

**COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)
DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR TECHNISCHE ZUSAMMENARBEITUNG (GTZ)**

**LA EXPERIENCIA DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL EN EL MUNICIPIO DE
PENSILVANIA (COLOMBIA)**

**PROYECTO CEPAL/GTZ "DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL Y
DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA"**

Santiago, Chile, 2000

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1979
08 de marzo de 2000

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL
Comisión Económicas para América Latina y el Caribe

**LA EXPERIENCIA DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL EN EL MUNICIPIO DE
PENSILVANIA (COLOMBIA)**

*/ El presente documento fue preparado por el Señor Alberto Maldonado, en el marco del Proyecto CEPAL/GTZ de Desarrollo Económico Local y Descentralización de la División de Desarrollo Económico. Las opiniones expresadas en este documento, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

00-3-207

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| RESUMEN EJECUTIVO..... | 1 |
| I. INTRODUCCIÓN | 3 |
| II. CARACTERIZACIÓN DEL TERRITORIO..... | 5 |
| 1. Historia y aspectos geográficos..... | 5 |
| REPÚBLICA DE COLOMBIA..... | 7 |
| DEPARTAMENTO DE CALDAS..... | 7 |
| 2. Características culturales..... | 7 |
| 2.1. Población | 8 |
| 2.2. Economía | 8 |
| 2.3. Actividad Industrial, comercial y de servicios | 10 |
| 2.4. Servicios públicos | 10 |
| III. INICIATIVA DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL Y ALIANZAS | 13 |
| 1. El Centro de Desarrollo Productivo de la Madera de Pensilvania: una respuesta productiva e integral y primer eslabón de la iniciativa de desarrollo local | 13 |
| 1.1. Origen y sostenibilidad..... | 13 |
| 1.2. Fortalezas productivas..... | 14 |
| 1.3. Fortalezas Institucionales y alianzas | 14 |
| 1.4. Planeación del CDP | 15 |
| 1.5. Capacidades, ventajas competitivas y servicios del CDP de Pensilvania (Caldas) | 16 |
| 1.6. Avance en el cumplimiento de los objetivos | 18 |
| 1.7. Resultados del cuarto año de operación | 19 |
| 1.8. Aspectos críticos del proceso | 20 |
| 2. La Fundación Darío Maya: una organización no gubernamental integrada al desarrollo del municipio..... | 21 |
| 2.1. Proyectos productivos propios | 22 |
| IV. LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL..... | 25 |
| 1. Características generales del proceso de descentralización en Colombia | 25 |
| 2. Descentralización y desarrollo económico local..... | 27 |
| 2.1. Un nuevo marco para la gestión local | 28 |
| 2.2. La experiencia de Pensilvania | 28 |
| V. CONCLUSIONES..... | 33 |
| Bibliografía..... | 35 |
| Notas | 37 |

RESUMEN EJECUTIVO

La experiencia del municipio de Pensilvania en el Departamento de Caldas, Colombia muestra como las posibilidades abiertas por el proceso de descentralización son utilizadas para promover un mejoramiento en las condiciones de vida de la población y para la promoción de actividades de desarrollo económico local.

Pensilvania es un municipio con aproximadamente 30 mil habitantes, la mayoría de los cuales habita en las zonas rurales en una región con difícil acceso a la capital del departamento y a las principales ciudades del país. Hasta finales de la década de los años ochenta era una de las localidades con mayores niveles de atraso dentro del departamento de Caldas. El proceso de descentralización territorial impulsado en el país que combinó medidas políticas, fiscales y administrativas, posibilitó la aparición de nuevas fuerzas políticas y su articulación con diversos sectores sociales que han impulsado un proyecto de desarrollo local caracterizado por el mejoramiento en la gestión pública y la realización de alianzas con el sector privado.

Diversos sectores sociales con la activa participación del sector privado del municipio promovieron la conformación de un movimiento político que ha ganado todas las elecciones desde el año de 1988 y ha logrado por tanto garantizar la continuidad del proyecto político. Con base en un esquema de planificación de largo plazo, de consulta permanente a la comunidad y de establecimiento de alianzas con otros niveles de gobierno y con la sociedad civil, las administraciones públicas han logrado mejorar sustancialmente la provisión de servicios públicos y sociales llevando al municipio a un lugar destacado en sectores como la educación, la salud, el agua potable y la electrificación.

Complementariamente, el municipio ha promovido acciones de desarrollo económico local dentro de las cuales se destacan las experiencias del Centro de Desarrollo Productivo de la Madera y la Fundación Darío Maya con sede en el municipio. El Centro se dedica a la capacitación técnica y promoción de empresarios de la madera mientras que la fundación apoya mediante asistencia en formación gerencial y crédito a los microempresarios. Estas experiencias que se describen con detalle en este estudio han permitido que el municipio promueva la creación de empleo y la generación de ingresos.

Un factor clave del proceso de Pensilvania ha sido la vinculación activa de los empresarios privados que han patrocinado las actividades de la Fundación y apoyado el movimiento político que garantiza continuidad en la administración pública.

I. INTRODUCCIÓN

Este documento se elaboró en el marco del proyecto sobre descentralización y desarrollo económico local adelantado por la CEPAL con el apoyo de la cooperación técnica alemana (GTZ). El proyecto tiene como propósito general identificar y documentar iniciativas de desarrollo económico local en América Latina que sirvan de referencia para la formulación de orientaciones generales de política. En una primera etapa se seleccionaron experiencias en México, Brasil, Chile y Colombia. Se presenta aquí el caso del municipio de Pensilvania en el Departamento de Caldas, que junto con la experiencia del municipio de Bucaramanga y del departamento de Antioquia, hace parte de los estudios realizados en Colombia.

Las principales lecciones que pueden extraerse de la experiencia de Pensilvania se presentan a continuación y se sustentan a lo largo del documento:

- Se constató la posibilidad de que un municipio pequeño y atrasado pueda adelantar iniciativas de desarrollo económico local que le permitan un crecimiento estable.
- Se verificó la necesidad de un adecuado uso de las potencialidades abiertas por el proceso de descentralización. En este sentido, al permitirse la elección popular de alcaldes se consolidó un nuevo movimiento político que ha ganado las elecciones realizadas hasta el momento y ha puesto en marcha un proyecto de desarrollo.
- Igualmente se constató la existencia de un sector privado con cierta capacidad, vinculado activamente a la transformación del municipio.
- Se evaluó la importancia de la articulación entre el sector público y privado local y la búsqueda de cooperación y apoyo por parte del gobierno nacional y las entidades internacionales.

El documento fue realizado con la activa participación del alcalde del municipio y los directivos del Centro de Desarrollo Productivo de la Madera y de la Fundación Darío Maya. Una vez preparado el informe, el 23 de septiembre se realizó una sesión de trabajo en el municipio con el objeto de presentar el documento, discutirlo y recibir comentarios y sugerencias, los cuales fueron incorporados a esta versión.

II. CARACTERIZACIÓN DEL TERRITORIO

1. Historia y aspectos geográficos

El municipio de Pensilvania fue fundado en 1866 y elevado a la categoría de municipio en diciembre de 1871. Está ubicado en el centro del país en una zona con predominio de la producción cafetera y tiene aproximadamente 30 mil habitantes de los cuales la gran mayoría, un poco más del 70%, habita en las zonas rurales. La actividad económica predominante es la agricultura. Hasta mediados de los años ochenta Pensilvania era uno de los municipios más atrasados del departamento de Caldas como resultado tanto de factores económicos como políticos e institucionales. A partir de primera elección popular de alcaldes en 1988, el municipio ha sufrido una transformación significativa en todos los frentes y ha abordado sistemáticamente el tema del desarrollo económico local. Las iniciativas principales que aquí se examinan son la creación de un centro de desarrollo productivo en el sector de la madera y la constitución de una fundación dedicada a la promoción empresarial, pero ellas hacen parte de un proyecto global que articula al sector público local con el sector privado, el nivel nacional y la cooperación internacional.

El municipio de Pensilvania está localizado en la región oriental de Caldas, limitando al norte con el departamento de Antioquia (municipios de Nariño y Sonsón), al sur con los municipios de Manzanares y Marquetalia, al oriente con Samaná y al occidente con Marulanda y Salamina, todos estos municipios del mismo departamento. Está ubicado a una altura media sobre el nivel del mar de 2.100 metros, con una latitud norte de 5°25' y longitud oeste de 75°08', temperatura media anual de 17° C y una extensión territorial de 513 kilómetros cuadrados, de los cuales la cabecera ocupa menos de un kilómetro. El territorio ocupa varios pisos térmicos con predominio del clima frío y templado (cuadro 1).

Cuadro 1
PISOS TÉRMICOS

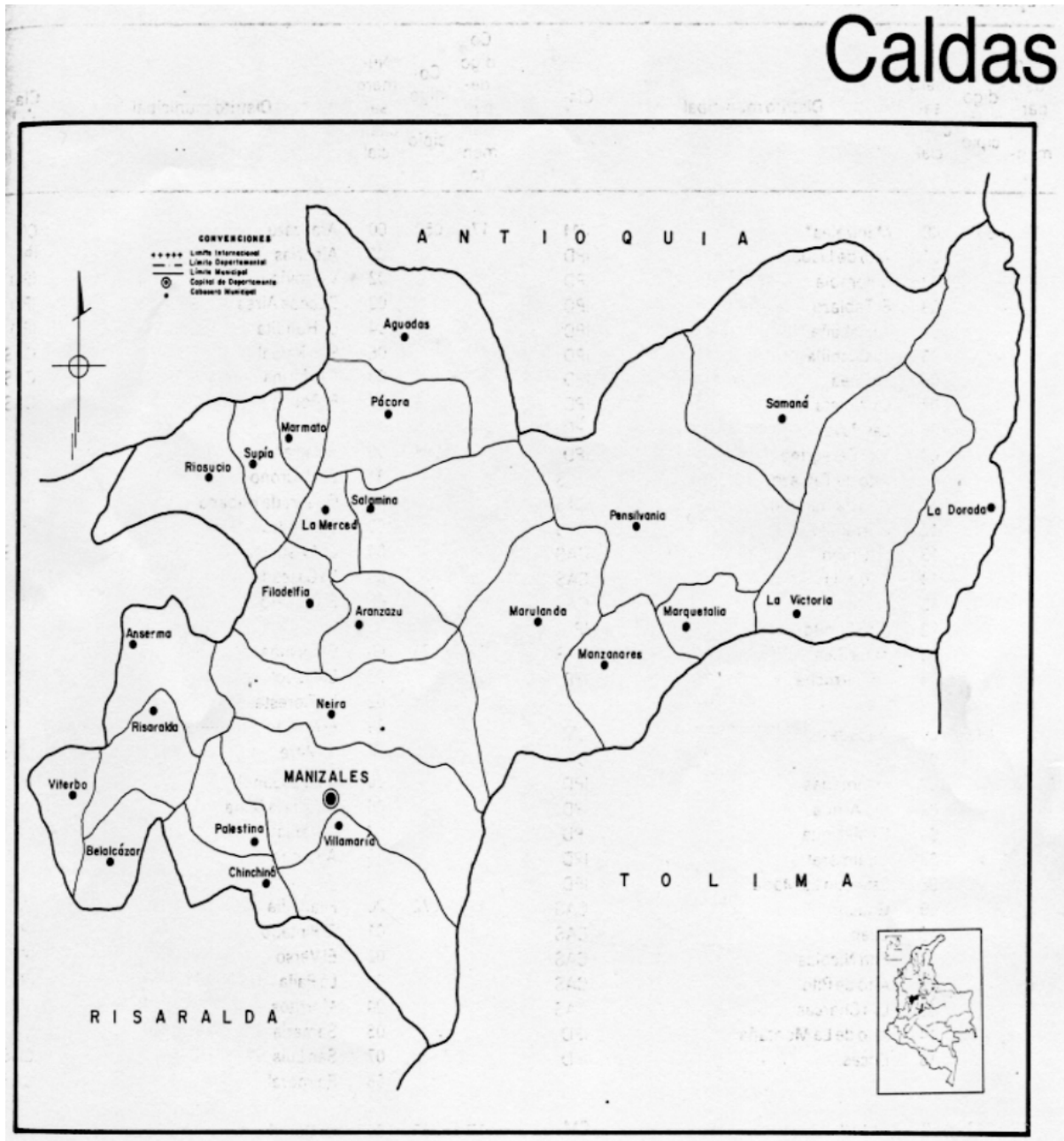
| PISO | EXTENSIÓN (km²) | PORCENTAJE % |
|--------------|---------------------------------------|-------------------------|
| Cálido | 47 | 9.2 |
| Templado | 158 | 30.8 |
| Frío | 213.8 | 41.7 |
| Páramo | 94.2 | 18.3 |
| TOTAL | 513.0 | 100.0 |

El territorio es quebrado con predominio montañoso aunque en algunas partes presenta zonas planas, correspondientes al flanco oriental de la cordillera central, destacándose los accidentes orográficos del Páramo de San Félix y la cordillera de Miraflores y altitudes que van desde los 670 hasta los 3.800 metros sobre el nivel del mar.

Tiene una extensa red de recursos hídricos, con los ríos Arma, tributario del Cauca, la Miel, Pensilvania, el Salado, Samaná Sur, Tenerife, Dulce y Quebrada Negra, todos tributarios del Magdalena. Su riqueza hídrica es importante para el desarrollo de los proyectos hidroeléctricos Hidromiel I y II.

Su distancia a la capital de la República por carretera es de 275 kilómetros y a Manizales, capital del departamento de Caldas, es de 148 kilómetros, distancia que por las características del terreno y el estado de la vía implican una duración del viaje de aproximadamente cuatro horas.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DE CALDAS
MUNICIPIO DE PENNSILVANIA



2. Características culturales

La población de Pensilvania está constituida por gentes de origen paisa, emigradas de Antioquia y otras zonas del departamento, con profundas tradiciones católicas y patriarcales, heredadas de la

cultura vasca y otras regiones españolas. Además de su espíritu religioso, la población tiene un profundo sentido de pertenencia, espíritu emprendedor y la práctica arraigada de la solidaridad familiar, comunitaria y de apego a su población de origen, lo cual se refleja en la existencia de colonias de pensilvaneños en otras ciudades del país, que impulsan actividades culturales y de apoyo a los habitantes del municipio.

2.1. Población

De acuerdo con las cifras de los censos de población (cuadro 2), Pensilvania decreció entre 1964 y 1993 ligeramente y a partir de ese año muestra nuevamente crecimiento, pero todavía a tasas muy bajas. En la práctica el municipio se ha estancado poblacionalmente lo mismo que la distribución entre la cabecera y las zonas rurales. En 1999 la población estimada era de 28.400 habitantes de los cuales 7.700 residían en la cabecera.

La administración municipal, sin embargo, proyecta sus planes y programas con base en un estimativo de 32.000 habitantes, al considerar que el censo de 1993 presentó un subregistro por mala cobertura en el área rural del municipio.

Cuadro 2
DISTRIBUCIÓN POBLACIONAL SEGÚN CENSOS Y PROYECCIONES
1995-2000, SEGÚN TASAS DE CRECIMIENTO EXPONENCIAL

| AÑO | TOTAL | CABECERA | RESTO |
|----------------------------|--------|----------|--------|
| 1. Población Censal | | | |
| 1964 | 32.579 | 6.710 | 25.869 |
| 1973 | 30.971 | 7.413 | 23.558 |
| 1985 | 29.946 | 7.317 | 22.629 |
| 1993 | 27.953 | 7.606 | 20.347 |
| 2. Proyecciones (1) | | | |
| 1995 (2) | 28.101 | 7.464 | 20.637 |
| 1996 | 28.175 | 7.666 | 20.509 |
| 1997 | 28.249 | 7.686 | 20.563 |
| 1998 | 28.324 | 7.707 | 20.617 |
| 1999 | 28.399 | 7.727 | 20.672 |
| 2000 | 28.474 | 7.748 | 20.726 |

- (1) Se toma la tasa de crecimiento exponencial definida por el DANE para el período 1995-2000: 0.264132 pero se aplica con carácter positivo, ya que han variado las condiciones de migración que venía siendo de decrecimiento pero cambia en la segunda mitad de la década.
- (2) La proporción cabecera – resto, se toma por aproximación simple, según distribución censal de 1993.

2.2. Economía

Con el impulso nacional a la producción del café, a principios del siglo, el municipio adquirió un relativo nivel de prosperidad económica, constituyéndose en el principal medio de subsistencia para la mayor parte de la población lo cual determinó una mayor densidad en las zonas templadas y cálidas en contraste con una región fría deshabitada.

La economía local gira en torno a las actividades agropecuarias en las que sobresale, como ya se mencionó, la producción cafetera, además de cultivos de caña panelera, plátano, yuca, papa, frijol y banano y en los últimos 15 años una importante zona de madera reforestada con aproximadamente

3.000 hectáreas y el cultivo comercial de frutas de mora, feijoa, maracuyá, entre otros, impulsado por el municipio, algunas ONG, el Comité de Cafeteros y la empresa privada (cuadro 3).

Cuadro 3
COMPOSICIÓN DE LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA

| PRODUCTO | PORCENTAJE (%) | HECTÁREAS APROXIMADAS |
|---|-----------------------|------------------------------|
| 1. Café tecnificado | 4.4 | 2.257 |
| 2. Café tradicional | 6.6 | 3.385 |
| 3. Plátano intercalado | 6.6 | - |
| 4. Plátano asociado | 4.4 | - |
| Resto productos: caña, panela, frijol, papa, yuca, maíz tecnificado y tradicional | 1.2 | 616 |
| Area aproximada madera reforestada | 7.5 | 3.850 |
| SUBTOTAL | | 10.108 |
| Porcentaje área productiva sobre 51.300 hectáreas (513 KM2) | 19.7% | |
| Area de pastos para ganado bovino | 19.9 | 10.200 |
| Porcentaje sobre 51.300 hectáreas (513 KM2) | | 19.9% |

En términos de valor, el café es el producto agrícola de mayor impacto económico y todavía es muy incipiente la presencia de otros cultivos, aun cuando en los últimos 20 años se ha destacado la cobertura de madera reforestada.

El plan de desarrollo 1994-1997 indica que la producción bruta del sector agrícola es de 15.340 toneladas, con una producción por hectárea de 2.47 toneladas en un área cultivada de 6.258 hectáreas (sin incluir reforestación de madera).

Por su parte, la propiedad territorial es bastante concentrada. Cerca del 84% de del total de predios reúnen apenas el 20% de la tierra mientras que quince predios (el 3% del total) concentran el 45% del total del territorio (cuadro 4).

Existe un relativo potencial minero de caolín, oro, plata, platino, vanadio, plomo, talco, sulfuros, arsénico, manganeso, magnesio, feldespato y azufre, aunque de muy incipiente explotación, lo mismo una mina arenosa en producción.

Cuadro 4
DISTRIBUCIÓN PREDIAL Y POR TAMAÑO DE
UNIDADES PRODUCTIVAS DEDICADAS A LA AGRICULTURA

| RANGO DE TAMAÑO (Has) | No. DE PREDIOS | PORCENTAJE (%) | SUPERFICIE (Has) | PORCENTAJE (%) | MEDIA POR PREDIO |
|------------------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------|-----------------------|-------------------------|
| 0 - 3 | 297 | 59.9 | 309.9 | 7.2 | 1.04 |
| 3.1 - 5 | 62 | 12.5 | 211.0 | 4.9 | 3.40 |
| 5.1 - 10 | 54 | 10.9 | 343.3 | 7.9 | 6.36 |
| 10.1 - 50 | 68 | 13.7 | 1.510.0 | 34.9 | 22.20 |
| 50.1 - 100 | 9 | 1.8 | 547.5 | 12.7 | 60.83 |
| 100.1 - 500 | 6 | 1.2 | 1.401.0 | 32.4 | 233.5 |
| Más de 500.1 | -0- | | -0- | | |
| TOTAL | 496 | 100.0 | 4.322.7 | 100.0 | 8.71 |

2.3. Actividad Industrial, comercial y de servicios

En 1998 el municipio contaba con 622 establecimientos dedicados a actividades económicas distintas a la agricultura, que ocupan un total de 1.450 personas, lo que arroja un tamaño promedio de 2.3 personas por negocio, cifra que evidencia el carácter microempresarial de las actividades productivas. Con respecto a 1990 se ha presentado un incremento importante tanto en el número de empleados como de establecimientos. La gran mayoría están concentrados en el sector servicios y comercial; los establecimientos dedicados a la industria manufacturera son apenas 64 que ocupan a 163 personas. Sin embargo, con relación a la situación en 1990 se observa un aumento mayor del personal ocupado que conduce a que el tamaño del establecimiento industrial sea mayor que el tamaño promedio del total de actividades (cuadro 5).

Los datos que se presentan en el cuadro 5 no incluyen el personal ocupado por las dos empresas madereras que cuenta con cerca de 300 trabajos directos.

2.4. Servicios públicos

En los diez últimos años ha existido un esfuerzo importante de las administraciones locales por mejorar las condiciones de cobertura y calidad de los servicios públicos, lo cual ha canalizado las principales inversiones en infraestructura, al lado del mejoramiento de la red vial interna entre la cabecera y las veredas; en acueducto se aumentó la cobertura del 29.5% al 67.5%, incluyendo una buena parte del área rural y en el área urbana, se constituyó la empresa de servicios y se tiene una planta de tratamiento con potabilización del agua alcanzando una calidad aceptable cuyo proceso culminó en 1998, momento en que se inicia, igualmente, la ejecución del plan maestro de alcantarillado, con una cobertura cercana al 95% para el área urbana (cuadro 6).

Cuadro 5
ACTIVIDAD PRODUCTIVA SEGÚN CENSO ECONÓMICO 1990

| AÑO | COM | | IND. | | SERV. | | OTROS | | TOTAL | |
|------------|------------|-----------|-------------|-----------|--------------|-----------|--------------|-----------|--------------|-----------|
| | E | PO | E | PO | E | PO | E | PO | E | PO |
| 1990 | 218 | 361 | 37 | 64 | 151 | 548 | 5 | 17 | 411 | 990 |
| 1998 | 301 | 408 | 56 | 163 | 247 | 712 | 18 | 32 | 622 | 1.450 |

| Tasas de ocupación media por establecimiento: | | | | | | | | | | |
|--|--|------|--|-----|--|------|--|-----|--|------|
| 1990 | | 1.7 | | 1.7 | | 3.6 | | 3.4 | | 2.4 |
| 1998 | | 1.3 | | 2.9 | | 2.8 | | 1.8 | | 2.3 |
| Tasa bruta de ocupación por 1.000 habitantes: | | | | | | | | | | |
| 1990(1) | | 13.0 | | 2.3 | | 19.8 | | 0.9 | | 35.7 |
| 1998(2) | | 14.4 | | 5.7 | | 25.1 | | 1.1 | | 51.1 |

(1) Sobre 27.732 habitantes.

(2) Sobre 28.324 habitantes.

Cuadro 6
COBERTURA DE SERVICIOS PÚBLICOS

| AÑO | ACUEDUCTO | ALCANTARILLADO | ELECTRICIDAD | TELEFONÍA |
|------------------|------------------|-----------------------|---------------------|------------------|
| 1985 | 2.431 | 2.261 | 3.330 | 202 |
| %Sobre viviendas | 29.5 | 36.8 | 54.2 | 7.3 |
| 1998 | 4.520 | 2.752 | 6.596 | S.D. |
| %Sobre viviendas | 67.5 | 41.1 | 98.5 | S.D. |

Para el manejo de las basuras domiciliarias, el municipio tiene un relleno sanitario técnicamente manejado, convirtiéndose en el primero en el departamento de Caldas. La cobertura de electricidad es del 100% en la cabecera y de cerca del 95% en el sector rural.

III. INICIATIVA DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL Y ALIANZAS

Las dos iniciativas a destacar son la creación de un centro para el desarrollo productivo en el sector de la madera y la conformación de una fundación para apoyar el desarrollo de la microempresa. El proceso adelantado en el municipio de Pensilvania es el resultado de la iniciativa y las alianzas establecidas entre el sector público local y el sector privado principalmente, actores que a su vez han vinculado al sector educativo, el gobierno nacional y la cooperación internacional.

1. El Centro de Desarrollo Productivo de la Madera de Pensilvania: una respuesta productiva e integral y primer eslabón de la iniciativa de desarrollo local

La conformación de los Centros de Desarrollo Productivo (CDP) no es una idea nacida originalmente en la región sino de las políticas nacionales de impulso, apoyo y fortalecimiento de la iniciativa local para estructurar estos centros, concebidos en el Plan Nacional de la Microempresa elaborado por el Departamento Nacional de Planeación para el período 1982-1986, pero que solo se concreta operativamente hacia comienzos de la presente década. Sin embargo, no obstante su importancia sectorial, de los 36 centros creados en el país, actualmente solo 18 continúan operando de manera efectiva, entre ellos el del municipio de Pensilvania el cual a su vez es el único dedicado al sector maderero.

1.1. Origen y sostenibilidad

El CDP se establece, desarrolla y sostiene en el Municipio, no tanto por su condición de ser parte de la política nacional, sino por que significó una respuesta real a la difícil situación económica del municipio y por la iniciativa de institucionales locales que consideraron de vital importancia asumir su sostenibilidad, aún en el momento en el que los niveles nacional y regional ya no lo tuvieron como una de las prioridades de sus políticas de inversión y desarrollo.

En este caso, más importante que el propio origen de la iniciativa, es la sostenibilidad de un proyecto económico de desarrollo local que ha servido para diversificar la economía y las posibilidades de mejoramiento de los sectores desprotegidos de la población, sin acceso a fuentes de empleo, a pesar de tener, en muchos casos, propiedad sobre los minifundios rurales o vivienda urbana.

Para ello convergieron estamentos públicos y privados, movidos por el interés de buscar alternativas de desarrollo empresarial y la utilización de fortalezas locales, en la viabilidad de explotar la producción de madera nativa, especialmente, la reforestada y de cultivos comerciales diferentes a los tradicionales.

1.2. Fortalezas productivas

El municipio cuenta con cerca de 4 mil hectáreas de maderas de ciprés y pino, parte nativas y parte reforestadas por iniciativa del sector privado, que abarcan casi el 10% de los 513 kilómetros cuadrados de territorio municipal. Este potencial maderero que es compartido con municipios vecinos, estimuló que a finales de los años ochenta se establecieran dos grandes aserríos que producen madera y la comercializan con los grandes centros urbanos del centro y suroccidente del país.

Si bien no es una actividad masiva en el sentido de la existencia de muchos productores, ya que fundamentalmente son dos empresas propiedad de una familia, sí genera alrededor de 300 empleos directos y cerca de 500 indirectos, con fuertes repercusiones en los ingresos y la economía local, convirtiéndose en el segundo producto agropecuario comercial de la región. Este potencial sectorial es la condición material básica que da origen al establecimiento del centro productivo de la madera.

1.3. Fortalezas Institucionales y alianzas

A partir del impulso a los CDP, se conjuga la iniciativa local, teniendo como base material el potencial maderero y las fortalezas institucionales existentes en el municipio. Por una parte, la presencia del Colegio Integrado Nacional Oriente de Caldas (CINOC), como instituto público de educación superior que ofrece la carrera de técnicos forestales y sirve de base para el establecimiento del CDP, facilitando tanto su experiencia académica como la cesión de 810 metros para el funcionamiento de talleres y oficinas. Por la otra, la consolidación de una alianza, encabezada por la Alcaldía Municipal, con la participación del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) a través de su Centro de Aprendizaje Seccional, la ONG Fundación Darío Maya, las dos empresas madereras privadas establecidas en la localidad y la Organización de Estados Americanos (OEA) que administraba los recursos nacionales y de cooperación internacional dirigidos al impulso de la microempresa provenientes, entre otros, del gobierno canadiense.

Esta alianza brinda los elementos primarios logísticos, financieros, de capacitación, administrativos y operativos que hacen realidad el centro y, con diversos niveles de participación, se mantienen ligados al proyecto hasta la fecha presente.

Es de destacar que éste es el único CDP que se establece en un municipio pequeño ya que estos centros originalmente estaban concebidos para ciudades intermedias, como polos de desarrollo alternativo a las grandes ciudades, significando un reconocimiento a las potencialidades comunitarias y cívicas de esta población y por la dinámica iniciativa interinstitucional, encabezada por una administración municipal con vocación de servicio y apoyo al desarrollo integral participativo.

Aunque el proyecto se venía gestando desde 1992, el CDP inicia actividades a mediados de 1995. El CINOC aporta el espacio y la infraestructura básica y la Alcaldía se encarga de la adecuación del centro, la empresa privada a través de la Fundación Darío Maya, aporta su capacidad organizacional y algunos recursos, que junto con los entregados por la OEA y el municipio, más la

asesoría del SENA y la experiencia educativa del CINOC, permiten la puesta en marcha de la iniciativa.

El CINOC venía desarrollando el programa de técnicos forestales desde mediados de los años ochenta, contribuyendo al afianzamiento del nivel educativo del CDP, por cuanto ya existía una preparación básica en las áreas de viveros, manejo de bosques, aserraderos, participación integral de las comunidades en los procesos de reforestación y producción maderera, al igual que en conservación de suelos y manejo de microcuencas.

La empresa privada se vincula al proyecto CDP mediante la dotación de las oficinas, la donación de sobrantes y recortes de madera para uso en los talleres y la práctica en sus instalaciones de algunas de las materias relacionadas con aserrío y la trata técnica de la madera.

La Fundación Darío Maya, cuyo origen data de 1988 y que tiene el objetivo social de promover el desarrollo de la microempresa y la famiempresa—participa aportando recursos para el pago de instructores de capacitación y adelantando procesos educativos de segunda fase para formar microempresarios en las áreas administrativa, técnica y asesoría financiera y contable. Así mismo, ha sido canalizadora de recursos nacionales e internacionales hacia este sector, otorgando créditos microempresariales a unas tasas atractivas, por debajo del mercado financiero. La Fundación en los cinco años ha prestado recursos a alrededor de 50 microempresarios de la madera y actualmente coordina un nuevo plan de capacitación para otro grupo, en la perspectiva de facilitar recursos para ayudar a establecer otras 30 microempresas en el segundo semestre de 1999.

Aunque en la actualidad, por las dificultades de la entidad, el SENA no está prestando toda la ayuda necesaria, sí está vinculado desde su comienzo al CDP, facilitando instructores para los cursos de ebanistería, apoyo logísticos a los estudiantes y pasantías de éstos en sus centros de Medellín y Manizales. Igualmente ha prestado asesoría en la elaboración de los planes de estudio.

La OEA hizo un aporte inicial de \$200 millones de pesos, que fue la base para el diseño, montaje y compra de maquinaria, coadyuvando para la capacitación de la mano de obra calificada y la mejor capacidad operativa del Centro.

1.4. Planeación del CDP

La Dirección del CDP elaboró un plan de desarrollo para el período 1995-2005, a partir de un taller realizado con otros centros sectoriales y con la posterior vinculación de las instituciones que impulsa el CDP de la madera en Pensilvania, en la perspectiva de fortalecer la iniciativa local y la plena conciencia de que éste es un factor importante de desarrollo de la socioeconomía local, bajo los siguientes parámetros básicos:

- Asumir y difundir institucionalmente un Manual de Diseño Estratégico, elaborado por FICITEC, una ONG de apoyo a la microempresa, previamente contratada para tal fin.
- Reforzar la investigación y la interacción funcional de las redes de apoyo del CDP, la cadena de valor del sector maderero y su integración regional.
- Asegurar el costeo del plan y su seguimiento evaluativo.

- Posicionar el centro, alcanzando incrementos económicos y generación real de utilidades sociales.
- Alcanzar el compromiso efectivo de todos los actores y factores involucrados para lograr los objetivos del CDP y su plan de desarrollo.

1.5. Capacidades, ventajas competitivas y servicios del CDP de Pensilvania (Caldas) ***Institucionalidad y Dirección***

La permanencia de las instituciones que hicieron posible su creación y consolidación como miembros de su dirección: Alcaldía, CINOC, Fundación Darío Maya y representantes de la empresa privada (Maderas del Oriente S.A. y Compañía Prooriente Ltda.) y la dirección ejecutiva y su equipo administrativo, aun con altibajos en algunos períodos, han conseguido consolidar su estructura funcional del CDP de Pensilvania.

Tecnología integrada

El conocimiento y la experiencia del personal técnico y la adquisición de equipos con tecnología de punta, se constituyen en la fortaleza operativa del Centro, aunque hay subutilización de equipos, por cuanto inicialmente se buscó encauzar la estrategia de producción hacia muebles en línea y se ha derivado más bien hacia la producción de piezas ornamentales y accesorios de uso familiar, con mayor proyección en el mercado nacional e internacional.

Potencial de comercialización

Desde mediados de 1997, el CDP está priorizando la función de comercialización, lo cual ha replanteado la estructura administrativa que se orienta hacia la gestión de mercadeo y venta de productos de los microempresarios, quienes tienen la responsabilidad productiva pero el Centro asume la comercialización de sus productos mediante contratos con empresas dedicadas a esta actividad.

En 1999 se tienen establecidos contratos en Bogotá, (ciudad en la cual ya hay un coordinador de ventas pagado sobre resultados) y en Medellín, con factibilidad de venta nacional y perspectivas hacia la exportación a España, Venezuela y Estados Unidos. El Centro comercializa a partir de diseños exclusivos realizados y financiados de manera cooperada entre los empresarios y las comercializadoras, con la intermediación del CDP.

Procesos de capacitación y asistencia técnica

A partir del establecimiento de la infraestructura física, facilitado por el CINOC, la dotación y equipamiento de maquinaria para capacitación y alquiler a los productores, se han ejecutado los cursos de ebanistería básica, torneado y pinturas en madera.

Simultáneamente se presta la asistencia técnica directamente en los talleres mediante un técnico industrial y se cubren aspectos de tiempos y movimientos, asesoría en producción, uso de maquinaria y otros aspectos conexos a la producción.

Alquiler de maquinaria

A precios muy accesibles, que no buscan recuperar el desgaste de la capacidad instalada ni el mantenimiento de la sede o de la maquinaria, ésta se alquila a los productores para adelantar aquellos procesos que no les son factibles en sus talleres, sea para la producción de muebles de línea que hacen sobre pedidos y de carácter local o sobre la producción de los accesorios de los pedidos que en el proceso de comercialización se asignan a cada unidad productiva o microempresa.

Diseño y desarrollo de prototipos de producción

Con el fin de estandarizar los productos a comercializar, el Centro cuenta con un diseñador que visita a los empresarios para brindar asesoría puntual a partir de prototipos propios del CDP para accesorios y piezas definidas con las comercializadoras que mercadean los productos.

Enfasis ambiental

Desde su constitución y como elemento consustancial al CDP, éste interviene y vigila que la producción sea sobre el uso exclusivo de maderas reforestadas y que se efectúe la correspondiente conservación de los bosques; para ello el CDP tiene su apoyo en el CINOC para el manejo forestal, aprovechando su experiencia en el tema.

Los productores adquieren la materia prima de madera reforestada de ciprés y pino en los dos aserraderos locales a precios por debajo del mercado y con los sobrantes que éstos entregan al propio CDP.

Es de anotar que por los volúmenes actuales de consumo no podría decirse que la empresa privada deriva sus ingresos principales del mercado local, sino que más bien lo asumen como su aporte parcial al desarrollo productivo de la zona y fortalecimiento de la microempresa generadora de empleo productivo.

1.6. Avance en el cumplimiento de los objetivos

Con relación al objetivo general de promover 100 empresarios de la madera, el CDP ha alcanzado el desarrollo productivo de 50 microempresas y aspira a consolidar 30 más en el transcurso de 1999. Hasta el momento se ha logrado obtener un incremento sustancial de la productividad y la competitividad y un mejoramiento en los niveles de vida de la población directa e indirectamente involucrada.

Además del objetivo general se han obtenido otros resultados específicos durante los cinco años de operación del centro que permiten su articulación con un contexto más amplio de promoción del desarrollo. Los principales resultados a destacar son:

- La formación, capacitación y actualización del recurso humano en el uso y apropiación de tecnologías.
- En desarrollo de la carrera de educación media técnica, se han capacitado 240 estudiantes de los grados 10° y 11° del CINOC, durante los años 1995 a 1999.
- Se han ofrecido cursos dirigidos a formar y capacitar en procesos técnicos a 180 microempresarios residentes en Pensilvania y en 11 municipios del oriente de Caldas, norte del Tolima y sur de Antioquia.
- Se ha promovido la investigación aplicada a procesos productivos propios de la pequeña y microempresa, con la colaboración de la administración municipal, el SENA, la Fundación Darío Maya, entidades nacionales y departamentales, la OEA y el apoyo internacional.
- Se han Establecido mecanismos de obtención y difusión sobre insumos, maquinaria, materias primas y en general, sobre aspectos que involucran la producción maderera, como un subsector.
- Se ha prestado asistencia técnica y administrativa para la cualificación de la gestión, racionalización económica de costos, incremento de calidad productiva, a partir de capacitación subsidiada brindada por la Fundación Darío Maya.
- Se ha promovido la adquisición, reposición y mantenimiento de equipos especializados con tecnología de punta para su alquiler a los micro y pequeños empresarios.
- Se ha favorecido la conformación de asociaciones empresariales para manejo del mercado, con producción en línea y apoyo directo a la comercialización y mercadeo competitivo.
- Se viene promoviendo el mantenimiento y desarrollo de la participación institucional, complementaria de las labores desarrolladas por las ONG, asociaciones de productores y otras entidades estatales, regionales, nacionales y de cooperación internacional.

EVALUACIÓN DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS DEL CDP

A mediados de 1998, se realizó un sondeo de opinión entre los usuarios del CDP de la madera de Pensilvania, con una encuesta distribuida y respondida por 20 microempresarios, previamente formados por el centro, obteniendo los siguientes resultados valorativos:

- El 100% ha participado en los cursos de capacitación del CDP y formación microempresarial brindados por la Fundación Darío Maya.
- Solo un 55% conocía el servicio de afilado de herramientas prestado en un taller anexo al CDP, lo cual significa falta de difusión de las actividades complementarias del Centro.
- Falta mayor integración de los microempresarios en la utilización de los servicios de alquiler de maquinaria, asesoría técnica y diseño (estas actividades son gratuitas y la primera a bajo costo), ya que aunque conocen su existencia, solo un 50%, 55% y 15%, en el mismo orden, hacen uso de estos servicios, aduciendo que no los han requerido, pero debería tener un mayor dinamismo por el tipo de artículos que producen, muchos de los cuales requieren maquinaria que solo tiene el centro.
- Un área de poco uso, a pesar de su importancia y gratuito acceso, es la relacionada con el diseño. Solo el 15% utiliza este servicio aunque se cuenta con un diseñador de planta con esa función. Es factible que los microempresarios consideren más segura su propia decisión sobre diseño y capacidad técnica, lo cual se desprende que califican estas funciones del CDP con un puntaje cercano a 3 (sobre 5), lo que debe inducir a reorientar el carácter de estos servicios hacia la fijación de parámetros y estándares de producción en línea de los accesorios que se desean comercializar o que piden los compradores.
- Los usuarios potenciales o reales plantean como una carencia importante del CDP la inexistencia de equipo para secado de madera, lo cual le significaría a los productores ahorro en tiempo para responder oportunamente a los pedidos.
- De todas formas ante la pregunta sobre otro tipo de servicios requeridos, el 75% considera que lo existente es suficiente, pero se tienen expectativas sobre la ampliación y profundización en los cursos de capacitación tanto en los aspectos técnicos que brinda el CDP, como en los empresariales de la Fundación Darío Maya.
- Asimismo, se espera por parte de los microempresarios un mayor aprovechamiento de la maquinaria instalada, mejorando la producción y, ante todo, la colaboración en comercialización y mercadeo.

1.7 Resultados del cuarto año de operación

El balance del cuarto año de operación del centro, que se presenta a continuación, permite tener una visión global de lo que se alcanza con este tipo de iniciativas de desarrollo local, a partir de los componentes básicos que ejecuta el CDP.

Capacitación Técnica. Durante el cuarto año de operación se realizaron 12 eventos en los cuales se capacitaron 140 usuarios. Se realizó previamente un proceso de sensibilización y promoción, mediante visitas puerta a puerta a los potenciales beneficiarios, cuñas radiales, carteleras y reuniones informativas. El CDP asume el costo de capacitación, la compra de los materiales de trabajo para esta labor, contando con la vinculación de un instructor por parte del SENA. El Centro hace un continuo seguimiento y evaluación de los instructores para garantizar el éxito de la capacitación.

Asistencia técnica general. En el período 1998-1999, se atendieron 43 empresarios con un tiempo total de 172 horas, con visitas programadas a cada unidad productiva, realizando un

diagnóstico del estado de los talleres, de la maquinaria y herramientas disponibles y haciendo las recomendaciones pertinentes para la mejora de los procesos productivos.

Asistencia técnica puntual. Se atendieron 13 empresarios para un total de 130 horas, con el acompañamiento técnico puntual para la elaboración de productos específicos de líneas de producción transferidas previamente por el CDP, en procesos como: manejo de plantillas, medidas, formas, utilización de colores, ensambles y acabados.

RESULTADOS ALCANZADOS CUARTO AÑO DE OPERACIONES

| | |
|---|------------------|
| Capacitación | |
| Número de eventos | 12 |
| Horas de capacitación | 1.010 |
| Número de usuarios | 140 |
| Asistencia general | |
| Horas de capacitación | 172 |
| Número de usuarios asistidos | 43 |
| Financiación CDP 1998-1999. | |
| Origen de recursos: | Valor (Miles \$) |
| - Corporación Desarrollo Microempresarial | \$ 25.840 |
| - CDP. Recursos propios. | \$ 30.678 |
| - SENA: honorarios capacitación | \$ 5.048 |
| - Beneficiarios | \$ 818 |
| TOTAL | \$ 62.384 |

1.8. Aspectos críticos del proceso

El proceso involucra actores de diverso nivel y comportamiento social, político y económico, por lo que no es fácil coordinar todas las actividades de manera continua e ideal lo cual genera algunos puntos críticos del proceso.

La meta inicial de 100 microempresarios operando en 3 años solo se ha logrado cubrir en un 80%; por ello, se tiene el plan de fortalecimiento para alcanzar ese objetivo en los dos siguientes años, cubriendo no solo los siete municipios del nororiente de Caldas y el norte del Tolima, sino otras áreas de Caldas.

Otros aspectos críticos que pueden asumirse como futuros desafíos se enumeran a continuación:

- Ante el cambio de estrategia de producción, falta mayor utilización de la capacidad instalada tanto en infraestructura física como de maquinaria.
- Falta una política de comercialización más agresiva, realizando ruedas de negocios en otras ciudades y la participación subsidiada en ferias nacionales mayoristas y minoristas y, a mediano plazo, en otros países.
- Debe buscarse mayor coordinación, integración y seguimiento con los usuarios capacitados, tanto en lo técnico a partir del CDP y el SENA, como en la educación y formación brindada por la Fundación Darío Maya en las áreas empresariales. Ello implica una atención dirigida a los

procesos y empresarios, en las actividades de mercadeo, factibilidad de los empréstitos y la cooperación de la Fundación y las administraciones municipales.

- Igualmente es necesario fortalecer el control riguroso de los aspectos relacionados con seguridad industrial de los micro empresarios capacitados: uso de máscaras, protectores y otros.
- Debe ampliarse la participación de los microempresarios tanto en la Junta Directiva del CDP como en la conformación municipal de las asociaciones de microempresarios de la madera y su coordinación interdepartamental.
- Buscar los recursos para un fondo rotatorio de materiales e insumos, con créditos a los productores, descontables de la venta comercializada por el CDP, fijando cuotas de consumo y producción.
- Generar mayores mecanismos de información tanto al interior del CDP, como con los productores y los diversos canales requeridos en la parte técnica, comercialización local y nacional, mercados disponibles y potenciales, acceso a la informática, el uso de internet y otros aspectos de información y comunicación.

2. La Fundación Darío Maya: una organización no gubernamental integrada al desarrollo del municipio

Otra de las fortalezas institucionales con que ha contado el municipio, es la Fundación Darío Maya que no solo es el motor fundamental en la consolidación del CDP desde su creación, formando parte de la Junta Directiva y con aportes para pago de instructores y materiales de capacitación, entre otros, sino por su activa la formación de microempresarios que se brinda a los capacitados técnicamente en el CDP. La Fundación apoya a los empresarios mediante cursos que involucran temáticas de administración, mercadeo, manejo financiero y contable, constituyéndose en el segundo eslabón del proceso. Adicionalmente, completa el ciclo productivo mediante el otorgamiento de créditos para el montaje de las microempresas, en sumas que llegan hasta dos millones de pesos, a tasas por debajo del mercado financiero. La Fundación representa un factor importante tanto en función del desarrollo económico ligado al CDP, como en otras áreas de la generación local de empresas y empleo.

La Fundación tiene origen local, ya que fue constituida por la familia Escobar, propietaria de los dos aserraderos ubicados en el municipio y de cultivos de madera reforestada que cubren aproximadamente 2.800 hectáreas, al igual que proyectos de cultivo de frutas como la feijoa para comercialización nacional y la exportación.

Está dirigida a la atención integral de la famiempresa, la microempresa y grupos de trabajo asociado en el oriente de Caldas y el norte del Tolima con una cobertura de 11 municipios, con sede principal en Pensilvania y prestando servicios en las áreas de capacitación técnica y administrativa, crédito y asesoría, comercialización y transferencia de tecnología. La Fundación ha desarrollado proyectos de vital importancia local y regional, apoyando la iniciativa empresarial y las potencialidades económicas de los municipios de influencia y el desarrollo integral de las comunidades.

2.1. Proyectos productivos propios

La Fundación adelanta en Pensilvania, además de lo referente al sector maderero, los siguientes procesos productivos en ejecución.

Taller de calzado: Con la adquisición de maquinaria y la capacitación del personal, en el momento se realiza maquila a la empresa Manisol, con la posibilidad de maquilar en un futuro con otras empresas de tal forma de generar los costos de sostenimiento del personal vinculado y de que quede un excedente para las otras actividades de la Fundación. Se tienen 20 empleos directos de personal capacitado integrado al proceso, en la perspectiva de constituirlo como grupo de trabajo asociado. Hay que destacar que inicialmente esta figura de grupo dio origen al taller, pero al no sentirse todavía fuertes para administrarlo se optó por integrarlo como una sección de la Fundación para su administración y operación, en la perspectiva de volver en un futuro al objetivo inicial.

Arenera: Con la cesión, por parte de una de las empresas aserradoras, se tiene una cantera de arena que se ofrece a contratistas de obras civiles de la región, permitiendo abaratar los costos de construcción, brindando 2 empleos directos y 6 indirectos y obteniendo un excedente para sostenimiento administrativo de la Fundación.

Proyectos cofinanciados. La cofinanciación de proyectos con entidades departamentales y nacionales o de cooperación internacional es otra importante modalidad de la Fundación.

Con CIDEAL, una organización no gubernamental española, se ejecutó el proyecto “Desarrollo del sector microempresarial maderero como alternativa de diversificación cafetera de la región oriente de Caldas- Colombia”. Se crearon cinco nuevas unidades productivas que generarán 30 empleos directos para jóvenes y mujeres cabeza de hogar. Es de anotar que buena parte del proceso desarrollado en los años 1994-1996, se hizo con el apoyo de la KFW de Alemania, con una inversión cercana a \$200 millones de pesos.

En conjunto con CORPOMIXTA se desarrolló un contrato de capacitación técnica microempresarial que culminó a mediados de 1998, con una inversión de \$40.2 millones, asumida en un 50% por Corpomixta, el 35% por la Fundación y un 15% por los beneficiarios directos, que permitió realizar 13 cursos con 181 usuarios. Actualmente se ejecuta otro contrato dirigido a brindar asesoría integral al microempresario, con un costo total de \$33.6 millones, que consta de seminarios de actualización y un curso básico de administración. Hasta el momento se han realizado 8 cursos para 127 usuarios y asesoría administrativa, contable, finanzas y mercadeo para 60 usuarios seleccionados de los dos grupos capacitados en los contratos mencionados.

Proyecto de cultivo comercial de mora. A partir de la iniciativa local con apoyo del Comité de cafeteros, la Alcaldía (que a su vez tiene otro proyecto en esa área) y la Fundación Sueca desde 1990, se adelanta la capacitación y apoyo integral para 30 microempresarios agrícolas para producción de mora comercial. El proceso comprende la sensibilización comunitaria, la selección del personal vinculado interesado, la capacitación y asistencia técnica, el establecimiento de un vivero en terrenos facilitados por la empresa privada y un plan de siembra con apoyo de crédito. En la etapa de

comercialización se ha garantizado que una empresa nacional adquiera la producción con un contrato de futuros y el aseguramiento de compra del 80% de la producción con precios de sustentación, lo cual ofrece a los productores la seguridad de vender buena parte de lo recolectado, pudiendo comercializar el 20% sobrante en el mercado fresco.

Con estas acciones se busca garantizar la continuidad del proceso de cultivo de la mora y articularse con el programa de la Alcaldía para otros 50 productores de mora y 30 de maracuyá. Para 1999 la Fundación, en este proyecto, tiene los siguientes objetivos: fortalecer las alianzas con la fundación Sueca, el Comité de Cafeteros y la Alcaldía; realizar un estudio de mercadeo para analizar los usos alternativos de la mora, además de asegurar la compra de una parte por productores nacionales de jugos, mermeladas y yogures; realizar un estudio socioeconómico para evaluación y seguimiento en el mejoramiento de la calidad de vida de la población involucrada en el proceso y la generación de empleos directos e indirectos; buscar nuevos recursos que fortalezcan y amplíen el programa y desarrollen la comercialización y posibilidades del mismo.

Proyecto panaderos. Con el apoyo de la Federación Nacional de Molineros –FEDEMOL, y la cofinanciación de Corpomixta (48%), Fundación Carvajal (6%), Fundación Darío Maya (11%) y los beneficiarios (35%), bajo un costo total de \$53.3 millones, se adelanta un proyecto de capacitación administrativa y técnica de 90 empresarios de panadería de los 7 municipios del oriente caldense y los 4 del norte del Tolima. Se realizarán 6 cursos para los 90 usuarios y se brindará asesoría, asistencia técnica y seguimiento a 72 beneficiarios, para fortalecer la capacidad empresarial y mejoramiento de la producción y el mercadeo.

Taller de confección Arrow. Es una modalidad similar a la del taller de calzado, pero con producción previamente contratada con la empresa Arrow. Se establece un taller de confección con la adquisición de 39 máquinas a un costo de \$60 millones; la producción se realizará con un grupo de 35 a 40 operarias, previamente capacitadas e integradas al proceso.

Se contó con la vinculación del SENA en asistencia técnica para la capacitación y montaje del proyecto e, igualmente, se ha vinculado la empresa privada, que como en el caso de La Fayette y Unica donaron telas. La producción se iniciará hacia octubre del año en curso. Es importante resaltar que tanto en este proyecto como el de calzado, la mayoría de las operarias vinculadas son mujeres cabeza de hogar.

Convenios con el Consorcio Desarrollo Sostenible de los Andes- CONDESAN. Este consorcio se ha vinculado a varios proyectos de la Fundación para desarrollar la investigación y educación en desarrollo empresarial, entre ellos se destacan los siguientes:

- CDP - CINOC. Aporta \$15 millones para capacitación en cursos básicos de madera de 45 usuarios por año, en 5 años. Funciona como un fondo rotatorio de capital de trabajo para microempresas y otro fondo para créditos blandos a estudiantes de carreras técnicas del CINOC.
- En el proyecto mora, constituyó un fondo rotatorio de \$12.5 millones para crédito a pequeños productores (hasta \$600.000 por hectárea), para materiales e insumos; 10% se destina a

apoyar el Plan de Educación y está dirigido prioritariamente a mujeres cabeza de hogar. Se paga el préstamo con dos kilos de mora por planta, en un plazo de 5 años.

- Para el proyecto de taller de confecciones se establece un fondo rotatorio de \$10 millones para montaje y adecuaciones locativas, que se paga con el 1% de la producción mensual en cuatro años. El 10% se destinará a plan de educación.

Proyecto integral Corpomixta, 1999. Mediante convenio, se desarrollará un proyecto con fondos de Corpomixta para el desarrollo microempresarial en los sectores de madera, turismo y subproductos de la ganadería, en el oriente de Caldas, la Dorada y Pensilvania. Está dirigido en forma de consorcio con la Fundación Dario Maya y la Fundación SEDECOM, buscando mayor desarrollo local, competitividad, bienestar, impacto social y un proceso de acercamiento entre la oferta y la demanda de estos sectores. Se adelantarán acciones de investigación y desarrollo; asesoría y promoción comercial; asistencia técnica puntual; y asesoría empresarial y asistencia financiera.

Relaciones interinstitucionales. En todo su proceso de acción, la Fundación ha establecido diferentes tipos de relaciones institucionales encaminadas a fortalecer su actividad, a conseguir apoyo técnico o financiero y a la oportuna participación integral para adelantar los proyectos que permitan generar empleo y desarrollo local, en los municipios que cubren su radio de acción. Entre otras, ha trabajado con las siguientes empresas y entidades: administraciones municipales de las 11 localidades; Gobernación de Caldas y Tolima y Fondo Mixto de la Cultura de Caldas; entidades, fundaciones y corporaciones nacionales y regionales como Corporación para el desarrollo de las microempresas, Fundación Sedecom, Fundación Carvajal, Fundación Apoyar, Corpoica, Cooperativa Emprender, Comité departamental de cafeteros de Caldas, Cámara de Comercio de Manizales y La Dorada, Centro Productivo de Madera de Caldas, SENA de Caldas, Quindío y Antioquia, IES-CINOC, Centro Nacional de la Madera, Hidromiel; empresas privadas como Maderas de Oriente, Prooriente, Agropecuaria Betania, Agroindustria la Florida, Postobón S.A., Arrow, Manisol y comercializadoras. En cuanto a cooperación internacional, ha realizado actividades con Banco Mundial, CIDEAL (España), CONDESAN (Región andina), Fundación Europa – América y la Fundación Sueca.

IV. LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

1. Características generales del proceso de descentralización en Colombia

La descentralización colombiana surge como respuesta a los problemas derivados del esquema centralista de administración que predominó hasta la década del setenta. En particular, la situación se caracterizó por serias restricciones a la democracia local y por deficiencias en la provisión de servicios públicos y sociales básicos a la población. Estos problemas condujeron a protestas ciudadanas y manifestaciones en numerosos municipios del país. En especial, en los municipios menores no existían condiciones para el mejoramiento en las condiciones institucionales existentes.

De acuerdo con la clasificación planteada por Cohen y Peterson (1996)¹ las reformas descentralistas realizadas en Colombia desde comienzos de los ochenta se ubican dentro de las formas políticas y administrativas y al interior de la descentralización administrativa podrían catalogarse como un proceso de devolución. Así mismo, la descentralización colombiana podría considerarse como una descentralización democrática.² Durante la década de los setenta se hicieron varios esfuerzos por desconcentrar el aparato estatal y por promover la descentralización espacial; así mismo, durante los últimos años se ha dado impulso a la descentralización hacia el mercado. Sin embargo, la reforma más amplia y coherente ha consistido en promover la autonomía política y el fortalecimiento fiscal y administrativo de los gobiernos locales. Los rasgos principales del proceso de descentralización se presentan a continuación.

En Colombia, el proceso de descentralización se ha adelantado en dos grandes etapas, aunque con continuidad. En una primera (de 1983 a 1991) el énfasis se colocó principalmente en los gobiernos locales y especialmente en los más pequeños. El objetivo primordial era crear capacidad en dichos municipios para la provisión de servicios sociales y de infraestructura básica en un contexto de mayor apertura política y participación de la ciudadanía. En la segunda etapa (desde 1991) se toman medidas para precisar el papel de los departamentos, especialmente en la provisión de los servicios de educación y salud y se hace un esfuerzo por clarificar la distribución de funciones entre niveles de gobierno y por condicionar los recursos hacia los sectores prioritarios para la nación. En vez de un énfasis territorial el acento se coloca ahora en la descentralización sectorial.

Los momentos más importantes del proceso, las reformas del año 1986 y la Constitución de 1991, han sido respuesta a presiones políticas muy fuertes que han generado respuestas por parte del Estado. Las principales decisiones han sido por tanto tomadas en contextos de crisis política y se han concretado en disposiciones constitucionales y legales.

El proceso ha sido integral dado que se han tomado medidas tanto en materia política, como administrativa y fiscal. En materia política, las principales medidas han sido la elección popular de alcaldes (1988) y gobernadores (1992), funcionarios que previamente eran nombrados por el nivel superior de gobierno. Complementariamente se han expedido medidas tendientes a posibilitar la participación ciudadana en la administración local y a generar diversos mecanismos de responsabilidad de los alcaldes y gobernadores con sus electores.

En materia fiscal las principales medidas han sido las siguientes: 1) Incremento de las transferencias a los gobiernos municipales continuamente desde 1986 hasta el año 2002. De acuerdo con lo dispuesto por la Constitución, en este último año los gobiernos locales recibirán en forma automática el 22% de los ingresos corrientes de la nación; 2) Aumento de las transferencias a los gobiernos departamentales para la financiación de salud y educación; 3) Mecanismos y estímulos para aumentar los recursos propios; en el caso de los municipios, principalmente los impuestos a la propiedad raíz y el impuesto de industria y comercio. En el caso de los departamentos, los impuestos a la cerveza, licores y cigarrillos; 4) Creación de un sistema nacional de cofinanciación que complemente las transferencias automáticas con transferencias por proyecto y con contrapartida; 5) Creación de la Financiera de Desarrollo Territorial como banco de segundo piso orientado a financiar la inversión en los sectores bajo la responsabilidad de las entidades territoriales; 6) Organización del Fondo Nacional de Regalías como instrumento para la financiación de proyectos de desarrollo regional; 7) Introducción de nuevos tributos como la sobretasa a la gasolina para la financiación de obras de infraestructura y sistemas de transporte masivo.

Distribución de funciones. La reforma ha asignado nuevas responsabilidades a los gobiernos locales y eliminado o modificado entidades nacionales encargadas previamente de su cumplimiento, especialmente en los sectores de educación, salud y agua potable y saneamiento básico. Se ha venido dando un proceso constante de ajuste, a veces por prueba y error, que básicamente tiene las siguientes características: 1) Las normas sobre transferencias determinan la utilización de los recursos. En la primera etapa de la descentralización, la ley 12 de 1986 estableció que los aumentos recibidos por los municipios deberían destinarse a inversión en un conjunto de sectores determinados en la misma norma. El municipio podía escoger dentro de dicha lista sus prioridades y asignar los recursos de acuerdo con ellas, disponiendo por tanto de una autonomía significativa en el gasto. En la segunda etapa, la ley 60 de 1993 aumentó la condicionalidad, estableciendo porcentajes fijos en la siguiente forma: 30% para educación, 25% para salud, 20% para agua potable y 5% para recreación, cultura y deporte. El 20% restante podía utilizarlo el municipio en una lista de otros sectores fijados por la misma norma. En el caso de los departamentos, el situado fiscal debe distribuirse en un 60% hacia educación, 20% hacia salud y el 20% restante puede asignarse a cualquiera de los dos sectores; 2) Complementariamente, o después de expedidas las normas sobre transferencias, cada uno de los sectores ha hecho esfuerzos por precisar la distribución de funciones entre niveles de gobierno, mediante la expedición de leyes sectoriales y sus respectivos decretos reglamentarios.

La articulación de medidas administrativas y fiscales con reformas políticas tan importantes como la elección de los alcaldes y gobernadores ha creado un marco de incentivos a la gestión de los gobiernos subnacionales (Fiszbein, 1997). Simultáneamente los gobiernos locales han adquirido

legitimidad política y dispuesto de crecientes recursos para su gestión. Este es un rasgo especialmente importante en el caso colombiano, donde la participación de las transferencias se acerca al 50% de los ingresos corrientes de la nación.

La utilización de transferencias automáticas sin contrapartida ha sido uno de los elementos fundamentales para la consolidación de la descentralización. Este esquema ha garantizado que el proceso tenga continuidad y no dependa de la voluntad del ejecutivo en la medida en que las transferencias están garantizadas por la Constitución y la ley. Así mismo, la disponibilidad de recursos en forma constante y creciente crea las bases para el ejercicio de la planeación y una gestión más eficaz en los gobiernos locales. La modalidad de transferencias automáticas crea incertidumbres sobre su efecto en el esfuerzo fiscal pero este problema se ve compensado por las condicionalidades establecidas para su uso que obligan a los gobiernos locales al cumplimiento de determinados requisitos. En la práctica, el esfuerzo fiscal del conjunto de municipios ha aumentado.

Con relación a la capacidad de los gobiernos locales, primó el criterio de considerar que en la práctica ésta se iría desarrollando y por tanto se han asignado primero las responsabilidades y recursos. Se han diseñado y puesto en marcha diferentes programas de fortalecimiento institucional aunque en forma descoordinada y con resultados precarios. En el caso de los departamentos, por el contrario, se ha exigido un determinado fortalecimiento institucional como requisito previo para la transferencia de funciones, mediante un proceso de certificación. La evidencia sobre la capacidad institucional no es muy grande y las posiciones son diversas; un estudio reciente del Banco Mundial indica que ha habido una respuesta muy positiva por parte de los gobiernos locales estudiados pero otros análisis sectoriales insisten en la débil capacidad de los gobiernos municipales (Banco Mundial 1995).

2. Descentralización y desarrollo económico local

Tradicionalmente los tres niveles de gobierno en Colombia han tenido responsabilidad directa en la promoción del desarrollo económico.³ En el caso de la Nación, es claro que tiene a su cargo la responsabilidad por el manejo macroeconómico y además la Constitución lo encarga de la dirección general de la economía y le da facultades amplias de intervención.⁴ Por su parte, los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y la promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución (artículo 298). Finalmente, los municipios deben prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes (artículo 311).

Con base en estas facultades generales tanto los municipios como los departamentos podrían realizar cualquier actividad de promoción del desarrollo económico de sus territorios; esta posibilidad jurídica depende obviamente de la disponibilidad de recursos y de la capacidad técnica y administrativa disponible. Es así como tradicionalmente los departamentos y municipios más desarrollados han contado con algunas políticas de promoción económica y con dependencias o

entidades creadas para tal fin (en áreas tales como el desarrollo agropecuario, el turismo o la promoción industrial).

El proceso de descentralización en Colombia se ha concentrado principalmente en la distribución de funciones en materia de política social y de provisión de servicios públicos. Obviamente, las acciones en este campo pueden tener incidencia en las actividades económicas, pero el rasgo a destacar es que en el proceso de redistribución de funciones y recursos no se ha contemplado la asignación de tareas a los gobiernos subnacionales en materia de promoción del desarrollo económico local. Quizá la excepción a esta tendencia es la transferencia a los municipios de la responsabilidad de prestar asistencia técnica agropecuaria a los pequeños campesinos.

Desde la perspectiva de los recursos, las transferencias están condicionadas prioritariamente para los sectores sociales. En el caso del situado fiscal—transferencia a los departamentos—, éste debe destinarse en su totalidad a los sectores de educación y salud. En el caso de la transferencia a los municipios, el 80% está condicionada para inversión en los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico y recreación cultura y deporte. El 20% restante es de libre inversión por parte del municipio pero dentro de un listado de sectores o actividades determinado por la ley⁵. La posibilidad de dedicar recursos a proyectos de promoción de actividades económicas radica en la disponibilidad de recursos propios, lo que conduce a que esta opción quede limitada principalmente a los municipios intermedios y mayores, dado que la gran mayoría de gobiernos locales subsiste con base en las transferencias nacionales.

2.1. Un nuevo marco para la gestión local

El carácter integral de la descentralización colombiana—la combinación de medidas en materia fiscal, administrativa y política—ha generado un nuevo marco para la gestión de los gobiernos locales. Los municipios han adquirido una nueva dinámica política y el país ha presenciado el surgimiento de numerosas alternativas y cambios sustanciales en la gestión local.⁶

Aunque el proceso de descentralización no tuvo dentro de sus objetivos específicos la promoción de desarrollo económico local, el nuevo marco ha estimulado administraciones locales más comprometidas con los problemas de sus territorios.⁷

Como consecuencia, la preocupación por situaciones como el desempleo, el estancamiento económico o el nivel de ingresos se ha traducido en nuevas intervenciones políticas por parte de los gobiernos municipales y departamentales. Esto es resultado también de las percepciones de la ciudadanía sobre sus principales problemas, dentro de los cuales temas como el desempleo siempre ocupan un lugar importante. Ante la persistencia de serios problemas de pobreza, las administraciones territoriales han comenzado a incluir dentro de sus agendas políticas y planes de desarrollo el tema de la promoción del desarrollo económico local.

2.2. La experiencia de Pensilvania

Las opciones abiertas por la descentralización han sido plenamente aprovechadas en el municipio de Pensilvania. Los cambios centrales a destacar son los siguientes: surgimiento y consolidación de

nuevas alternativas políticas; continuidad en las administraciones; desarrollo de la planeación estratégica; desarrollo de mecanismos de consulta y participación de la comunidad; incremento sustancial en la inversión; mejoramiento en la cobertura y la calidad de los servicios; compromiso con el desarrollo económico. La descentralización ofreció posibilidades para enfrentar una situación de atraso.

La zona del oriente caldense donde se ubica Pensilvania es la de menor desarrollo en el contexto departamental, lo cual es resultado de factores como la alta presencia de predios de minifundio cafetero, terrenos demasiado quebrados, dificultades de transporte por el estado de las vías y falta de atención de los sucesivos gobiernos seccionales, cuya acción ha estado más dirigida a las otras zonas del departamento. En general, los siete municipios de esta área de Caldas, al igual que los del norte del Tolima, han padecido niveles de pobreza muy superiores a los del resto de la región cafetera.

De ahí que los esfuerzos de los gobiernos locales, especialmente a partir del proceso descentralizador que conllevó a la primera elección popular de alcaldes en 1988, han tenido como objetivo impulsar el desarrollo integral, a partir de mejorar las condiciones de la infraestructura vial, ampliación en la cobertura de los servicios públicos, el acceso de la población a la salud y la educación y la puesta en práctica de programas y proyectos encaminados a generar fuentes de empleo, a partir de la microempresa y la formación de una mentalidad positiva de pertenencia y estímulo a la capacidad empresarial.

Desde mediados de la pasada década, bajo la iniciativa de la administración municipal, la comunidad analizó conjuntamente los principales problemas y restricciones que ocasionaban el atraso comparado con otras zonas del departamento, análisis cuyos elementos centrales se presentan en la siguiente tabla.

Todas las limitaciones socioeconómicas, a pesar de una fuerte tradición cultural de espíritu emprendedor propio de la región de influencia antioqueña, venían ocasionando un deterioro continuo de las condiciones de vida de la población y un estancamiento del crecimiento y el desarrollo. Por ello, la respuesta dada por las administraciones locales, a partir de la descentralización, con la participación activa de la comunidad, las organizaciones sociales y la empresa privada, es contundente en los diez años siguientes.

| MUNICIPIO DE PENSILVANIA PRINCIPALES PROBLEMAS Y OBSTÁCULOS PARA EL DESARROLLO |
|---|
| - Fuerte dependencia de la socio economía local de la producción cafetera de ladera y minifundio, sin mayores probabilidades de tecnificación, a pesar de su calidad, lo cual impide su renovación periódica, deficientes |

condiciones de mercadeo y baja productividad.

- Escasa generación de empleo productivo tanto en el sector agropecuario como en las actividades comerciales, industriales y de servicios, con bajos ingresos para la mayoría de la población.
- Oferta limitada de artículos básicos de producción local y dificultades en su movilización desde otras localidades, encareciendo su comercio.
- Baja cobertura y calidad de los servicios de educación, salud y vivienda.
- Deficiencia en la calidad y baja cobertura de los servicios públicos domiciliarios básicos: acueducto no potabilizado, alcantarillado, electrificación y telefonía, en las áreas urbana y rural.
- Pésimas condiciones tanto en la infraestructura vial con otros municipios como en la red interna hacia las áreas rurales.
- Dificultades topográficas y geológicas que impiden una mayor integración vial.
- Indicios crecientes de contaminación en vertientes de las áreas urbana y rural, por vertimiento de aguas negras sin tratar.
- Destrucción creciente de la flora y fauna nativas, ante el uso indiscriminado de los recursos naturales, ocasionado por las restricciones de los recursos económicos.
- Deficitaria generación de ingresos públicos, por las limitaciones económicas de la población, lo cual afecta la inversión y la actividad pública.
- Predios productivos o unidades agrícolas pequeñas con niveles de subsistencia y calidad de vida inadecuadas; el 60% de las propiedades rurales tiene entre 1 y 3 hectáreas.
- Deficiente asistencia técnica para el pequeño y mediano productor y resistencia al cambio de los cultivos tradicionales, sometidos a una demanda de precios que depende del mercado externo, como es el caso del café.

Con la puesta en marcha de las reformas descentralistas a mediados de la década de los años ochenta se presentó un cambio político sustancial en el municipio. Para la primera elección de alcaldes en 1988 se constituyó un Movimiento Cívico por Pensilvania, integrado en su mayoría por jóvenes y con el apoyo del sector empresarial de la región, que se propuso encauzar una nueva forma de dirigir el municipio y con ese objetivo se alcanzó la Alcaldía, en cabeza de Jaime Alonso Zuluaga. A partir de entonces, se elaboró un plan de desarrollo que trascendía más allá del período de mandato 1988-1990, producto de el análisis participativo y comunitario, con la asesoría del SENA y que recogió los elementos principales a desarrollar en el mediano y largo plazo:

- Canalización de aguas para evitar la continua erosión.
- Potabilización del acueducto y ampliación de la cobertura urbana y rural del servicio.
- Construcción de una red vial interna y mejoramiento de la vía Pensilvania – Petaqueros, que la une con las troncales a Bogotá y Manizales.
- Electrificación rural.
- Aumento en cobertura educativa y de salud.
- Reorganización administrativa y financiera.
- Generación de empleo a través de estimular proyectos productivos.
- Fortalecimiento de la tecnificación del cultivo del café, diversificación de la producción agrícola y aprovechamiento de la producción de madera reforestada.

Las prioridades definidas en el primer plan de desarrollo han sido el eje de la acción en los diez años del proceso de descentralización, que han permitido convertir a Pensilvania en un modelo de planeación prospectiva, encauzado por un respaldo mayoritario de la población al movimiento cívico que ha dirigido la administración desde 1988 y seguirá cuando menos hasta el año 2000. En

1994 el movimiento original se transformó en el movimiento Actitud Renovadora, ampliando su acción a otras localidades.

Los cuatro alcaldes siguientes han reelaborado los planes, programas y proyectos a partir de los objetivos iniciales, priorizando las áreas que la población considera más urgentes pero sin perder de vista los proyectos más importantes en mejoramiento de la infraestructura y los factores de desarrollo social y económico.

Como resultado de la planeación estratégica, la continuidad en las administraciones, la consulta permanente a la ciudadanía, y la eficiencia y moralidad en la gestión, el municipio de Pensilvania ha logrado avances sustanciales en los sectores a su cargo. De este modo, se aumentó la cobertura en educación y se mejoró la infraestructura física, tanto en zona urbana como rural; se logró la certificación en salud y el municipio asumió el manejo directo del sector en el nivel que le corresponde; se aumentó la cobertura rural en electrificación del 33% al 95% en cinco años; cerca del 80% del presupuesto de inversión se ha destinado a atender las zonas rurales del municipio, que son las más atrasadas y necesitadas; el manejo financiero ha sido prudente garantizando que no se generen déficit fiscales; y se han obtenido recursos importantes de cofinanciación. Como consecuencia del mejoramiento en los sectores sociales y de infraestructura pública, el gobierno local ha tenido capacidad para dirigir sus esfuerzos también hacia la promoción de actividades productivas.

No puede dejarse de lado que, a pesar de su caracterización como municipio cafetero, sus recursos financieros son los de un municipio de nivel medio—bajo en su capacidad fiscal y económica, por ello es más relevante el que se hayan podido ejecutar obras de trascendencia con crecimiento económico y mejoramiento de la calidad de vida, producto de un manejo eficiente de la administración y de la transparencia financiera que le reconocen incluso los críticos de su manejo, a veces excluyente de fuerzas opositoras en el plano político.

2.2.1. Generación de empleo y proyectos productivos

La administración local, especialmente en los últimos seis años, ha tenido claro que la generación de empleo productivo a partir de proyectos concretos que involucren a los sectores privado y público, las organizaciones sociales y la propia comunidad, es el factor fundamental para alcanzar el desarrollo económico y por ello ha sido actor directo en la consolidación de iniciativas de desarrollo local, como la examinada del CDP de la Madera y otra serie de proyectos productivos, nacidos de la amplia vocación agrícola de la localidad, pero que requieren el concurso de las instituciones locales, departamentales, nacionales y el apoyo técnico y financiero de la cooperación internacional.

Un bien merecido prestigio de transparencia y eficiencia gerencial y empresarial que caracteriza a la administración, ha facilitado que tanto la empresa privada regional como las entidades de otros niveles brinden su participación efectiva para ejecutar proyectos productivos y generar fuentes de empleo estable sin paternalismos sociales, ya que están fundamentados en la formación técnica, la capacitación, la asistencia microempresarial y el acceso a créditos blandos, que tienen como contraprestación real la actitud de los beneficiarios para asumir su autonomía y

capacidad empresarial. Es decir, no es una generación de empleo ligada a crear empleo público improductivo sino a cimentar una cultura empresarial productiva con apoyo público y privado.

La combinación de esfuerzos en promoción de actividades productivas por parte del gobierno local, el CDP, la Fundación Darío Maya y la empresa privada ha permitido la consolidación de diversos proyectos. Los funcionarios del CDP y la administración local estiman que en seis años se han generado alrededor de 400 empleos productivos, que han sido complementados por la generación de empleo derivado de la inversión del municipio en materia de infraestructura física y social.

2.2.2. Factores claves del desempeño

Los elementos claves que caracterizan la experiencia de Pensilvania son sintetizados por Luis Alfonso Hoyos, uno de los líderes del movimiento político quien fue electo al Senado durante el período 1994-1998, en la siguiente forma:

- Plan de desarrollo que se retroalimenta permanentemente con participación de la comunidad. Es la guía colectiva de trabajo, señala prioridades y permite concentrar esfuerzos. Es nuestro mapa de navegación.
- Continuidad en las administraciones municipales, garantizada por el compromiso colectivo mayoritario con una expresión política (Actitud Renovadora).
- Equipo de asesoría al alcalde. Recogiendo la experiencia de todos los exalcaldes de elección popular y líderes del movimiento.
- Modelo de trabajo coordinado entre la administración municipal, la empresa privada, la comunidad y las organizaciones cívicas.
- La cofinanciación y los convenios con más de 60 entidades, públicas y privadas, nacionales y extranjeras.

V. CONCLUSIONES

La experiencia del municipio de Pensilvania muestra: un adecuado uso de las potencialidades abiertas por el proceso de descentralización. Al permitirse la elección popular de alcaldes se consolidó un nuevo movimiento político que ha ganado las elecciones realizadas hasta el momento y ha puesto en marcha un proyecto de desarrollo; la existencia de un sector privado con cierta capacidad, vinculado activamente a la transformación del municipio; la articulación entre el sector público y privado local y la búsqueda de cooperación y apoyo por parte del gobierno nacional y entidades internacionales; y la posibilidad de que un municipio pequeño promueva actividades de desarrollo económico local.

Se evidencia entonces que el diseño de la descentralización puesto en marcha en Colombia abre posibilidades para la renovación política y el desarrollo de una gestión pública orientada al mejoramiento de las condiciones de vida de la población. En el caso de Pensilvania, un nuevo movimiento político logró llegar al poder local y poner en marcha un programa general de desarrollo que se basa en los siguientes elementos: consulta y atención a las demandas de las comunidades; planeación estratégica; continuidad en las administraciones; honestidad; prudencia financiera; y alianzas del sector público con los diferentes actores sociales.

En especial este último punto es un elemento destacado en este caso, en el cual la descentralización confiere capacidad al gobierno local para que se convierta en líder del desarrollo y promueva la coordinación con el sector privado, las organizaciones ciudadanas y otros niveles de gobierno. Igualmente, la descentralización otorga instrumentos a los gobiernos locales para abordar el campo de la promoción del desarrollo económico local en la medida en que van avanzando en la solución de los problemas de infraestructura social y física. El municipio de Pensilvania, en asocio con otros actores, ha venido promoviendo diversas acciones de fomento a la actividad productiva, cuyo ejemplo más destacado pero no único, es el centro de desarrollo productivo de la madera que se describió en este documento.

La iniciativa de desarrollo económico local que se adelanta en Pensilvania comprende varios de los elementos que la literatura sobre el tema ha planteado como características esenciales de estos proyectos: se ha utilizado la planeación estratégica, tanto general del municipio, como específica de las iniciativas de desarrollo económico; el proceso ha sido gradual y se ha ido adecuando a las posibilidades efectivas del contexto; la iniciativa se ha fundamentado en las fortalezas institucionales existentes; el proceso se ha enfocado a crear capacidad empresarial y a desarrollar las habilidades técnicas en una perspectiva de mercado; y, finalmente, ha existido permanente coordinación entre los actores y continuidad en los esfuerzos.

En la perspectiva de la replicabilidad de este tipo de experiencias, es necesario considerar un elemento muy particular de la experiencia de Pensilvania que no siempre está presente en municipios de tamaño similar o inferior. Se trata de la existencia de un sector privado fuerte con una clara vocación de incidir en el manejo de los asuntos públicos. Muchos municipios colombianos presentan condiciones similares a las de Pensilvania y cuentan con los mismos instrumentos e incentivos generados por el proceso de descentralización. Sin embargo, en gran medida el impulso al proceso en este caso ha dependido de la existencia de un grupo empresarial de origen local, pero con proyecciones mucho más amplias, que ha creado instrumentos y promovido acciones para afectar el desarrollo local. Por una parte, el movimiento político que ha controlado las alcaldías ha sido impulsado y tiene vínculos estrechos con el grupo empresarial; de hecho, uno de los alcaldes gerencia actualmente la empresa más importante del grupo. Por la otra, el grupo empresarial creó la Fundación Darío Maya que se articuló al programa nacional de la microempresa y ha sido un actor fundamental en la promoción de proyectos productivos tanto en el municipio de Pensilvania como en otros municipios vecinos. La estrategia del nuevo movimiento político ha sido exitosa, lo cual ha permitido el respaldo de la comunidad que se evidencia principal, aunque no exclusivamente, en los resultados electorales desde 1988.

La experiencia de Pensilvania muestra claramente como la descentralización, en el contexto colombiano, ha permitido que se generen espacios institucionales y reales de participación de la sociedad civil, en este caso principalmente del sector empresarial del municipio. Frente a la tajante separación que se establece en muchos municipios entre el sector privado y el público, esta iniciativa indica cómo, sobre la base de un proyecto de desarrollo general del territorio, los empresarios privados pueden efectivamente participar tanto para promover su propia actividad como, principalmente, para estimular un mejoramiento en las condiciones de vida de la población.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial (1995), *Colombia. Estudio sobre la capacidad de los gobiernos locales: más allá de la asistencia técnica*, Informe No 14085-CO.
- Cohen, J. and Stephen, P. (1996), *Methodological issues in the analysis of decentralization*, Development Discussion Paper, No. 555, Harvard Institute for International Development, Harvard University.
- CRECE, *Centro de desarrollo productivo de la madera de Caldas con sede en Pensilvania (CDPM)*, Mimeo. S.f.
- Cuervo, L.M. y otros (1997), *Iniciativas locales de desarrollo económico. Informe final de consultoría*, Departamento Nacional de Planeación, Santafé de Bogotá.
- Fiszbein, A. (1997), *The emergence of local capacity: Lessons from Colombia*, World Development, Vol 25, No 7.
- Fundación para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica–FICITEC (1997), *Plan de desarrollo. Centro de desarrollo productivo de la madera*, Pensilvania.
- Granada, C. (1999), *Income generation. Poverty reduction in urban areas: employment and income generation through partnerships*, Successful case studies. Mimeo.
- Maldonado, A. (2000), *Descentralización y desarrollo económico local. Una visión general del caso de Colombia*, Documento preparado para el proyecto CEPAL/GTZ "Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina", Santiago de Chile, CEPAL.
- Vásquez Barquero, A. (2000), *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual*, Santiago de Chile, CEPAL, Proyecto CEPAL/GTZ "Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina".
- Walzer, N. Ed (1995), *Local Economic Development. Incentives and International Trends*, Westview Press, Boulder, Colorado.

NOTAS

¹ Cohen, John and Stephen Peterson (1996).

² Fiszbein, A. (1997).

³ "Desde el punto de vista constitucional, las tres instancias básicas de la administración del Estado se encuentran comprometidas con la promoción del desarrollo económico. Sin embargo, mientras el municipio sobrevive a la avalancha de atribuciones, competencias y controles, y el departamento se adapta y responde a sus nuevos e indefinidos roles, el Estado central conserva el manejo de las herramientas más importantes de promoción del desarrollo económico". (Cuervo y otros, 1997).

⁴ "La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo, y la preservación de un ambiente sano. El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

⁵ Vivienda, subsidios a la población pobre para acceso a servicios públicos, reforma agraria, asistencia técnica agropecuaria, caminos veredales, grupos de población vulnerables, justicia, prevención y atención de desastres, desarrollo institucional, redes viales municipales y pago del servicio de la deuda. Artículo 21 de la ley 60 de 1993.

⁶ Banco Mundial (1995).

⁷ "A pesar de estas dificultades, la descentralización y la nueva Constitución han creado un estado de ánimo completamente diferente que empieza a producir efectos positivos. Hay en este momento una mayor conciencia de la necesidad de tomar iniciativas propias, de movilizar el máximo de los recursos locales, en vez de permanecer, como era lo usual antes de la descentralización, a la expectativa de los auxilios del Estado Central. No obstante el tipo y la cantidad de iniciativas, las herramientas utilizadas, la naturaleza de las asociaciones entre agentes y las articulaciones con las instancias departamentales y nacional del Estado son prácticamente desconocidas" (Cuervo, 1997).

" La forma de organización del Estado (federal, regional o centralizado) y, sobre todo, la eficacia de los procesos de descentralización administrativa y política contribuyen, de forma significativa, al surgimiento y expansión de las iniciativas locales" (Vásquez Barquero, 1999).

Cuando la Constitución reconoce y potencia los objetivos de los ayuntamientos y de las regiones (estados federales), el desarrollo económico no tiene por qué verse necesariamente en términos de los intereses generales del Estado, sino que, por el contrario, el desarrollo local endógeno aparece cuando menos como una estrategia posible. Además, los gobiernos regionales y locales se convierten en el agente idóneo para realizar la política de desarrollo regional". (Vásquez Barquero, 2000).

" Por último, la transferencia de competencias a las regiones (estados) facilita que tome cuerpo la dimensión político— administrativa en los procesos de desarrollo local endógeno. No se trata sólo de que la política de desarrollo regional, producto de la descentralización, sea una política de desarrollo, sino sobre todo, de que el autogobierno de las comunidades locales y regionales se refuerce y los valores culturales y sociales de contenido local se potencien y desarrollen. Se sientan así las bases para la definición y puesta en marcha de la estrategia de desarrollo local endógeno, ya que los gobiernos locales están capacitados, en principio, para favorecer e impulsar el desarrollo del potencial endógeno" (Vásquez Barquero, 2000).