación.

La tercera dimensión es la de *protección social*, la cual tiene tres indicadores. Los dos primeros son la cobertura en seguridad social en salud y en pensiones, la cual se considera en su relación directa con el trabajo, constituida por los directos cotizantes al sistema de seguridad social; y el tercer indicador es la cobertura o no en seguros frente a riesgos profesionales: accidentes de trabajo, enfermedades profesionales y otros riesgos de salud ocupacional.

La cuarta dimensión es la *estabilidad*, con tres indicadores. El primero combina varias características del trabajo: si se trabaja o no bajo contrato; el tipo de contrato, si es verbal o escrito; y el término del contrato, si es a término fijo o indefinido. Estas características se ordenan en función de la estabilidad, así: primero, el trabajo independiente; segundo, el asalariado con contrato verbal; tercero, el asalariado con contrato escrito y a término fijo; y, cuarto, el asalariado con contrato escrito e indefinido. El segundo indicador, es el estar o no en una asociación gremial o sindical, el cual cubre tanto a trabajadores asalariados como independientes. El tercer indicador es la antigüedad laboral.

La quinta dimensión es el *subempleo*, en la cual se incluye además la existencia o no de un segundo trabajo. El subempleo se considera en sus tres tipos: por insuficiencia de horas, por competencias y por ingresos.

Para establecer el peso de cada dimensión y cada variable en el índice de calidad del trabajo (ICT), se utiliza el ACP con las variables ya estandariza-

35. El segundo indicador está dado por la diferencia negativa entre el ingreso laboral por hora observado y el ingreso laboral por hora estimado con funciones mincerianas, para cada categoría de trabajador durante el periodo.

das; las ponderaciones son tomadas de los eigenvalores dados por el primer componente y de esta forma se obtienen las ponderaciones de las dimensiones y variables con mayor peso en el índice.

El ACP se estima para los años 2001 y 2008 para cada ciudad y para el conjunto de las 13 principales ciudades colombianas como referente general. El Cuadro 1 presenta los resultados de los ponderadores para las 13 variables en el año 2008. El primer componente que contiene la mayor variabilidad del conjunto de datos según el ACP, establece que las dimensiones de estabilidad laboral (32,8), protección social (30,3) e ingresos (24,5), obtienen en su orden las mejores participaciones. Las dimensiones de intensidad laboral (8,5) y subempleo (3,8), presentan un menor peso.

CUADRO 1
PONDERACIONES DE LAS DIMENSIONES Y 13 VARIABLES EN EL
ÍNDICE DE CALIDAD DEL TRABAJO (JUNIO 2008)

DIMENSIÓN	PESO GRUPO	VAR. GEIH	PESO INDIVIDUAL	NOMBRE
Intensidad Laboral	8,5	HORAS_R	3,4	Horas trabajadas recodificadas
		lug_tra	5,1	Dónde realiza su trabajo
Ingresos	24,5	W_LEGAL	9,6	Ingreso por salario mínimo por hora
		NERROR	3,7	Estimaciones por capital humano
		SUBSIDIOS	11,2	Número de subsidios recibidos (alimentación, transporte, familiar y educativo)
Protección Social	30,3	cot_pen	11,1	Quién paga la pensión
		afi_sal	8,0	Tipo de régimen
		afi_arp	11,2	Afiliación a ARP
Estabilidad laboral	32,8	aso_gre	7,8	Afiliación a asociación gremial
		Anti	12,2	Término y tipo de contrato
		te_con	12,8	Antigüedad
Subempleo	3,8	seg_tra	0,1	Segundo trabajo
		SUB3	3,7	Subempleo

Fuente: Cálculos con base en DANE, GEIH abril-junio 2008.

Con la utilización de estas ponderaciones obtenidas por medio del método de componentes principales, se estima el Índice compuesto de Calidad del Trabajo en un rango de 1 a 100, para las 3 ciudades en estudio: Cartagena, Pereira y Pasto. En el Cuadro 2 se presentan los resultados del índice a partir del ACP calculado para el total de las 13 principales ciudades colombianas. Y, en el Cuadro 3 se presenta el mismo índice calculado con base en el ACP para cada ciudad. Al comparar estos dos resultados se encuentra que, con respecto a las condiciones de las variables para el resto de las ciudades colombianas, el ICT en las ciudades en estudio es un poco más bajo, como es de esperarse³⁶, especialmente para Cartagena (4 puntos inferior), que con respecto a la inestabilidad de las variables de calidad de cada una de las ciudades.

CUADRO 2
ÍNDICE DE CALIDAD DEL TRABAJO SEGÚN ACP
PARA 13 CIUDADES

ÁREAS METROPOLITANAS	2001	2008	DIFERENCIA DE PUNTOS
CARTAGENA	29,4	39,1	9,8
PEREIRA	27,4	40,8	13,3
PASTO	27,4	34,5	7,2
TOTAL 13 ÁREAS	29,6	41,9	12,2

Fuente: Cálculos con base en DANE, ECH y GEIH abril-junio de 2001 y 2008.

CUADRO 3
ÍNDICE DE CALIDAD DEL TRABAJO SEGÚN ACP POR CIUDAD

ÁREAS METROPOLITANAS	2001	2008	DIFERENCIA DE PUNTOS
CARTAGENA	33,9	43,3	9,4
PEREIRA	28,3	40,4	12,2
PASTO	25,8	33,8	8,0
TOTAL 13 ÁREAS	30,5	42,7	12,2

Fuente: Cálculos con base en DANE, ECH y GEIH abril-junio de 2001 y 2008.

36. Esto se debe al gran peso de Bogotá y Medellín, las cuales tienen los ICT más altos en el nivel de 45,3 y 47,1 puntos, respectivamente (Pineda y Acosta, 2011).

En el Cuadro 3, en general, los resultados del ICT para el total de la población -ocupada en las tres ciudades- expresan una significativa mejoría en la calidad del trabajo entre 2001 y 2008. Este resultado concuerda con el crecimiento económico presentado para cada ciudad y con el crecimiento general de la economía colombiana para el mismo período, la cual llegó a una tasa promedio anual de 4,6 y un acumulado de 36,6%. No obstante, esta importante mejoría, el nivel promedio de los índices tomados con referencia a las mismas condiciones locales posibles, resulta siendo muy bajo. En general, para el 2008, se tiene que los índices se encuentran en un nivel de 33,8, 40,4 y 43,3 en Pasto, Pereira y Cartagena respectivamente, sobre un máximo de 100 puntos porcentuales, cifras que indican la aún precaria situación de la calidad del trabajo.

En el Cuadro 4 se precisan los índices para las tres categorías principales de trabajadores en que se segmentan los mercados laborales: asalariados, independientes y trabajos precarios (servicio doméstico y trabajadores familiares). Nótese que en la última columna del cuadro se tiene el porcentaje de participación de cada categoría de trabajador en el total de la ocupación para cada ciudad.

De estos resultados, se pueden resaltar los siguientes hallazgos para el conjunto de las tres ciudades. Primero, se evidencia que las diferencias entre los trabajadores asalariados e independientes son significativas, lo que refleja las desigualdades en los beneficios laborales y corrobora la principal segmentación del mercado laboral urbano por categorías ocupacionales. Segundo, los trabajos precarios, en su gran mayoría compuesto por trabajadoras del servicio doméstico, resultan efectivamente con el menor puntaje en cuanto a su calidad para ambos años. Tercero, las ganancias en calidad del trabajo durante el período se concentran casi exclusivamente en los trabajadores asalariados, incrementando la brecha con los demás grupos de trabajadores y mostrando cómo el patrón de crecimiento de las ciudades se refleja en grandes disparidades en el mercado laboral.

CUADRO 4
ÍNDICE DE CALIDAD DEL TRABAJO POR POSICIÓN
OCUPACIONAL Y CIUDAD

POSICIÓN OCUPACIONAL	CIUDAD	2001	2008	INCREMENTO 2001-08	% DE OCUPADOS
Trabajadores asalariados	Cartagena	43,1	67,4	24,3	40,7
	Pereira	31,1	51,2	20,1	57,6
	Pasto	30,2	46,1	15,9	43,2
	Total 13 ciudades	34,6	57,9	23,3	50,3
Trabajadores independientes	Cartagena	28,3	27,0	(1,3)	53,4
	Pereira	25,3	26,8	1,5	35,0
	Pasto	22,8	25,7	2,9	47,6
	Total 13 ciudades	26,6	27,8	1,2	43,1
Asalariado precario (Servicio doméstico y trabajador familiar)	Cartagena	23,1	24,4	1,3	5,9
	Pereira	22,8	21,2	(1,6)	7,4
	Pasto	17,2	17,7	0,5	9,2
	Total 13 ciudades	23,9	24,2	0,3	6,6
Total	Cartagena	33,9	43,3	9,4	100,0
	Pereira	28,3	40,4	12,1	100,0
	Pasto	25,8	33,8	8,0	100,0
	Total 13 ciudades	30,5	42,7	12,2	100,0

Fuente: Cálculos con base en DANE, ECH y GEIH abril-junio de 2001 y 2008.

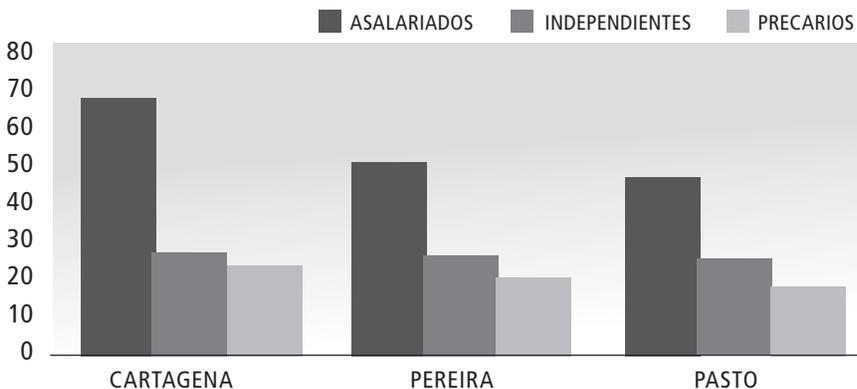
En cuanto a los resultados para cada ciudad, en primer lugar, se encuentra que la brecha en la calidad del trabajo entre asalariados e independientes (diferencia entre los índices), presenta su mayor nivel en el caso de Cartagena. Allí la brecha pasa de 14,8 puntos en 2001 a 40,4 en 2008 (67,4 para asalariados menos 27 para independientes); una enorme diferencia en las condiciones y calidad de los trabajos, mientras en Pereira pasa de 5,8 a 24,5 y en Pasto de 7,4 a 20,4 (Gráfico 1).

Cartagena es la ciudad que tiene el menor porcentaje de trabajo asalariado (40,7) y el mayor porcentaje de trabajadores independientes (53,4) en 2008. Esto implica que, no obstante el mayor Índice de Calidad del Trabajo (43,3) para este año entre las tres ciudades, Cartagena es la ciudad con la mayor segmentación del mercado laboral. Esto se expresa en la altísima brecha

de calidad del trabajo entre los dos grupos de trabajadores, la mayoría de los trabajadores de la ciudad, los independientes, disminuyen ligeramente su ICT. Puede afirmarse entonces que durante este período de crecimiento económico, el proceso de globalización que sufrió la ciudad profundizó la informalidad y concentró los beneficios en los trabajadores asalariados, en la medida en que la gobernanza fue débil y no logró revertir sino profundizar la disparidad laboral existente.

El menor porcentaje de asalariados, 10 puntos por debajo del promedio para las 13 principales ciudades colombianas, cuentan con el ICT (67,4) más alto de todos. Éste se encuentra a su vez 10 puntos por encima del promedio para estas 13 ciudades, lo cual se debe en buena parte a la presencia y crecimiento de la gran industria alrededor de la refinera de petróleo y del turismo formal de la ciudad, sectores que generan un empleo muy limitado pero de alta calidad. La acción pública valorada en la gobernanza local no logró revertir la trayectoria de desarrollo, las características de enclave económico, globalización de la industria y la gran segmentación laboral.

GRÁFICO 1
ÍNDICE DE CALIDAD DEL TRABAJO POR POSICIÓN
OCUPACIONAL Y CIUDAD. 2008



En segundo lugar, se encuentra la ciudad de Pereira, en la cual igualmente las ganancias en calidad del trabajo durante el período se concentran en los trabajadores asalariados. Pero a diferencia de Cartagena, Pereira cuenta con un muy alto porcentaje de trabajadores asalariados (57,6%) y un relativo bajo porcentaje de trabajadores independientes (35%). Para estos últimos, el ICT incrementa ligeramente (1,5 puntos). La gobernanza local para el trabajo no fue lo suficientemente fuerte para hacer del proceso de crecimiento

económico y formalización del comercio que vivió Pereira durante este período se convirtiera en una reducción significativa de la brecha de calidad del trabajo entre los trabajadores asalariados y los independientes, cuyo efecto fue apenas marginal.

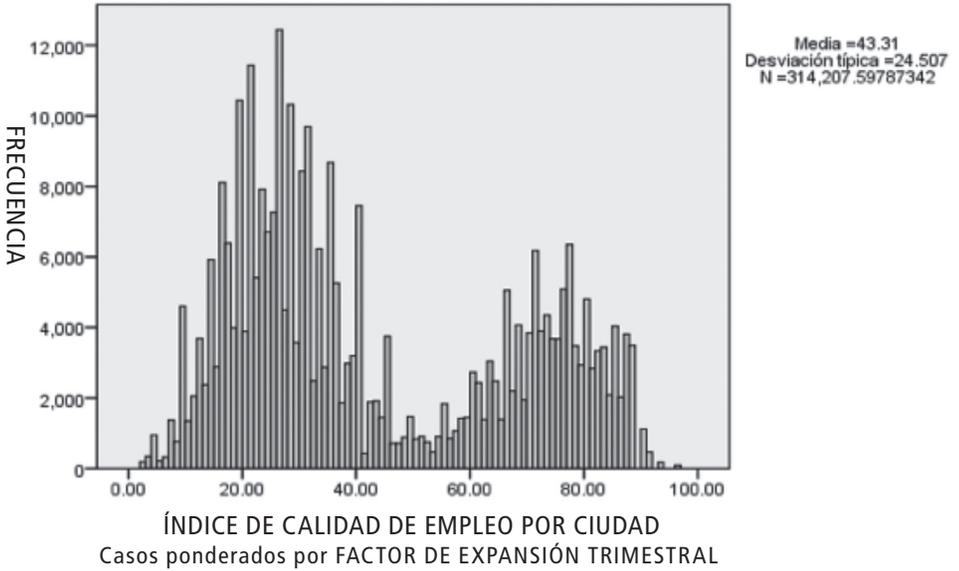
Finalmente, la ciudad de Pasto, según su trayectoria de desarrollo presenta unos puntos de partida en 2001 más bajos de calidad del trabajo, con una composición intermedia entre trabajadores asalariados e independientes (43,2 y 47,6%, respectivamente). Si bien el mejoramiento del ICT durante el período se concentra en los trabajadores asalariados, al igual que las otras ciudades, a diferencia de esta los trabajadores independientes logran un incremento no despreciable en el ICT de 2,9 puntos. Esto lleva a que la brecha en el ICT entre las dos categorías de trabajadores sea la menor de las tres ciudades (20,4). Este indicador se asocia a una positiva gobernanza durante el período de estudio, que logra que el desarrollo local se distribuya más equitativamente entre sectores de la sociedad.

En la medida en que el ICT se puede aplicar a cada trabajador, a continuación se presentan algunos histogramas de distribución de frecuencia del número de trabajadores (eje horizontal) según el nivel del Índice de Calidad de Trabajo para el año 2008 (eje vertical). Mientras Pasto, con bajo nivel de calidad del trabajo, muestra una distribución más unimodal del índice, las ciudades de Pereira y Cartagena, presentan una distribución más bimodal del índice. Esto es, una mayor segmentación del mercado laboral según la calidad. A mayor desarrollo desigual de las ciudades se presenta una mayor segmentación del mercado de trabajo, y a menor desarrollo predominan trabajos de baja calidad.

Este reto central del desarrollo local, demanda una mejor gobernanza como acción pública de los actores, para reducir la segmentación mejorando la calidad del trabajo, lo que sucede más claramente en Pasto durante el período.

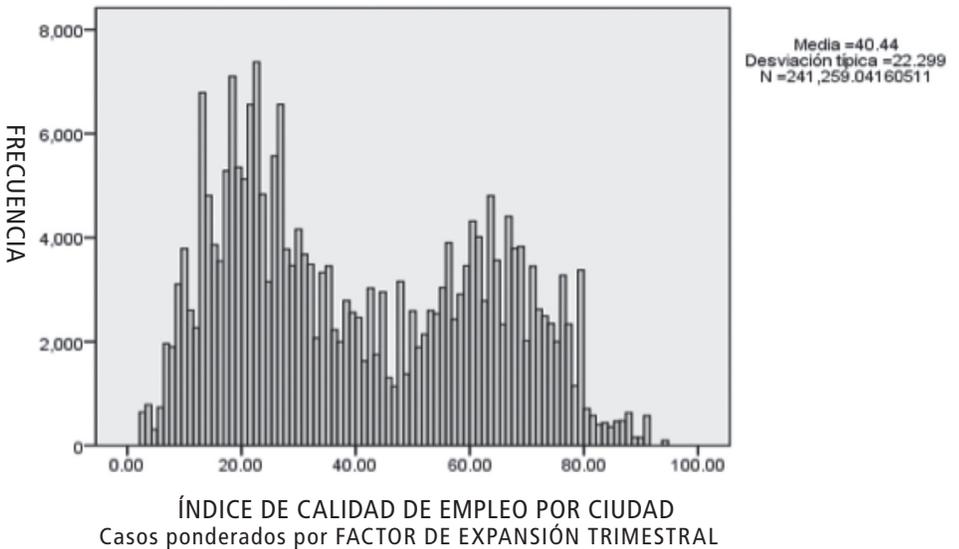
CARTAGENA: DISTRIBUCIÓN DE TRABAJADORES SEGÚN ÍNDICE DE CALIDAD

HISTOGRAMA

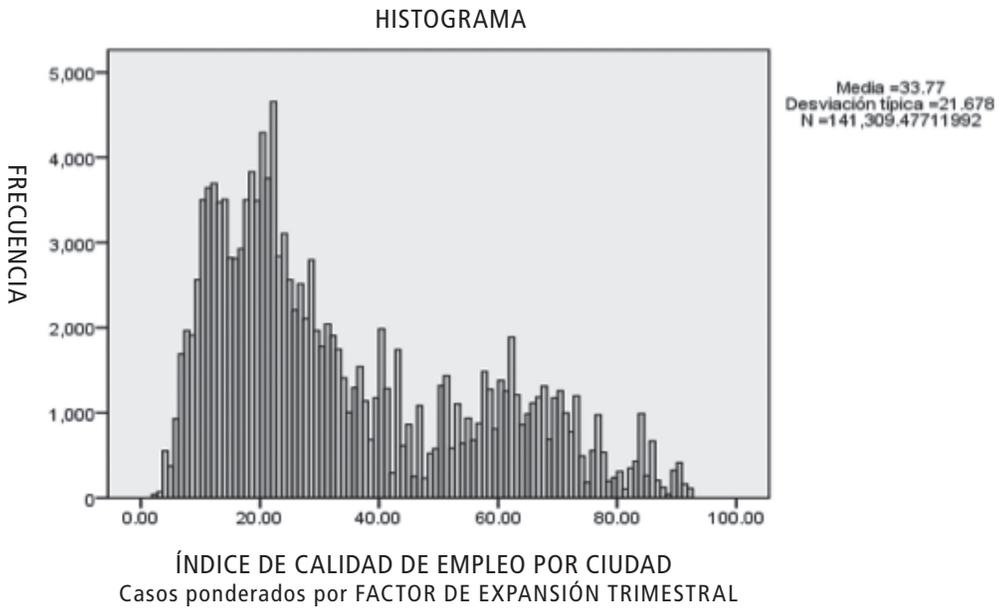


PEREIRA: DISTRIBUCIÓN DE TRABAJADORES SEGÚN ÍNDICE DE CALIDAD

HISTOGRAMA



PASTO: DISTRIBUCIÓN DE TRABAJADORES SEGÚN ÍNDICE DE CALIDAD



9. GOBERNANZA Y CALIDAD DEL TRABAJO: CONSIDERACIONES FINALES

Los nuevos espacios de acción y decisión con la participación de gremios de la producción y de la sociedad civil, como de las empresas y ONG en la ejecución de políticas públicas, resulta un fenómeno complejo, que se ha abordado de manera exploratoria en el campo del desarrollo local y sus efectos en la calidad del trabajo. La gobernanza se ha medido a partir de la redefinición del papel de los gobiernos locales, centrados en el direccionamiento y liderazgo de la acción conjunta de los diversos actores y organizaciones para el desarrollo y la gestión del empleo local, el nivel de existencia de estos recursos organizativos locales; la existencia de redes y la interacción entre distintos agentes sociales; y la existencia de espacios de participación en las políticas públicas.

La aplicación empírica del concepto de gobernanza en algunas ciudades colombianas para el desarrollo local y el mejoramiento del trabajo, ha mostrado que -en general- existen diferentes tipos de acción conjunta entre los gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil, lo cual demuestra la pertinencia del concepto para el análisis de esta realidad. No obstante,

esta acción conjunta y la interacción de los actores toman diferentes formas y presentan importantes limitaciones. La interacción entre actores estratégicos se da sólo en algunos campos de interés determinados por los planes de gobierno, los pactos políticos o las iniciativas de los mandatarios locales. El alcance de dichas interacciones es, a su vez, limitado por el compromiso real de los gobiernos y actores, por la cantidad y calidad de los recursos movilizados, como por los niveles de concertación y confianza entre los distintos actores. La gobernanza se convierte así en un importante dispositivo teórico para mirar esta diversidad y las carencias institucionales de nuestra realidad.

La definición dada por Prats (2003) como los procesos de interacción entre actores estratégicos, procesos dados por las instituciones formales e informales que restringen el comportamiento de dichos actores, resulta entonces útil para un ejercicio empírico. Sin embargo, de acuerdo con Navarro (2002) al menos algunas ciudades colombianas en su actividad política local, se encuentran entre una gobernanza tradicional y moderna, en la medida en que, si bien, existen suficientes recursos locales que están en disposición de dar forma a las políticas y participar en su implementación, la acción política intergubernamental establece limitaciones o abre posibilidades.

Analizar el alcance de la gobernanza a partir de sus efectos en la calidad del trabajo a nivel local, es un ejercicio novedoso que presenta importantes retos metodológicos. En primer lugar, lo que muestra el caso de las ciudades de Cartagena, Pereira y Pasto es una relativa relación entre la estructura histórica y dinámica de desarrollo económico local y la gestión y características de la gobernanza local. La gobernanza afecta muy marginalmente la trayectoria de desarrollo (*path dependence*) en cada ciudad. El esfuerzo por analizar un período que fuera más allá del corto plazo (siete años) y de una administración pública, resultan marginales; pero son significativos los cambios ocurridos entre una y otra realidad. Mientras Cartagena presenta un mayor desarrollo industrial y económico, el bajo perfil de gobernanza no logra revertir las grandes disparidades en los niveles de calidad del trabajo según la segmentación del mercado laboral. Por su parte, Pasto presenta la situación inversa, mostrando que la acción pública contribuye a que el crecimiento se exprese en un trabajo más equitativo.

En segundo lugar, resulta limitada una mirada del desarrollo económico local desde la escala exclusiva de las acciones públicas en el nivel local. En el desarrollo de las ciudades confluyen las políticas, acciones y situaciones producidas en otras escalas geográficas del nivel nacional o global. El desarrollo localizado es producto de decisiones e intercambios que se producen

en y con otros espacios de la geografía económica. Un análisis entonces del desarrollo local debe tener en cuenta con mayor detalle estas escalas y su influencia. El trabajo de campo de esta investigación observó, por ejemplo, que muchos de los programas de empleo de las ciudades constituyen ejecuciones de políticas y programas del gobierno nacional. Asimismo, con respecto a la escala global, el caso de Pereira -por ejemplo- refleja el efecto que han tenido los mercados internacionales del café, las remesas o los productos de exportación en las condiciones del mercado laboral de la ciudad. Realizar un análisis más detallado en estas ciudades significa entonces profundizar en la interacción de estas distintas escalas geográficas en el desarrollo local y el trabajo.

Con estas dos importantes limitaciones metodológicas, este artículo presenta algunos hallazgos importantes en la relación entre gobernanza y calidad del trabajo como indicador de desarrollo local en las tres ciudades. Cartagena presenta durante el período de estudio una débil gobernanza debido a la inestabilidad institucional, con el cambio y destitución de alcaldes, el déficit de confianza, la pérdida de capacidad de movilización y dirección de recursos de la sociedad a través de procesos de consensos políticos y sociales. Esto hace que la dinámica de crecimiento económico que trae la ciudad en su trayectoria de desarrollo, como puerto internacional, aglomeración industrial y principal centro turístico de Colombia, no se vea reflejada en una disminución de la segmentación laboral y de las grandes disparidades en la calidad del trabajo. La característica bimodal de su mercado laboral -con la mayoría de los trabajos con muy bajos niveles de calidad- y la ampliación de estas brechas durante el período, muestran la ausencia de acciones públicas que revirtieran en alguna medida esta situación y evitaran su profundización.

Pereira presentó durante el período un nivel de gobernanza intermedio, basado principalmente en la acción de los grupos políticos de interés, con liderazgos que les van a permitir convocar a sectores de la sociedad civil para la ejecución de algunas políticas públicas. Este margen de gobernanza no va a presentar un claro efecto en la calidad del trabajo, la cual va a depender más de la formalización del trabajo con la ampliación del comercio de gran superficie y la dinámica histórica de desarrollo de la ciudad. Al igual que Cartagena, pero en menor medida, las ganancias en calidad del trabajo durante el período se concentran en los trabajadores asalariados. Pereira se ubica en una situación relativamente más positiva frente a las otras ciudades, especialmente por el alto porcentaje de formalización laboral.

Finalmente, Pasto es la ciudad que presenta el mejor nivel de gobernanza

debido al alto grado de concertación para el interés público, a los presupuestos participativos y a la confianza ganada por acciones de transparencia y buena gestión pública. Si bien sus Índices de Calidad del Trabajo son los más bajos según su trayectoria de desarrollo, la gobernanza logra reducir la brecha de calidad entre las dos categorías de trabajadores y que esta sea la menor de las tres ciudades. Esto demuestra las posibilidades de la gobernanza local para hacer del desarrollo un proceso más inclusivo en el contexto urbano de nuestras ciudades.

10. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abello, A., Balseiro, E. y Novoa, D. (2006). *La competitividad de Cartagena de Indias: análisis de la articulación entre la educación y la economía*, Serie de Estudios sobre la Competitividad de Cartagena. Observatorio del Caribe colombiano. Cartagena.

Aguilar, L. F. (2007), El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza, XII Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Santo Domingo.

Amin, A. (ed.) (1994), *Post Fordims: A Reader*, Oxford: Blackwell.

Andrew, C. y Goldsmith, M. (1998). From Local Government to Local Governance and Beyond? *International Political Science Review*, Vol. 19, N° 2, p. 101-117.

Albuquerque, F. (2004), Desarrollo local en Europa y América Latina.

Benko, G. y Lipietz, A. (ed.) (1994), Las regiones que ganan. Distritos y redes. *Los nuevos paradigmas de la geografía económica*, Edicions Alfons El Magnánim: Valencia.

Betancourt, J. M. (2003), Nariño: Un mundo mejor es posible, *Tendencias*, Vol. IV, No. 1, Universidad de Nariño.

Brito, M. (2002). Buen gobierno local y calidad de la democracia. *Revista Instituciones y desarrollo* 12-13, p. 249-275.

CEPAL (2009), *Escalafón de la competitividad de los departamentos en Colombia 2006*, Serie de Estudios y Perspectivas 19.

Clark, Gordon L., Maryann P. Feldman y Meric S. Gertler (2000). *The Oxford Handbook of Economic Geography*. Oxford, Oxford University Press.

Cohany, Sharon R. (1998), Workers in alternative employment arrangements: a second look. *Monthly Labor Review*, Vol. 121, N° 11, p. 3-21.

EFILWC (2002), Quality of Work and Employment in Europe: Issues and Challenges,

Foundation Paper N°1. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

Farné, S. (2003). *Estudios sobre la calidad de empleo en Colombia*. Lima: Oficina Internacional del Trabajo.

Galvis, L. F. y Adolfo M. R. (2000), *El crecimiento económico de las ciudades colombianas y sus determinantes, 1973-1998*. Cartagena: Centro de Estudios Económicos Regionales - Banco de la República.

García Cruz, G. A. (2005), El componente local de la informalidad laboral para las diez principales áreas metropolitanas de Colombia, 1988-2000. *Desarrollo y Sociedad*, 56, 43.

Gaiimo, Silvana (1999), *Cartagena de indias, sobrellevando la crisis*, Observatorio del Caribe Colombiano. Cuadernos Regionales N° 7. Relatoría del taller: ¿Cómo es Cartagena al final del siglo XX? Cartagena.

González B., Inés y Rodrigo Villar (Comp.) (2003) *Organizaciones de la sociedad civil e incidencia en políticas públicas*. Libros del Zorzal: Buenos Aires.

Helmsing, A. H. Bert (2001), Externalities, Learning and Governance: New Perspectives on Local Economic Development, *Development and Change*, Vol. 32, p. 277-308.

Hipple, Steven (2001), Contingent work in the late-1990s. *Labor Review*, Vol. 124, p. 3-27.

ILO (1999), *Job quality and small enterprise development*, Working paper N° 4, Series on job quality in micro and small enterprise development, InFocus programme on boosting employment through small enterprise development (IFP/SED), Geneva: International Labour Organisation.

Infante, R. (Ed.) (1999), *La Calidad del Empleo*. La experiencia de los países latinoamericanos y de los Estados Unidos, Lima: Oficina Internacional del Trabajo.

Infante, R. y Vega Centeno, M. (1999), La calidad del empleo: lecciones y tareas en Infante, R (Ed.) *La Calidad del Empleo. La experiencia de los países latinoamericanos y de los Estados Unidos*, Lima: Oficina Internacional del Trabajo.

Krugman, P. (1992). *Geografía y comercio*. Barcelona: Antoni Bosch.

Krugman, P. (1997). *Desarrollo, Geografía y Teoría Económica*. Barcelona.

Krugman, P. (1998). The role of geography in development, Washington D. C., The World Bank.

Navarro, M. (2004), Gobernanza descentralizada y desigualdad: una aproximación institucional. *Revista Instituciones y Desarrollo*, Vol. 16, p. 307-334.

Nussbaum, M. y Sen, A. (1998) (Comp.), *La calidad de vida*, Economía Contemporánea, Fondo de Cultura Económica.

- Ortiz, C. H., J. I. Uribe y G. A. García (2007), Segmentación de escala y segmentación regional en el mercado laboral urbano de Colombia 2000-2005, en *El desarrollo: perspectivas y dimensiones. Aportes interdisciplinarios*, Ed. Carlos Zorro Sánchez, Universidad de los Andes, p. 227-249.
- Pike, A., A. Rodríguez-Pose and J. Tomaney (2006), *Local and Regional Development*, Routledge: London.
- Pineda, J. (2007a), Calidad de empleo e inequidades de género, *Revista CS 1*, Universidad ICESI, p. 61-98.
- Pineda, J. (2007b), Calidad de empleo: comparaciones locales para Colombia, en *El desarrollo: perspectivas y dimensiones. Aportes interdisciplinarios*, Ed. Carlos Zorro Sánchez, Universidad de los Andes, p. 197-226.
- Pineda, J. y Acosta C.A. (2011), Calidad del trabajo: aproximaciones teóricas y estimación de un índice compuesto, *Ensayos sobre Política Económica*, Vol. 29, N° 65, pp. 46-81.
- Piore, M. J. a. C. F. Sabel (1984). The second industrial divide : possibilities of prosperity. New York, Basic Books.
- Plovika, A. E., J. Stewart (1996), Contingent and Alternative Work Arrangement, defined, *Monthly Labor Review*, Vol. 119, N° 10, p. 3-9.
- Prats, J. O. (2003), El concepto y el análisis de la gobernabilidad, *Revista Instituciones y desarrollo* 14-15, p. 239-269.
- Rhodes, R. (1996) The new governance: governing without government, *Political Studies* 44(4), p. 652-667.
- Rodríguez-Pose, A. (2002). El papel de la OIT en la puesta en práctica de estrategias de desarrollo económico local en un mundo globalizado [Electronic Version]. OIT from http://www.ilo.org/dyn/empent/empent.portal?p_lang=EN&p_search=20061031171733&p_ignore=171733.
- Scott, A. J. y Storper, M. (2003), Regions, globalization, development, *Regional Studies* 37(6-7), p. 579-593.
- Stoker, G. (1995), Governance as theory: five propositions, *International Social Science Journal* 50 (155), p. 17-28.
- Torres, J. (2007), Gobernanza, gobernabilidad y buen gobierno: aproximación conceptual en *el desarrollo: Perspectivas y dimensiones. Aportes interdisciplinarios*, Ed. Carlos Zorro Sánchez, Universidad de los Andes, p. 409-431.
- Ranis, Gustav; Stewart, Frances; Ramírez, Alejandro (2005), Economic Growth and Human Development, en *Readings in Human Development*, Fukuda-Parr Sakiko y Shiva Kumar A.K., Human Development Report Office, United Nations Development Program, Oxford University Press

Rabellotti, R. (1995), Is there an industrial district model? Footwear districts in Italy and Mexico compared, *World Development* 23(1), p. 29-41.

Valenzuela, M. E. (2000). La calidad del empleo de las mujeres en los países del Cono Sur. In *¿Más y mejores empleo para las mujeres? La experiencia de los países del Mercosur y Chile*. Lima: Oficina Internacional del Trabajo OIT.

Young, F.W. (1981), Quantitative Analysis of Qualitative Data, *Psychometrika*, 46, 357-388.

Whittingham, M. A. (2005), Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza. *Reforma y Democracia*, 33.