

estudios y perspectivas

19

Desarrollo regional y
políticas de promoción del
desarrollo económico local:
la experiencia de tres
departamentos colombianos

Alberto Maldonado Copello



NACIONES UNIDAS



Oficina de la Cepal en Bogotá, junio de 2010

Este documento fue preparado por el consultor Alberto Maldonado Copello (amaldonadoc@gmail.com) consultor del Instituto de Planificación Económica y Social, bajo la supervisión de Juan Carlos Ramírez, director del ILPES.

El autor agradece el valioso apoyo prestado por Juan Carlos Ramírez, Luís Mauricio Cuervo, Olga Lucía Acosta y Mario Villamil.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa xxxx-xxxx

ISSN versión electrónica xxxx-xxxx

ISBN: 978-92-1-xxxxxxxxxx

LC/L.xxxx-P

N° de venta: S.0X.II.G.xxx

Copyright © Naciones Unidas, junio de 2010. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. Tendencias generales del desarrollo colombiano y su distribución regional.....	7
II. El papel de las entidades territoriales en la promoción del desarrollo económico local.....	13
III. Tendencias del desarrollo económico y social 1990-2005 en Caldas, Risaralda y Santander	17
A. Evolución del crecimiento económico.....	17
B. Las exportaciones como factor de crecimiento.....	33
C. Desarrollo territorial concentrado al interior de los departamentos.....	38
D. La concentración de la producción	40
E. Desarrollo social	43
1. Empleo e ingreso	43
IV. Políticas de promoción del desarrollo económico local.....	51
A. Deficiencias en la información disponible.....	52
B. Iniciativas dispersas sin continuidad.....	52
C. Coordinación.....	60
D. Planes departamentales y municipales dispersos y con poca financiación.....	65
V. Conclusiones.....	73
Bibliografía	77
Serie Estudios y Perspectivas. Números publicados	81

Índice de cuadros, recuadros y diagramas

Cuadro 1	15
Cuadro 2	18
Cuadro 3	20
Cuadro 4	21
Cuadro 5	22
Cuadro 6	23
Cuadro 7	24
Cuadro 8	25
Cuadro 9	26
Cuadro 10	26
Cuadro 11	27
Cuadro 12	30
Cuadro 13	31
Cuadro 14	33
Cuadro 15	35
Cuadro 16	37
Cuadro 17	43
Cuadro 18	44
Cuadro 19	45
Cuadro 20	46
Cuadro 21	47
Recuadro 1	53
Recuadro 2	54
Recuadro 3	55
Cuadro 22	56
Cuadro 23	57
Cuadro 24	57
Cuadro 25	58
Cuadro 26	59
Diagrama 1	62
Cuadro 27	64
Cuadro 28	65
Cuadro 29	66
Cuadro 30	68
Cuadro 31	69
Cuadro 32	70

Resumen

El propósito de este texto es describir y examinar algunos aspectos de la experiencia colombiana de promoción del desarrollo regional con base en el estudio de tres departamentos colombianos: Santander, Caldas y Risaralda. Este trabajo se inscribe en el marco de las reflexiones planteadas en el documento *Economía y Territorio* (ILPES, 2009), en el cual se examinan las tendencias de las desigualdades regionales en América Latina y se analizan las políticas de promoción del desarrollo económico local en varios países. En este estudio se realizó una clasificación del desempeño económico de las regiones subnacionales, de la cual se seleccionaron tres departamentos en Colombia para una mirada en mayor profundidad. Se buscó identificar en estos departamentos las tendencias durante las últimas dos décadas, examinar el impulso de actividades económicas innovadoras que estimulan el crecimiento, y determinar si el sector público había jugado un papel explícito en la evolución económica de estos territorios.

El documento presenta una contextualización de la evolución económica y social del país, examina el desempeño de los tres departamentos y las políticas de promoción del desarrollo económico territorial.

Los tres casos examinados ratifican varios de los aspectos planteados en “*Economía y Territorio*”. Se observa un conjunto amplio de iniciativas públicas (de todos los niveles de gobierno) y de organizaciones no gubernamentales y de cooperación internacional. Sin embargo, no se encuentran evidencias de impactos concretos sobre el incremento y mejoramiento de la actividad productiva en forma sostenible, las entidades responsables no cuentan con información apropiada sobre estos puntos y se sugiere que los sectores e industrias con mayor dinamismo no debieron su comportamiento a políticas públicas específicas. Además, los sectores e industrias con mayor crecimiento se concentran en su gran mayoría en actividades primarias y en estructuras

productivas sin mayores elementos de innovación y desarrollo tecnológico, al tiempo que es escasa la vinculación al mercado internacional. En conjunto, no se ha cumplido con los propósitos establecidos en los planes de desarrollo y en las políticas formuladas en la materia.

Los casos examinados muestran cómo no ha habido suficiente continuidad en las estrategias de fomento productivo en los departamentos y municipios, y existe la impresión entre muchos de los actores locales de una permanente repetición de iniciativas sin impactos, que han generado cansancio y desencanto. Adicionalmente se verifican varios de los planteamientos señalados en “Economía y Territorio” al revisar la experiencia latinoamericana: no existe coordinación entre las propias entidades nacionales, ni entre éstas y las entidades territoriales y otras organizaciones. Se observó también una enorme dispersión en múltiples actividades pequeñas y la ausencia de proyectos de gran magnitud con capacidad de impulsar significativamente la economía regional; buena parte de estas iniciativas tienen más un carácter asistencial, de apoyo a poblaciones pobres y vulnerables para encontrar actividades de subsistencia, que estrategias de articulación a mercados externos y modificación de las estructuras productivas. En su gran mayoría estas iniciativas no tienen metas concretas con lo cual resulta imposible evaluarlas sistemáticamente. Aunque en muchas de las iniciativas se propone la articulación entre el sector público y privado, la participación de inversionistas y empresarios es baja y marginal.

Desde la perspectiva de la política pública se observa una situación angustiosa; en buena medida las instituciones estatales, aunque con las deficiencias y problemas señalados, han hecho parte de la tarea mediante la oferta de los bienes y servicios públicos que constituyen factores generales necesarios para la producción; adicionalmente han adelantado programas específicos de estímulo a algunas actividades económicas y colaboran en diversas tareas de promoción comercial. Sin embargo, a diferencia del mejoramiento en las condiciones de vida mediante la oferta de servicios de educación, salud y agua potable, donde las entidades estatales pueden controlar en gran medida los procesos y productos que conducen a unos impactos, en este caso el logro de resultados requiere necesariamente de la actividad del inversionista o empresario.

Podría plantearse que los esfuerzos mayores deberían concentrarse en la búsqueda y creación de oportunidades de mayor rentabilidad, enfoque que sustenta muchas de las acciones estatales de apoyo a la búsqueda de mercados internacionales y de estudios de la demanda. Sin embargo, también en este caso la iniciativa principal debe provenir de los inversionistas y empresarios. Al tiempo que existen unas estructuras poco favorables al crecimiento y la innovación, no se cuenta con grupos inversionistas y empresariales con las capacidades y la voluntad suficiente para promover estrategias territoriales de desarrollo.

El documento está conformado por cuatro capítulos. En el primero se presenta una contextualización de la evolución económica y social del país como marco para el análisis de los casos. En el segundo se presenta el esquema de distribución de responsabilidades en cuanto a promoción de desarrollo económico local entre niveles de gobierno. En el tercer capítulo se examinan las tendencias de desarrollo económico y social de los tres departamentos estudiados, y en el cuarto capítulo las políticas de promoción de desarrollo económico local adelantadas por estas entidades territoriales; finalmente se exponen unas conclusiones.

I. Tendencias generales del desarrollo colombiano y su distribución regional

El propósito de este texto es describir y examinar algunos aspectos de la experiencia colombiana de promoción del desarrollo regional con base en el estudio de tres departamentos¹ colombianos. Este trabajo se inscribe en el marco de las reflexiones planteadas en el documento *Economía y Territorio* (ILPES, 2009), en el cual se examinaron las tendencias de las desigualdades regionales en América Latina y se analizaron en diversos países las políticas de promoción del desarrollo económico local. En este estudio se realizó una clasificación del desempeño económico de los niveles intermedios en territorios ganadores, convergentes, declinantes y estancados, de los cuales se seleccionaron tres departamentos en Colombia para una mirada en mayor profundidad. Se buscaba identificar en estos departamentos las tendencias durante las últimas dos décadas, examinar si existía un impulso por parte de actividades económicas innovadoras que habían estimulado el crecimiento y determinar si el sector público había jugado un papel explícito en la evolución económica de estos territorios².

Con el fin de enmarcar el análisis de los tres departamentos en las tendencias generales de la economía colombiana durante un período similar, con base en Ocampo (2007), se presenta una síntesis de algunos aspectos básicos del crecimiento y la estructura económica, los resultados sociales y el papel del Estado que, a su turno, se abordarán en los casos.

Tendencias del crecimiento y de la estructura económica. Entre 1980 y 2006 el crecimiento de la economía colombiana fue bajo e inestable, el ingreso por habitante creció en forma mediocre y aumentó la brecha con

¹ El nivel intermedio de gobierno en Colombia es el departamento y el nivel local está conformado por los distritos y municipios. Actualmente existen 32 departamentos y 1.099 municipios.

² Se trata de un estudio exploratorio que comprendió una fase de revisión y análisis documental y bibliográfico y una visita de tres días en cada caso para entrevistar a funcionarios vinculados tanto al sector público como a organizaciones privadas y no gubernamentales.

los países desarrollados. La tasa anual promedio de crecimiento del PIB fue de 3,3% y la de la producción por habitante de apenas 1,5% anual³. La productividad laboral aumentó 0,5% anual, mientras que entre 1950 y 1980 había crecido 2,4% anual. El indicador de productividad total de los factores disminuyó, cuando antes crecía 1% anual. Adicionalmente, se presentaron ciclos más agudos en el comportamiento del PIB, la demanda agregada y la inversión.

Con relación a la estructura económica, el cambio más importante es el crecimiento del sector minero, que pasó de representar 1,4% en 1975-79 a 5,2% en 2005-06, como consecuencia de las políticas de hidrocarburos, los descubrimientos de grandes yacimientos y el desarrollo de grandes proyectos en carbón y níquel. Los servicios dinámicos, finanzas, transporte y comunicaciones, continuaron aumentando su participación en el PIB, lo mismo que los servicios del gobierno (servicios sociales y comunales). Los sectores perdedores son la agricultura y la industria, que pierden varios puntos en su contribución al producto interno. El resultado general es una terciarización de la economía durante la década de los noventa principalmente y un proceso abierto de “desindustrialización”. La agricultura, después de una década de oro en los años setenta disminuyó su crecimiento y tuvo una crisis abierta en los noventa. Estos cambios sugieren que la reestructuración productiva del país tuvo las características de la “enfermedad holandesa”.

En forma paralela al cambio en la composición productiva, se modificó la estructura del empleo; el sector primario pasó del 35% en 1978 al 23% en 2005, el sector secundario pasó de 22% en 1978 a 18% en 2005, mientras que el sector terciario aumentó de 42% a 59%. En el sector servicios se observa un dualismo marcado, que combina servicios modernos (como las comunicaciones) con el comercio en pequeña escala. Los “servicios públicos básicos, los servicios financieros y a las empresas, al igual que los servicios sociales son actividades que representan importantes eslabonamientos hacia delante y hacia atrás, y pueden considerarse como fuentes de competitividad” (Ocampo, 2007: 350); por el contrario, la mayoría de los demás servicios son un refugio al desempleo, con baja productividad.

Con respecto a las tendencias regionales, durante este período aumentó la participación de Bogotá en el PIB, su concentración de recursos fiscales y actividades financieras; se beneficiaron algunos departamentos por el auge del sector minero y “no hubo una convergencia clara de los niveles de producción por habitante entre distintos departamentos” (Ocampo, 2007:351).

Entre 1980 y 2006 la tasa anual de crecimiento de la población fue de 1,8%, evidenciando un descenso pronunciado en la fecundidad. Disminuyó la participación de la población joven (menor de 14 años) y aumentó la franja de población económicamente activa. En cuanto a la migración: a) continuó la migración hacia zonas de frontera agraria, pero en menor proporción; b) se mantuvo la migración rural-urbana pero disminuyó el ritmo de crecimiento de las ciudades, y se intensificó la migración por desplazamiento forzoso; c) aumentó sustancialmente la migración hacia el exterior, especialmente hacia Estados Unidos, originaria en el interior del país y con mayores niveles educativos; la migración previa hacia Venezuela provenía más de la Costa y los Santanderes. En 1985 se estimaban 1,5 millones de colombianos en el exterior, 1,85 millones en 1995, y aumentó a 3,3 millones en 2005. Aunque la cifra es objeto de controversia, los datos (DAS) muestran una emigración neta de colombianos entre 1996 y 2005 de 1,9 millones de personas, con un pico en 2001-2002⁴.

³ “La característica principal del comportamiento económico del país entre 1980 y 2006 fue el crecimiento lento e inestable del producto interno bruto. Entre 1980 y 2006, el PIB creció a una tasa anual promedio de 3,3%, casi dos puntos porcentuales más baja que en el período anterior. Aunque el ritmo de crecimiento de la población fue muy inferior, la producción por habitante aumentó apenas al 1,5% anual, casi un punto menos que en el período previo. Como resultado de este pobre crecimiento, la distancia entre la producción por habitante del país y la del mundo industrializado, que se había reducido entre 1967 y 1980, se amplió posteriormente de manera acelerada.” (Ocampo, 2007:346).

⁴ “Esto indica que la crisis de fin de siglo precipitó un éxodo masivo de personas en busca de oportunidades laborales en el exterior. La alta proporción de migrantes del Valle del Cauca y de Risaralda en este éxodo muestra que la crisis del occidente colombiano fue particularmente expulsora de mano de obra.” (Ocampo, 2007:353).

Como consecuencia, ha aumentado el flujo de remesas de los trabajadores; que pasaron de representar 1,5% del PIB en 1999 a 3,8% en 2003; luego descendieron ligeramente⁵.

La eliminación de restricciones a la inversión extranjera y al flujo de utilidades, así como de la creación de condiciones de seguridad jurídica, favorecieron un gran crecimiento. En 2005, de las 100 empresas más grandes del país, 32 estaban en manos de extranjeros (incluyendo algunas de las más representativas, como Avianca, Bavaria y Coltabaco). Los flujos de inversión superaron los US\$3.000 millones en promedio desde 1994 (antes no superaba los US\$500 millones anuales). La contraparte es un aumento importante de utilidades y dividendos; en el año 2005 se giraron al exterior US\$3.000 millones.

El efecto más notorio en el cambio estructural de la economía es la “desindustrialización”; la participación de la industria manufacturera se redujo ligeramente durante los ochenta y fuertemente en los noventa. Señala Ocampo que se trata de un fenómeno latinoamericano e incluso mundial, durante los últimos 25 años; incluso la pérdida de importancia en Colombia es ligeramente menor a lo ocurrido en Latinoamérica. El hecho es que la participación de la industria en el PIB en 2005 era la misma que en 1948.

Los resultados sociales son mixtos, avances en acceso a servicios sociales y públicos, deterioro en materia de ingresos y su distribución. La pobreza por NBI tuvo una mejoría sustancial: “En los años ochenta se mantuvo la tendencia a la mejoría de los indicadores de acceso a los servicios sociales (educación y salud) y públicos (acueducto, alcantarillado y electricidad), así como la mejoría en las condiciones de vivienda (...) Si se mira el conjunto del período 1973-1993, la proporción de la población con necesidades básicas insatisfechas (es decir, sin acceso a alguno de los elementos de una canasta básica de servicios públicos y sociales) se redujo de 70,2% en el primero de estos años a 45,0% en 1985 y a 37,2% en 1993⁶. Este progreso se hizo en el contexto de un nivel de gasto público social relativamente estable, pero a niveles muy superiores de los que había tenido el país antes de los años setenta” (Ocampo; 2007: 400-401).

La mejoría en estos indicadores favoreció a los más pobres y también a la población rural, que tradicionalmente ha tenido los mayores niveles de pobreza. El aumento del gasto público logró el objetivo de aumentar la cobertura de los servicios sociales y públicos para los más pobres⁷, y el gasto social permitió “neutralizar” las crisis en el ingreso, en particular la ocurrida a finales de la década de los noventa⁸. Con relación al empleo los resultados fueron mucho menos favorables en comparación con los efectos del gasto social. Aumentó la oferta de mano de obra pero la demanda fue poco dinámica debido al lento crecimiento

⁵ “Esto indica que la emigración ofreció un mecanismo de defensa en medio de la peor crisis económica del siglo XX. Estos recursos provinieron en su mayoría de Estados Unidos y España y se destinaron fundamentalmente a financiar el consumo familiar de estratos medios. Este hecho, en conjunto con el mayor nivel educativo que tienen en general los migrantes a Estados Unidos y España, en relación con el promedio de la población colombiana, indica que la migración internacional ha sido una oportunidad para sectores sociales medios, más que para los pobres.” (Ocampo, 2007:353-354).

⁶ De acuerdo con el Censo de 2005, esta proporción se redujo a 25,8 Dane, www.dane.gov.co.

⁷ “...el avance fue particularmente rápido en educación secundaria en todo el país, en la ampliación de los servicios de acueducto y alcantarillado urbanos y en electrificación rural, al tiempo que se lograba la cobertura universal de electricidad en las zonas urbanas. Además, siguiendo la tendencia que se había iniciado en los años ochenta, el progreso en la cobertura de algunos indicadores fue particularmente rápido en las zonas rurales. Como resultado de ello, la población con necesidades básicas insatisfechas se redujo notablemente entre 1993 y 1997, del 37,2% al 25,9%, equivalente en estos cuatro años al avance que se había logrado en los ocho años precedentes. La ley 100 de 1993 permitió, además, que todas las personas dependientes de los cotizantes al sistema de seguridad social fueran beneficiarios de sus servicios de salud, a lo cual se agregó la puesta en marcha, en 1995, del nuevo régimen subsidiado en salud. Como resultado de ello, la cobertura de la seguridad social dio un salto: del 23,9% en 1993 al 57,1% en 1997.” (Ocampo, 2007:401).

⁸ “Aunque el efecto inicial de la crisis de fin de siglo fue un retroceso de algunos indicadores de calidad de vida (particularmente asociados al retiro de niños del sistema escolar), el mantenimiento de altos niveles de gasto público social permitió que el avance continuara entre 1997-2003. De hecho, frente a la fuerte crisis de ingresos que experimentaron los hogares durante estos años, el avance social de este período estuvo directamente relacionado con el gasto social” (Ocampo, 2007:401-403).

económico y a los cambios que introdujo la apertura económica⁹. Los niveles de desempleo y subempleo fueron bastante altos, y el ingreso real de la población prácticamente no aumentó en el período.

La transformación del Estado. Entre 1970 y finales de los noventa se produce la expansión más grande en el tamaño del Estado; el gasto público primario (consumo e inversión públicos), pasó de representar 16,3% del PIB en 1974 a 26,7% durante el periodo 1994-1998. Este aumento del gasto reflejó la orientación hacia mayor Estado de la Constitución de 1991. Este aumento en el tamaño del Estado se vio acompañado de tres tendencias: un cambio en la naturaleza de la regulación estatal derivada de la apertura externa y financiera, un recorte del Estado empresario durante la década de los noventa en paralelo con el proceso privatizador y un proceso significativo de descentralización¹⁰.

Las administraciones Gaviria y Samper hicieron un esfuerzo grande por aumentar el gasto y los ingresos públicos al mismo tiempo, los cuales pasaron de representar 15,5% del total del PIB entre 1971-1974, a 28,6% en 2003-2005; los ingresos tributarios, tasas y regalías aumentaron en 7 puntos del PIB durante este período. El gasto social pasó de 7% del PIB a 15,4%, con énfasis en salud y seguridad social; la mayor ejecución correspondió a las entidades territoriales¹¹.

La descentralización tuvo un propósito de ampliación de la democracia y otro de racionalización en la prestación de los servicios¹². El modelo es híbrido; combina el enfoque de agente principal con el de elección pública local, situación que genera problemas, como la dificultad de precisar responsabilidades y coordinar fuentes de recursos.

De la anterior descripción se destacan los siguientes aspectos. En primer lugar, la tasa de crecimiento del conjunto de la economía fue mediocre y no disminuyó las diferencias con los países más desarrollados; el crecimiento tuvo un impulso importante por actividades de exportación primaria, especialmente productos mineros y algunos servicios, al tiempo que decayeron la industria y la agricultura, los sectores tradicionales impulsores del crecimiento. Se observó un aumento importante de la inversión extranjera, en buena proporción dirigida a los sectores mineros y a la compra de activos, y no necesariamente al incremento de la capacidad productiva. Se mantuvo un dualismo entre sectores capitalistas con mayor desarrollo tecnológico y baja generación de empleo, y sectores no capitalistas de muy baja productividad, tanto en las zonas rurales como en los servicios y comercio urbano.

⁹ “La caída en la tasa de ocupación a escala nacional entre 1991 y 1997 estuvo asociada a la fuerte caída de la generación de empleo en los sectores agrícola, primero, y manufacturero, después, producto de las dificultades que experimentaron estos sectores durante los inicios de la apertura económica.” (Ocampo, 2007:407). Adicionalmente, aumentó la relación capital / trabajo en los procesos productivos, debido tanto a los menores costos de equipos importados por la reducción de aranceles y la revaluación real, como a incentivos derivados del mayor costo laboral por las cotizaciones de seguridad social. Este aumento de la productividad, sumado a los anteriores factores mencionados, condujo a un incremento sustancial del desempleo que llegó a niveles del 20%. Aunque posteriormente disminuyen, la tasa de desempleo de 2006 apenas había llegado a los niveles de mediados de los años ochenta (Ocampo, 2007:408). El desempleo golpeó en mayor medida a los hogares más pobres, cuyos ingresos por trabajador cayeron dramáticamente entre 1996 y 1999, pero también a los sectores medios, que buscaron opciones en la migración. La calidad del trabajo se deterioró, disminuyó la proporción del trabajo asalariado y la creación de empleo se produjo en ocupaciones por cuenta propia, llegando la proporción de trabajo informal a 61,3% en 2001, aunque ha disminuido en los años siguientes. Para el conjunto del período 1991-2005, los ingresos reales de los hogares aumentaron sólo en forma irrisoria (0,1% anual). (Ocampo, 2007:412).

¹⁰ “Por último, la administración pública experimentó un significativo proceso de descentralización, que de hecho aproximó la estructura del gasto más a la típica estructura de un gobierno federal que de uno de carácter central. Así, el largo proceso de centralización que había vivido el sector público desde fines del siglo XIX se revirtió de manera acelerada.” (Ocampo, 2007: 389)

¹¹ “Visto a través de las entidades ejecutoras, el crecimiento de dicho gasto se concentró en la inversión social de los departamentos y municipios y en la seguridad social.” (Ocampo, 2007:391).

¹² “El impulso descentralizador se expresó en Colombia, como en otros países, dos propósitos diferentes. El primero fue la apertura democrática, que condujo a la elección popular de alcaldes y gobernadores. El segundo fue el deseo de racionalizar el manejo del gasto público, acercando la responsabilidad de la prestación de servicios del Estado a la comunidad que los recibe. [Antes del proceso de descentralización ya se habían dado algunos pasos, que Ocampo cataloga como delegación:] “...el primer paso se había dado con la creación, en 1968, del situado fiscal para financiar los gastos de educación y salud de los departamentos y la cesión parcial del impuesto a las ventas a los municipios. Sin embargo, en lo que respecta a la prestación de los servicios de educación y salud –y especialmente de los primeros– es más apropiado hablar en esta etapa de delegación administrativa de los servicios en las entidades territoriales que de descentralización, ya que la nación continuó teniendo mucho control sobre los fondos educativos regionales y los servicios seccionales de salud, proceso que se acentuó con la nacionalización de la educación secundaria en 1975 y la creación del Sistema Nacional de Salud ese mismo año.” (Ocampo, 2007:394).

La contrapartida social de lo anterior fue un mejoramiento precario del ingreso, mantenimiento de niveles altos de desempleo y subempleo, con sus consecuencias en calidad de vida. Se presentó una compensación a esta situación por el aumento en el tamaño del Estado y la reorientación de una proporción importante de recursos hacia propósitos redistributivos en los sectores de educación, salud y agua potable, principal aunque no exclusivamente. Esta orientación redistributiva del presupuesto público se acompañó de un proceso significativo de descentralización territorial que aumentó los recursos transferidos a los departamentos y municipios y sus responsabilidades en la prestación de los servicios mencionados. Como consecuencia, se observó durante el período una reducción muy importante de la pobreza medida según necesidades básicas insatisfechas, al tiempo que la pobreza medida por ingresos se mantiene en niveles elevados.

Con relación a la intervención estatal en la promoción directa de la actividad productiva Ocampo menciona marginalmente algunos aspectos que dejan la impresión de no haberse producido un impacto significativo en la economía por parte del Estado; adicionalmente, señala la falta de continuidad y de concreción de las estrategias adoptadas por los gobiernos nacionales. Como veremos, esta descripción se replica en gran medida en los departamentos estudiados.

II. El papel de las entidades territoriales en la promoción del desarrollo económico local

Colombia abandonó la formulación de políticas explícitas de desarrollo regional orientadas a disminuir las desigualdades regionales (Moncayo, 2002), desde mediados de la década de los ochenta la principal estrategia ha sido la descentralización territorial, la cual ha tenido principalmente un énfasis hacia la provisión de bienes y servicios públicos para combatir las necesidades básicas insatisfechas; el componente de promoción del desarrollo económico local no fue contemplado explícitamente al comienzo del proceso de descentralización y, aunque posteriormente ha tenido algún desarrollo, su peso en términos de recursos de transferencia es marginal¹³. El país no tiene políticas explícitas de desarrollo territorial y en los planes nacionales de desarrollo es un tema que apenas se menciona. Como señalamos en el siguiente punto, la Nación ha conservado las principales competencias y recursos en materia de fomento productivo, dejando un papel marginal a las entidades territoriales. De este modo, las principales acciones corresponden a entidades nacionales (complementadas con acciones de la cooperación internacional), que adelantan sin una formulación explícita de los criterios de intervención sobre el territorio y sin una adecuada articulación con los departamentos y municipios.

La Constitución Política establece que el Estado podrá intervenir en la economía con los propósitos de mejorar la calidad de vida de los habitantes, distribuir equitativamente las oportunidades y beneficios del desarrollo, dar pleno empleo a los recursos humanos, asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos, y para promover la productividad, la

¹³ Según la ley 715 de 2001, que regula la distribución de competencias y recursos entre la Nación y las entidades territoriales, los departamentos no pueden asignar recursos del sistema general de participaciones a la promoción de desarrollo económico local; los distritos y municipios cuentan con un fondo denominado "participación de propósito general", que representa el 11,4% del total de los recursos, que puede ser destinado a un conjunto de 17 finalidades de gasto, dentro de las cuales se encuentra el fomento a la actividad económica.

competitividad y el desarrollo armónico de las regiones¹⁴. De otra parte, la Constitución establece que la Junta Directiva del Banco de la República será la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia conforme a las funciones que le asigne la ley. En el esquema de organización colombiano, la nación tiene la responsabilidad por las políticas macroeconómicas (fiscal, monetaria, cambiaria, de comercio exterior, crediticia) y, por tanto, las herramientas e instituciones básicas para su cumplimiento. Igualmente, tiene la responsabilidad principal por la intervención en la actividad económica privada y por la realización de actividades de promoción en aspectos tales como ciencia y tecnología, estímulos a las exportaciones, capacitación de la fuerza de trabajo, desarrollo agrícola e industrial.

La Constitución establece (artículo 298) que “los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución”. Esta es una función genérica que no está acompañada de instrumentos y recursos para su cumplimiento. La ley 715 de 2001 (artículo 74) ratifica que “los departamentos son promotores del desarrollo económico y social dentro de su territorio y ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los municipios, y de prestación de los servicios”. En el marco de este papel general, la ley 715 de 2001 (artículo 74.15) le asigna a los departamentos la siguiente competencia: participar en la promoción del empleo y la protección de los desempleados. Esta competencia es casi igual a la fijada a los municipios (artículo 76.18): promover el empleo y la protección a los desempleados.

En la tabla siguiente se presenta la distribución de competencias entre niveles de gobierno en materia de promoción del desarrollo económico y productivo. La mayor parte de las responsabilidades en los distintos componentes considerados recae sobre la Nación.

Las políticas en **competitividad** se fundamentan en la intervención del Estado y el sector privado sobre un conjunto amplio de factores que pueden estimular el desarrollo de la actividad económica. Estos factores comprenden desde la infraestructura física de transportes y comunicaciones hasta las actividades de investigación y generación de conocimiento. La formulación de políticas de promoción de la competitividad y la productividad le corresponde fundamentalmente al gobierno nacional, y el esquema comprende la participación de las entidades territoriales.

La política de **comercio exterior** le corresponde al gobierno nacional. Sin embargo, en materia de promoción de las exportaciones, el esquema adoptado involucra a las entidades territoriales en forma articulada con el sector privado. La legislación creó los Consejos Asesores Regionales de Comercio Exterior (CARCE), en el cual se relacionan el sector público y privado. Uno de sus propósitos es promover la inclusión de políticas de promoción de exportaciones y de competitividad en los planes de las entidades territoriales.

¹⁴ Artículo 344. “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.”

CUADRO 1
COLOMBIA: DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS POR NIVELES DE GOBIERNO
EN FOMENTO PRODUCTIVO

Nación	Departamentos	Municipios y distritos
Adoptar, dirigir y coordinar las políticas generales en materia de desarrollo económico y social del país, relacionadas con la competitividad, integración y desarrollo de los sectores productivos de la industria, la micro, pequeña y mediana empresa, el comercio exterior de bienes, servicios y tecnología, la promoción de la inversión extranjera, el comercio interno y el turismo; y ejecutar las políticas, planes generales, programas y proyectos de comercio exterior. (Decreto 210 de 2003, Mincomercio)	Artículo 298. Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución.	76.10. En materia de promoción del desarrollo 76.10.1. Promover asociaciones y concertar alianzas estratégicas para apoyar el desarrollo empresarial e industrial del municipio y en general las actividades generadoras de empleo. 76.10.2. Promover la capacitación, apropiación tecnológica avanzada y asesoría empresarial.
Empleo Políticas y acciones nacionales para garantizar el pleno empleo de los recursos humanos	74.15. Participar en la promoción del empleo y la protección de los desempleados.	76.18. En empleo Promover el empleo y la protección a los desempleados.
Competitividad y comercio exterior Las políticas generales y la regulación son responsabilidad del Gobierno Nacional	Los departamentos pueden participar en las políticas de competitividad y fomento de exportaciones, apoyándolas dentro de sus planes de desarrollo. Hacen parte de los Consejos Asesores Regionales de Comercio Exterior	Los municipios pueden participar en las políticas de competitividad y fomento de exportaciones, apoyándolas dentro de sus planes de desarrollo.
Promoción de la micro, pequeña y mediana empresa La responsabilidad principal recae en el gobierno nacional	Los departamentos pueden apoyar la Miypyme mediante ferias, exhibiciones e información; mediante incentivos tributarios y a través de las compras estatales.	Los municipios pueden apoyar la Miypyme mediante ferias, exhibiciones e información; mediante incentivos tributarios y a través de las compras estatales.
Promoción de la inversión extranjera La responsabilidad es del gobierno nacional	En el marco de su competencia general los departamentos y distritos pueden realizar acciones para atraer inversión extranjera	
Turismo Es responsabilidad principal del gobierno nacional	Los departamentos deben formular planes turísticos.	Formular planes turísticos

Fuente: Constitución y leyes sobre fomento productivo, elaboración del autor.

La política de **inversión extranjera** es responsabilidad básica del gobierno nacional. Las entidades territoriales, en el marco de sus competencias generales de promoción del desarrollo de su territorio, pueden realizar algunas acciones de atracción de la inversión extranjera.

La política de **ciencia y tecnología** le corresponde al gobierno nacional. La ley 27 de 1990 (artículo 1º) establece que “Corresponde al Estado promover y orientar el adelanto científico y tecnológico y, por lo mismo, está obligado a incorporar la ciencia y la tecnología a los planes y programas de desarrollo económico y social del país, y a formular planes de ciencia y tecnología tanto para el mediano como para el largo plazo.” Sin embargo, no plantea una distribución de competencias con las entidades territoriales, aunque en el esquema práctico de implementación contempla su participación.

La ley 590 de 2000 dicta disposiciones para promover el desarrollo de las **micro, pequeñas y medianas empresas** del país. La principal responsabilidad por la promoción y la mayoría de instrumentos creados por la norma corresponden al gobierno nacional. Sin embargo, la ley incluye algunas competencias y facultades para las entidades territoriales y específicamente los departamentos. De acuerdo con el artículo 3º, los departamentos que cuenten con programas de apoyo a la microempresa, tienen un delegado en el Consejo Superior de la Pequeña y Mediana Empresa. En materia de promoción de mercados para beneficiar

a las Mipymes, establece (artículo 14°): Las entidades públicas del orden nacional y regional competentes, los departamentos, municipios y distritos promoverán coordinadamente la organización de ferias locales y nacionales, la conformación de centros de exhibición e información permanentes, y otras actividades similares para dinamizar mercados en beneficio de las Mipymes.” Igualmente, las entidades territoriales están facultadas para establecer incentivos tributarios a las Mipymes¹⁵.

De otra parte, entre las funciones del Consejo Superior de la Pequeña y Mediana Empresa se encuentra la de fomentar la conformación y operación de Consejos Departamentales para el Desarrollo Productivo, así como la formulación de políticas departamentales de desarrollo de las Pymes, en pro de la competitividad y estimulando cadenas de valor a niveles subregional y sectorial dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo; con el fin de estimular el acceso de las Mipyme a las compras estatales. La ley establece varias disposiciones, dentro de las cuales se encuentra que las entidades públicas del orden nacional, departamental y municipal, preferirán a las Mipymes nacionales en condiciones de igual precio, calidad y capacidad de suministros y servicio.

La Constitución Política establece dentro de las funciones de las Asambleas la de expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera. Este texto permite inferir que los departamentos deben cumplir funciones en el **sector turístico**. De acuerdo con la ley 300 de 1996 que regula el sector, los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas tienen la responsabilidad de elaborar y ejecutar el plan sectorial de desarrollo turístico del departamento¹⁶. La ley no es clara y se refiere al cumplimiento de las competencias asignadas en la Constitución y otras leyes, pero no precisa las responsabilidades¹⁷. Faculta a los concejos distritales y municipales para determinar zonas de desarrollo turístico y faculta a los concejos de los municipios con población inferior a cien mil habitantes para establecer un peaje turístico.

La Nación concentra las competencias e instrumentos principales de fomento del **sector agropecuario**, tanto del sector capitalista como de la pequeña producción campesina. A los departamentos y municipios se les han asignado funciones generales y complementarias, que no se acompañan de transferencia de recursos, con lo cual tienen muy poca financiación.

¹⁵ Artículo 42. *Regímenes tributarios especiales*. Los municipios, los distritos y departamentos podrán establecer regímenes especiales sobre los impuestos, tasas y contribuciones del respectivo orden territorial con el fin de estimular la creación y subsistencia de Mipymes. Para tal efecto podrán establecer, entre otras medidas, exclusiones, períodos de exoneración y tarifas inferiores a las ordinarias.

¹⁶ Artículo 17. Planes sectoriales de desarrollo departamentales y municipales. Corresponde a los Departamentos, a las Regiones, al Distrito Capital de Santafé de Bogotá, a los Distritos y Municipios, y a las comunidades indígenas, la elaboración de Planes Sectoriales de Desarrollo Turístico en su respectiva jurisdicción, con fundamento en esta Ley.

¹⁷ Artículo 13. Apoyo a la descentralización. El Ministerio de Desarrollo Económico apoyará la descentralización del turismo, para que la competencia de las entidades territoriales en materia turística se ejerza de conformidad con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que dispone el artículo 288 de la Constitución Nacional. Para tal efecto establecerá programas de asistencia técnica y asesoría a las entidades territoriales. Artículo 14. Armonía Regional. Los Departamentos, los Distritos, los Municipios, los Territorios Indígenas, así como las regiones y provincias a las que la ley diese el carácter de entidades territoriales, ejercerán sus funciones constitucionales y legales relacionadas con el turismo, de manera coordinada y armónica, con sujeción a las normas de carácter superior y a las directrices de la Política Nacional Turística, a fin de garantizar un manejo unificado, racional y coherente del turismo.

III. Tendencias del desarrollo económico y social 1990-2005 en Caldas, Risaralda y Santander

En su estudio empírico de las desigualdades territoriales con base en las variables de ingreso por habitante y tasa de crecimiento del producto por habitante, “Economía y Territorio” realizó un análisis de cuadrantes, utilizando cuatro categorías: territorios ganadores, convergentes, estancados y declinantes, con las cuales clasificó los niveles subnacionales en los países estudiados. Un territorio ganador muestra al mismo tiempo un nivel de ingreso por habitante elevado con relación a los demás y una mayor tasa de crecimiento en el período observado¹⁸; un territorio estancado tiene las características opuestas. Los territorios convergentes tienen un producto por habitante inferior a la media, pero crece más que la media. Los declinantes tienen un nivel superior, y una evolución inferior. Los tres departamentos seleccionados para este estudio son Santander (territorio ganador), Caldas (territorio convergente) y Risaralda (territorio estancado).

A. Evolución del crecimiento económico

Los tres departamentos examinados tuvieron un crecimiento positivo de su producto por habitante en el período considerado, pero las tasas fueron bajas y diferentes. Santander tuvo una tasa de crecimiento promedio anual de su ingreso por habitante de 3,2%, una de las mayores entre todos los departamentos, superando a Caldas (1,8%) y a Risaralda (0,7%).

¹⁸ Estas variables tienen ventaja para efectuar los cálculos y las clasificaciones, pero la desventaja de no informar sobre la estructura económica y las condiciones del desarrollo; adicionalmente analiza en términos relativos, lo cual implica que un territorio puede aparecer como ganador simplemente por tener un mejor comportamiento en comparación con el promedio nacional.

CUADRO 2
PRODUCTO INTERNO BRUTO POR HABITANTE POR DEPARTAMENTOS

(Millones de pesos constantes de 1994)

Departamentos	1990	2005	Crecimiento anual %
Córdoba	837 373	1 446 852	3,7
Casanare	2 794 981	4 609 492	3,4
Santander	1 684 712	2 685 558	3,2
Cesar	1 099 646	1 637 290	2,7
Cauca	796 386	1 130 079	2,4
Vaupés	934 614	1 323 034	2,3
Nariño	687 454	906 106	1,9
La Guajira	1 591 431	2 087 363	1,8
Caldas	1 307 083	1 703 675	1,8
Tolima	1 234 517	1 562 654	1,6
Sucre	673 237	849 923	1,6
Meta	1 680 277	2 096 145	1,5
Bolívar	1 285 180	1 542 565	1,2
Huila	1 283 060	1 536 703	1,2
Magdalena	847 006	1 001 608	1,1
Chocó	686 148	807 887	1,1
Atlántico	1 460 559	1 698 813	1,0
Boyacá	1 313 816	1 494 908	0,9
Cundinamarca	1 730 981	1 968 326	0,9
Antioquia	2 037 975	2 316 571	0,9
Valle	1 931 360	2 167 064	0,8
Risaralda	1 371 674	1 517 910	0,7
Bogotá D. C.	2 630 855	2 756 186	0,3
Quindío	1 235 385	1 276 815	0,2
Norte Santander	1 023 205	1 015 927	0,0
Caquetá	1 114 538	1 089 370	-0,2
San Andrés y Providencia	3 041 421	2 843 183	-0,4
Putumayo	662 508	619 113	-0,5
Guanía	785 105	720 818	-0,6
Vichada	1 356 236	1 242 194	-0,6
Amazonas	978 022	890 007	-0,6
Arauca	4 685 435	1 927 593	-5,7
Guaviare	2 724 613	969 823	-6,7

Fuente: DANE, Cuentas Departamentales.

Entre 1990 y 2005 **Santander** tuvo una tasa de crecimiento promedio anual de su producto interno bruto por habitante de 3,2%, superada solamente por Casanare (3,4%) y Córdoba (3,7%). El crecimiento no fue, sin embargo, parejo en todos los años, y en algunos años disminuyó (por ejemplo, 1991, 1997, 1998 y 2002), en otros creció moderadamente, y en algunos a tasas muy altas (se destaca el año 1996 con un crecimiento de 10%¹⁹), y entre 2003 y 2004 cuando crece continuamente a tasas altas, siendo la mayor en 2005 con 8%²⁰.

El aumento en el PIB por habitante se debe a un aumento del producto total del departamento. Santander tuvo entre 1990 y 2005 una tasa de crecimiento anual de 4,5%, (prácticamente se duplicó en el período), superado solamente por Casanare, Córdoba y Cesar (tres departamentos con crecimiento de productos mineros: petróleo, níquel y carbón), y muy superior a la tasa de crecimiento del conjunto de departamentos del país que fue de apenas 2,9%²¹. Este mayor crecimiento permitió que su participación en el PIB nacional pasara del 5,1% al 6,4%, siendo el departamento con mayor crecimiento en su participación.

¹⁹ Este elevado crecimiento se generó principalmente por un aumento sustancial de la administración pública y la educación, al sector agropecuario y, particularmente, a la ganadería bovina y la construcción, sectores que concentraron la gran mayor parte del aporte.

²⁰ Entre 2002 y 2005, el PIB total de Santander creció en términos reales 25%. Casi la mitad de este incremento se debió a “resto de la industria”, donde se encuentra la refinación de petróleo; el comercio y el transporte contribuyen con 27%, siendo estos tres sectores los más importantes.

²¹ No se dispone de suficiente información para restar el PIB de la refinación de petróleo del total, pero aplicando el porcentaje que representó esta actividad dentro del PIB industrial según la EAM, a los años 1990 y 2005, y restando el resultado del total, se encontraría que el crecimiento anual promedio se reduciría al 4,0% con relación al PIB total y el crecimiento del PIB por habitante se reduciría al 2,6%, Santander perdería un puesto en PIB por habitante, pero mantendría el cuarto lugar en tamaño de la economía.

Entre 1990 y 2005 el PIB por habitante de **Caldas** tuvo una tasa de crecimiento anual de 1,8% ocupando el 9° lugar. Si se excluyen los nuevos departamentos²², fue superado por Córdoba, Santander, Cauca, Cesar, Nariño y La Guajira, varios de los cuales contaron con recursos de exportaciones mineras. El crecimiento es bastante irregular durante el período. En algunos años (1991, 1994 y 2002) es bastante alto, siendo el máximo de 14% en 1994. En otros años, por el contrario, crece muy poco o incluso cae, como ocurrió en 1992, 1995, 1996 y 1999. Los dos últimos años ha tenido un crecimiento real relativamente grande.

El crecimiento del producto total fue de 3,0% promedio anual, ligeramente superior a la tasa de crecimiento del PIB nacional, que fue de 2,9%, también con grandes variaciones que determinan el cambio en el producto por habitante²³. En 1994 el PIB total creció 15%²⁴, pero en 1999 cayó 8,5%. En comparación con la tasa de crecimiento del producto de otros departamentos, Caldas ocupa entre 1990 y 2005 el puesto 16, entre 32 departamentos. El mejor desempeño en el PIB por habitante se debió a que Caldas tuvo una de las tasas de crecimiento poblacional más bajas de los departamentos, de apenas 1,2% promedio anual, ocupando el puesto 28 entre 32, y superando solamente a Córdoba, Vaupés, Boyacá, Tolima y Chocó²⁵. Lo anterior muestra que Caldas tuvo un comportamiento regular en cuanto a crecimiento de su PIB total, aunque aparece con mejor desempeño en el producto por habitante.

Entre 1990 y 2005 el PIB por habitante de **Risaralda** tuvo una tasa de crecimiento anual de 0,7%, ocupando el 22° lugar entre los 32 departamentos del país. El crecimiento es bastante irregular durante el período. En algunos años (1991, 2004 y 2005) es alto, siendo el máximo de 7,8% en 2005. En otros años, por el contrario, crece muy poco o incluso cae como ocurrió en 1996, 1998, 1999, 2000 y 2001. Los dos últimos años ha tenido un crecimiento real relativamente grande, reflejando una recuperación de la economía.

El crecimiento del producto total fue de 2,5% promedio anual, inferior a la tasa de crecimiento del PIB nacional (2,9%), también con grandes variaciones que determinan el cambio en el producto por habitante. En 1991 el PIB total creció 6,3% pero en 1999 cayó 11,2%. En comparación con la tasa de crecimiento del producto de otros departamentos, Risaralda ocupa el puesto 21 entre 1990 y 2005, entre 32 departamentos. La tasa de crecimiento poblacional anual del departamento fue de 1,8%, razón por la cual el ingreso por habitante tuvo un incremento menor.

²² Hasta 1991 existían en Colombia los departamentos y las intendencias y comisarías como niveles intermedios de gobierno; éstas últimas comprendían territorios con menor integración física y menores niveles de desarrollo, pero la Constitución de 1991 las transformó en departamentos.

²³ En 2004 y 2005 se inicia una recuperación que continúa en los años siguientes; según algunas personas entrevistadas ha mejorado el clima de inversión como consecuencia de la mayor seguridad resultado de las políticas nacionales. En algún momento se observaba en el panorama rural una gran cantidad de cafetales abandonados, situación que no se produce actualmente; varios sectores industriales se han reactivado.

²⁴ Este año el 35% del crecimiento se debió al crecimiento del sector agropecuario y específicamente del café, seguido por el comercio con un 28% y la administración pública con 14%. En 1991 el 80% del crecimiento se debió al café.

²⁵ Los datos de población son proyecciones del DANE para el período considerado a partir del Censo de 1993; habría que revisar la situación con base en los nuevos datos en el Censo de 2005.

CUADRO 3
CRECIMIENTO DEL PIB POR HABITANTE Y PARTICIPACIÓN EN EL PIB NACIONAL DE LOS
DEPARTAMENTOS DE CALDAS, SANTANDER Y RISARALDA

Año	Santander		Caldas		Risaralda	
	Crecimiento PIB / HAB %	Participación %	Crecimiento PIB / HAB %	Participación %	Crecimiento PIB / HAB %	Participación %
1990				2,2		1,9
1991	-3,6	5,1	6,8	2,4	4,0	2,0
1992	7,0	4,9	-1,0	2,3	0,8	1,9
1993	5,1	5,1	0,7	2,2	0,2	1,9
1994	3,8	5,1	13,8	2,4	3,2	1,9
1995	4,2	5,1	-0,1	2,3	3,5	1,9
1996	10,2	5,1	-8,4	2,1	-4,5	1,8
1997	-0,1	5,6	3,1	2,1	3,4	1,8
1998	-1,3	5,5	-1,8	2,1	-0,9	1,8
1999	0,9	5,4	-9,6	2,0	-11,2	1,7
2000	2,8	5,8	5,1	2,1	-2,7	1,7
2001	2,7	5,1	2,1	2,1	-1,0	1,6
2002	-2,1	6,0	8,3	2,3	3,0	1,7
2003	6,4	5,9	1,9	2,3	0,9	1,7
2004	4,1	6,01	3,4	2,3	5,2	1,7
2005	8,3	6,1	4,8	2,3	7,8	1,8
Total	3,2	6,4	1,8		0,7	

Fuente: Dane, Cuentas Departamentales.

Como consecuencia de las diferencias en las tasas de crecimiento, la participación relativa de las economías de estos tres departamentos se modificó, así como su lugar dentro de la estructura departamental. En 2005 Santander tuvo el cuarto PIB por habitante entre todos los departamentos del país, siendo superado solamente por Casanare, San Andrés y Providencia, y Bogotá, que ocuparon los tres primeros lugares, pero con una diferencia muy pequeña con relación a este último. En efecto, en pesos constantes de 1994, el PIB por habitante de Bogotá fue de \$2.76 millones y el de Santander \$2.69 millones, representando este último 97% del primero. Si no se incluye a Bogotá²⁶ en la comparación, Santander tendría el PIB por habitante más alto entre los antiguos departamentos. Quince años atrás, Santander ocupaba el puesto 9, incluyendo los nuevos departamentos, y el lugar 5° si solo se consideraban los antiguos. Lo superaban en ese año Bogotá y Antioquia, Valle y Cundinamarca. Su PIB por habitante equivalía en 1990 a 64% del PIB por habitante de Bogotá. Indudablemente el departamento tuvo un progreso importante, aunque es preciso tener en cuenta que la cifra absoluta sigue siendo realmente baja; este progreso se debió a una mayor tasa de crecimiento del producto acompañada de un crecimiento bajo de la población.

En 2005 el departamento de Caldas tuvo el puesto 11° en el PIB por habitante entre todos los departamentos del país, y el 8° lugar si se excluyen los nuevos departamentos. Su PIB por habitante representó 62% del de Bogotá y 63% del de Santander. Quince años atrás ocupaba el puesto 14° y representaba 49% del PIB por habitante de Bogotá, lo que indica que ha tenido un mejoramiento relativo²⁷.

El departamento de Risaralda tuvo el puesto 16° en el PIB por habitante entre todos los departamentos del país, y el 13° lugar si se excluyen los nuevos departamentos. Su PIB por habitante representó 55% del de Bogotá, 57% del de Santander y 89% de Caldas. Quince años atrás ocupaba el puesto 12° y representaba 52% del PIB de Bogotá, lo que indica que ha tenido un mejoramiento relativo con respecto a este último, pero fue superado por otros departamentos.

²⁶ Por su carácter netamente urbano, Bogotá tiene un sesgo grande cuando se le compara con los departamentos del país, que en mayor o menor proporción tienen población rural importante.

²⁷ Las diferencias por municipios son bastante grandes; el IDH de la región cafetera calculó el producto por habitante de los municipios, encontrando que variaba de un máximo en Balboa de más de US\$3.000 anuales, a un mínimo en Quinchía de menos de US\$200 anuales. Según este informe, la gran mayoría de municipios de la región cafetera tiene un producto por habitante que equivale a menos de US\$2 diarios por persona (PNUD, 2007:77).

CUADRO 4
PROPORCIÓN DEL PIB DE CALDAS, RISARALDA
Y SANTANDER CON RELACIÓN A BOGOTÁ

(Millones de pesos constantes de 1994)

Departamento	PIB/Hab.		Proporción con respecto a Bogotá (%)	
	1990	2005	1990	2005
Bogotá	2,63	2,76	100,0	100,0
Caldas	1,31	1,70	49,7	61,8
Risaralda	1,37	1,52	52,1	55,1
Santander	1,68	2,69	64,0	97,4
Pais	1,63	1,91	61,8	69,1

Fuente:

Tal como se observó en “Economía y Territorio” con relación a América Latina, los casos de territorios con mayor crecimiento estuvieron asociados en su mayoría a la presencia de producción minera o agrícola de exportación; esta misma situación se observa en Colombia donde el conjunto del crecimiento es mediocre y se ubican por encima algunos departamentos en los cuales ha habido una importante producción minera (petróleo, carbón, níquel). Como veremos, no se observa ningún caso especial de dinámica económica asociada a la innovación y a la difusión del crecimiento desde centros específicos; incluso en el caso de Santander, que es el departamento con mayor crecimiento entre los examinados en este trabajo, tiene un peso muy importante la refinación de petróleo y actividades agrícolas y de servicios tradicionales.

Los sectores con el mayor crecimiento. Durante el período observado no es posible identificar sectores o industrias innovadoras que hayan tenido un impacto significativo en el crecimiento económico del departamento mediante un proceso de difusión. En términos generales los tres departamentos conservan su estructura económica con algunos cambios y se observan algunas actividades específicas con mayor dinámica pero sin suficiente capacidad para estimular en forma amplia el crecimiento; como veremos, en algunos de los departamentos se dio un incremento de las exportaciones pero en proporciones menores.

Santander

En el total del período 1990-2005²⁸ el sector servicios representó 47% del PIB, la industria 20%, la agricultura 15%, el comercio 9%, la construcción 7%, la minería 2,6% y la electricidad, gas y agua 2,4%. Esta estructura se mantiene en términos generales durante el período, aunque hay algunas variaciones destacables: a) un aumento de 4 puntos en la industria manufacturera; b) una reducción de la minería de 3 puntos; c) una reducción de 1,6 puntos en el comercio. La agricultura, la construcción y los servicios no cambian sustancialmente, aunque se destaca el aumento en la actividad agropecuaria.

²⁸ A partir de la suma de cada sector para todos los años en valores constantes.

CUADRO 5
SANTANDER: COMPOSICIÓN PORCENTUAL DEL
PIB SIN INCLUIR DERECHOS E IMPUESTOS 1990-2005
(Porcentaje)

Actividad	1990	2005	Total	Variación anual 90-05
1. Agro silvicultura y pesca	13,5	14,5	14,8	1,0
2. Minería	4,8	1,7	2,6	-3,2
3. Electricidad gas y agua	3,5	2,2	2,4	-1,3
4. Industria	20,0	24,5	20,0	4,4
5. Construcción	6,4	7,5	7,1	1,2
6. Comercio	10,8	9,2	9,3	-1,6
7. Servicios	43,6	42,9	47,1	-0,7
Menos intermediación financiera	-2,6	-2,4	-3,2	0,2
Total	100,0	100,0	100,0	0,0

Fuente: Dane, cuentas departamentales.

Una mirada de los 21 sectores en los cuales desagrega el DANE el producto departamental permite observar los sectores que tuvieron un mayor crecimiento promedio anual y cuáles hicieron un mayor aporte absoluto al crecimiento del PIB entre 1990 y 2005. Diez sectores económicos tienen una tasa de crecimiento superior al promedio y son, por tanto, los que inciden en este comportamiento, dado que concentran 86% del crecimiento absoluto del PIB.

Las mayores tasas de crecimiento la tienen los servicios sociales y de salud, tanto de mercado como de no mercado²⁹, las asociaciones³⁰, esparcimiento³¹ y otros servicios de no mercado, la administración pública y otros servicios a la comunidad, sectores que se multiplican por tres o más en el período, aunque su participación en el PIB es baja.

En términos de aporte absoluto al crecimiento del PIB se destaca la industria que aportó el 30% del total y aumentó su participación en el período del 20% al 24%. En segundo lugar se encuentra la administración pública (sumando administración pública, enseñanza de no mercado, sociales y salud de no mercado y otros servicios de no mercado) con 17% de aporte y un incremento en su participación cercano a los 5 puntos porcentuales. En tercer lugar de aporte se encuentra la agricultura, con 16%. Estos tres sectores sumados aportan 63% del total del crecimiento del valor agregado departamental entre 1990 y 2005. Con menor aporte, pero también importante, siguen los sectores de construcción, comercio y transporte, que suman otro 24% del crecimiento. Como puede verse, aunque hay un peso importante de la industria manufacturera y del sector público, el crecimiento del departamento se compone de la suma del crecimiento de varios sectores. Los sectores perdedores son la minería, las asociaciones, esparcimiento y otros servicios de mercado, y los servicios domésticos, que disminuyen en términos absolutos; también pierden por tener un crecimiento muy reducido, la hotelería y restaurantes, la electricidad, gas y agua, y los servicios de reparación de automotores y motos.

²⁹ Incluye las actividades de personas naturales o jurídicas, estatales o no, que prestan tanto el servicio de salud humana preventiva como curativa; actividades de atención médica, odontológica y quirúrgica de animales realizada por instituciones veterinarias distintas a hospitales o clínicas para animales; las actividades destinadas a proporcionar asistencia social a niños, ancianos y categorías especiales de personas que tienen algún impedimento para defenderse por sí solas, actividades sociales de asesoramiento, bienestar, albergue, orientación y otras actividades prestadas a personas y familias en sus hogares. Dane, Metodología cuentas departamentales, 2001.

³⁰ Comprende las instituciones sin ánimo de lucro y en especial las actividades de organizaciones cuyos miembros se interesan principalmente por el desarrollo y la prosperidad de un determinado ramo de actividad empresarial o comercial, incluso lo concerniente al sector agropecuario. Se incluyen las actividades de federaciones o asociaciones cuyos miembros comparten un mismo ramo de actividad y las federaciones de asociaciones basadas en criterios territoriales cuyo fin es ampliar su alcance geográfico. Incluye asociaciones científicas y culturales. Dane, Metodología cuentas departamentales, 2001.

³¹ Esparcimiento cultural y deportivo; producción y distribución de películas cinematográficas, actividades de agencias de noticias, asistencia a salas de cine, fútbol y producción de loterías. Servicios de radio y televisión. Teatro, concierto, ópera, danza, salas de baile, discotecas, instructores de danza, parques de diversión y similares, circo, titeres, rodeo. Bibliotecas, archivos, museos, jardines botánicos, zoológicos, parques nacionales. Dane, Metodología cuentas departamentales, 2001.

CUADRO 6
SANTANDER- VALOR AGREGADO POR RAMAS DE ACTIVIDAD ECONÓMICA 1990-2005

(Precios constantes de 1994, cifras en millones de pesos)

Actividad	1990	2005	Crec. (%) 05/90	Part 90 (%)	Part 05 (%)	Crec. Absoluto	Contrib. (%)
Agro silvicultura y pesca	351 793	695 860	4,65	13,49	14,49	344 067	15,67
Minería	125 255	79 306	-3,00	4,80	1,65	(45 949)	-2,09
Electricidad gas y agua	91 033	105 453	0,99	3,49	2,20	14 420	0,66
Industria	522 132	1 174 015	5,55	20,03	24,45	651 883	29,69
Construcción	166 297	362 141	5,33	6,38	7,54	195 844	8,92
Comercio	281 627	443 280	3,07	10,80	9,23	161 653	7,36
S. Rep automotores moto art. pers	41 121	54 714	1,92	1,58	1,14	13 593	0,62
Hotelería y restaurante	65 037	74 140	0,88	2,49	1,54	9 103	0,41
Transporte	167 643	355 062	5,13	6,43	7,39	187 419	8,54
Correos y comunicaciones	38 054	61 357	3,24	1,46	1,28	23 303	1,06
Intermediación financiera y servicios	93 725	162 095	3,72	3,60	3,38	68 370	3,11
Inmobiliarios y alquiler de vivienda	358 751	480 622	1,97	13,76	10,01	121 871	5,55
Empresas excepto ss. financieros e inmobiliarios	42 738	102 422	6,00	1,64	2,13	59 684	2,72
Domésticos	18 066	17 538	-0,20	0,69	0,37	(528)	-0,02
Enseñanza	36 434	51 257	2,30	1,40	1,07	14 823	0,68
Sociales y de salud	18 983	62 961	8,32	0,73	1,31	43 978	2,00
Asociaciones esparcimiento y otros ss.	29 155	25 721	-0,83	1,12	0,54	(3 434)	-0,16
Adm. pública y otros ss. a la comunidad	120 580	358 870	7,54	4,63	7,47	238 290	10,85
Enseñanza de no mercado	75 368	137 537	4,09	2,89	2,86	62 169	2,83
Sociales y de salud de no mercado	26 907	102 534	9,33	1,03	2,14	75 627	3,44
Asociaciones esparcimiento y otros ss. de no mercado	3 554	11 629	8,22	0,14	0,24	8 075	0,37
Intermediación financiera	-67 194	(116 091)	3,71	-2,58	-2,42	(48 897)	-2,23
Subtotal valor agregado	2 607 059	4 802 423	4,16	100,00	100,00	2 195 364	100,00
Derechos e impuestos	272 225	801 393	7,46			529 168	
Total PIB	2 879 284	5 603 816	4,54			2 724 532	

Fuente: Dane, Cuentas departamentales, Datos tomados de archivos en excel PIB-VLR-AGREG-DEPTO-CONSTANTES-1990 a 2005, los datos 2005 son provisionales, tomado de http://www.datne.gov.co/index.php?option=com_content&task=category§ionid=33&id=59&Itemid=241. Ingresar por la opción cuentas nacionales y luego cuentas nacionales departamentales.

La administración pública (administración pública, enseñanza, sociales, salud y otros servicios de no mercado) ocupa el segundo lugar en el aporte absoluto al crecimiento del PIB. La mayor contribución la hace la administración pública con 10,9%, seguida por los servicios sociales y de salud de no mercado con 3,4% y por la enseñanza de no mercado con 2,8%. La participación en el total del PIB pasó de 8,6% a 12,6%, un aumento de 4 puntos, igual al del sector industrial, que refleja el incremento en las transferencias nacionales a la gobernación y los municipios, así como el mayor esfuerzo propio realizado por estas entidades.

El sector agropecuario ocupa el tercer lugar en el aporte absoluto al crecimiento del PIB departamental durante el período observado. El sector agropecuario tiene un crecimiento real de 98% (4,7% anual) en el período, el cual es impulsado principalmente por la actividad de animales vivos y productos animales, que creció 176%; y como consecuencia de este mayor crecimiento incrementó su participación en el total del PIB agropecuario, pasando de 38% a 53%, convirtiéndose en la actividad agropecuaria más grande. Esta actividad muestra crecimiento real en todos los años de la serie; en 1996 tiene un crecimiento elevado de 28% y en 2001 de 12%.

Entre 1990 y 2005 la industria manufacturera del departamento³², se multiplicó por 2,7, con un crecimiento real promedio anual de 11%, cifra muy elevada y por encima de la tasa de crecimiento del PIB. Sin embargo este aumento se produjo casi en su totalidad como consecuencia de la refinación de petróleo, actividad que se multiplicó por cuatro durante el período y aportó 95% del aumento en el producto bruto industrial del departamento. La producción industrial del departamento está fuertemente concentrada en

³² Según los datos de la Encuesta Anual Manufacturera del DANE, que investiga los establecimientos con personal superior a 10 trabajadores. Por tanto, los datos de EAM no coinciden con los utilizados para el cálculo del PIB.

la refinación de petróleo y durante los 15 años observados esta concentración se incrementó aún más. La fabricación de productos alimenticios (sin incluir bebidas) aportó 10,2%, construcción de equipo y material de transporte 1,1%, y objetos de barro, loza y porcelana 1,4%; ninguna otra rama industrial alcanzó a aportar 1% y varias disminuyeron su producción, siendo la más afectada las sustancias químicas industriales que se redujeron a menos de la décima parte. Ramas como prendas de vestir y calzado tuvieron también una reducción importante.

En efecto, en el año de 1990 la refinación de petróleo representaba 51% del total del producto (su aporte es mucho mayor cuando se observan variables como sueldos y salarios, consumo intermedio, consumo de energía eléctrica o valor de los activos fijos). En el año 2005, su participación aumentó a 78%.

CUADRO 7
SANTANDER- PARTICIPACIÓN DE LA REFINACIÓN DE PETRÓLEO
EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA 2005

Variable	Participación (%)
Establecimientos	0,9
Personal ocupado	14
Personal remunerado permanente	25
Sueldos y salarios	35
Prestaciones sociales	62
Producción bruta	78
Consumo intermedio	72
Valor agregado	84
Inversión neta	104
Activos	74
Consumo de energía eléctrica	76

Fuente: DANE, EAM 2005, Archivos en Excel disponibles en www.dane.gov.co.

Los grupos industriales con mayor participación después de la refinación de petróleo son: productos alimenticios excepto bebidas, sustancias químicas industriales y bebidas. En 1990 los productos alimenticios representaron 16,3% pero todos los demás tuvieron una participación inferior a 10%. En 2005 la participación de los productos alimenticios se redujo al 12% y cayó dramáticamente la participación de todos los demás sectores. Exceptuando la refinación de petróleo solamente muestran un crecimiento importante los siguientes grupos industriales: productos alimenticios y bebidas, que se duplicó en el período, objetos de barro, loza y porcelana que se multiplicó por 72, pero su peso relativo sigue siendo muy bajo (0,9% en 2005), de caucho cuya producción se multiplicó por 7, papel y productos de papel que se multiplicó por 5,5 pero su participación en 2005 es minúscula (0,1%), y la construcción de equipo y material de transporte que se multiplicó por 1,8.

La gran mayoría de sectores creció muy poco, no creció o incluso disminuyó; 14 de los grupos industriales tienen un producto inferior al de hace 15 años, incluyendo los siguientes sectores: tabaco (-85%), prendas de vestir (-37%), productos del cuero (-83%), calzado (-68%), madera y productos de madera (-76%), imprentas y editoriales (-83%) y sustancias químicas industriales (-92%).

CUADRO 8
SANTANDER- CRECIMIENTO INDUSTRIAL 1990-2005- APORTE POR GRUPOS INDUSTRIALES

(Cifras en millones de pesos constantes de 2005)

Código	Grupo industrial	1990	2005	Aumento absoluto	Aporte (%)
	Total	4 086 163 360	10 840 761 676	6 754 598 316	
353	Refinerías de petróleo	2 088 259 970	8 470 351 351	6 382 091 381	94,49
311-312	Productos alimenticios excepto bebidas	665 434 007	1 352 424 456	686 990 449	10,17
313	Bebidas	316 769 036	332 730 787	15 961 751	0,24
384	Construcción de equipo y material de transporte	94 391 013	171 232 048	76 841 035	1,14
361	Objetos de barro, loza y porcelana	1 294 222	94 394 438	93 100 216	1,38
322	Prendas de vestir excepto calzado	111 840 781	70 221 294	-41 619 487	-0,62
390	Otras	2 947 931	63 403 233	60 455 302	0,90
382	Construcción de maquinaria excepto la eléctrica	31 471 870	63 003 726	31 531 856	0,47
321	Textiles	28 495 574	43 383 398	14 887 824	0,22
355	Productos de caucho	5 810 954	41 398 028	35 587 074	0,53
381	Productos metálicos exceptuando maquinaria y equipo	49 005 103	31 619 430	-17 385 673	-0,26
351	Sustancias químicas industriales	326 752 844	26 682 904	-300 069 940	-4,44
332	Fabricación de muebles y accesorios except metálicos	15 541 726	17 289 870	1 748 144	0,03
324	Calzado y sus partes excepto el de caucho o plástico	53 776 544	17 100 621	-36 675 923	-0,54
352	Otros productos químicos	9 659 117	11 660 099	2 000 982	0,03
314	Tabaco	67 587 519	10 045 671	-57 541 848	-0,85
341	Papel y productos de papel	1 411 102	7 807 365	6 396 263	0,09
371	Industrias básicas de hierro y acero	1 961 931	6 941 986	4 980 055	0,07
342	Imprentas, editoriales e industrias conexas	27 690 197	4 573 986	-23 116 211	-0,34
323	Cuero, productos del cuero, sucedáneos except calzado	18 281 031	3 161 994	-15 119 037	-0,22
331	Madera y productos de madera y corcho excepto muebles	5 639 955	1 334 991	-4 304 964	-0,06
385	Material profesional y científico	446 214		-446 214	-0,01
383	Maquinaria, aparatos eléctricos	24 747 584		-24 747 584	-0,37
372	Ind básicas metales no ferrosos	318 874		-318 874	0,00
369	Otros productos minerales no metálicos	80 483 481		-80 483 481	-1,19
356	Fabricación de productos plásticos	44 776 564		-44 776 564	-0,66
354	Otros derivados del petróleo y carbón	11 352 947		-11 352 947	-0,17

Fuente: DANE, Anuario de Industria Manufacturera, 1990, páginas 78 a 81, documento disponible en Banco de Datos DANE; Fuente: DANE, Encuesta Anual Manufacturera, 2005, http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&task=category§ionid=17&id=43&Itemid=154, Archivo en Excel, 3.9DeptosGrupindust2005, En 1990 se utilizó la revisión CIUU 2. En 2005 se utiliza la Revisión CIUU 3.a.c. Con base en la metodología del DANE, se hicieron los ajustes requeridos para permitir la comparación. Factor de ajuste a precios constantes de 2005: 7,674.

Aunque estas cifras no incluyen los establecimientos menores de 10 trabajadores, parecería que durante estos quince años se produjo un proceso de “desindustrialización”³³ en el departamento, si se excluye la actividad de refinación de petróleo. No solamente no se consolidaron nuevos sectores en los grupos de producción de maquinaria y equipo, donde puede existir un mayor desarrollo tecnológico, sino que perdieron peso industrias livianas tradicionales de alimentos, tabaco, textiles, confecciones, calzado y muebles.

Si excluyéramos la refinación del petróleo, la economía industrial del departamento se reduciría a una cuarta parte, y el crecimiento en los quince años comparados sería de apenas 18,6%, frente a un crecimiento total del 165% de la industria cuando se incluye la refinación de petróleo.

³³ Fenómeno que parece ser generalizado en el país. Señala Ocampo, refiriéndose al período 1981-2006 que “el gran perdedor fue el sector más dinámico de la fase anterior de desarrollo: la industria manufacturera. El estancamiento de la participación de la industria en el PIB en la segunda mitad de los años setenta fue sucedido en las dos siguientes y, particularmente, en los años noventa, por un abierto proceso de desindustrialización.” (Ocampo, José Antonio, La búsqueda, larga e inconclusa, de un nuevo modelo (1981-2006), en Ocampo, 2007:348). Esta situación se debe en buena medida a la incapacidad para competir eficazmente con las importaciones: “Los efectos de la mayor competencia de importaciones y el deterioro de los términos de intercambio interno- es decir, la caída en los precios relativos de los productos industriales en el mercado interno- resultó devastadora.” (Ocampo; 2007:365).

Estos datos refuerzan un panorama industrial preocupante en el departamento. En 1990 la EAM registró 487 establecimientos industriales, pero en 2005 se encuestaron apenas 346, una pérdida de 141 establecimientos. Hoy se ocupan menos personas en la industria (establecimientos con 10 o más personas ocupadas) que hace 15 años: se pasó de 18.972 a 15.685 personas, una pérdida absoluta de 3.287 puestos de trabajo. Si se deja de lado la industria de refinación de petróleo, el tamaño promedio del establecimiento, en número de personas ocupadas en 2005, sería de apenas 39. Entonces, al tiempo que la producción más que se duplicó, lo mismo que el valor agregado, el empleo se redujo en términos absolutos, reflejando una mayor productividad que no se tradujo en una expansión de nuevas ramas industriales.

CUADRO 9
SANTANDER- ESTRUCTURA DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA 2005
SIN INCLUIR REFINACIÓN DE PETRÓLEO
(Cifras en miles de millones de pesos corrientes)

Ramas industriales	Producto	Proporción (%)
Alimentos, bebidas y tabaco	1 695,2	71,5
Textiles, confecciones, calzado y artículos de viaje	133,9	5,6
Madera y muebles	18,6	0,8
Papel e impresión	12,4	0,5
Bienes intermedios	212,7	9,0
Maquinaria	234,2	9,9
Otros	63,4	2,7
Total	2 370,4	100,0

Fuente: DANE, EAM, 2005, Archivos en excel tomados de www.dane.gov.co, cálculos del autor.

Caldas

Para el total del período 1990-2005, el sector servicios representó 45,4% del PIB departamental, el sector agropecuario 24%, la industria 13,7%, el comercio 10,4%, la construcción 5,1% y electricidad, gas y agua 3,7%. En este período los principales cambios que se producen en la estructura son la disminución del sector agropecuario, que pierde 5 puntos porcentuales y de la industria que pierde 2,5, al tiempo que aumentan su participación los servicios en 6 puntos. Básicamente, aumenta el sector servicios mientras que el sector real disminuye su importancia.

CUADRO 10
CALDAS- ESTRUCTURA DEL PRODUCTO DEPARTAMENTAL 1990-2005

Sector	1990	2005	Total	Part 90 (%)	Part 05 (%)	Part total (%)	Cambio 90-05 (%)
1. Agro silvicultura y pesca	314 902	403 009	5 789 854	26,1	21,2	24,0	-4,8
2. Minería	11 742	29 359	260 703	1,0	1,5	1,1	0,6
3. Electricidad gas y agua	32 851	73 153	883 805	2,7	3,9	3,7	1,1
4. Industria	198 362	264 609	3 302 536	16,4	13,9	13,7	-2,5%
5. Construcción	74 977	83 147	1 234 213	6,2	4,4	5,1	-1,8
6. Comercio	115 281	197 998	2 497 006	9,5	10,4	10,4	0,9
7. Servicios	497 365	891 326	10 922 410	41,2	47,0	45,4	5,8
Menos intermediación financiera	-37 115	(45 725)	-806 644	-3,1	-2,4	-3,3	0,7
Total	1 208 365	1 896 876	24 083 883	100,0	100,0	100,0	0,0

Fuente: Dane, cuentas departamentales

Por encima del crecimiento promedio anual del PIB se encuentran los siguientes sectores: servicios sociales y de salud de no mercado (8,3% anual), transporte, minería, correos y comunicaciones, administración pública, electricidad gas y agua, servicios a las empresas y comercio. Estos fueron los sectores más dinámicos en el período considerado. Por su parte, la agricultura creció 1,7% anual y la industria 1,9%. Siete sectores prácticamente no crecieron e incluso disminuyeron su tamaño absoluto: construcción, servicios sociales y de salud de mercado, servicios de reparación de automotores, asociaciones y servicios de esparcimiento de mercado y no mercado, hoteles y restaurantes, y servicios domésticos.

En términos de aporte al crecimiento total entre los dos años considerados, el mayor aporte se encuentra en el sector transporte que contribuyó con 21,7% del incremento³⁴. Le siguen el sector público (administración pública más servicios sociales, de salud y de enseñanza de no mercado) con 21,4%, el sector agropecuario con 12,8%, y el comercio con 12%. Estos sectores concentran 68% del crecimiento total. Entre los restantes sectores que se reparten el 32% del crecimiento se encuentran la industria con 9,6% y electricidad, gas y agua con 5,9%.

CUADRO 11
CALDAS- VALOR AGREGADO POR RAMAS DE ACTIVIDAD ECONÓMICA
(Precios constantes de 1994, en millones de pesos)

Actividad	1990	2005	Crec 05/90	Part 90 %	Part 05 %	Crec Absoluto	Contribución %
1. Agro silvicultura y pesca	314 902	403 009	1,7%	26,1	21,2	88 107	12,8
2. Minería	11 742	29 359	6,3%	1,0	1,5	17 617	2,6
3. Electricidad gas y agua	32 851	73 153	5,5%	2,7	3,9	40 302	5,9
4. Industria	198 362	264 609	1,9%	16,4	13,9	66 247	9,6
5. Construcción	74 977	83 147	0,7%	6,2	4,4	8 170	1,2
6. Comercio	115 281	197 998	3,7%	9,5	10,4	82 717	12,0
7. S. rep automotores moto art.pers	23 999	25 316	0,4%	2,0	1,3	1 317	0,2
8. Hotelera y restaurante	40 186	37 742	-0,4%	3,3	2,0	(2 444)	-0,4
9. Transporte	65 572	215 187	8,2%	5,4	11,3	149 615	21,7
10. Correos y comunicaciones	23 982	59 315	6,2%	2,0	3,1	35 333	5,1
11. Intermediación financiera y servicios	46 268	62 961	2,1%	3,8	3,3	16 693	2,4
12. Inmobiliarios y alquiler de vivienda	47 546	61 461	1,7%	3,9	3,2	13 915	2,0
13- Empresas excepto ss. financieros e inmobiliarios	26 248	55 602	5,1%	2,2	2,9	29 354	4,3
14. Domésticos	8 038	6 028	-1,9%	0,7	0,3	(2 010)	-0,3
15. Enseñanza	13 630	17 754	1,8%	1,1	0,9	4 124	0,6
16. Sociales y de salud	34 444	36 779	0,4%	2,9	1,9	2 335	0,3
17. Asociaciones esparcimiento y otros ss.	24 204	23 484	-0,2%	2,0	1,2	(720)	-0,1
18. Adm. pública y otros ss. a la comunidad	63 527	146 719	5,7%	5,3	7,7	83 192	12,1
19. Enseñanza de no mercado	54 630	72 036	1,9%	4,5	3,8	17 406	2,5
20. Sociales y de salud de no mercado	20 112	66 779	8,3%	1,7	3,5	46 667	6,8
21. Asociaciones esparcimiento y otros ss. de no mercado	4 979	4 163	-1,2%	0,4	0,2	(816)	-0,1
22. Intermediación financiera	-37 115	(45 725)	1,4%	-3,1	-2,4	(8 610)	-1,3
Subtotal valor agregado	1 208 365	1 896 876	3,1%	100,0	100,0	688 511	100,0
23. Derechos e impuestos	66 200	100 700	2,8%	5,5	5,3	34 500	
Total PIB	1 274 565	1 997 576	3,0%	105,5	105,3	723 011	

Fuente: Dane, Cuentas departamentales, Datos tomados de archivos en excel PIB-VLR-AGREG-DEPTO-CONSTANTES-1990 a 2005, los datos 2005 son provisionales, tomado de http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&task=category§ionid=33&id=59&Itemid=241, Ingresar por la opción cuentas nacionales y luego cuentas nacionales departamentales.

El transporte es el sector de mayor aporte al crecimiento del producto departamental entre 1990 y 2005, con una tasa de crecimiento anual de 8,2% que condujo a un aumento en su participación de 6 puntos porcentuales en el período. Este incremento se debe en su mayor parte al transporte terrestre que tuvo una tasa de crecimiento de 9,7% anual y pasó de representar 74% a 90% del subsector. Este crecimiento está concentrado en el período 2001-2005; en 2001 tuvo un aumento real de 92% y en los últimos tres años creció 15%, 19% y 18% anual respectivamente. El transporte por agua disminuye, el transporte aéreo crece apenas 1,3% y transportes auxiliares y complementarios crecen al 3,0%, una tasa similar a la del producto total.

³⁴ Información de las cuentas departamentales del DANE para el período 1990-2005 (www.dane.gov.co). La importancia tan alta del sector transporte fue una sorpresa para las personas entrevistadas en la visita a Manizales y no se encontró una explicación de este dato. El DANE señaló que posiblemente se había elevado el peso del transporte debido a algún error de estimación. Textualmente respondió "El transporte terrestre está conformado por transporte de pasajeros por vía terrestre, en los cuales se ubican el transporte regular y especial de pasajeros urbano y suburbano, el transporte regular y especial de pasajeros interurbano y el servicio de taxis. También pertenecen a esta actividad el transporte de carga, el transporte por tuberías y el transporte por ferrocarril. Para estos productos el departamento presenta una tendencia estable a través de los años; exceptuando el transporte de carga; para estos años, ocurre que para esos momentos no se encontraba información estadística, razón por la cual en su momento esas cifras fueron estimadas que pudieron quedar infladas." Correo electrónico enviado por Jorge Armando Herrera Barrera, funcionario de Cuentas Departamentales del DANE.

Administración pública es el segundo sector con mayor aporte al crecimiento departamental, con una tasa de crecimiento de 4,8% anual. Ya en 2005 la administración pública tuvo un valor 38% superior a la producción de café. Los mayores crecimientos se observan en los servicios sociales y de salud, con una tasa de crecimiento de 8,3% y en la administración pública general y otros servicios con 5,7%; la educación tuvo un crecimiento real aunque inferior, de apenas 1,9%. Aunque también presenta variaciones anuales, el comportamiento de este sector es mucho más estable y regular que los demás.

El **sector agropecuario** creció a una tasa de 1,7% anual entre 1990 y 2005, una tasa inferior al crecimiento del producto total del departamento, razón por la cual perdió participación. Dentro del sector agropecuario, el café, los demás productos agrícolas y la producción animal tuvieron una tasa mucho menor (entre 0,7% y 0,6%), razón por la cual también perdieron participación dentro del conjunto del subsector; por ejemplo, el café pasó de representar 60% en 1990 a 52% en 2005 (aunque con variaciones importantes durante el período, con valores mínimos en 1999 y 2000). Con relación al valor agregado total, pasó de representar 15% en 1990 a 12% en 2005. Por su parte, un crecimiento importante de la producción de pescado que tuvo una tasa de crecimiento anual del 24% y aumentó su participación de 0,6% a 13,7%; también creció la producción de madera pero su participación sigue siendo muy baja dentro del total.

A pesar de la disminución en importancia relativa, el café continúa siendo el producto agrícola de mayor importancia. Una proporción importante de municipios, depende en gran medida de la producción cafetera³⁵, razón por la cual la crisis del café y la disminución de las exportaciones y la producción los afecta en mayor medida. El café ocupa 49,4% del área sembrada en 2006, seguida por plantaciones forestales que ocupan un 28% y por el plátano con 10,9%, para un total en estos tres productos del 89% del área agrícola. En términos de toneladas producidas, el primer lugar lo ocupa la caña panelera con 60%³⁶, seguida por el café con 13,5%, el plátano con 9,1% y el tomate con 5,4%.

El comercio es el tercer sector en aporte al crecimiento absoluto del PIB departamental entre 1990 y 2005. Ganó un punto de participación con una tasa de crecimiento anual de 3,7%. A semejanza de otros sectores, el crecimiento es bastante irregular, con algunos años de elevado crecimiento, otros moderados y varios de disminución; por ejemplo, en 1994 el sector tuvo un crecimiento real de 38%, en 1999 cayó 19%, en 2002 creció 10% pero el año siguiente cayó 0,2%.

El sector **manufacturero** creció apenas a una tasa anual de 1,9%, razón por la cual disminuyó su participación dentro del producto total, pasando de 16,4% a 13,9%. Dentro del sector tuvo un mayor crecimiento el resto de la industria (2,2%) frente a un crecimiento de 1,4% del sector de alimentos, bebidas y tabaco. Por tanto, este último sector perdió participación frente al resto de las ramas industriales.

La industria de Caldas tuvo entre 1990 y 2005 un crecimiento anual promedio real de 2,4% (EAM), cifra inferior al crecimiento del PIB pero ligeramente superior a la registrada en las cuentas departamentales. Evidentemente la industria ha crecido lentamente y no constituye un factor de suficiente dinamismo de la economía departamental. La información disponible por agrupaciones industriales no permite observar con claridad los cambios ocurridos en la estructura industrial en este período, debido a que en 2005 una proporción muy elevada (27%) está clasificada como otras industrias manufactureras, concepto que no se utilizó en 1990. Teniendo en cuenta esta restricción, los cambios más importantes que se observan son: a) Un aumento muy grande de la participación de los productos alimenticios excepto bebidas, que tuvo un crecimiento anual promedio de 4,7%, lo que implicó que se duplicara en términos absolutos y aumentara

³⁵ (...) Como lo muestra el Informe Regional de Desarrollo Humano del Eje cafetero: el aporte promedio del café a los PIB municipales en la última década es muy variado. Descontando el único municipio no cafetero de la región –La Dorada– y Victoria, se encuentra que los municipios en donde la participación es más baja (inferior a 8%) son capitales o forman parte de las áreas metropolitanas de los departamentos. En los municipios restantes el peso del café oscila en un rango muy amplio: desde 8% hasta casi 70%. En 33 de los 51 municipios de la región la participación es superior a 20%, y en 18 de esos municipios es mayor 40%. Eso evidencia la enorme dependencia de un significativo grupo de municipios de la región por la actividad cafetera así como la alta vulnerabilidad que tienen esas economías ante caídas en los precios del café; esa vulnerabilidad está dada no sólo por los menores ingresos producto de la venta del café sino por la reducción de la producción física a raíz de esos bajos precios, lo que, a su vez, acentúa la caída en los ingresos.” (PNUD, 2004:70).

³⁶ Esta cifra parece muy elevada, pero es el dato reportado por la Encuesta Nacional Agropecuaria.

su participación de 27% a 38%³⁷; b) la desaparición de varias ramas de producción como bebidas, cueros, madera y productos de madera, papel y productos de papel, productos de caucho, y construcción de equipo y material de transporte; c) La disminución en participación de prácticamente todas las demás agrupaciones industriales, con la excepción destacada de las industrias básicas de hierro y acero, que creció al 28% anual; d) La aparición de otras industrias manufactureras con una participación muy alta. Prácticamente la totalidad del crecimiento se debió a la industria de alimentos, a las otras industrias manufactureras y a las industrias básicas de hierro y acero.

La industria manufacturera de Caldas estaba conformada en 2005 por 173 establecimientos que ocupaban 14.642 personas, de las cuales 6.131 permanentes y 3.901 temporales (el resto son patronos, socios o familiares no remunerados). Su participación en el total nacional indica que en número de establecimientos o personal ocupado se encuentra en niveles similares a su participación en el PIB, pero en producción o valor agregado está por debajo, así como en consumo de energía eléctrica. La producción por persona ocupada, que es a nivel nacional de \$184 millones, alcanza en Caldas un valor de \$142 millones.

La estructura por agrupaciones industriales (clasificación a 3 dígitos) muestra que 27% de la producción corresponde a otras industrias manufactureras (incluye fabricación de joyas y artículos conexos, fabricación de instrumentos musicales, fabricación de artículos deportivos y fabricación de juegos y juguetes), con un total de 26 establecimientos industriales. En segundo lugar en producción se encuentra la elaboración de productos de café (trilla de café, descafeinado y tostión, y molienda de café), con 20% de la producción, realizada en 14 establecimientos industriales. Estas dos agrupaciones concentran 47% del total de la producción industrial del departamento. Sigue, en orden de importancia, la elaboración de cacao, chocolate y otros productos de confitería, con 9% del total de la producción en 4 establecimientos industriales. Industrias básicas de hierro y acero ocupan el cuarto lugar, con 8% de la producción en 6 establecimientos industriales, seguida por otros productos metálicos con 5,5% de la producción en 18 establecimientos industriales. Estas agrupaciones representan 70% de la producción y el 30% restante se distribuye entre 15 agrupaciones más, la mayoría de ellas con una participación inferior a 2%. Por ramas industriales se observa una gran concentración de la producción en pocos establecimientos industriales del departamento. Entre 1990 y 2005, la industria (EAM) aumentó en 21% el número de establecimientos (de 143 a 173), y el personal ocupado total en 36% (de 10.769 a 14.642), pero el personal remunerado disminuyó en términos absolutos. La producción por persona ocupada creció muy poco y el valor agregado por persona ocupada disminuyó.

El crecimiento moderado de la economía caldense entre 1990 y 2005 resulta de la suma del incremento de diversos sectores, con un especial peso del transporte y la administración pública que representan casi la mitad del total; en la industria manufacturera algunos sectores pierden importancia e incluso desaparecen, mientras se consolidan otros en metalmecánica y alimentos.

Risaralda

La estructura productiva del departamento de Risaralda muestra un incremento grande del sector servicios, que pasa de 43% a 55% del PIB, al tiempo que pierden participación la agricultura, la industria y el comercio.

³⁷ Las cifras de la EAM no coinciden con la tendencia que muestran las cuentas departamentales, que mostraban un menor dinamismo de la industria de alimentos.

CUADRO 12
RISARALDA- VALOR AGREGADO POR RAMAS DE ACTIVIDAD ECONÓMICA

(Cifras en millones de pesos, a precios constantes de 1994)

Actividad	1990	2005	Total	Part 90 (%)	Parti 05 (%)	Cambio (%)	Par total (%)
1. Agrosilvicultura y pesca	169 635	182 455	2 609 534	16,7	12,4	-4,3	13,6
2. Minería	3 376	14 673	110 843	0,3	1,0	0,7	0,6
3. Electricidad gas y agua	14 027	24 885	418 389	1,4	1,7	0,3	2,2
4. Industria	204 032	199 867	3 164 163	20,1	13,6	-6,5	16,4
5. Construcción	85 652	148 071	1 579 334	8,4	10,1	1,7	8,2
6. Comercio	133 227	139 202	1 999 674	13,1	9,5	-3,6	10,4
7. servicios	435 222	806 572	10 153 088	42,9	55,0	12,1	52,8
Menos intermediación financiera	30 113	48 211	798 742	3,0	3,3	0,3	4,2
Total	1 015 058	1 467 514	19 236 283	100,0	100,0	0,0	100,0

Fuente: Dane, Cuentas departamentales 1990-2005.

La mayoría de ramas económicas (15 de 21) tuvieron un crecimiento superior al promedio, algunas de ellas con tasas anuales reales muy altas, como minería, servicios sociales y de salud de no mercado, administración pública, correos y comunicaciones, servicios a las empresas, asociaciones y esparcimiento de no mercado, enseñanza pública y servicios de reparación de automotores, que estuvieron por encima del 4% anual. Se trata básicamente del sector servicios. En otro extremo, la agricultura apenas creció 0,5% anual, el comercio 0,3% y la industria disminuyó 0,1% anual.

Sin embargo, en términos de aporte al crecimiento total entre los dos años considerados, el sector más importante es la administración pública. Sumando lo correspondiente a administración pública y servicios generales, salud y educación pública, en total aportaron 36,5% del incremento en el valor agregado total y aumentaron su participación en el PIB de 9,6% en 1990 a 17,3% en 2005. Después, se destaca la construcción, con un aporte total de 13,8% al crecimiento del producto y un aumento en su participación de casi dos puntos porcentuales. Estos dos sectores aportaron la mitad del crecimiento del PIB risaraldense en este período. Dentro de los restantes sectores se destacan cuatro que aportan otro 40% del total del incremento, con participaciones entre 8% y 6%: comunicaciones, transporte, servicios a las empresas e intermediación financiera. La agricultura aportó apenas 2,6% del incremento del producto, la minería 2,5% a pesar de su gran crecimiento, y el comercio apenas 1,3%, cifra que contrasta con la percepción de un gran dinamismo comercial de la ciudad, evidenciado en la apertura de grandes almacenes de cadena. La industria perdió participación y no hizo ningún aporte al crecimiento.

Administración pública es el sector con mayor aporte al crecimiento del producto departamental entre 1990 y 2005. La tasa más elevada de crecimiento anual correspondió a los servicios sociales y de salud (8,5%), seguida por la administración pública y servicios generales (7,3%) y la enseñanza pública (4,2%). Esto condujo a una mayor participación de la salud dentro del producto de este sector. En valores absolutos, la administración pública supera a la producción de café en 2005 en una relación de 3 a 1 (\$258 mil millones frente a \$83 mil millones). La evolución del sector muestra grandes variaciones año a año. Específicamente se observa un gran crecimiento de la administración pública entre 1993 y 1996, que continúa creciendo después, aunque a tasas menores y en algunos años con disminución real.

CUADRO 13
RISARALDA- VALOR AGREGADO POR RAMAS DE ACTIVIDAD ECONÓMICA
(Precios constantes de 1994, Cifras en millones de pesos)

Actividad	1990	2005	Crec 05/90	Part 90 %	Part 05 %	Crec Absoluto	Contribuc. %
1. Agro silvicultura y pesca	169 635	182 455	0,5%	16,7	12,4	12 820	2,8
2. Minería	3 376	14 673	10,3%	0,3	1,0	11 297	2,5
3. Electricidad gas y agua	14 027	24 885	3,9%	1,4	1,7	10 858	2,4
4. Industria	204 032	199 867	-0,1%	20,1	13,6	(4 165)	-0,9
5. Construcción	85 652	148 071	3,7%	8,4	10,1	62 419	13,8
6. Comercio	133 227	139 202	0,3%	13,1	9,5	5 975	1,3
7. S. Rep automotores moto art.pers	17 800	32 463	4,1%	1,8	2,2	14 663	3,2
8. Hotelería y restaurante	35 000	46 910	2,0%	3,4	3,2	11 910	2,6
9. Transporte	71 775	108 933	2,8%	7,1	7,4	37 158	8,2
10. Correos y comunicaciones	24 320	62 787	6,5%	2,4	4,3	38 467	8,5
11. Intermediación financiera y servicios	41 333	70 332	3,6%	4,1	4,8	28 999	6,4
12. Inmobiliarios y alquiler de vivienda	60 160	79 183	1,8%	5,9	5,4	19 023	4,2
13- Empresas excepto ss. financieros e inmobiliarios	21 288	53 036	6,3%	2,1	3,6	31 748	7,0
14. Domésticos	5 891	5 541	-0,4%	0,6	0,4	(350)	-0,1
15. Enseñanza	9 637	15 885	3,4%	0,9	1,1	6 248	1,4
16. Sociales y de salud	23 353	38 358	3,4%	2,3	2,6	15 005	3,3
17. Asociaciones esparcimiento y otros ss.	24 612	34 491	2,3%	2,4	2,4	9 879	2,2
18. Adm. pública y otros ss. a la comunidad	47 113	135 069	7,3%	4,6	9,2	87 956	19,4
19. Enseñanza de no mercado	33 597	62 338	4,2%	3,3	4,2	28 741	6,4
20. Sociales y de salud de no mercado	16 261	55 487	8,5%	1,6	3,8	39 226	8,7
21. Asociaciones esparcimiento y otros ss. de no mercado	3 082	5 759	4,3%	0,3	0,4	2 677	0,6
22. Intermediación financiera	30 113	48 211	3,2%	3,0	3,3	18 098	4,0
Subtotal valor agregado	1 015 058	1 467 514	2,5%	100,0	100,0	452 456	100,0
23. Derechos e impuestos	58 520	89 162	2,8%				
Total PIB	1 073 578	1 556 676	2,5%				

Fuente: Dane, Cuentas departamentales, Datos tomados de archivos en excel PIB-VLR-AGREG-DEPTO-CONSTANTES-1990 a 2005, los datos 2005 son provisionales, tomado de http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&task=category§ionid=33&id=59&Itemid=241, Ingresar por la opción cuentas nacionales y luego cuentas nacionales departamentales.

Construcción ocupa el segundo lugar en cuanto al aporte al crecimiento total del PIB³⁸ entre 1990 y 2005, debido principalmente al aumento de las obras de ingeniería civil, que crecen a una tasa anual promedio de 12,6%, frente a 1,2% de la construcción de edificaciones, lo que conduce a que aumente su participación dentro del sector, de 11% a 39%. El comportamiento, sin embargo, es bastante variable, con años de crecimiento real bastante alto; por ejemplo, en 2002 creció 176% y 57% en 2005 mientras que en otros años no aumenta o decrece.

Correo y comunicaciones ocupa el tercer lugar en aporte al crecimiento total del PIB en el período (la información del DANE no permite desagregar el peso de actividades concretas). A semejanza de otros sectores tiene un crecimiento variable dentro del período; en algunos años aumenta en términos reales en gran medida (49% en 1994 o 47% en 1996), en otros decrece (en 2001 cayó 17%). En los últimos tres años creció a tasas altas, llegando a 16% en 2005.

En su conjunto el **sector agropecuario** tuvo una tasa de crecimiento inferior a la del producto total; disminuyó su participación en el PIB y aportó apenas 2,8% al crecimiento del período. Dentro del sector se observa que la producción de café disminuyó en términos absolutos (tuvo una tasa de crecimiento anual negativa de 0,8%) y perdió participación dentro de la producción agropecuaria, pasando de 55% a 45% del total. El mayor crecimiento estuvo en la producción de animales vivos y productos animales (3%), en la silvicultura y extracción de madera (8,5% anual) y en la pesca (11%), pero estos subsectores tienen una participación muy baja dentro del total, con lo cual su aporte relativo es reducido, aunque indica el surgimiento de algunas alternativas económicas. Los otros productos agrícolas diferentes al café tuvieron un crecimiento precario de apenas 0,7% anual.

³⁸ Luis Alfonso Sandoval (entrevista realizada en Pereira) señala que a raíz del terremoto de 1999, el proceso de reconstrucción generó un gran impulso a la actividad, lo cual se vio reforzado por proyectos de desarrollo urbano, dentro de los cuales se destaca Ciudad Victoria, en el centro de Pereira.

El **sector industrial** es el gran perdedor del período, dado que disminuye en casi 7 puntos porcentuales su participación, al tener una tasa de crecimiento negativa de 0,1% anual. La mayor reducción se presenta en la industria de alimentos y bebidas que decreció a una tasa de 2,4% anual, situación que en parte fue compensada por un mayor crecimiento del resto de la industria (1,1% anual). Como consecuencia, la industria de alimentos y bebidas perdió participación, pasando de 40% a 29%.

La industria de Risaralda tuvo entre 1990 y 2005 un decrecimiento anual promedio real de 0,01%, cifra muy inferior al crecimiento del PIB y semejante a la registrada en las cuentas departamentales, la cual fue negativa. Evidentemente, la industria no ha crecido y no constituye un factor de dinamismo de la economía departamental. Entre estos dos años el número de establecimientos cayó 25% (de 225 a 171), el personal ocupado total bajó 4% y el remunerado en 26%.

Los cambios más importantes que se observan son los siguientes: a) Un aumento muy grande de la participación de la construcción de equipo y material de transporte, que tuvo un crecimiento anual promedio de 15,6%, lo que implicó que se multiplicara por 9 en términos absolutos y aumentara su participación de 2,2% a 19%³⁹; b) la desaparición de varias ramas de producción como cueros, calzado, productos de caucho, e industrias básicas de hierro y acero; y c) La disminución en participación de prácticamente todas las agrupaciones industriales.

En 2005 la industria manufacturera de Risaralda estaba conformada por 171 establecimientos que ocupan 15.754 personas⁴⁰, de las cuales 6.318 permanentes y 5.594 temporales (el resto son patronos, socios o familiares no remunerados). Su participación en el total nacional indica que el número de establecimientos y personal ocupado se encuentran en niveles superiores a su participación en el PIB, pero la producción o valor agregado está por debajo. La producción por persona ocupada, que es a nivel nacional de \$184 millones, alcanza en Risaralda \$119 millones.

La estructura por agrupaciones industriales (clasificación a 3 dígitos) muestra que sobre un total de 23 ramas, el 18% de la producción corresponde a productos del café (trilla, descafeinado, tostión y molienda), en 11 establecimientos. En segundo lugar se encuentran otras industrias manufactureras (incluye fabricación de joyas y artículos conexos, fabricación de instrumentos musicales, fabricación de artículos deportivos y fabricación de juegos y juguetes y otras no contempladas previamente), con una participación de 14% en un total de 30 establecimientos industriales. Estas dos agrupaciones concentran 32% del total de la producción industrial del departamento. Sigue la producción de otros tipos de equipos de transporte con 12,9%, papel y cartón con 11,7%, prendas de vestir con 9,9%, ingenios con 7,2%, productos cárnicos con 6,3%, motores y generadores con 4,2% y carrocerías para vehículos con 2,8%. En conjunto estas 9 agrupaciones elaboran 87% del producto industrial de Risaralda. En número de establecimientos, los más grandes son prendas de vestir y otras industrias con 60 cada una, y productos de café con 11.

Los sectores reales del departamento perdieron peso durante el período, especialmente el café y la industria manufacturera, que disminuyó en 6 puntos porcentuales su participación en el PIB. Este deterioro fue compensado especialmente por el sector servicios y en particular por un gran crecimiento de la administración pública y los servicios de educación y salud, así como por los servicios a las empresas diferentes a los financieros e inmobiliarios. Se trata de un caso en el cual los sectores productivos de Risaralda no tuvieron suficiente capacidad para competir y perdieron mercados.

³⁹ Este desempeño se debe en buena medida a la industria de motocicletas y de carrocerías para los buses articulados de transporte masivo.

⁴⁰ Según la Encuesta de Hogares, en el área metropolitana alrededor de 48.000 personas están ocupadas en actividades manufactureras, lo que indica que cerca del 60% trabaja en empresas menores de 10 empleados.

B. Las exportaciones como factor de crecimiento

Las exportaciones constituyen uno de los principales factores que impulsan el crecimiento, al tiempo que son un indicador de la verdadera capacidad competitiva, por cuanto implica una inserción en la economía mundial. En los tres departamentos, el caso “ganador”, Santander, tiene una tasa de exportaciones muy baja y, aunque muestra incrementos en el período observado, estas se concentran principalmente en productos básicos agropecuarios y mineros con bajos niveles de procesamiento; Caldas y Risaralda, por su tradición histórica de productores de café, han tenido una vinculación significativa al mercado internacional y durante el período observado muestran incrementos en productos industriales, pero su magnitud absoluta y proporción con respecto al tamaño de la economía son pequeños y difícilmente constituyen un factor importante de crecimiento.

Santander tiene una reducida inserción al comercio internacional y ocupa lugares inferiores en comparación con otros departamentos del país con nivel de desarrollo económico similar. En 2006 Santander exportó mercancías (sin incluir café y petróleo)⁴¹ por US\$193 millones, cifra que representa una proporción baja con respecto al PIB y en comparación con el desempeño de otros departamentos⁴². En 1991 había exportado US\$36 millones, lo que indica que en estos 15 años multiplicó por más de cinco el valor total exportado, con una tasa de crecimiento anual de 12%, muy superior a la tasa de crecimiento del PIB.

CUADRO 14
SANTANDER- EXPORTACIONES 1991-2006
SIN INCLUIR CAFÉ Y PETRÓLEO
(Cifras en dólares FOB)

Año	Valor	Crecimiento (%)
1991	35 994 871	
1992	49 040 223	36,2
1993	46 771 414	-4,6
1994	46 279 907	-1,1
1995	41 856 475	-9,6
1996	36 579 479	-12,6
1997	41 637 056	13,8
1998	47 329 496	13,7
1999	48 388 742	2,2
2000	108 506 709	124,2
2001	131 754 997	21,4
2002	99 231 785	-24,7
2003	117 655 404	18,6
2004	178 914 676	52,1
2005	245 209 582	37,1
2006	192 990 818	-21,3
Total		11,9

Fuente: DANE.

La participación de las exportaciones de Santander con relación a su producto interno bruto, sin incluir petróleo y café, es bastante baja en comparación con el indicador nacional y con el indicador de otros departamentos, aunque aumentó desde 1990. En efecto, la participación era de 1,9% en 1991, alcanzó un máximo de 3,0% en 2001 y descendió a 2,8% en 2003. El dato para el país es de 19% en 1990 y 2003, aunque en varios años de este período fue muy inferior⁴³.

⁴¹ Las cifras reportadas por el DANE entre 1991 y 2003 no desagregaban café y petróleo por departamentos. Adicionalmente, el escalafón de competitividad de los departamentos, elaborado por CEPAL, utiliza las exportaciones no tradicionales para elaborar los indicadores.

⁴² En 1991 las exportaciones totales incluyendo café y petróleo fueron US\$195 millones y las exportaciones no tradicionales representaron el 18%; en 2003 habían aumentado a US\$300 millones, con una participación del 39% de las diferentes a café y petróleo.

⁴³ Es posible que las cifras de exportaciones reales sean mayores debido a transacciones no registradas adecuadamente, aspecto que mencionaron algunas de las personas entrevistadas, pero es imposible tener datos concretos sobre esta situación.

Con relación al total de exportaciones del país la participación del departamento era de 0,5% en 1991 y subió a 0,9% en 2003, siendo el máximo valor alcanzado de 1,1% en 2001, cifras muy inferiores a su participación en el PIB o en la población total del país.⁴⁴

La participación de las importaciones en el PIB del departamento es relativamente superior a la de las exportaciones. En 1991 era de 1,7% y en 2003 de 4,3%, con un valor máximo de 7,9% en 1995. Sin embargo, estas cifras están muy por debajo de la participación nacional, que pasó de 32% en 1991 a 38% en 2003. Entre 1993 y 1997 se alcanzaron los valores más altos de la serie, seguramente debido al proceso de apertura de la economía, pero luego disminuyeron en forma importante. Con relación a las importaciones totales del país, la participación del departamento pasó de 0,7% en 1991 a 1,3% en 2003. En cifras absolutas, el total de las importaciones pasó de US\$33 millones a US\$353 millones. Con excepción de 1991 y 2005, en todos los demás años examinados, el departamento tuvo déficit comercial, en algunos casos de cierta consideración.

Tomando en conjunto las exportaciones e importaciones, pasaron de representar 3,5% en 1991 a 7% del PIB departamental en 2003, coeficiente de internacionalización muy por debajo del coeficiente nacional que fue de 32% y 38% respectivamente. Si solo se consideran las exportaciones no tradicionales, en el año 2002, según el Escalafón de competitividad de los departamentos (Ramírez y Parra, 2008), Santander tuvo un valor de apenas 5,9%, en la relación entre exportaciones y PIB, mientras que Cundinamarca tuvo 115%, Bogotá 40%, Antioquia 29% y Valle 26%. Santander ocupa un lugar bajo en este coeficiente.

En 1991 Santander exportó US\$36 millones, distribuidos en 383 partidas arancelarias. El 80% del total del valor exportado se concentró en 16 partidas arancelarias, otras 23 partidas aportaron un 10% más, para un total de 90%. El 10% restante se distribuyó entre 344 partidas, con valores absolutos inferiores a US\$87.000. Un total de 249 partidas arancelarias tuvieron un valor inferior a US\$10.000 y en total aportaron menos del 3% de las exportaciones del departamento. Los productos principales exportados (según su valor) fueron el cacao en grano, el calzado, el ganado, los huevos de ave con cáscara para incubar, las carteras, los ejes con diferencial, terminados y partes de ejes, y las prendas de vestir.

En 2006, las exportaciones de Santander aumentaron a US\$278 millones (incluyendo el café) y aumentó el número de partidas arancelarias a 606. Sin embargo, 42 de ellas representan 90% del total de las exportaciones, y un gran número de partidas (340) no supera los US\$10.000 anuales. En el otro extremo, cuatro partidas agrupan 60% de las exportaciones. Las principales fueron el café sin tostar, que aportó el 30% del total, desperdicios y desechos de oro y demás formas en bruto de oro, que sumaron 26%, y partes y accesorios de vehículos automóviles y otros, diferentes de pasajeros. Entre las 42 partidas que reúnen el 90% se encuentran:

- Sector agrícola: café sin tostar, lima y limón tahití.
- Pecuario: ganado vivo, carne de bovino en canales o medios canales.
- Minería: oro en bruto y desechos, desechos del cobre, desechos del aluminio, desechos del acero.
- Industrial: mezcla de isómeros del xileno, leche en polvo, prendas de vestir, tejidos de punto, tejidos de mezclilla, t-shirts y camisetas interiores, calzado, cuerdas y cordeles, transmisiones, cigarrillos, aceites de palma, aceites para lubricantes, aparatos para filtrar lubricantes, grasas lubricantes, tolueno.

Se observa un cambio importante con respecto a los productos ofrecidos: la importancia de la exportación de oro en bruto y sobre todo de desperdicios y desechos de oro, productos que representan la mitad del valor exportado. Después de estos productos se destacan las autopartes y el surgimiento de algunos rubros industriales o agrícolas (como las mezclas de isómeros del xileno o el limón tahiti), pero en su conjunto se mantienen los productos tradicionales como confecciones y calzado.

En el caso de **Caldas** las exportaciones del departamento, sin incluir café, crecieron entre 1991 y 2006 a una tasa anual promedio real de 14,7%, lo que implica que se multiplicaron por más de seis en este período, pasando de US\$40 millones a US\$310 millones. No se observa un comportamiento regular sino

⁴⁴ En las variables de comercio exterior utilizadas en el escalafón de competitividad de CEPAL (2007), Santander ocupa lugares muy por debajo de su puesto en el total del indicador.

grandes variaciones en estos años; en algunos casos presenta un gran crecimiento de un año a otro, como ocurre en 1995, 1997, 2004 y 2005, siendo este último año el de mayor crecimiento con relación al año inmediatamente anterior (77%). Sin embargo, en varios años caen las exportaciones en términos reales, como sucedió en 1993, 1996, 1999 y 2003. Durante el período, dado que el crecimiento de las exportaciones totales del país fue de 8,4% anual, aumentó la participación de Caldas en el total, pasando de 0,6% en 1991 a 1,3% en 2006, habiendo alcanzado la máxima participación en 2005 con 1,4%. Sin embargo, esta participación en las exportaciones es inferior a su participación en el producto total, lo que indica que tiene una baja inserción relativa en el mercado externo. Con respecto al producto departamental, las exportaciones aumentaron significativamente su participación, pasando de 3,5% a 10,6% en 2005; lo cual posiblemente tuvo un impacto en el crecimiento del empleo y de la producción industrial, sin embargo, esta cifra aún está lejos de la proporción nacional que en dicho año fue 17%.

Las exportaciones de café pasaron de US\$224,5 millones en 1991 a US\$102 millones en 2002, indicando así la magnitud de la reducción en la actividad cafetera. En 2006 se recupera en parte el valor de las exportaciones, alcanzado US\$178 millones. Las exportaciones no tradicionales han venido aumentando sustancialmente su participación en el total.

CUADRO 15
CALDAS- EXPORTACIONES 1991-2006

Año	Valor FOB Dólares	Crecimiento (%)	% exportaciones Colombia	% PIB departamental
1991	39 640 656		0,55	3,5
1992	47 606 209	20,1	0,67	3,6
1993	42 591 286	-10,5	0,57	3,0
1994	49 920 960	17,2	0,55	2,5
1995	70 599 354	41,4	0,66	3,3
1996	64 125 555	-9,2	0,57	3,2
1997	94 589 661	47,5	0,76	4,2
1998	98 666 843	4,3	0,91	4,6
1999	83 332 240	-15,5	0,72	4,7
2000	110 112 454	32,1	0,84	6,4
2001	122 818 584	11,5	1,00	7,2
2002	106 527 891	-13,3	0,89	6,0
2003	105 514 599	-1,0	0,80	6,0
2004	162 653 074	54,2	0,97	7,6
2005	288 025 298	77,1	1,36	10,6
2006	310 511 766	7,8	1,27	
		14,7		

Fuente: Dane, estadísticas de comercio exterior.

En 2006 el departamento exportó un total de US\$489 millones, de los cuales correspondieron a café US\$178 millones; quedando un monto de US\$311 millones, para los demás productos, distribuidos en 477 partidas arancelarias. Las 20 partidas con mayor valor concentraron el 86% del total de las exportaciones, y las 30 mayores el 92%. Los productos con mayor valor exportado son:

- Extractos, esencias y concentrados de café; 25% del total del valor exportado.
- Combinaciones de refrigerador y congelador con puertas exteriores separadas con volumen igual o superior a 269 litros pero inferior a 382 litros; 9% del total; y con puertas exteriores separadas con volumen igual o superior a 184 litros pero inferior a 269 litros; 4,9%.
- Refrigeradores domésticos de compresión de volumen mayor o igual a 184 litros pero inferior a 269 litros; 8,4% del total; de volumen mayor o igual a 269 litros pero inferior a 382 litros; 1,7% del total; y los demás refrigeradores domésticos de compresión; 0,9%
- Bombones, caramelos, confites y pastillas sin cacao; 7,9%.
- Ruedas y sus partes de vehículos automóviles; 4,8%

- Machetes de metales comunes⁴⁵; 4,7%
- Gelatinas y sus derivados; 3,5%.
- Pilas y baterías de pilas; 3,4%

Estos productos indican la orientación exportadora del departamento. En primer lugar, un gran peso de los extractos, esencias y concentrados de café. En segundo lugar, la línea de refrigeradores y neveras que sumada agrupa 25% del total⁴⁶. Entre estos dos productos se genera la mitad de las exportaciones no cafeteras (agrícolas) de Caldas. Le sigue e importancia la línea de dulces, gelatinas y manteca de cacao, la producción de materiales de construcción y herramientas (machetes).

En 1991, quince años atrás, el valor total de las exportaciones fue de apenas \$39 millones de dólares e igualmente los 20 productos principales concentraron el 82% del total del valor exportado. Sin embargo, la composición era muy diferente, aunque ya aparecían varios productos que todavía ocupan lugares importantes, como las pilas o los machetes. En ese año el principal producto fue el jugo de maracuyá, seguido por las pilas, las camisas, el ron y aguardiente, y los machetes. Había un peso mayor de la industria de confecciones y calzado.

El crecimiento de las exportaciones fue lento hasta 2004, cuando se produce un salto importante; realmente el gran impulso se produce en 2005 principalmente y se sostiene en 2006. En 2005 se registra una exportación por US\$78 millones de dólares en extractos y esencias de café, rubro que genera la mayor parte del crecimiento total (60%). Pero también se produce un incremento importante en la exportación de refrigeradores, dulces y otros productos; por ejemplo, en dulces sin cacao se pasó de US\$16 millones a US\$23 millones, o la línea más importante de refrigeradores aumentó en US\$12 millones⁴⁷.

En **Risaralda**, las exportaciones, sin incluir café, crecieron entre 1991 y 2006 a una tasa anual promedio real de 7,6%, lo que implica que se multiplicaron casi por tres en este período. Dado que el crecimiento de las exportaciones totales del país fue de 8,4% anual, disminuyó la participación de Risaralda en el total, pasando de 0,7% en 1991 a 0,6% en 2006, habiendo alcanzado la máxima participación en 2002 con 1,1%. Sin embargo, esta participación en las exportaciones es inferior a su participación en el producto total, lo que indica que tiene una baja inserción relativa en el mercado externo. Con respecto al producto departamental, las exportaciones aumentaron su participación, pasando de 5,1% al 6,9% en 2005, con un máximo de 10,9% en 2003; sin embargo, esta cifra aún está lejos de la proporción nacional que en dicho año fue de 17%.

Las exportaciones de café estimadas por el Ministerio de Comercio Exterior han venido disminuyendo sustancialmente; en 1991 fueron US\$100 millones, alcanzaron un máximo de US\$150 millones en 1998 y descendieron a US\$34 millones en 2003. En 2005 y 2006 aumentaron sustancialmente, llegando a US\$212 y US\$228 millones, respectivamente.

⁴⁵ La participación de éste macrocluster en los mercados externos ha consolidado a la región caldense como el principal proveedor mundial de machetes, gracias a la existencia en el departamento de empresas de tradición que se dedican a la producción de este tipo de herramientas manuales y que se han fortalecido en el ámbito empresarial local y nacional. (CCM, Identificación de clusters, 2004, página 25).

⁴⁶ El documento de Agenda Interna de Caldas destaca “el dinamismo exportador del sector de maquinaria y equipo” (DNP, 2007:15).

⁴⁷ La Cámara de Comercio de Manizales considera que las exportaciones de Caldas no son competitivas, en perspectiva mundial: “Utilizando como herramienta de análisis el CAN Regional, podemos concluir que las exportaciones del departamento de Caldas, desde el punto de vista de la demanda mundial, no son competitivas. Lo anterior se deduce de los resultados que arroja la matriz de competitividad, donde la mayor parte de los productos corresponden a rubros estancados, es decir, su demanda mundial progresivamente ha ido disminuyendo; paralelamente, el departamento experimenta pérdidas y ganancias en su cuota de mercado respecto a los competidores, aunque esta situación varía significativamente si se consideran o no las ventas de café.” Cámara de Comercio de Manizales, Unidad de Análisis Regional, La Competitividad de las Exportaciones de Caldas, documento en Word, sin fecha.

CUADRO 16
RISARALDA- EXPORTACIONES 1991-2006

Año	Valor FOB Dólares	Crecimiento (%)	% Total exportaciones Colombia	% PIB departamental
91	47.465.442		0,66	5,1
92	64.038.939	34,9	0,91	5,9
93	73.819.581	15,3	0,99	6,1
94	68.898.432	-6,7	0,76	4,5
95	87.758.583	27,4	0,82	5,1
96	95.157.103	8,4	0,85	5,5
97	103.040.826	8,3	0,83	5,4
98	100.638.698	-2,3	0,93	5,5
99	98.935.932	-1,7	0,85	6,6
00	110.481.147	11,7	0,84	8,1
01	125.841.399	13,9	1,02	9,4
02	133.032.162	5,7	1,11	9,8
03	141.391.344	6,3	1,08	10,9
04	149.512.964	5,7	0,89	9,1
05	148.975.796	-0,4	0,70	6,9
06	141.890.389	-4,8	0,58	
		7,6		

Fuente: DANE, Ministerio de Comercio Exterior.

Nota: el valor de las exportaciones no incluye el café. En 2005 el valor total exportando incluyendo café fue de US\$361 millones y en 2006 de US\$370 millones.

En 2006 el departamento exportó un total de US\$370 millones, de los cuales correspondieron a café US\$229 millones, quedando un monto de US\$141 millones para los demás productos, distribuidos en 265 partidas arancelarias. Las 20 partidas con mayor valor concentraron 89% del total de las exportaciones. Los productos con mayor valor exportado, sin incluir café, son: motocicletas y ciclas con motor auxiliar (15,7%), azúcar de caña (11,8%), papel para fabricar papel higiénico, toallas y pañuelos (11,8%), transformadores eléctricos (11,0%), y trajes, sastres y conjuntos (9,9%).

Estos cinco productos aportaron 60% del total de las exportaciones del departamento en 2006. Otros productos con una participación importante son: confecciones, productos de panadería, carne de res, frutas, barras y perfiles de aluminio, jugos, objetos de vidrio, asientos, tejidos de lana e hilos. Solamente 22 de las partidas arancelarias exportaron más de US\$1 millón, y 204 están por debajo de US\$100.000. Estos productos muestran la orientación exportadora del departamento, evidenciando una distribución relativamente pareja entre equipo de transporte, azúcar, papel, transformadores eléctricos y confecciones.⁴⁸

En 1991, quince años atrás, el valor total de las exportaciones sin café fue de apenas \$47 millones de dólares y los 20 productos principales concentraron el 92% del total del valor exportado. La composición era diferente, con un mayor peso de las confecciones y el calzado. El principal producto exportado fueron trajes, sastres y conjuntos, que aportaron el 25% del total, seguido por camisas con 13%, calzado con 9,4%, papel con 6,3%, trajes con 3,7%, azúcar de caña con 3,6%, cueros y pieles con 3,1%, transformadores eléctricos con 3,1%. Los productos principales son los mismos, siendo el cambio principal la aparición de la exportación de motocicletas, pero en todos los casos aumentó el valor exportado en forma importante. Azúcar pasó de menos de US\$2 millones a casi US\$17 millones, papel de US\$ 3 millones a US\$ 17 millones, transformadores de US\$1,4 millones a US\$16 millones, y trajes, sastres y conjunto de US\$ 1,8 millones a US\$14 millones⁴⁹, reflejando un esfuerzo de estas industrias por aumentar su participación en el mercado internacional.

⁴⁸ Por agrupaciones (cuatro dígitos de desagregación) CIU, la principal es fabricación de prendas de vestir con 19,2%, seguida por fabricación de motocicletas con 15,7%, fabricación de pastas celulósicas (papel y cartón) con 11,8%, fabricación y refinación de azúcar con 11,5%, fabricación de motores, generadores y transformadores eléctricos con 11%, y fabricación de alimentos compuestos principalmente de frutas, verduras y hortalizas con 4,4%.

⁴⁹ Luis Alfonso Sandoval, de la Cámara de Comercio de Pereira, señala que se generó en el departamento un crecimiento del sector de confecciones, bajo la modalidad de maquila, con destino principalmente a los Estados Unidos, aprovechando las ventajas arancelarias existentes.

C. Desarrollo territorial concentrado al interior de los departamentos

El problema de las desigualdades territoriales se reproduce al interior de los departamentos en proporciones que son superiores incluso a las desigualdades entre los departamentos. Con base en indicadores aproximados es posible tener una idea sobre estos niveles de concentración que implican que la producción y la riqueza material están extremadamente concentradas en las ciudades capitales y algunos otros centros urbanos dentro de los departamentos.

En materia de urbanización y concentración poblacional, Bucaramanga, la ciudad capital de **Santander**, representa 27% del total de población y las cuatro siguientes ciudades, con población superior a 100.000 habitantes, agrupan el 36%, para un total de 63% entre las cinco primeras. Tres de estas ciudades (Girón, Floridablanca y Piedecuesta) hacen parte del área metropolitana de Bucaramanga, que concentra un poco más de 1 millón de habitantes, más de la mitad de la población total del departamento. La actividad agropecuaria, que representa el 15% del PIB se encuentra distribuida en el departamento, observándose una especialización de los municipios y regiones en determinados productos. Sin embargo, el 85% restante de la producción se concentra en las principales ciudades y cabeceras urbanas.

Los datos del impuesto de industria y comercio dan una aproximación a esta situación. En el año 2006 los municipios del departamento recaudaron un total de \$132 mil millones por concepto de industria y comercio. Este impuesto refleja en cierta medida la actividad económica no agrícola (industria, comercio y servicios) y su distribución territorial. Barrancabermeja recauda 59% del total, como consecuencia del impuesto pagado por la refinería de petróleo, lo cual hace que los ingresos por este concepto sean muy superiores a los de Bucaramanga, ciudad capital y con mucha mayor población, que recauda el 29%, para un total de 87% entre las dos ciudades. Los restantes 85 municipios recaudan el 13%, pero tres de ellos acumulan 8 puntos (Girón, Floridablanca y Piedecuesta). En impuesto predial la concentración territorial es elevada aunque menor que en el caso de industria y comercio. Bucaramanga ocupa el primer lugar y recauda 38% del total, seguida por Floridablanca con 16%, Piedecuesta con 9%, Barrancabermeja con 8% y Girón con 5%. Estos cinco municipios recaudan el 75% del total.

Por su parte, los depósitos del sistema financiero⁵⁰ se concentran fundamentalmente en Bucaramanga, que capta el 73% del total, una participación muy superior a la que tiene Bogotá con relación al resto del país. En segundo lugar se encuentra Barrancabermeja con el 11% de los depósitos y, muy lejos, en tercer lugar, San Gil con el 3%. De los 87 municipios, 32 no registran depósitos, seguramente por no existir oficinas bancarias, lo cual obviamente está asociado a la escasa actividad económica.

⁵⁰ Las captaciones bancarias en Colombia se encuentran enormemente concentradas en Bogotá. En el año 2006, según cifras de la Superintendencia Bancaria, Bogotá concentró el 56% del total de depósitos (cifra muy superior a su participación en el PIB). Esta concentración es mayor en CDT (67%) y cuentas de ahorro (52%). Santander ocupa el 4° lugar en volumen de depósitos, aunque su participación en el total es 3,1%, la mitad de su participación en el PIB. Dentro del departamento, 50% de los depósitos son cuentas de ahorro, 26% CDT y 24% cuentas corrientes.

En el caso de **Caldas y Risaralda**, el ejercicio de estimación del PIB por municipios en el eje cafetero muestra claramente que la desigualdad dentro de los departamentos es superior a la desigualdad entre departamentos⁵¹.

En materia de urbanización y concentración poblacional, Manizales, la ciudad capital, con 368.000 personas, representa 40% del total de población. Los siguientes municipios son La Dorada con 70.000 habitantes, Chinchiná con 51.000 habitantes, Villamaría con 45.000 y Riosucio con 36.000. Estos cuatro municipios concentran otro 22% del total de la población.

En el año 2006 los municipios del departamento recaudaron \$20,4 mil millones por concepto de industria y comercio. Este impuesto refleja en cierta medida la actividad económica no agrícola (industria, comercio y servicios) y su distribución territorial. Manizales recaudó el 75,5% del total, mostrando un grado de concentración muy superior al poblacional. El siguiente municipio en recaudo es Chinchiná con 4,7%, seguido por La Dorada con 4,4% y Villamaría con 3,3%. Estos cuatro municipios recaudan el 88% del total, quedando para los restantes 23 municipios el 12%. Los recaudos por habitante son muy diversos reflejando tanto los diferentes niveles de actividad económica como distintos esfuerzos fiscales; mientras que Manizales recauda \$42 mil por persona, en el otro extremo Marmato apenas recauda \$451 por habitante.

En impuesto predial se observa también una elevada concentración. Manizales obtiene el 71,6% del total del recaudo, seguida por Chinchiná con 4,7%, La Dorada con 3,7% y Riosucio con 3%. Nuevamente, se observan diferencias muy grandes en el esfuerzo tributario por habitante, desde un máximo en Manizales de \$90 mil por persona a un mínimo de \$3,7 mil en Marmato.

Por su parte, los depósitos del sistema financiero se concentran fundamentalmente en Manizales, que capta 75% del total, una participación muy superior a la que tiene Bogotá con relación al resto del país. En segundo lugar se encuentra La Dorada con 3,1% de los depósitos y Chinchiná con 2,6%. El promedio de captación por habitante es de 1,3 millones en el departamento, con un máximo de 2,3 millones en Manizales y escasos 183 mil pesos en Marulanda. Los municipios que siguen a Manizales en nivel de captación por habitante son La Dorada y Anserma, con un poco más de \$800 mil pesos por habitante.

En **Risaralda**, Pereira, la ciudad capital, con 428.000 personas, representa 49,6% del total de población. Los siguientes municipios son Dosquebradas con 173.000 habitantes, Santa Rosa de Cabal con 67.000 habitantes y Quinchía con 32.000. Estos tres municipios concentran otro 31% del total de la población.

En el año 2006 los municipios del departamento recaudaron \$37,3 mil millones por concepto de industria y comercio. Pereira recaudó el 80,9% del total, mostrando un grado de concentración muy superior al poblacional. El siguiente municipio en recaudo es Dosquebradas con 11,6%, seguido por Santa Rosa de Cabal con 3,8%. Estos tres municipios recaudan 96% del total quedando para los restantes 11 municipios el 4%. Los recaudos por habitante son muy diversos reflejando tanto los diferentes niveles de actividad

⁵¹ “Debido a la concentración de las oportunidades (económicas, educativas, etc.) en las capitales de los departamentos y sus áreas metropolitanas, en ellas se presentan las magnitudes más grandes del indicador. Por el contrario, los municipios más distantes y menos urbanos tienen los índices más bajos.

Las disparidades del IDH entre las primeras y los segundos son elevadas, y superan la desigualdad que, al respecto, existe entre las regiones del país.” (PNUD, 2004:51) “La comparación de los niveles del IDH para la totalidad de los municipios de la región revela que la diferencia entre los de mayor y menor indicador en el 2002 –Manizales y Marulanda– es elevada: 37%. Un resultado similar se obtiene cuando se analizan las disparidades en los demás años.” (PNUD, 2004:59). El IDH concluye su análisis señalando “Los análisis anteriores ponen de manifiesto algunos hechos centrales. El primero, las preocupantes disparidades existentes entre los niveles de desarrollo humano de los municipios de la región –con una tendencia a su acentuación después de 1997–, que superan la desigualdad que hay entre las regiones (departamentos y capital) del país: mientras que en el 2001 la diferencia entre el mayor y el menor IDH del país –correspondientes a Bogotá y Chocó, respectivamente– era del 20%, en la región esa diferencia fue del 37% en el 2002 entre los municipios con más alto y más bajo indicador: Manizales y Marulanda (...)” Manizales y Villamaría concentran la producción industrial del departamento. El 87,5% de la producción bruta y el 93,0% del valor agregado se generan en estas dos ciudades, que a su vez ocupan el 92,6% del personal y cuentan con el 87% de los establecimientos.” (IDH, 60). “El tamaño de las economías de los municipios del Eje Cafetero, medido a través del PIB, es muy variado. En un extremo se encuentran las capitales y sus áreas metropolitanas, en donde se genera alrededor del 80% del PIB regional; en esas zonas habita 56% de la población de la región. En el otro extremo están los 46 municipios restantes, en donde vive 44% de los habitantes, que aportan un poco más de la quinta parte del PIB regional. La disparidad en el tamaño de las economías sumada al hecho de que la distribución de la población no se corresponda con la del PIB, hace que el nivel de ingreso por habitante en las últimas zonas, medido a través del PIB per cápita, sea muy inferior al de las primeras.” (PNUD, 2007:76).

económica como distintos esfuerzos fiscales; mientras que Pereira y Balboa recaudan \$70.000 anuales por persona, en el otro extremo, Guática apenas recauda \$2.000 por habitante. Los recaudos absolutos son mínimos; Guática con 15.000 habitantes recauda \$31 millones en el año o La Celia \$37 millones.

En impuesto predial se observa también una elevada concentración, aunque un poco menor que en el impuesto de industria y comercio. Pereira obtiene el 71,4% del total del recaudo, seguida por Dosquebradas con 15,9% y Santa Rosa con 5,7%. Nuevamente, se observan diferencias muy grandes en cuanto al esfuerzo tributario por habitante, desde un máximo en Pereira de \$87 mil por persona a un mínimo de \$4.000 mil en Pueblo Rico.

Por su parte, los depósitos del sistema financiero se concentran fundamentalmente en Pereira, que recibe el 84% del total, una participación muy superior a la que tiene Bogotá con relación al resto del país. En segundo lugar se encuentra Dos Quebradas con 5,6% de los depósitos y Santa Rosa con 4,5%. El promedio de captación por habitante es de 1,4 millones en el departamento, con un máximo de 2,4 millones en Pereira y escasos 166 mil pesos en Guática. Los municipios que siguen a Pereira en nivel de captación por habitante son La Virginia y Belén de Umbría con casi \$700.000 por habitante.

D. La concentración de la producción

Además de la concentración territorial, la producción del departamento se concentra en un grupo reducido de empresas, fenómeno característico de la economía capitalista. Existe un número grande de empresas pero la gran mayoría de ellas son pequeñas o micro y, aunque juegan un papel importante en la generación de fuentes de empleo e ingreso, aportan una proporción reducida del producto. Desafortunadamente, solamente se dispone de datos de la distribución de la producción en el caso de la industria manufacturera (con tamaño superior a 10 personas ocupadas) de **Santander**, pero sirven como referencia para mostrar algunos aspectos de la estructura empresarial. En 2005 el DANE registró 346 establecimientos industriales de los cuales, el 80% eran micro y pequeñas empresas, el 16% medianas y el 5% grandes (17 empresas tenían más de 200 personas ocupadas, 3 de las cuales más de 800). Sin embargo, la gran empresa ocupaba el 42% del personal, generaba 88% del producto, 94% del valor agregado y 95% del excedente, pero realmente el grado de concentración es aún mayor, por cuanto los 4 establecimientos industriales con tamaño superior a 800 personas ocupadas, que representan apenas 1,1% del total, aportaban 21% del empleo, 82% de la producción, 88% del valor agregado y 89% del excedente industrial departamental.

El producto santandereano total es elaborado por un conjunto de empresas donde predominan, en cuanto al número, “las (emp)esas” unipersonales o microempresas. En septiembre de 2007 estaban inscritas en la Cámara de Comercio de Bucaramanga 42.140 empresas (un año antes eran 43.339)⁵². Del total de empresas inscritas, 93% eran microempresas, 4,9% pequeñas, 1,5% medianas y 0,5% grandes⁵³. En números absolutos, el departamento tiene 212 empresas grandes⁵⁴, 653 medianas, 2.065 pequeñas y 39.210 microempresas.

⁵² No se consiguió información sobre la evolución del número total de empresas en un período largo, que serviría para mirar qué tanto se consolidan y mantienen las empresas creadas en el agregado.

⁵³ La clasificación se hace según el tamaño en activos, de acuerdo con la ley 905 de 2004. En septiembre de 2007 era micro aquella empresa con menos de \$216,8 millones en activos, pequeña aquella con activos entre \$216,8 millones y \$2.168 millones, mediana entre \$2.168 millones y \$13.011 millones, y grande con más de \$13.011 millones.

⁵⁴ Dentro de las tres mil empresas más grandes vigiladas por la Superintendencia de Sociedades aparecen 89 con domicilio en Santander. La más grande en activos ocupa el lugar 181 y es la estación terminal de transporte de petróleo de Bucaramanga, seguida por dos urbanizadoras y constructoras, y una empresa dedicada al comercio; la empresa industrial con mayor volumen de activos es Gaseosas Hipinto, que ocupa el lugar 453. No hay información disponible sobre el número de empleados pero los ingresos operacionales van de un mínimo de \$2.216 millones en una empresa inmobiliaria a un máximo de \$247 mil millones, de la empresa C.I Mineros Exportadores.

Los datos disponibles indican que existe una iniciativa importante en materia de creación de empresas, pero en gran medida se trata de pequeños negocios, buena parte de ellos tiendas de barrio, que aparentemente tienen una muy corta duración⁵⁵. La información disponible sin embargo, no permite tener una aproximación al conocimiento de este fenómeno ni tampoco ofrece datos que señalen si hay una relación entre políticas (públicas o privadas) de generación de empresas y las empresas efectivamente registradas en la Cámara de Comercio, lo que sería un dato muy útil para estimar el efecto de las acciones en materia de promoción empresarial.

En **Caldas**, del total de 173 establecimientos industriales registrados en la EAM del DANE, apenas 22 equivalentes al 13% del total tienen 200 o más personas ocupadas; de estas empresas, 3 tienen entre 350 y 500 personas ocupadas y 5 entre 650 y 800 empleados. Este grupo de 22 empresas emplea el 61% del personal industrial, paga el 64% de los sueldos y salarios y el 69% de las prestaciones, realiza el 59% de la producción, el 57% del consumo intermedio, genera el 64% del valor agregado y el 63% del excedente, representa el 61% del total de activos y consume el 73% de la energía eléctrica. La clase media industrial (entre 50 y 199 personas ocupadas) está conformada por 38 establecimientos que representan el 22% del total, agrupan el 25% del personal ocupado, generan el 29% del valor agregado y se apropian el 30% del excedente. Se observa entonces que 60 establecimientos industriales ocupan el 86% de la mano de obra industrial, generan el 93% del valor agregado y se apropian del 93% del excedente industrial de todo el departamento. Los 113 establecimientos pequeños y micros, que representan el 65% del total, se reparten el 14% de la mano de obra, el 7% del valor agregado y del excedente industrial.

De acuerdo con la Cámara de Comercio de Manizales⁵⁶, en buena medida la creación de empresas se realiza en sectores sobresaturados y sin proyectos empresariales estructurados; igualmente, según su nivel de activos se trata de microempresas.

Los datos disponibles sobre la propiedad rural en el departamento de Caldas muestran también la gran concentración existente. En el año 2000, 1.244 predios, que representaron el 1,5% del total, comprendían el 39,2% de la superficie rural; otros 10.992 predios, que representaban el 13,2%, con tamaños entre 10 y 100 hectáreas, concentraban el 42,3% de la superficie. En total, el 15% de los predios tenía el 82% de la tierra rural. En el otro extremo, los predios menores de 3 hectáreas, que representan el 64% del total, tienen apenas el 5,6% de la propiedad. En 1980 la situación era aún más concentrada, observándose un descenso de unos puntos en la concentración de la propiedad durante la década.

A pesar de constituir el mayor número, las microempresas y pequeñas empresas de **Risaralda** participan en menor proporción en la producción, el valor agregado y el empleo. En el caso de la industria manufacturera, sobre la cual se dispone de datos por tamaño de empresa, del total de 171 establecimientos, apenas 16, equivalentes al 8,5% del total, tienen 200 o más personas ocupadas; de estas empresas, 3 tienen entre 350 y 500 personas ocupadas, 3 entre 500 y 650 y otras 3 más de 800 empleados. Este grupo de 16 empresas emplea el 63% del personal industrial, paga el 68% de los sueldos y salarios y el 70% de las prestaciones, realiza el 55% de la producción, el 48% del consumo intermedio, genera el 68% del valor agregado y el 67% del excedente, representa el 72% del total de activos y consume el 78% de la

⁵⁵ Esta situación se presenta también en los países desarrollados. “En 1964 había en los Estados Unidos casi cinco millones de empresas, y todas ellas, exceptuando una exigua fracción, eran negocios en pequeña escala, propiedad de una sola persona. La mayor parte de estos negocios son efímeros y solo duran, por término medio, una media docena de años. Algunos terminan en bancarrota; otros muchos son voluntariamente liquidados con un suspiro de desencanto por las ilusiones desvanecidas y con la idea de haber aprendido una lección cara; y otros, en fin, llegan a buen término cuando sus propietario, empresario de sí mismo, acaba por encontrar un buen empleo seguro.” (...) “Por su número, la forma dominante de la empresa en los Estados Unidos es de tipo pequeño, transitorio y de propiedad individual. Pero atendiendo a su valor, potencia económica y política, nóminas que pagan y empleos que proporcionan, la realidad es que unos cuantos centenares de empresas gigantes ocupan una estratégica posición dominante.” (Samuelson, 1972:86-87). “Aunque algunas de estas empresas constituyen un gran éxito, también es cierto que la mayoría de ellas no produce a sus dueños mucho más de lo que podrían ganar, con menos esfuerzo y riesgo, trabajando para otra persona.” (...) “Como puede comprenderse, los esfuerzos realizados en tan pequeña escala están condenados al fracaso desde su mismo comienzo, y terminan cuando se ha gastado el capital inicial. Esto explica por qué del 30 al 50 por 100 de los negocios al por menor se liquidan antes de haber cumplido dos años de su creación” (Samuelson 1972) Además, usualmente los pequeños propietarios deben trabajar jornadas mucho más largas que en un cargo. Samuelson.

⁵⁶ Cámara de Comercio de Manizales y Universidad de Manizales, Comportamiento de la inversión en la creación de empresas en la ciudad de Manizales en el período 1998-2003”, documento en Word.

energía eléctrica. La clase media industrial (entre 50 y 199 personas ocupadas) está conformada por 37 establecimientos que representan el 22% del total, agrupan el 22% del personal ocupado, generan el 20% del valor agregado y se apropian el 20% del excedente. Se observa entonces que 53 establecimientos industriales ocupan el 85% de la mano de obra industrial, generan el 88% del valor agregado y se apropian el 87% del excedente industrial de todo el departamento. Los 118 establecimientos pequeños y micros, que representan el 70% del total, se reparten el 15% de la mano de obra y el 12% del valor agregado y del excedente industrial.

No se dispone de información suficiente para examinar la generación de **utilidades** en la actividad económica de los departamentos examinados pero los datos de la Encuesta Anual Manufacturera permiten tener alguna aproximación. En la industria manufacturera de Santander se genera una gran remuneración a los factores diferentes al trabajo. Los sueldos y salarios representan en 2005 apenas el 5% del total del valor agregado⁵⁷ por la industria Santandereana, demostrando una participación muy grande del excedente (ingresos de los factores diferentes al trabajo: tierra, capital, organización empresarial) en comparación con la remuneración de los trabajadores. Esta gran participación de las ganancias es impulsada principalmente por la industria de refinación de petróleo, dado que los sueldos y salarios representan apenas 3,2% del total. Sin embargo, esta reducida participación de la retribución al factor trabajo se encuentra en muchas ramas; en bebidas es 7,5%, en productos cárnicos 10%, en autopartes 15%. Las ramas en las cuales hay una mayor participación del trabajo son otros productos químicos con 30%, impresión con 46%, calzado con 47%.

Aunque se encuentra por debajo del promedio nacional en cuanto al excedente generado con relación al valor agregado, la industria caldense muestra una tasa elevada de 75%. Esto significa que de cada peso de valor agregado el 25% se destina a la remuneración del personal ocupado y el 75% a los demás factores de producción (capital industrial, capital financiero, renta de la tierra, impuestos). En Risaralda 26% se destina a la remuneración del personal ocupado y el 74% a los demás factores de producción (capital industrial, capital financiero, renta de la tierra, impuestos).

Los datos sobre valor agregado en los tres departamentos muestran claramente el gran peso de las rentas diferentes al trabajo, 74% y más, reflejando la existencia de utilidades importantes en un número absoluto reducido de empresas; seguramente una situación similar debe presentarse en las grandes empresas agrícolas, de comercio y servicios. Puede afirmarse entonces, como hipótesis, que existe un grupo pequeño de empresas (y de propietarios) que obtienen un volumen de utilidades importante que se mantiene a lo largo del tiempo. Sin embargo, parecería que estos recursos no se reinvierten en los propios departamentos o no se hace suficientemente en expansión o creación de nuevas actividades productivas, por lo cual no se genera un impulso mayor a las tasas de crecimiento. De acuerdo con las conversaciones sostenidas, esta es una impresión entre muchos analistas: los recursos migran a otras regiones. Esto indicaría que los capitalistas no encuentran nuevas oportunidades de inversión rentable y las existentes no son usualmente las más propicias a la innovación y la dinámica económica. Estaríamos entonces frente a una situación en la cual no hay incentivos suficientes para que la clase empresarial estimule un mayor crecimiento.

⁵⁷ Según DANE, el valor agregado “Corresponde al valor de los ingresos recibidos por el uso de los factores productivos (tierra, capital, trabajo, organización empresarial), participantes en el proceso de producción durante el período estudiado. El DANE obtiene el valor agregado de la industria manufacturera deduciendo del valor de la producción bruta el valor del consumo intermedio.” Los ingresos recibidos por el factor trabajo corresponde a los sueldos y salarios causados que son definidos como “la remuneración que recibe el trabajador, en dinero o en especie, en forma periódica o diferida, por los servicios que presta a los establecimientos industriales, antes de que sean deducidos los descuentos por retención en la fuente, contribuciones a la seguridad social, al sindicato y a los fondos o cooperativas de empleados” más las prestaciones sociales causadas, que se definen como los pagos obligatorios o voluntarios diferentes a los sueldos y salarios que el empleador efectúa a sus empleados, tales como las prestaciones patronales especiales y demás contempladas en el Código Sustantivo del Trabajo y el Régimen Laboral Colombiano.” (DANE, Anexos metodológicos a la Encuesta Anual Manufacturera EAM 2005).

E. Desarrollo social

El desempeño económico de los departamentos estudiados no ha sido suficiente para incrementar sustancialmente el empleo y los niveles de ingresos de la población; la gran mayoría de los habitantes de estos departamentos obtiene niveles muy bajos que no les permiten adquirir una canasta básica de bienes, y en una proporción importante ni siquiera alimentarse adecuadamente.

1. Empleo e ingreso

La posición como empleado o como trabajador independiente, implica que la mayoría de la población no tiene garantizado sus derechos de propiedad sobre activos productivos que le garanticen una vida “digna”. No tienen capital monetario, ni tierra⁵⁸, ni medios de producción propios, con lo cual solamente queda el recurso de vender el único factor disponible, la fuerza de trabajo. El problema es que la estructura del mercado y su dinámica no genera que se compre toda la fuerza de trabajo disponible y por tanto la población tiene que diseñar sus estrategias de sobrevivencia, al tiempo que la mayoría de la población tiene salarios muy bajos u obtiene ingresos precarios de sus actividades.

La situación social está determinada inicialmente por la posición que ocupan las personas en la estructura productiva y los ingresos que obtienen a partir de ella. No se dispuso de información sobre la estructura del empleo para todo el departamento de Santander, pero los datos para la capital Bucaramanga y su área metropolitana muestran que en 2007 el 44,6% de las personas ocupadas eran empleados particulares o públicos, el 44,2% trabajadores por cuenta propia, el 3,5% empleados domésticos, el 3,1% trabajadores sin remuneración y 4,3% patrones o empleadores⁵⁹. Esta distribución de la población según su lugar en el proceso productivo, establece ya una determinación sobre el tipo y magnitud de ingreso que recibirán: el 48% depende del salario y el 44% de los ingresos que logre obtener en actividades pequeñas y en general de muy baja productividad. Mientras tanto, el 4% de propietarios obtiene las ganancias de sus empresas, ya sea directamente en las actividades productivas básicas, o en las complementarias del comercio, la banca, el transporte y los servicios modernos.

CUADRO 17
ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA- DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN
OCUPADA SEGÚN POSICIÓN OCUPACIONAL 2001-2007

(Miles de personas)

Concepto	2001	2007	Participación 2001 (%)	Participación 2007 (%)
Total ocupados	403	490	100,0	100,0
Empleado particular	183	198	45,3	40,5
Empleado del gobierno	26	21	6,4	4,2
Empleado doméstico	20	17	5,0	3,5
Cuenta propia	139	217	34,4	44,2
Patrón o empleador	20	21	5,1	4,3
Trab. familiar sin remuneración	13	14	3,1	2,8
Trabajador familiar sin remuneración en otras empresas	0	1	0,0	0,3
Jornalero o Peón	0	0	0,0	0,1
Otro	3	1	0,7	0,2

Fuente: Dane, Encuesta continua de hogares, www.dane.gov.co, datos correspondientes al trimestre octubre- diciembre. http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&task=category§ionid=19&id=74&Itemid=256.

⁵⁸ El 52% de los hogares tiene en el país vivienda propia según la Encuesta de Calidad de Vida de 2003, el 38,8% vive en arriendo o subarriendo, el 10,1% en usufructo y el 0,8% en ocupación de hecho. El acceso a bienes de consumo durables muestra también la precariedad en la “propiedad”: el 76% de los hogares tiene televisor a color, el 67% nevera o enfriador, el 44% equipo de sonido, el 25% máquina lavadora, el 24% televisión por suscripción, el 19% horno eléctrico, el 11% carro particular, el 11% microcomputador, el 8,4% aspiradora y el 7,4% horno microondas.

⁵⁹ Según DANE, patrón o empleador “Es la persona que dirige su propia empresa económica o ejerce por su cuenta una profesión u oficio, utilizando uno o más trabajadores remunerados (empleados u obreros)”. Esta definición incluye muy diversos tamaños de empresa.

En 2005 el 12% de la población económicamente activa del departamento se encontraba en situación de desempleo abierto y Santander ocupaba el lugar 12 en tasa de desempleo⁶⁰. En este año se presentó una disminución importante, por cuanto entre 2002 y 2004 se había situado alrededor de 15%. La situación afecta en mayor proporción a las mujeres, cuya tasa de desempleo es de 15% en 2005 mientras que la de los hombres es de 9,3%. En la zona urbana la tasa de desempleo es 14,8% mientras que en la zona urbana es de 4,5%.

En el área metropolitana de Bucaramanga, la tasa de desempleo abierta durante la década de los noventa tuvo una tendencia descendente durante los primeros años, pero luego aumentó sustancialmente en la segunda mitad; el valor mínimo de la tasa fue de 8,1% en septiembre de 1994 y el máximo de 21,1% en junio de 1999. Desde el año 2000 ha venido disminuyendo en forma significativa, mostrando una reducción grande entre 2006 y 2007. En este último año se ubicó, en diciembre, en su tasa más baja de todo el período (7,1%), un punto por debajo de la situación doce años antes. La tasa de subempleo subjetivo se mantuvo en 30% entre 2001 y 2007 (aunque tuvo crecimientos altos durante algunos años), mientras que la tasa de subempleo objetivo bajó de 8,8% a 6%. En términos absolutos, el número de desempleados se redujo a la mitad, pasando de 80.000 a 41.000 en este período.

En el caso de **Caldas**, en 2007 el 64,2% de la población ocupada en Manizales era empleada (particular, del gobierno, de otros hogares, en la familia u otras empresas sin remuneración o como jornalero) y otro 31% trabajaba por cuenta propia, mientras que el 4,6% restante eran patrones o empleadores. Esta estructura tuvo algunos cambios desde 2001, dado que aumentó la proporción de empleados particulares y disminuyó la proporción de empleados del gobierno, domésticos y sin remuneración. Los trabajadores por cuenta propia mantuvieron su participación. La mayor parte del empleo se generó en empresas particulares.

CUADRO 18
ÁREA METROPOLITANA DE MANIZALES- DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN
OCUPADA SEGÚN POSICIÓN OCUPACIONAL 2001-2007

(Miles de personas)

Concepto	2001	2007	Participación 2001 (%)	Participación 2007 (%)
Ocupados Manizales	151	168	100,0	100,0
Empleado particular	67	81	44,3	48,3
Empleado del gobierno	15	14	9,7	8,2
Empleado doméstico	11	9	7,1	5,1
Cuenta propia	46	52	30,6	31,0
Patrón o empleador	7	8	4,4	4,6
Trab. familiar sin remuneración	6	3	3,7	1,8
Trabajador familiar sin remuneración en otras empresas	0	1	0,0	0,4
Jornalero o Peón	0	1	0,0	0,5
Otro	0	0	0,2	0,1

Fuente: Dane, Encuesta continua de hogares, www.dane.gov.co, datos correspondientes al trimestre octubre-diciembre. http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&task=category§ionid=19&id=74&Itemid=256.

Según la Encuesta de Hogares del DANE, la mayoría de la población tiene salarios muy bajos u obtiene ingresos precarios de sus actividades. Adicionalmente una proporción importante, que oscila con los ciclos económicos, no logra encontrar empleo, lo cual agrava aún más la situación de la población. En 2005 el 13,6% de la población económicamente activa del departamento se encontraba en situación de desempleo abierto y el departamento ocupaba el lugar 21 en tasa de desempleo. En este año se presentó una disminución importante, por cuanto en 2001 había sido de 14% y había alcanzado un máximo de 18,3% en 2003. La situación afecta en mayor proporción a las mujeres, cuya tasa de desempleo es de 17,9% en 2005 mientras que la de los hombres es de 10,8%. En la zona urbana la tasa de desempleo es 17,3% mientras que en la zona rural es 6,4%.

⁶⁰ Se dispuso de información para la totalidad del departamento solamente para el período 2002-2005. Para el área metropolitana de Bucaramanga se cuenta con información desde 1990.

En Pereira (**Risaralda**) en 2007 el 64,3% de las personas ocupadas eran empleados (particulares, públicos, de servicio doméstico, familiares sin remuneración y jornaleros), el 28,9% eran trabajadores por cuenta propia y el 3,7% patronos o empleadores.

CUADRO 19
ÁREA METROPOLITANA DE PEREIRA- DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN
OCUPADA SEGÚN POSICIÓN OCUPACIONAL 2001-2007
(Miles de personas)

Concepto	2001	2007	Participación 2001 (%)	Participación 2007 (%)
Ocupados Pereira	253	293	100,0	100,0
Empleado particular	116	154	45,8	52,7
Empleado del gobierno	17	18	6,7	6,3
Empleado doméstico	14	13	5,5	4,5
Cuenta propia	84	85	33,3	28,9
Patrón o empleador	14	11	5,4	3,7
Trab familiar sin remuneración	8	8	3,1	2,6
Trabajador familiar sin remuneración en otras empresas	0	1	0,0	0,2
Jornalero o Peón	0	3	0,0	1,0
Otro	0	0	0,1	0,0

Fuente: Dane, Encuesta continua de hogares, www.dane.gov.co, datos correspondientes al trimestre octubre-diciembre. http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&task=category§ionid=19&id=74&Itemid=256

En 2005 el 13,4% de la población económicamente activa del departamento se encontraba en situación de desempleo abierto y el departamento ocupaba el lugar 20 en tasa de desempleo. En este año se presentó una disminución importante, por cuanto en 2001 había sido de 16,5%. La situación afecta en mayor proporción a las mujeres, cuya tasa de desempleo es de 18,1% en 2005 mientras que la de los hombres es de 10,4%. En la zona urbana la tasa de desempleo es 15,3% mientras que en la zona rural es 9,0%.

Según el reporte de la Cámara de Comercio de Pereira correspondiente al primer trimestre de 2007, la tasa de desempleo era de 15,7% en el Área Metropolitana, a pesar de haberse recuperado la tasa de crecimiento económico, lo cual reflejaba un fenómeno de crecimiento sin generación de empleo; según la Cámara esto reflejaba un esfuerzo de los empresarios por aumentar la productividad y las incertidumbres frente al Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos⁶¹.

Pobreza e indigencia por ingresos

En 2005, según datos provisionales suministrados por el Departamento Nacional de Planeación, el 14,6% de la población de Santander se encontraba en situación de indigencia⁶², entendida como la incapacidad para adquirir una canasta de bienes que garantice los niveles de nutrición mínimos, y el 49% en situación de pobreza, entendida como la incapacidad para adquirir una canasta mínima de bienes y servicios. Los datos de población de la siguiente fueron elaborados con proyecciones de población, previas al censo de 2005. Si aplicáramos los porcentajes de indigencia y pobreza a la población de este censo (1.916.336 personas), encontraríamos que 279.200 santandereanos y santandereanas son indigentes (no logran la alimentación mínima requerida para una vida digna)⁶³ y que 938.813 son pobres (no les alcanza el dinero para una canasta básica que incluye no solamente alimentos). Es como si casi toda el área metropolitana (1 millón de habitantes en 2005) fuera pobre y toda Floridablanca fuera una ciudad de indigentes. Es evidente que el “modelo de desarrollo” de Santander no ha cumplido plenamente con su propósito de satisfacer las necesidades de la mayoría de su población.

⁶¹ Gobernación de Risaralda y Cámara de Comercio de Pereira, Coyuntura Económica, Primer Trimestre de 2007, documento en PDF, página 10. “Sin embargo, los alcances del crecimiento no se vieron compensados con mayores tasas de ocupación, presentándose la paradoja “crecimiento sin empleo”

⁶² Ingresos inferiores a los necesarios para adquirir la canasta de alimentos.

⁶³ El 8% de los hogares entrevistados en la Encuesta de Calidad de Vida de 2003 manifestó que por falta de dinero alguno de los miembros de la familia dejó de consumir las tres comidas uno o más días a la semana.

Adicionalmente hay que considerar que el límite de medición de la pobreza incluye en la categoría de “no-pobres” tanto personas sin propiedad alguna con ingresos precarios como a los dueños de las grandes fincas, fábricas y negocios del departamento⁶⁴.

CUADRO 20
CALDAS, RISARALDA, SANTANDER- INCIDENCIA DE LA POBREZA, 2002-2005

	Santander	Caldas	Risaralda	Total Nacional
Total Población 2002	2 014 590	1 133 791	976 964	42 417 884
% Indigentes (%)	16,9	17,8	10,9	21,8
% Pobres (%)	50,9	60,3	48,9	56,4
Total Población 2003	2 039 335	1 146 845	993 331	43 134 471
% Indigentes (%)	16,0	18,4	9,8	18,5
% Pobres (%)	50,9	60,9	48,7	53,9
Total Población 2004	2 063 450	1 159 778	1 009 555	43 851 805
% Indigentes (%)	14,5	20,2	11,4	18,6
% Pobres (%)	51,5	60,5	48,6	53,5
Total Población 2005	2 070 517	1 172 488	1 025 573	44 443 103
% Indigentes (%)	14,6	15,6	10,5	15,7
% Pobres (%)	49,0	57,3	45,7	49,7

Fuente: cálculos de la Misión para la Erradicación de la Pobreza y la Desigualdad MERPD, con base en datos de la Dirección de Desarrollo Social del Departamento Nacional de Planeación.

En 1997 el nivel de pobreza en Santander era de 44,2% lo que significa que durante la última década aumentó la pobreza en casi 5 puntos; la indigencia por su parte disminuyó al pasar de 18% a 15%. Santander ocupa el 7° lugar en nivel de pobreza por ingresos, superada por Bogotá, que tiene la menor proporción, Valle, Meta, Quindío, Risaralda y Atlántico. Entre 2002 y 2005 se presentó una reducción de alrededor de 2 puntos porcentuales en la pobreza. En cuanto a indigencia ocupa el 8° lugar, siendo superado por Bogotá, Valle, Risaralda, Atlántico, Quindío, Meta y Bolívar.

En el año 2005 el 15,6% de la población de **Caldas** se encontraba en situación de indigencia y el 57,3% en situación de pobreza⁶⁵. Si aplicáramos los porcentajes de indigencia y pobreza a la población de Caldas según el Censo 2005 (908.841 personas), encontraríamos que 141.416 caldenses son indigentes (no logran la alimentación mínima requerida para una vida digna) y que 521.129 son pobres (no les alcanza el dinero para una canasta básica que incluye no solamente alimentos). Es como si casi toda Manizales más La Dorada, Chinchiná y Villamaría fueran municipios habitados solo por pobres, y toda La Dorada más Chinchiná fueran ciudades de indigentes.

En 1997, Caldas tenía 54,9% de pobreza y 16,7% de indigencia, indicadores que se deterioran hacia el final de la década pero comienzan a descender desde el año 2000; sin embargo, todavía en 2005 no se había regresado al nivel de pobreza de 1997, aunque la indigencia había cedido dos puntos. Caldas ocupaba en 2005 el 14° lugar en nivel de pobreza por ingresos, superada por Bogotá, que tiene la menor proporción, Valle, Meta, Quindío, Risaralda y Atlántico, entre otros departamentos. Entre 2002 y 2005 se presentó una reducción de alrededor de 3 puntos porcentuales en la pobreza. En cuanto a indigencia ocupa el 10° lugar.

En 2005, según datos provisionales suministrados por el Departamento Nacional de Planeación, el 10,5% de la población de **Risaralda** se encontraba en situación de indigencia y el 45,7% en situación de pobreza. Los datos de población de la tabla siguiente fueron elaborados con proyecciones de población, previas al censo de 2005. Si aplicáramos los porcentajes de indigencia y pobreza a la población de este censo

⁶⁴ En el año 2003, el 67% de los hogares entrevistados en la Encuesta de Calidad de Vida se consideraba pobre. El 41,5% consideraba que sus ingresos no alcanzaba para cubrir los gastos mínimos, el 50% que le alcanzaba para cubrir apenas los gastos mínimos; solamente el 8% señaló que con su ingreso cubría más que los gastos mínimos.

⁶⁵ Esta situación se presenta también en la población cafetera. Al analizar la situación en el período 1993-1997, “lo más preocupante se refiere a los niveles de pobreza y miseria en esta región. Los resultados permiten ver que 28.7% de los hogares cafeteros en Caldas se encontraba en condiciones de pobreza y más del 10.0% en situación de miseria. En general, los hogares de los municipios cafeteros del oriente del Departamento presentaron niveles de miseria superiores al total, correspondiendo los mayores porcentajes a aquellas regiones en donde se evidencia un deterioro del orden público, especialmente el municipio de Samaná con un porcentaje de miseria del 21.7%.” (Banco de la República, 2003:32).

(863.663 personas), encontraríamos que 91.030 risaraldenses son indigentes (no logran la alimentación mínima requerida para una vida digna) y que 394.867 son pobres (no les alcanza el dinero para una canasta básica que incluye no solamente alimentos). Es como si casi toda Pereira estuviera habitada solo por pobres y toda Santa Rosa fuera un municipio de indigentes. Es evidente que el (modelo de desarrollo) de Risaralda tampoco ha cumplido plenamente con su propósito de satisfacer las necesidades de la mayoría de su población.

En 1997, el nivel de pobreza era de 45,2% y el de miseria de 16%, lo cual indica que en este período la pobreza se mantuvo igual en términos relativos (había aumentado bastante a finales de la década y luego comenzó a disminuir), pero se ha logrado un descenso importante en la indigencia. Risaralda ocupaba en 2005 el 5° lugar en nivel de pobreza por ingresos, superada por Bogotá, que tiene la menor proporción, Valle, Meta y Quindío. Entre 2002 y 2005 se presentó una reducción de alrededor de 3 puntos porcentuales en la pobreza. En cuanto a indigencia ocupa el 3er lugar, después de Bogotá y Valle, lo que indica que en términos comparativos se encuentra mucho mejor que la mayoría de departamentos.

Estas cifras muestran que el departamento con menor nivel de crecimiento económico de los tres considerados tiene niveles de pobreza y miseria más bajos; igualmente se observa que Santander, aunque ocupa uno de los primeros lugares en ingreso por habitante, se encuentra en el puesto 14 entre niveles de pobreza, evidenciando cómo el crecimiento económico no se ha traducido en mayores ingresos para la mayor parte de la población.

Índice de Desarrollo Humano

Sin embargo, de acuerdo con los datos disponibles, **Santander** ocupó en 2005 el segundo lugar en cuanto a desarrollo humano departamental con un puntaje de 0,80; el primer lugar fue para Bogotá con 0,83 y luego le siguieron con un puntaje muy similar de 0,79 los departamentos de Valle, Antioquia, Atlántico y Cundinamarca. El promedio nacional fue de 0,78. Entre 1990 y 1996 el departamento había descendido del 3° al 5° puesto, pero se recuperó en los últimos años, como consecuencia principalmente del mayor incremento en el PIB.

CUADRO 21
EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO 1990-2005

Departamento	1990		1996		2000		2005	
	Valor	Puesto	Valor	Puesto	Valor	Puesto	Valor	Puesto
Caldas	0,698	13	0,755	14	0,745	10	0,77	10
Risaralda	0,700	11	0,770	8	0,745	10	0,77	9
Santander	0,723	3	0,785	5	0,768	5	0,80	2
Bogotá	0,768	1	0,836	1	0,813	1	0,83	1
País	0,711		0,775		0,764		0,78	

Fuente: Dirección de Desarrollo Social, Departamento Nacional de Planeación.

En PIB obtuvo también el segundo lugar, con apenas una ligera diferencia con Bogotá y algo mayor con los siguientes departamentos; en esperanza de vida obtuvo el 9° lugar, con un puntaje de 0,79; el departamento con mayor puntaje obtuvo 0,82. En logro educativo obtuvo el 8° lugar, con un puntaje de 0,86, frente a un máximo de 0,91. El segundo lugar en el indicador total se debe principalmente a su buen desempeño) en el producto interno bruto. A pesar de no tener tan buenos resultados comparativos en esperanza de vida y logro educativo, el mucho mayor crecimiento del PIB empujó el indicador total.

Caldas ocupó en 2005 el décimo lugar en cuanto a desarrollo humano departamental con un puntaje de 0,77. El promedio nacional fue de 0,78. En 1990 había ocupado el puesto 13 y en 1996 el puesto 14, pero desde 2000 descendió al lugar 10°, lo que indica un mejoramiento relativo.

En indicador de PIB obtuvo octavo lugar, con 0,68 puntos, frente a 0,75 de Bogotá y 0,74 de Santander, y por debajo del promedio nacional que fue de 0,70; en esperanza de vida obtuvo el 12° lugar, con un puntaje de 0,79, empatado con Santander y Huila, el departamento con mayor puntaje obtuvo 0,82. En índice de logro educativo obtuvo el 11° lugar, con un puntaje de 0,85, frente a un máximo de 0,91. En general Caldas se encuentra ligeramente por debajo del promedio nacional.

La revisión de los tres componentes del índice muestran que en esperanza de vida el departamento ha tenido un mejoramiento, pasando del lugar 14 en 1990 al puesto 12 en 2005, pero en logro educativo tuvo un descenso importante, ya que cayó del puesto 6 en 1990 al puesto 11 en 2005, aunque se produce un mejoramiento absoluto, su desempeño fue inferior al de muchos otros departamentos. El mejoramiento agregado se debe principalmente al desempeño en el PIB, pero este se concentra en el período 2000-2005; en efecto, entre 1990 y 2000 se había mantenido en el puesto 12 en comparación con los demás departamentos, pero para 2005 asciende al 8° lugar⁶⁶.

Risaralda ocupó en 2005 el noveno lugar en cuanto a desarrollo humano departamental con un puntaje de 0,77. El promedio nacional fue de 0,78. En 1990 el departamento ocupó el puesto 11 con un valor de 0,70, también por debajo del promedio nacional de 0,711. Esto indica que durante este período mejoró en cuanto a su posición relativa. Sin embargo, Risaralda tiene el mismo valor de IDH en 1996 que en 2005.

En PIB obtuvo el puesto 15, con 0,65 puntos frente a 0,75 de Bogotá y 0,74 de Santander, y por debajo del promedio nacional de 0,70; en esperanza de vida obtuvo el 7° lugar, con un puntaje de 0,81, el departamento con mayor puntaje obtuvo 0,82. En índice de logro educativo obtuvo el 6° lugar, con un puntaje de 0,86, frente a un máximo de 0,91. En general Risaralda se encuentra por debajo del promedio nacional y no evidencia un buen desempeño en materia de desarrollo humano.

La revisión de los tres componentes del Índice muestra que Risaralda mejora entre 1990 y 1996, pero a partir de este año se estanca y pierde puestos en comparación con otros departamentos; sin embargo, en esperanza de vida mejora sustancialmente durante todo el período y pasa del puesto 17 al 7; en logro educativo empeora bastante en 2000 pero mejora en 2005, perdiendo un puesto con relación a 1990. El mal desempeño se debe fundamentalmente al comportamiento del PIB, dado que comienza en 1990 con el puesto 9, y empeora en términos relativos, llegando a ocupar el puesto 15 en 2005. El peor desempeño se produce entre 2000 y 2005.

Pobreza según necesidades básicas insatisfechas -NBI

Según el Censo 2005 **Santander** tiene un nivel de pobreza por NBI de 19,4%, cifra inferior al promedio nacional de 25,8%, pero superior a Bogotá con 9,1 y a Valle del Cauca con 14,8%, que ocupan los dos primeros lugares. Santander ocupa el puesto 7, por debajo de los dos anteriores más Quindío, Risaralda, Caldas y Cundinamarca. En el año 1985 ocupaba el octavo lugar, con un valor de 43,6% y en 1993 había disminuido a 31,7%.

En términos de mejoramiento relativo el departamento ocupó el cuarto lugar entre 1985 y 1993 en cuanto a disminución de la pobreza, siendo superado solamente por Cundinamarca, Bogotá y Boyacá; la tasa absoluta de disminución fue de 12 puntos y la disminución anual de 3,97% frente a un promedio nacional de 2,74%. Entre 1993 y 2005 ocupó el lugar 11° en disminución anual de la pobreza, pero aún así tuvo una tasa de mejoramiento superior al promedio nacional, de 4,0% anual frente a 2,7%. Con relación a Bogotá, Santander redujo la distancia absoluta entre 1985 a 2005 de 20 puntos a 10, pero en términos relativos se mantuvo igual, dado que Bogotá tuvo una tasa de mejoramiento superior.

⁶⁶ Para el Informe de Desarrollo Humano del Eje Cafetero, se trató de una década perdida entre 1993 y 2002: “De acuerdo con las estimaciones efectuadas, el valor del IDH en los departamentos del Eje Cafetero en el último año de análisis (2002) fue prácticamente igual al que obtuvo cada uno en el primero (1993), lo que sugiere una década perdida en términos de las tres capacidades que promueve el desarrollo humano: tener una vida larga y saludable, poseer conocimientos y poder acceder a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente. Los logros que se habían conseguido entre 1993 y 1997 (especialmente, en la tercera capacidad) se perdieron entre el último año y el 2000. El comportamiento de los precios del café fue determinante en la evolución del IDH, a través de su incidencia en el PIB per cápita.” (PNUD, 2007:51). Para la gran mayoría de municipios de la región se trató también de una década perdida. De los 51 municipios del eje cafetero, 24 tuvieron un IDH inferior en 2002 al de 1993, situación en la que se encuentran 11 municipios de Caldas (sobre un total de 27). De otra parte, parecería que desde 1997 se ha producido un proceso de divergencia en el nivel de desarrollo humano, debida principalmente a las diferencias en el producto por habitante. Las diferencias entre municipios van desde valores superiores a 0,75 en el caso de Manizales y Pereira, que ocupan los dos primeros lugares, a valores alrededor de 0,60 en los municipios de Pueblo Rico, Samaná, Mistrató, Quinchía y Marulanda. Para el IDH del eje cafetero, las variables que más inciden son la ruralidad y la distancia a las ciudades capitales; en particular, la mayor incidencia se encuentra en el comportamiento de los precios del café, dado que la dependencia de buena parte de los municipios es muy elevada en relación con este producto.

La situación por municipios muestra grandes diferencias; en un extremo, Floridablanca (9,4), San Gil (11,2) y Bucaramanga (11,3) tienen niveles de pobreza bajos en 2005, similares a los de Bogotá; pero 13 municipios todavía tienen niveles de pobreza superiores al 50%, siendo el caso extremo Macaravita con 69% en situación de pobreza según NBI. Algunos municipios han tenido un desempeño notable en la reducción de la pobreza, con tasas totales de reducción superiores al 30% entre 1993 y 2005, pero 21 sobre un total de 87 tuvieron tasas inferiores al 10% de reducción; en incluso 9 de ellos aumentaron su nivel de pobreza. Un municipio con alto nivel de ingresos como Barrancabermeja tiene todavía niveles de pobreza por NBI de 22%, cifra incomprensible considerando la magnitud de recursos fiscales disponibles y la presencia de la industria de refinación de petróleo en su territorio. Además entre 1993 y 2005 disminuyó apenas de 29% a 22%, un desempeño bajo en comparación con los municipios del país (ocupa el lugar 431) y del propio departamento, donde ocupa el puesto 44 entre 86. Un número importante de municipios sin la riqueza del petróleo y su refinación, logró reducir la pobreza por NBI en proporciones mayores en un período en el cual la producción económica de Barrancabermeja tuvo un crecimiento excepcional.

Según el Censo 2005 **Caldas** tiene un nivel de pobreza por NBI de 15,7% cifra inferior al promedio nacional de 25,8%, pero superior a Bogotá con 9,1%, a Valle del Cauca con 14,8%, y Risaralda con 15,1% que ocupan los tres primeros lugares. Caldas ocupa el puesto 4. En el año 1985 ocupaba el quinto lugar (superado también por Quindío), con 34,3% (el promedio nacional era de 45%) y en 1993 había disminuido a 28,9%.

En términos de mejoramiento relativo, el departamento ocupó el 13° lugar entre 1985 y 1993 en cuanto a disminución de la pobreza, mostrando un desempeño mediocre en este período; la tasa absoluta de disminución fue de 5,5 puntos, y la disminución anual de 2,1% frente a un promedio nacional de 2,7%. Sin embargo, mejoró bastante entre 1993 y 2005, ocupando el 2° lugar en disminución anual de la pobreza, superado sólo por Bogotá. En el período 1985 a 2005 obtuvo el 8° lugar en disminución de la pobreza por NBI. Con relación a Bogotá, Caldas redujo la distancia absoluta entre 1985 a 2005, de 10,8 puntos a 5,5, pero en términos relativos aumentó la diferencia por cuanto Bogotá tuvo una tasa de mejoramiento superior.

La situación por municipios muestra grandes diferencias; en un extremo Manizales (9,7%) y Villamaría (11,3%) tienen niveles de pobreza bajos en 2005, similares a los de Bogotá, pero 4 municipios tienen niveles superiores al 30%. El peor municipio en este indicador es Norcasia con 37%. Sin embargo, en comparación con otros departamentos del país, la mayoría de municipios ha logrado disminuir la pobreza y no se encuentran casos extremos ni municipios por encima del 50% en este indicador. Algunos municipios han tenido un desempeño notable en la reducción de la pobreza; entre 1993 y 2005 Riosucio la redujo del 68% al 24%, una disminución relativa de 65%, la más alta del departamento y la cuarta mayor en todo el país. Quince municipios tienen reducciones iguales o superiores al 30% en total durante el período. Los municipios que tuvieron peor desempeño fueron Marmato, Filadelfia y La Dorada, que la redujeron en menos de 5 puntos porcentuales. Considerando solamente las zonas rurales, 23 municipios tienen niveles de NBI alrededor del 30%, y cuatro de ellos por encima del 40%, siendo los peores casos Victoria y Norcasia con cerca de 65%. Nuevamente se observa que la situación rural es bastante homogénea, con niveles de pobreza similares.

Según el Censo 2005 **Risaralda** tiene un nivel de pobreza por NBI de 15,1% cifra inferior al promedio nacional de 25,8%, pero superior a Bogotá con 9,1%, y Valle del Cauca con 14,8% que ocupan los dos primeros lugares. Risaralda ocupa el puesto 3. En el año 1985 ocupaba el cuarto lugar (superado también por Quindío), con un valor de 33,5% (el promedio nacional era de 45%) y en 1993 había disminuido a 26,7%.

En términos de mejoramiento relativo el departamento ocupó el 9° lugar entre 1985 y 1993 en cuanto a disminución de la pobreza, mostrando un desempeño regular en este período; la tasa absoluta de disminución fue de 6,8 puntos y la disminución anual de 2,8% frente a un promedio nacional similar. Sin embargo, mejoró bastante entre 1993 y 2005, ocupando el 5° lugar en disminución anual de la pobreza. En el período 1985 a 2005 obtuvo el 5° lugar en disminución de la pobreza por NBI. Con relación a Bogotá, Risaralda redujo la distancia absoluta entre 1985 a 2005 de 10 puntos a 6, pero en términos relativos aumentó la diferencia por cuanto Bogotá tuvo una tasa de mejoramiento superior.

La situación por municipios muestra diferencias importantes, aunque la situación es mucho mejor en comparación con otros departamentos; en un extremo Dosquebradas (11,4%) y Pereira (13,9%) tienen niveles de pobreza bajos en 2005, similares a los de Bogotá, pero 2 municipios tienen niveles superiores al 40%, mientras que los 9 restantes se ubican entre 20% y 30%. El peor municipio en este indicador es Pueblo Rico con 52,9%. Algunos municipios han tenido un desempeño notable en la reducción de la pobreza, como Pereira, Dosquebradas, La Celia y Quinchía, con tasas de disminución superiores al 30%; los municipios que tuvieron peor desempeño fueron Puerto Rico, Apía, Marsella y Balboa, que redujeron la pobreza en 6 o menos puntos porcentuales.

Con relación a NBI los datos muestran que Santander, a pesar de tener una mayor tasa de crecimiento económico y un mayor IDH, tuvo un desempeño inferior a Caldas y Risaralda en la reducción de pobreza por NBI entre 1993 y 2005. Esta situación está asociada al mejoramiento en coberturas y calidad de los servicios sociales y públicos, con énfasis en educación, salud, agua potable y saneamiento básico, vivienda y atención de poblaciones vulnerables, sectores que han recibido mayor atención por parte de la política pública.

IV. Políticas de promoción del desarrollo económico local

Los resultados observados en cuanto al crecimiento económico y el desarrollo de los tres departamentos muestran en su conjunto una situación mediocre. La información disponible evidencia que las políticas públicas han tenido un cierto impacto en la reducción de la pobreza por necesidades básicas insatisfechas, mediante el incremento del acceso de la población más pobre a servicios como educación, salud, acueducto y alcantarillado, lo cual es un resultado de las decisiones constitucionales y legales de asignar un monto creciente de recursos a estos sectores y de otorgar un papel más importante a departamentos y municipios mediante el proceso de descentralización territorial. Por el contrario, los resultados han sido precarios con relación a la generación de empleo y el mejoramiento de los ingresos de la población y con respecto a la redistribución del ingreso.

Se han realizado numerosas iniciativas en los tres departamentos por entidades nacionales, los departamentos, los municipios, ONG y la cooperación internacional. Sin embargo no es posible establecer con claridad la existencia de un impacto significativo de dichas acciones en la creación o consolidación de actividades productivas en magnitud considerable, con la excepción de ciertos sectores agrícola como el caucho, el cacao y la palma africana. En buena medida esto se debe a deficiencias en los sistemas de información y evaluación disponibles; pero las entrevistas realizadas tampoco permitieron identificar experiencias exitosas con impacto significativo. De otra parte los recursos destinados a estas actividades no son muy grandes, y en el caso de las entidades territoriales representan una proporción muy baja dentro de sus presupuestos.

Las iniciativas nacionales muestran problemas de continuidad y compromiso político; en algún momento los planes exportadores y las Comisiones Asesoras Regionales de Comercio Exterior -CARCE- recibieron especial atención del Ministro correspondiente, pero luego pierden

importancia y atención; algo similar ha ocurrido con las agendas de ciencia y tecnología. Estas dos iniciativas son luego incorporadas en la figura de las Comisiones regionales de competitividad y de la Agenda interna, que aparecen como un nuevo comienzo de las iniciativas anteriores.

Los principales rasgos observados en la revisión de la experiencia de estos tres departamentos son los siguientes:

- Deficiencias en la planeación y la información disponible que impiden conocer el conjunto de las intervenciones realizadas por los distintos actores (nacionales, territoriales, ONG, cooperación internacional) y, principalmente, los resultados e impactos de las intervenciones;
- Iniciativas diversas y dispersas sin continuidad y resultados, con énfasis en aspectos transversales;
- Poca coordinación; y
- Planes de desarrollo sin línea de base y metas precisas con gran dispersión de recursos.

A. Deficiencias en la información disponible

En términos generales no se encontró adecuada información sobre los objetivos, metas y resultados de producto e impacto de las intervenciones dirigidas a estimular el desarrollo económico territorial en los tres departamentos. No fue posible encontrar en ninguno de ellos un documento, reciente o histórico, que presentara en forma organizada el conjunto de las acciones de los tres niveles de gobierno y de ONG, gremios y la cooperación internacional. Este vacío es un problema central por cuanto resulta imposible conocer la participación relativa de cada uno de ellos y solamente pueden plantearse hipótesis o afirmaciones sustentadas en datos parciales.

Tampoco fue posible encontrar informes de impacto de las intervenciones en aspectos básicos como el empleo, el ingreso, las exportaciones o la innovación; en los planes de los departamentos y ciudades capitales en la mayoría de casos se formulan metas de producto pero principalmente de gestión y los informes son una relación, bastante amplia en algunos casos, de acciones realizadas sin presentar el vínculo con los impactos alcanzados. Las carencias de información se observan en el ciclo de las políticas públicas, dado que no hay líneas de base con indicadores verificables, no se formulan metas comprobables y por tanto es prácticamente imposible evidenciar si se obtienen resultados en promoción del desarrollo económico local.

B. Iniciativas dispersas sin continuidad

En los tres departamentos se han adelantado acciones de promoción del desarrollo económico local desde 1990 las cuales en buena medida han respondido a iniciativas de entidades nacionales. Se observa poca continuidad de muchas de estas acciones, énfasis en actividades de planeación y prospectiva que no se concretan en resultados, lo cual genera una sensación de repetición y produce cansancio y desilusión en muchos de los agentes participantes, dado que en muchos casos los ejercicios han convocado a un número elevado de personas e instituciones.

En Santander desde 1990 se han hecho varios esfuerzos de coordinación institucional y de planificación estratégica vinculados al fomento de la actividad productiva en el departamento. Se destacan entre estos esfuerzos, los siguientes:

- El estudio de Monitor para la Cámara de Comercio de Bucaramanga realizado en 1994 sobre la competitividad de la ciudad.
- El estudio (de Araujo, Ibarra y asociados) sobre las perspectivas de la ciudad con respecto al proceso de apertura.
- El Plan estratégico metropolitano

- El proyecto de Bucaramanga Ciudad Tecnopolis
- El Plan estratégico exportador
- El plan estratégico del departamento.

Debido a estas iniciativas, Bucaramanga fue objeto de análisis por parte de la CEPAL hace algunos años y se elaboró un texto documentando la experiencia (Vargas y Prieto, 2001). Este estudio realizado en el año 2000 destacó la experiencia de Bucaramanga como un caso muy positivo de alianzas entre el sector público y privado⁶⁷ para la promoción del desarrollo económico y en particular los esfuerzos en materia de ciencia y tecnología, en el marco de un proyecto denominado Bucaramanga, Tecnópolis de los Andes⁶⁸. Ocho años después, no existe este proyecto y algunos actores relevantes en la ciudad ni siquiera lo recuerdan. Esto es un ejemplo del ciclo de iniciativas de promoción de desarrollo económico local que surgen por el interés de algún gobierno en particular y rápidamente desaparecen.

RECUADRO 1 **SANTANDER: INICIATIVAS INSTITUCIONALES DE PROMOCIÓN** **DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL**

En el caso del área metropolitana de Bucaramanga, se creó hace unos años la Corporación para la Planeación del Área –CORPLAN– aparentemente promovida por la gobernación de Santander, que adelantó un ejercicio de planeación estratégica que convocó a muy diversos actores. Esta corporación tuvo dentro de sus temas principales el desarrollo económico, pero desapareció y fue transformada en la Agencia de Desarrollo Local Metropolitana –ADEL-. El Área Metropolitana de Bucaramanga incluye dentro de sus objetivos en el área socioeconómica la elaboración del plan prospectivo del área, la revisión del plan de desarrollo y la dotación de una central de información socioeconómica. En la página web de la entidad se habla de la ciudad Tecnópolis y se presenta una definición, pero no se mencionan proyectos concretos en la materia. Se menciona la existencia de una Corporación denominada Bucaramanga Tecnópolis, ciudad digital, pero no se encontró información sobre su funcionamiento <http://www.amb.gov.co/seccion.asp?CODIGO=15&area=1>

El departamento tuvo un Centro de Estudios Regionales en la Universidad Industrial de Santander que desapareció. Fue creado en 1983, con apoyo del Plan Nacional de Rehabilitación de la Presidencia de la República con el propósito de desarrollar investigaciones sobre el desarrollo regional y de apoyar a los territorios. Posteriormente la Universidad suspendió el apoyo financiero y se fue convirtiendo en una entidad de consultoría, con mucho énfasis en elaboración de planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, con lo cual perdió su propósito original.

Fuente: Maldonado, Alberto, Experiencia del Departamento de Santander, 2008

Adicionalmente, como producto de los distintos esfuerzos, el departamento cuenta con una experiencia acumulada y con una institucionalidad en diversos aspectos: centros de desarrollo productivo⁶⁹, centros de desarrollo tecnológico, manejo de información, etc.

En Caldas también se han adelantado diversos esfuerzos desde 1990, dentro de los cuales se destacan: El Consejo Asesor Regional de Comercio Exterior (CARCE) de Caldas y la elaboración del Plan Estratégico Exportador; la agenda de competitividad; la agenda de ciencia y tecnología; los planes estratégicos de largo plazo del departamento y la ciudad de Manizales; la identificación de sectores estratégicos del departamento; la identificación de clusters; el Informe Regional de Desarrollo Humano; el proyecto eco-región y la red de universidades públicas del eje cafetero Alma Mater.

Una de las líneas de trabajo con mayor continuidad para la promoción de la competitividad del departamento ha sido la Mesa de Ciencia y Tecnología de Caldas⁷⁰, que surgió como una iniciativa a partir del Plan Estratégico Exportador Regional – PEER, presentado por el CARCE al ministerio de Comercio

⁶⁷ El documento afirma que la experiencia de Bucaramanga “muestra la importancia de la formación de alianzas estratégicas entre los actores locales para lograr mejoras en la competitividad y el desarrollo territorial” pero no presenta ninguna información sobre dichas mejoras y cambios.

⁶⁸ En una de las entrevistas se planteó que la iniciativa de ciudad Tecnópolis surgió a partir de una tesis universitaria y las propuestas fueron acogidas e impulsadas por la gobernación en 1996-1997, y luego por la ciudad. Se realizó un proceso con participación de muchas personas y se impulsó Neomundo (una especie de parque científico pedagógico como Maloka en Bogotá), el Parque Tecnológico de Guatiguará, que no ha funcionado adecuadamente y el enfoque de ciudad digital.

⁶⁹ Operan cuatro centros de desarrollo productivo: joyería, calzado, confecciones y alimentos. El CDP del calzado estaba inactivo y durante 2007 se hicieron esfuerzos por reactivarlo.

⁷⁰ Agenda Regional de Ciencia y Tecnología de Caldas (2004).

Exterior en 2001. Con apoyo de Colciencias ejecutó un proyecto orientado a formular la agenda de ciencia y tecnología, mediante contrato con la Gobernación de Caldas suscrito en diciembre de 2002, y la participación de la Cámara de Comercio de Manizales, Infi-Manizales e Infi-Caldas. Este proyecto trabajó en forma articulada con otras iniciativas de desarrollo regional⁷¹ y buscó dar respuesta a un viejo⁷² propósito de la región. Igualmente, la formulación de la agenda de ciencia y tecnología se vinculó a la elaboración del plan de desarrollo departamental para el período 2004-2007.

RECUADRO 2 MAPA INSTITUCIONAL DE CALDAS

Aunque en Manizales opera un conjunto amplio de instituciones relacionadas con el desarrollo regional, no se cuenta con suficiente y adecuada información sobre sus actividades.¹ Esta situación fue identificada como un problema, por parte de la Cámara de Comercio de Manizales, para avanzar en la formulación y puesta en marcha de una estrategia de desarrollo local, razón por la cual se hizo un esfuerzo por hacer el inventario de las instituciones que trabajan en Manizales por el desarrollo regional. El documento presenta información y comentarios interesantes, aunque realmente no contiene un inventario detallado.

En el sector público se identificaron 85 instituciones y 101 agentes sociales, en las tres ramas del poder público; destaca la necesidad de establecer un contacto permanente con el Congreso de la República. Menciona igualmente que en la ciudad opera un número considerable de instituciones nacionales, “con las cuales se debe realizar un trabajo sectorial coordinado”, pero no presenta la lista de entidades y se limita a mencionar algunas, como el SENA.

En el sector académico se identificaron 13 instituciones y 17 agentes sociales, lo cual se considera una fortaleza por cuanto ofrece un recurso importante de profesores e investigadores, a pesar de no estar suficientemente vinculado a los sectores productivos.² Se cuenta además con dos centros de investigación impulsados por el sector cafetero, CENICAFÉ y el CRECE.

En el sector financiero se identificaron 53 instituciones y 30 agentes sociales, en el sector productivo 11 gremios y 7 agentes sociales; el gremio más importante es el Comité de Cafeteros de Caldas y se destacan también el Comité Intergremial, la ANDI y CAMACOL.

En cooperación internacional se identificaron 2 instituciones y 2 agentes sociales. Adicionalmente se identificaron 65 instituciones y 95 agentes sociales en otros sectores de apoyo al desarrollo.

Fuente: Cámara de Comercio de Manizales, Mapa institucional de Manizales, Actores del Desarrollo Regional, documento en Word, sin fecha.

La formulación de la agenda de ciencia y tecnología reconoció la necesidad de vincularse a los propósitos y metas específicas del desarrollo económico, de forma que se pudiera pasar de los discursos generales⁷³ a acciones particulares adecuadas a las características del departamento; igualmente reconoció que existía una gran desarticulación entre los diferentes agentes y la ausencia de un efectivo sistema regional de ciencia y tecnología⁷⁴.

⁷¹ Este ejercicio trabajó integradamente con otras agendas y procesos regionales tales como la Agenda de Competitividad para Caldas, Agenda de Desarrollo Sostenible, Observatorio de Indicadores de Ciencia y Tecnología, Distritos Agroindustriales, Plan Decenal de Educación, Ecorregión Estratégica del Eje Cafetero, Manizales Eje del Conocimiento, entre otras. El proceso de formulación de la Agenda Regional de Ciencia, Tecnología e Innovación de Caldas, fue integrado en el proceso de formulación del Plan Departamental de Desarrollo 2004-2008, lo cual le da mayor garantía, no solo de construcción de consensos, sino de inclusión en las políticas departamentales y quizás de algunos municipios.

⁷² Desde 1991 (Caldas siglo XXI) se planteaba la necesidad de integrar al departamento al mundo científico-tecnológico; sin embargo, una de las debilidades encontradas es la falta de capacidad de los establecimientos para relacionarse con el entorno tecnológico (Documento Contexto y capacidades científicas y tecnológicas...), que muestra la poca apropiación del sistema de innovación en la región. Resulta preocupante lo detectado en ese mismo documento sobre la pérdida de la capacidad innovadora del empresariado local en los últimos años. (Agenda regional de ciencia y tecnología, 2004:15).

⁷³ Sobre la base de los documentos se puede afirmar, que hay una tendencia general a considerar los conceptos de Desarrollo Endógeno y Competitividad Sistémica como fundamentos para proponer modelos de desarrollo socio – económico regional y departamental, esto es, tener una “visión de desarrollo”, cuya expresión derivada de los mismos documentos puede aplicarse a cualquier territorio. Podría decirse que son visiones de orden conceptual y no dan cuenta de la diferenciación o especificidad o especialización que debería tener el Departamento de Caldas en un futuro previsible. (Agenda regional de ciencia y tecnología, 2004:15).

⁷⁴ Los anteriores aspectos demuestran la carencia de un verdadero Sistema Regional de Ciencia, Tecnología e Innovación en nuestro departamento. (Agenda regional de ciencia y tecnología, 2004:15).

RECUADRO 3 CARCE Y PLAN EXPORTADOR

Los CARCE fueron creados por decreto 2350 de 1991. El CARCE de Caldas fue creado en octubre de 2000 y está conformado por el Comité de Cafeteros departamental, Andi Seccional Manizales, Bancolombia, Universidad Autónoma de Manizales, Gobernación de Caldas, CENICAFE, Alcaldía de Manizales, Prometálicos, Procal, Formas Modulares, Infimanizales, CRECE, Plastigoma, Comité Intergremial de Caldas, SENA, Toptec, SAI, Acopi Caldas, DIAN, Cámara de Comercio de Manizales, Cámara de Comercio de Chinchiná, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Universidad de Manizales.

El Carce elaboró el Plan Estratégico Exportador del Departamento que tiene los siguientes objetivos y estrategias:

- Aumentar y diversificar la oferta exportable de bienes y servicios de Caldas en función de la demanda mundial.
- Incentivas y potencializar la inversión extranjera en la región para fomentar directa o indirectamente las exportaciones.
- Aumentar la productividad empresarial y hacer competitiva la actividad exportadora.
- Concertar e integrar la actividad exportadora
- Desarrollar y fomentar una cultura exportadora
- Uno de los entrevistados en la secretaría de planeación de Caldas señaló que los CARCE tuvieron impulso durante el período de la Ministra Martha Lucía Ramírez, pero luego perdieron fuerza; en sus palabras, los CARCE son unos “costureros”.

Fuente: Ministerio de Comercio Exterior, Estructura productiva y de comercio exterior del departamento de Caldas, Bogotá, mayo de 2004.

En **Risaralda** se han hecho varios esfuerzos de coordinación institucional, de diagnóstico y de planificación estratégica vinculados al fomento de la actividad productiva en el departamento. Se destacan dentro de estos esfuerzos los siguientes⁷⁵: Estudio de Competitividad de Risaralda (1997); Políticas Metropolitanas – Plan Estratégico Metropolitano (1998); Visión Risaralda 2017 (2000); Encadenamientos productivos y empleo Risaralda–Eje Cafetero (2001); Acuerdos de competitividad sectoriales nacionales – regionales (2003); Proyecto Ecoregión (2003); Caracterización de la Oferta Exportable Risaralda – Eje Cafetero (2003); Plan Estratégico Exportador (2003); Ejes Temáticos para el Desarrollo (2003); Informe de Desarrollo Humano Risaralda – Eje Cafetero (2004); Agenda Prospectiva de Ciencia y Tecnología (2004); Planes de Desarrollo (departamental y municipales).

Buena parte de estas iniciativas se han inspirado en los enfoques de desarrollo endógeno y de desarrollo local que promueven un papel protagónico para los territorios y sus aparatos estatales. El discurso del desarrollo regional participativo ha tenido eco entre planificadores y académicos de la región, e incluso de algunos alcaldes y gobernadores que han incluido dentro de sus planes de desarrollo metas y programas en materia de ciencia y tecnología, de fomento a la exportaciones y de alianzas entre el sector público y el sector privado. Sin embargo, muchas de estas experiencias no han pasado del nivel de visiones y planes generales, y las ejecutadas no han mostrado resultados y en muchos casos se han desmontado con el cambio de las administraciones.

Una de las iniciativas nacionales con mayor trayectoria es la conformación del Consejo Asesor de Comercio Exterior de Risaralda, una de cuyas tareas principales es la formulación de un Plan Estratégico Exportador, mediante alianzas con todos los actores que promueven el desarrollo económico de la región. Este es quizá el antecedente más estructurado de la Comisión Regional de Competitividad. Los objetivos y estrategias del Plan se presentan en la siguiente tabla; sin embargo, no fue posible encontrar un informe de evaluación de resultados que permitiera determinar en qué medida se han alcanzado las metas propuestas.

⁷⁵ Esta relación de iniciativas se tomó de una presentación sobre la agenda interna realizada por la Gobernación de Risaralda el 7 de marzo de 2005, documento en formato Power Point.

CUADRO 22

RISARALDA- PLAN ESTRATÉGICO EXPORTADOR REGIONAL- OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

-
- Objetivo 1 Promover acciones de orden institucional, académico y empresarial para generar cultura exportadora en la región.
1. Diseñar y apoyar programas de desarrollo empresarial.
 2. Crear un sistema de comunicación que promueva la cultura exportadora.
 3. Desarrollar y fomentar programas de capacitación en formación empresarial y exportadora.
- Objetivo 2. Desarrollar las cadenas productivas para mejorar la competitividad de la región
1. Mejorar el nivel tecnológico de las empresas que hacen parte de las cadenas productivas.
 2. Cumplir con los estándares de calidad y competitividad internacional
 3. Apoyar el convenio de productividad y competitividad celebrado entre el Ministerio de Desarrollo Económico y el sector turístico de Risaralda.
- Objetivo 3. Mejorar la infraestructura departamental con el fin de optimizar las operaciones de comercio exterior.
1. Mejorar la red de información y comunicación departamental para lograr ventajas competitivas.
 2. Promover la creación de zonas industriales con infraestructura y políticas claras para ser competitivos.
 3. Mejorar, fortalecer y modernizar los medios de transporte garantizando su seguridad
 4. Mejorar los estándares de seguridad en las exportaciones.
- Objetivo 4. Impulsar una dinámica de integración productiva para convertir a la región en un polo de desarrollo económico.
1. Diseñar e implantar los mecanismos para que el Parque Tecnológico contribuya efectivamente al desarrollo económico.
 2. Promocionar y posicionar la región como destino seguro y rentable para la inversión.
 3. Crear un sistema de distribución y comercialización internacional para la región.
-

Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Estructura productiva y exportadora de Risaralda, 2004, anexo estadístico.

Agenda interna y competitividad

El esfuerzo reciente más importante para consolidar una estrategia territorial de desarrollo productivo se encuentra en la elaboración de la agenda interna para la productividad y competitividad, y la conformación y puesta en marcha de la comisión regional de competitividad. Estas dos iniciativas han surgido en entidades nacionales pero han encontrado acogida y terreno abonado en instituciones departamentales.

La agenda interna⁷⁶ por la productividad y la competitividad es un ejercicio promovido por el Departamento Nacional de Planeación⁷⁷ en el marco de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. En la mayoría de departamentos del país se realizó un ejercicio con amplia participación de agentes del sector público y privado que condujo a la elaboración de un documento de trabajo que contiene un diagnóstico de la situación económica del departamento, la identificación de las principales apuestas productivas de la región, y unas líneas de acción.

Agenda interna de **Santander**. Las apuestas productivas identificadas en Santander son las siguientes⁷⁸:

⁷⁶ “Es un acuerdo de voluntades y decisiones entre el Gobierno Nacional, las entidades territoriales, el sector privado, los representantes políticos y la sociedad civil, sobre las acciones estratégicas que debe realizar el país para mejorar su productividad y competitividad. Se construyó mediante un proceso de concertación y diálogo con las regiones y los sectores productivos e incluye un conjunto de acciones de corto, mediano y largo plazo, responsabilidad de cada uno de los involucrados en el proceso.” Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad, Documento Regional Santander, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, mayo de 2007. Disponible en www.dnp.gov.co.

⁷⁷ En el año 2004 el gobierno nacional inició la construcción de la agenda interna de productividad y competitividad con el propósito de transformar los factores productivos para lograr un mejor desempeño de la economía y el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes. Mediante el documento Conpes 3297 de 26 de julio de 2004 se asignó al Departamento Nacional de Planeación la responsabilidad de coordinar la elaboración de la agenda, cuyo objetivo es formular un plan de acción para fomentar la productividad y competitividad del país y aumentar su participación en los mercados. DNP promovió un proceso participativo en 28 departamentos con el fin de identificar las actividades y encadenamientos productivos más promisorios en el contexto del comercio exterior y con mayor impacto sobre el crecimiento económico de la región. Los sectores identificados constituyen la Apuesta Productiva, la base para la estrategia de competitividad. En cada una de estas apuestas se identificaron las necesidades y se definieron las acciones a realizar. Los documentos elaborados fueron objeto de amplio debate, con la mayoría de alcaldes y gobernadores y con congresistas y, además, el gobierno nacional los utilizó para la formulación de su plan nacional de desarrollo para el período 2006-2010.

⁷⁸ La identificación de estos sectores tuvo como referencia el Plan Estratégico Exportador, que había definido como visión para el año 2010, que proyectaba a Santander como líder en “la exportaciones de productos y servicios con valor agregado en los sectores de artes gráficas, confección, metalmecánica, manufacturas de cuero y calzado, joyería, avícola, palma, dulces procesados, petroquímica, salud y turismo.” (DNP, Agenda interna, Santander, 2007: 28).

CUADRO 23
SANTANDER. METAS DE LAS APUESTAS PRODUCTIVAS

Sector	Apuestas productivas agenda interna
Agroindustria	En 2020 consolidar a Santander como la primera región agroforestal y agroindustrial del país; renovar las 24.000 hectáreas de caña existentes para incrementar en un 50% la producción y aumentar en 20.000 hectáreas con nuevas siembras. Para 2020, consolidar a Santander como el mayor oferente de productos de proteína animal.
Educación	Convertir a Santander en un polo de innovación tecnológica y aprendizaje
Energía	Para 2020, incrementar la participación a por lo menos 13% del total de la generación de energía eléctrica en el país.
Manufacturas en cuero y textiles	Hacer de Santander en el 2012 una región reconocida nacional e internacionalmente por la calidad de sus productos en el macro sector de prendas de vestir (calzado, confecciones y joyería).
Minería	En 2020 obtener reconocimiento como centro regional en el nororiente colombiano de extracción de oro y carbón. En 2020 convertirse en centro de concentración de actividades relacionadas con las cadenas de hidrocarburos y agroquímicos
Salud	Consolidar el cluster de servicios especializados de salud en Santander
Turismo	En 2015, convertirse en destino turístico de mayor oferta de productos y servicios (turismo de aventura, histórico, cultural, religioso, ecoturismo).

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo, 2006-2010. Regionalización, Tabla 4.46, página 132 documento en pdf, disponible en www.dnp.gov.co.

En total el departamento identificó en su agenda interna 102 acciones dirigidas a impulsar los sectores priorizados, las cuales se distribuyen en seis áreas transversales; el mayor porcentaje (36%) consiste en acciones de desarrollo empresarial y agropecuario⁷⁹, de capital físico y (21%). El documento de regionalización señala aquellos programas y proyectos del PND que responden a las acciones identificadas por el departamento de Santander, para el período 2006-2010. La gran mayoría consiste en acciones transversales, con énfasis en infraestructura; entre los programas directamente relacionados con desarrollo productivo se encuentran: titulación de tierras, alianzas productivas en el sector agropecuario, capacitación a trabajadores desempleados y desplazados, fomipyme y fomento turístico, agroingreso seguro, distritos de riego, y ciencia y tecnología.

A pesar de esta identificación de apuestas productivas, el documento no desarrolla en detalle las metas específicas en cada uno de los productos, aunque en algunos casos hace algunas aproximaciones, como el área a sembrar en caucho o cacao. Las propuestas de acción consisten en líneas generales de trabajo, las áreas transversales, que son comunes a todos los departamentos y que a su vez conforman la estructura sobre desarrollo productivo del plan nacional de desarrollo 2006-2010.

CUADRO 24
SANTANDER AGENDA INTERNA. ACCIONES TRANSVERSALES

Área	Acciones
1. Desarrollo empresarial y agropecuario	Acciones relacionadas con asociatividad empresarial, productividad, gestión de calidad, desarrollo de nuevos productos, producción limpia, inteligencia de mercados, estrategias de mercadeo y comercialización, sistemas de información, modernización empresarial de las actividades agropecuarias, medidas fitosanitarias y buenas prácticas de manufactura.
2. Desarrollo tecnológico	Investigación, innovación, transferencia y adaptación de tecnologías
3. Ahorro, inversión y financiamiento	Acciones destinadas a facilitar el acceso a recursos (garantías, fondos, reducción de costos financieros, desarrollo de nuevas fuentes).
4. Capital físico	Infraestructura (transporte, vías, comunicaciones, servicios públicos) y equipamiento productivo.
5. Capital humano	Formación de aptitudes básicas, competencias laborales, capacidades para la gestión y la investigación, bilingüismo.
6. Instituciones y políticas para la competitividad	Instrumentos normativos y regulatorios, fortalecimiento y ajuste institucional, racionalización de procesos y trámites, protección de la biodiversidad y de la diversidad cultural, seguridad ciudadana.

Fuente: DNP, Agenda interna de Santander, 2007.

⁷⁹ La mayoría son acciones de incremento del área sembrada en cacao, caucho, bosque tecnificado y frutales. Incluye también la creación de una promotora de exportación de productos agrícolas, un programa de mercadeo y comercialización para 90 Mipymes del sector de confecciones y un “mejoramiento de los procesos productivos”. Se da un gran énfasis a proyectos de infraestructura vial. La mayoría de acciones son propósitos muy generales que necesitan ser precisados; ejemplos: “mejorar programas de capacitación ofrecidos por el SENA”, “fortalecimiento de universidades públicas”, “definición de líneas de investigación, tecnología e innovación.”

Los documentos de agenda interna, sin embargo se concentran en acciones transversales y no llegan a precisar acciones concretas de fomento productivo; señala el documento de Santander que este ejercicio le ha permitido al gobierno colombiano incorporar la visión regional a sus estrategias de competitividad. Igualmente, ha permitido avanzar en la coordinación de acciones y mejoramiento de la capacidad de las instituciones para promover el desarrollo económico⁸⁰. Queda “simplemente” el reto de elaborar los programas y proyectos que efectivamente mejoren la competitividad⁸¹.

Agenda interna de Caldas. El Plan de Desarrollo Nacional 2006-2010 incluyó un documento de regionalización que tuvo como referente la agenda interna de cada uno de los departamentos; en el caso de Caldas, este documento de regionalización parte de la visión definida por el departamento, y precisa las apuestas productivas⁸² con metas, en la siguiente forma:

CUADRO 25
CALDAS. METAS DE LAS APUESTAS PRODUCTIVAS

Sector	Apuestas productivas agenda interna
Agroindustria	Formular y ejecutar un proyecto agroindustrial que permita fortalecer las diferentes cadenas de los distritos agroindustriales de Caldas: café, cafés especiales, biocombustibles, forestales, hortofrutícola, flores y follajes, caña panelera, hongos tropicales, pecuario, plantas aromáticas.
Educación	Crear e industrializar la oferta educativa y el conocimiento para acelerar el tránsito de Caldas hacia la Sociedad del Conocimiento: incluye Región Universitaria (centro sur), industria cultural, Observatorio de Nuevas Tecnologías Educativas, Parquesoft.
Manufacturas (textil)	Fortalecer e impulsar el eslabón de confecciones: calzado, desarrollo artesanal y alianza “cosiendo el futuro”.
Metalmecánica y siderurgia	Asociar la producción y comercialización del sector de metalmecánica con otras apuestas para fortalecer integralmente el desarrollo productivo del departamento. Impulsar la metalmecánica con énfasis en herramientas, maquinaria y equipos.
Minería, carbón y energía	Ampliar la oferta minero-energética mediante la expansión y modernización de la planta de manganeso y la creación de una planta de ferroaleaciones.
Salud	Incrementar la oferta de servicios de salud de alta especialización para el mercado nacional e internacional.
Software	Apuesta enunciada y pendiente de desarrollar por parte del departamento.
Turismo	Ofrecer servicios turísticos, con énfasis en ecoturismo, paisaje cultural cafetero, termalismo y agroturismo.

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, Regionalización Tabla 4.113, página 266.

Sin embargo, como puede verse, se trata de objetivos generales y no de metas de resultados a alcanzar en plazos determinados con indicadores verificables. En total el departamento identificó en su agenda interna 151 acciones dirigidas a impulsar los sectores priorizados, las cuales se distribuyen en seis áreas transversales; el mayor porcentaje (35%) consiste en acciones de ahorro, inversión y financiamiento, seguido por acciones de desarrollo empresarial y agropecuario (33%). La gran mayoría consiste en acciones transversales, con énfasis en infraestructura; entre los programas directamente relacionados con desarrollo productivo se encuentran: capacitación a trabajadores desempleados y desplazados, Fomipyme y fomento turístico. Los recursos asignados específicamente para desarrollo empresarial son muy reducidos.

⁸⁰ “El proceso de construcción de Agenda Interna permitió además superar la manera aislada en la que tradicionalmente el Gobierno Nacional, las entidades territoriales y los sectores económicos diseñan y ponen en marcha sus planes y políticas. En el componente regional, las administraciones departamentales, en asocio con las cámaras de comercio y las organizaciones sociales, en su papel de coordinadoras y orientadoras técnicas, demostraron su capacidad como promotoras del desarrollo económico de sus regiones.” (DNP, Agenda interna, Santander, 2007: 60)

⁸¹ “Queda sin embargo el enorme reto de dar respuesta a las expectativas generadas en este proceso mediante la definición de proyectos, planes y políticas que promuevan de manera efectiva la competitividad de las regiones colombianas.” (DNP, Agenda interna, Santander, 2007: 60)

⁸² Una Apuesta Productiva es un producto, un servicio, una cadena o un cluster que la región identifica como promisorio y quiere fomentar. Una Apuesta Productiva también puede ser un reto de reconversión: una oportunidad para transformar y modernizar una actividad o un sector poco competitivo.

Agenda interna de Risaralda. Las apuestas productivas identificadas son las siguientes:

CUADRO 26
RISARALDA. METAS DE LAS APUESTAS PRODUCTIVAS

Sector	Apuestas productivas agenda interna
Agroindustria	<p>En 2017 contar con 16.000 has de madera aserrada, una producción de 50.000 m³, 200.000 ton/año de productos a base madera para suplir el 50% de la demanda interna y un excedente para la exportación.</p> <p>En 2017, contar con un núcleo forestal productivo operando de 5.000 has de guadua (80%) para el mercado nacional y (20%) para el internacional.</p> <p>En 2017, convertirse en el cuarto productor nacional y el primero del eje cafetero en producción de cafés especiales y así exportar 60.000 sacos de café excelso.</p> <p>En 2017, convertirse en segundo productor y exportador de flores tropicales y follajes, incrementando las exportaciones a US\$10.000.00 por año.</p> <p>En 2017, endulzar sin químicos la industria de alimentos, atender el 10% de la demanda nacional de hogares, el 1% de los hogares en el mercado norteamericano, y destinar el 50% de la caña a la producción de biocompuestos altamente rentables.</p> <p>En 2017 aumentar la producción de plátano fresco a 20.000 ton/año para convertirse en el segundo exportador del país.</p> <p>Para 2017, convertirse en el primer proveedor de mora y lulo fresco, produciendo 6.000 tons de mora al año 3.000 tons de lulo al año.</p> <p>Producir por lo menos 20.000 has de especies maderables valiosas por medio de la implementación y ejecución de un proyecto de forestería comunitaria.</p>
Manufacturas	<p>En 2017, incrementar a un 50% la exportación de calzado con reconocimiento de calidad.</p> <p>En 2017, aumentar la participación de la cadena de confecciones en las exportaciones nacionales a EEUU en un 15% y duplicar dicha participación hacia el mercado andino.</p>
Logística y transporte	<p>Empresarizar y modernizar el sector de transporte público.</p> <p>En 2017, el área Metropolitana será la primera región comercial del centro occidente colombiano.</p>
Metalmecánica y siderúrgica	<p>En 2017, incrementar el valor de la producción metalmecánica en un 100% para suplir el mercado nacional e internacional (con un excedente de US\$20 millones para el mercado andino y centroamericano).</p>
Salud	<p>En 2017, atender 30.000 extranjeros en el sector salud.</p>
Servicios ambientales	<p>Para 2017, convertirse en el líder nacional en la producción y comercialización de productos de mercados verdes (80% de su producción al mercado nacional y 20% al mercado internacional).</p>
Turismo	<p>En 2017, convertirse en un destino turístico reconocido a nivel nacional e internacional (ecoturismo, termalismo, turismo de aventura).</p>
Software	<p>En 2015, consolidar la cadena de software por medio de la especialización en áreas específicas.</p>
Otros	<p>Apoyar a las iniciativas para la sostenibilidad y la generación de empleo.</p> <p>Declarar la Zona para la Competitividad Económica Tecnológica y de Servicios en la Confluencia de los Valles de los Ríos Cauca y Risaralda, en el eje Caimalito-La Virginia-Ingenio Risaralda</p>

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo, Regionalización, documento en pdf, disponible en www.dnp.gov.co.

Sin embargo, como puede verse, en algunos sectores se fijan metas concretas en cuanto a áreas, producción y exportaciones, pero en la mayoría de casos se trata de objetivos generales y no de metas en el sentido de resultados a alcanzar en plazos determinados con indicadores verificables⁸³. En total el departamento identificó en su agenda interna 367 acciones dirigidas a impulsar los sectores priorizados, las cuales se distribuyen en seis áreas transversales; el mayor porcentaje (30%) consiste en acciones de desarrollo empresarial y agropecuario, seguido por acciones de capital físico, de instituciones, de capital humano y de desarrollo tecnológico (cada una con 16%). La gran mayoría consiste en acciones transversales, con énfasis en infraestructura; entre los programas directamente relacionados con desarrollo productivo se encuentran: capacitación a trabajadores desempleados y desplazados, Fomipyme, agro ingreso seguro, silvicultura, y ciencia y tecnología. Los recursos asignados específicamente para desarrollo empresarial son muy reducidos, en comparación con infraestructura.

Los ejercicios realizados en la agenda interna plantean un conjunto muy amplio de apuestas productivas en la mayoría de casos en términos muy generales y sin suficiente articulación de los agentes privados encargados de llevarlas a cabo. Se trata de ejercicios realizados por técnicos y algunos

⁸³ Tampoco se incluyen metas en cuanto a empleo generado, ingresos y condiciones de vida de la población.

funcionarios de gremios, lo cual posiblemente limita su efectividad. De otra parte, no concreta los responsables y hace por tanto muy frágiles estos ejercicios. Le corresponde a las comisiones regionales de competitividad coordinar su ejecución.

C. Coordinación

Según disposiciones constitucionales y legales corresponde a los gobernadores coordinar y dirigir la acción de las entidades nacionales en su territorio, con el fin de garantizar que las necesidades regionales se expresen en los planes nacionales y se genere una adecuada articulación entre las acciones de los distintos niveles de gobierno. Para cumplir con estas funciones las entidades nacionales deben consultar sus planes de acción con el gobernador y se han establecido unos mecanismos de coordinación mediante decreto presidencial. Sin embargo, esta función no se cumple en la práctica, y el resultado es que no se dispone de información que articule las acciones de los distintos niveles de gobierno. Esto ocurre obviamente también con respecto a las acciones de fomento a la competitividad y al desarrollo productivo. En su gestión, las distintas dependencias sectoriales realizan algunas actividades conjuntas con las entidades nacionales correspondientes, pero no se trata de procesos formalizados y no se sistematizan.

La revisión realizada muestra que hay muy poca coordinación tanto al interior de las entidades territoriales, como entre éstas y el gobierno nacional. Igualmente, no existe un espacio efectivo de coordinación entre las iniciativas públicas y las iniciativas de la sociedad civil. Desde 1990 los tres departamentos examinados han puesto en marcha diferentes espacios de coordinación, muchos de ellos ordenados por normas nacionales, o promovidos por entidades nacionales, pero no ha existido suficiente continuidad lo que ha conducido al gobierno actual a promover las comisiones regionales de competitividad.

De acuerdo con normas y políticas vigentes, existen diversos espacios de articulación de actores con relación al fomento productivo, establecidos en normas nacionales:

- Los Consejos Territoriales de Planeación a nivel departamental y municipal.
- Los Consejos de Política Social del departamento y del municipio.
- El Comité Asesor Regional de Comercio Exterior, CARCE
- El Consejo Regional de Mipymes.
- El Consejo Departamental de Ciencia y Tecnología.

Los más destacados son el Consejo Departamental de Ciencia y Tecnología, los Consejos Asesores de Comercio Exterior –CARCE– y los consejos de pequeña y mediana empresa. Actualmente, la comisión regional de competitividad está haciendo un esfuerzo por articular todos estos espacios de participación⁸⁴. Sin embargo, parece que este amplio conjunto de actores del desarrollo de diversa naturaleza no está funcionando adecuadamente y no cuenta con una estructura integradora, al tiempo que se suspenden iniciativas de trabajo cooperativo que tuvieron fuerza en el pasado.⁸⁵

⁸⁴ Se afirmó en una de las entrevistas que puede haber 14 comisiones o espacios de articulación sobre temas de desarrollo productivo en el departamento.

⁸⁵ “Lo que se aprecia a nivel departamental es la falta de una Estructura Integradora de los sectores público y privado, que impulse una estrategia global e integral de desarrollo y que viabilice una visión de futuro compartida por los actores sociales de la región. Es desafortunado que la Agenda Regional de Competitividad no haya continuado, pues este instrumento, producto de la investigación participativa del CRECE, en el cual tomaron parte más de 2.000 personas provenientes de aproximadamente 180 instituciones públicas, privadas y académicas, contiene los elementos de análisis necesarios para promover el desarrollo del departamento, articulando la acción de las diferentes instituciones, agentes y actores sociales.” (CCM, Mapa institucional, s.f.). César Vallejo señala que el gobierno nacional y los ministerios estorban mucho y no reconocen la capacidad de las regiones; es necesario cambiar de enfoque, no dar tantas orientaciones a las regiones. Un ejemplo, Caldas con el apoyo del IFI y con liderazgo del CRECE adelantó un programa de competitividad del departamento que tuvo una enorme participación durante dos años. Sin embargo, en buena medida este impulso naufragó debido a directivas nacionales; el gobierno nacional debería más bien apoyar las iniciativas regionales. El gobierno aparece con sus propias políticas desconociendo el trabajo local, además no hay mucha continuidad de las políticas nacionales. Para la Secretaría de Planeación hay un enfoque demasiado centralista, que restringe a los territorios; consideran que es importante mirar el modelo de Antioquia que tiene mayor autonomía y realmente un enfoque de desarrollo endógeno. No hay buena coordinación entre nación y territorios, no ha habido una sola reunión entre el director del DNP y los secretarios de planeación.

Según el documento de la Cámara de Comercio de Manizales, las instituciones en **Caldas** han participado en alianzas sin tener mucha claridad sobre los propósitos y las formas de cooperación que permitan alcanzar objetivos concretos. En la mayoría de casos, los ejercicios se han realizado sin la participación de quienes toman las decisiones. Esto conduce a que estos espacios de concertación y trabajo cooperativo sean improductivos en su gran mayoría y generen en los asistentes la sensación de pérdida de tiempo. El documento, a partir de las opiniones de participantes en un taller sobre el tema, considera que en la ciudad hay mucha habilidad para elaborar diagnósticos y planear, pero menos para ejecutar⁸⁶. Como consecuencia se debilita el compromiso y comienza a disminuir la asistencia.

El documento señala la necesidad de (impulsar un proyecto global de desarrollo que sirva de articulador de las diferentes acciones), y plantea que la metodología de la Agenda de Competitividad es adecuada, pero (debe dejar de ser un recetario y convertirse en un Plan de Acción; se deben poner en marcha acciones concretas que den resultados positivos rápidamente; victorias tempranas). El eje articulador del proyecto global, según la Cámara de Comercio, (debe ser responder adecuadamente a las necesidades de los empresarios, sean estos grandes, medianos o pequeños, de los sectores agrícola, industrial o de servicios.)

Las Comisiones Regionales de Competitividad

Las Comisiones Regionales de Competitividad hacen parte de la estrategia de desarrollo productivo del gobierno nacional para el período 2006-2010, se inscriben dentro del Sistema Nacional de Competitividad, y tienen como propósito principal liderar la formulación de estrategias de desarrollo productivo locales⁸⁷.

En **Santander** antes de la expedición del decreto 2828 de 2006, que creó el sistema nacional de competitividad, ya se habían dado pasos regionales para la conformación de una instancia de coordinación y promoción del desarrollo económico local. La Cámara de Comercio de Bucaramanga CCB convocó a diferentes actores territoriales desde el primer semestre de 2006 y se realizó un primer taller de trabajo en agosto de dicho año. Tanto la CCB como algunos empresarios aportaron recursos y se produjo un liderazgo desde la región y desde los empresarios. Este esfuerzo ha sido concebido como un proceso de largo plazo y, según la directora de la Comisión, cuenta con aceptación de toda la institucionalidad regional. Adicionalmente, a pesar de su origen regional, se ha articulado con la política nacional y trabaja en una dirección común. Se tomó la decisión de vincular una persona de alto nivel dedicada completamente a la coordinación de la Comisión, con lo cual se ha dado un impulso importante⁸⁸.

Operativamente, la Comisión Regional de Competitividad de Santander fue reconocida mediante un acuerdo de voluntades suscrito entre el Coordinador General de la Comisión Nacional de Competitividad (el Alto Consejero para la Competitividad) y el representante de la Comisión Regional, el director de la Cámara de Comercio de Bucaramanga. El acuerdo se firmó el 18 de diciembre de 2006 y se establecieron los compromisos de las partes. La CNC se comprometió a transmitir a nivel nacional las propuestas regionales; ofrecer una metodología y un lenguaje común; prestar apoyo técnico en materia de planeación, indicadores y metodologías de seguimiento; gestionar recursos de cofinanciación; y apoyar la inclusión de proyectos regionales en el presupuesto general de la nación. Por su parte, la CRC Santander se comprometió en lo

⁸⁶ “Durante los debates de los dos días de Taller, se concluyó que en la ciudad se es más hábil para trabajar inter-institucionalmente elaborando diagnósticos, incluso planes de acción; la debilidad está en la ejecución, en la puesta en práctica de esos planes. Aunque se tienen dificultades en los componentes lógico (para qué cooperar) y ético (claridad sobre el por qué cooperar), es el aspecto estético de la cooperación (cómo cooperar) el que parece presentar mayor dificultad.” (CCM, mapa institucional).

⁸⁷ El documento Bases del Plan de Desarrollo señala que se conformarán comisiones regionales de competitividad, con participación pública y privada, “quienes liderarán la formulación de estrategias de desarrollo productivo locales e implementarán estrategias de creación de capacidades institucionales, evaluación de la competitividad regional y de las estrategias desarrolladas para estimularla, metodologías para selección de nuevas apuestas productivas y la aplicación de políticas públicas para su desarrollo.” (DNP, Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, p.335). Mediante el decreto 2828 de 2006 se organizó el Sistema Administrativo Nacional de Competitividad, cuyo objeto es “coordinar las actividades que realizan las instancias públicas y privadas relacionadas con la formulación, ejecución y seguimiento de las políticas necesarias para fortalecer la posición competitiva del país en los mercados interno y externo.” Este decreto, en su artículo 9, abre la posibilidad de crear las comisiones regionales de competitividad en los siguientes términos: “El Gobierno Nacional, en coordinación con las autoridades departamentales y por recomendación de la Comisión Nacional de Competitividad, promoverá la creación de comisiones regionales de competitividad, cuya composición reflejará la adecuada participación de los principales actores sociales de la región.”

⁸⁸ Martha Pinto de de Haart, ex ministra de comunicaciones. Parece que hasta el momento es la única comisión regional de competitividad que financia una persona de alto perfil de tiempo completo.

sustantivo a contribuir al logro de las metas de competitividad y productividad fijadas por el gobierno nacional en el documento Conpes de política y a enmarcarse dentro de dichos lineamientos, así como a adelantar los procesos de gestión requeridos y a rendir cuentas oportunamente. Para efectos institucionales, se reconoció a la Fundación Progreso y Cultura Futura, una fundación creada por la Cámara de Comercio de Bucaramanga en 1988, como la Comisión Regional de Competitividad de Santander.

La Comisión se lanzó públicamente el 17 de febrero de 2007 y la directora ejecutiva inició sus funciones en junio de 2007. La CCB aporta una persona experta en los temas y con experiencia previa en los comités de comercio exterior, como asistente de la dirección.

En el caso de Santander, la Comisión está conformada por 31 miembros de los cuales 24 pertenecientes a la sociedad civil y 7 al sector público. Por parte de la sociedad civil hay 13 empresarios, 3 instituciones de educación superior, 3 gremios, 2 organizaciones sindicales, el consejo departamental de ciencia y tecnología, 1 miembro de Ecopetrol, y 1 miembro de las ADEL Santander. Por parte del sector público están el Gobernador de Santander, los alcaldes de Bucaramanga, Barrancabermeja y 1 representante de los demás municipios, el presidente del Concejo de Bucaramanga, el presidente de la Asamblea de Santander y el director del SENA.

Hasta el momento el proceso de la Comisión ha seguido las siguientes etapas. De sensibilización, para involucrar a los distintos agentes; de capacitación, para establecer un lenguaje común, actividad que fue realizada con el apoyo de la CCB y el DNP; de diagnóstico, para lo cual se partió de la agenda interna, del plan exportador y se contrató un estudio con el Centro de Estrategia y Competitividad de la Universidad de los Andes; de reflexión estratégica, para definir los propósitos a alcanzar; y de inicio de la gestión, al tiempo que se producen las primeras rendiciones de cuentas.

La estructura adoptada por la Comisión se presenta en la gráfica siguiente:

**DIAGRAMA 1
ESTRUCTURA COMISIÓN XXX**



La Comisión Regional promueve un foro regional por la competitividad y establece vínculos con el bloque parlamentario para la discusión y promoción de las iniciativas. La dirección ejecutiva está a cargo de la Fundación Futura que contrata al director y cuenta con cuatro áreas de trabajo, comunicación, observatorio de competitividad, temas transversales y clusters (temas sectoriales). Dentro de los temas transversales se encuentran la internacionalización, la innovación, el marketing territorial y la infraestructura. Cada una de estos temas transversales y clusters cuenta con una entidad dinamizadora y coordinadora. Por ejemplo, en el Observatorio de Competitividad se suscribió un convenio entre la Universidad Industrial de Santander, la Universidad Santo Tomás, la Universidad Autónoma de Bucaramanga, DANE, CCB, CC de Barrancabermeja y el Banco de la República. En los temas transversales se conforman grupos de trabajo encargados de dar soporte técnico a la comisión; en internacionalización el trabajo es liderado por la ANDI y pone énfasis en exportaciones e inversión extranjera; en marketing territorial se inició un proyecto piloto con la ADEL metropolitana, con la asesoría de Colombia es Pasión (programa nacional de promoción turística del país). En innovación se promueven acciones de articulación Universidad-empresa y se retoman las iniciativas en materia de ciencia y tecnología. En los clusters se está retomando el trabajo previo, con un esquema de organización a su interior similar al de la comisión.

Los directivos de la Comisión y de la CCB consideran que esta iniciativa cuenta con varios factores que pueden conducir a su éxito, entre los que mencionan la presencia de una tensión (sana) derivada de la apertura comercial y el TLC, el compromiso y liderazgo del sector privado, la participación de diversos sectores, la disponibilidad de asesores calificados y la complementación con una estrategia de identidad territorial.

Durante una visita a Bucaramanga, (diciembre de 2007) la iniciativa se encontraba en proceso de organización e inicio de actividades, por lo cual resulta imposible hacer cualquier juicio sobre sus efectos. Se trata de un esfuerzo bastante coherente y con un compromiso fuerte de varios actores. Sin embargo, se observaron algunos elementos preocupantes. Por una parte la relación con la gobernación del departamento no había sido buena y parecería que la participación del gobernador y sus funcionarios había sido muy limitada. Algunos funcionarios públicos manifestaron malestar por sentir que la gobernación había recibido un tratamiento poco considerado y fueron críticos del accionar de la comisión⁸⁹; se mencionó que a nivel nacional el SNC es coordinado directamente por la presidencia y no se entiende por qué razón no tiene la gobernación el liderazgo a nivel departamental.

Otro aspecto a tener en cuenta es que la comisión tenía un menor avance en la identificación de los programas sectoriales de alto impacto, esto es, en la identificación precisa de los productos y ramas económicas en las cuales concentrar el esfuerzo de promoción de la competitividad, lo que conduce a que las acciones continúen centradas en los elementos transversales. Un reto para la comisión consistía en poner el tema de la competitividad en la agenda pública.

La Comisión regional de competitividad de Caldas fue creada mediante el decreto No. 0664 del 31 de agosto de 2007 y está integrada por un Comité Directivo, una Secretaría técnica y tantos Comités Técnicos como apuestas productivas sean identificadas como viables. Al momento de la visita al departamento (diciembre de 2007) se estaban dando apenas los primeros pasos para la puesta en marcha de la comisión, y por tanto no es posible formular un concepto sobre su situación. Algunos funcionarios de la gobernación señalaron que el departamento se acogió a esta figura propuesta por la Nación pero que ya se venía trabajando en el tema en el marco de la agenda por la competitividad; igualmente, señalaron la existencia de un sesgo centralista muy fuerte en este campo, que restringe la autonomía y capacidad de las entidades territoriales.

La Comisión tiene un Comité Directivo conformado por representantes de 12 entidades o sectores y por un comité directivo conformado por 8 instituciones, dentro de las cuales no aparecen organizaciones sindicales o representantes de organizaciones comunitarias.

⁸⁹ Se afirma que la Comisión tiene un sesgo antidepartamento. Adicionalmente se plantea que la CCB se enfoca principalmente en el Área Metropolitana y puede descuidar el resto del departamento. Para otros, la Comisión es una moda más.

CUADRO 27
COMISIÓN REGIONAL DE COMPETITIVIDAD DE CALDAS- CONFORMACIÓN

Conformación del Comité Directivo	Conformación de la Secretaría Técnica
1. Gobernador del departamento	1. La Secretaría de Planeación de Caldas.
2. Alcalde de Manizales	2. La Secretaría de Planeación de Manizales.
3. Tres alcaldes elegidos por el Gobernador	3. La Secretaría de Desarrollo Económico de Caldas.
4. Presidente del Comité intergremial	4. La Secretaría para la Productividad y la Competitividad de
5. Presidente de la ANDI	5. Manizales.
6. Presidente de la Cámara de Comercio	6. La Secretaría de Agricultura de Caldas.
7. Vice rector de la Universidad Nacional, Sede Manizales	7. Delegado de cada una de las universidades que hacen
8. Rector de la Universidad Autónoma de Manizales	8. parte del Comité directivo.
9. Rector de la Universidad de Manizales	9. Delegado del comité intergremial de Caldas.
10. Rector de la Universidad de Caldas	10. Delegado de la Cámara de Comercio.
11. Dos empresarios elegidos por el Gobernador	
12. Dos empresarios elegidos por el alcalde de Manizales.	

Fuente: Decreto 664 de 2007 de la gobernación de Caldas.

A la fecha se han conformado 8 comisiones: agroindustria y biodiversidad tropical andina, tecnologías de información y comunicación, oferta educativa, salud especializada, turismo y cultura, sector energético, metalmecánica y confecciones, y dispone de una página web (<http://www.caldascompetitiva.org.co/desarrollo-tecnologico.php>) en la cual presenta la información básica sobre la Comisión.

En **Risaralda** se firmó el Acuerdo de voluntades para la conformación de la Comisión Regional de Competitividad el 10 de agosto de 2007⁹⁰ y se creó la Comisión Regional mediante decreto 0725 del 14 de agosto. La Comisión se creó como un espacio de concertación entre los diferentes actores y está conformada por 29 miembros y tiene entre otras funciones la de asesorar al departamento y a la Comisión Nacional de Competitividad en la formulación de los lineamientos de la política de productividad y competitividad, de articular las distintas iniciativas, proponer un modelo de gestión para hacer seguimiento con indicadores de productividad y competitividad, revisar las metas del plan de desarrollo y rendir cuentas y promover diferentes acciones. La Comisión debe reunirse por lo menos una vez al mes y la secretaría técnica será ejercida por la Cámara de Comercio designada y por el Área Metropolitana. Adicionalmente, la Comisión tendrá un comité técnico que estará integrado por delegados de la gobernación, de la alcaldía de Pereira, de las tres cámaras de comercio, del Área Metropolitana, de las universidades, del Sena, de la Fundación para el Desarrollo de Risaralda, de Incubar del eje cafetero, la Andi y el Comité intergremial.

En el momento de la visita a Risaralda (diciembre de 2007) no fue posible obtener información sobre los avances de la Comisión regional de competitividad. Han contado con el apoyo del Programa Midas⁹¹ para la organización de la secretaría técnica y el plan de trabajo de la comisión, el cual obviamente se basa en las experiencias anteriores y especialmente en la agenda interna. Se estaba realizando un diplomado sobre identidad competitiva en el cual participan delegados de las entidades que hacen parte de la comisión regional, como medio para establecer un lenguaje común. Existe expectativa sobre una mayor capacidad de ejecución, dado que en opinión de varias personas entrevistadas ha habido mayor capacidad para pensar que para hacer. Se esperaba tener para fines de 2007 un perfil de competitividad, en el cual se precisaran las apuestas productivas del departamento a partir de la agenda interna.

⁹⁰ Como gerente regional de la comisión de competitividad se nombró a Olga Clemencia Henao Tobón (<http://www.snc.gov.co>) No se dispuso de información sobre el funcionamiento y avances de comisión a la fecha.

⁹¹ Programa financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID) y se concentra en la promoción de proyectos productivos vinculados a la sustitución de cultivos ilícitos.

CUADRO 28
COMPOSICIÓN DE LA COMISIÓN REGIONAL DE COMPETITIVIDAD DE RISARALDA

Sector	Miembros
Público territorial	Gobernación de Risaralda: gobernador, Secretarías de planeación, de desarrollo económico y competitividad, y de educación. Alcaldía de Pereira, Desquebradas y La Virginia. Área metropolitana de Centro Occidente Presidente Asamblea Departamental Presidente Asociación de Concejales de Risaralda Presidente Federación de Alcaldes Capítulo Risaralda
Público nacional	Proexport regional eje cafetero Ministerio de comercio, Dirección territorial Sena regional Risaralda Fondo Nacional de Garantías
Gremios	Cámaras de Comercio de Pereira, Desquebradas y Santa Rosa de Cabal. FENALCO Risaralda Comité de cafeteros de Risaralda Comité intergremial de Risaralda Representante de sindicatos Andi Acopi Cámara Colombiana de Turismo
Academia	Universidades Tecnológica de Pereira, Libre, Católica, Cooperativa y Fundación del Área Andina.
Organizaciones no gubernamentales	Fundación para el Desarrollo de Risaralda Incubar Eje Cafetero

Fuente: Decreto 725 de 2007, de la gobernación de Risaralda.

D. Planes departamentales y municipales dispersos y con poca financiación

Desde 1990 los departamentos y municipios han formulado proyectos de fomento productivo y destinado algunos recursos para su ejecución. El Plan de Desarrollo de **Santander** para el período 2004-2007 propuso en materia productiva realizar 21 programas, con más de cien metas (la mayoría de ellas son actividades o realizaciones), con lo cual, en la intención, refleja un interés grande por el tema⁹². Sin embargo, la asignación de recursos es muy reducida; para el total de los cuatro años considerados, como puede verse en la tabla siguiente, se programaron \$10.000 millones para todos estos programas, cifra que representa 0,96% del total del plan de inversiones y el 6% de las inversiones financiadas con recursos propios⁹³. Además de un monto reducido de recursos, se destinan a tantos programas y proyectos que finalmente cada uno de ellos cuenta con asignaciones muy precarias e insuficientes para tener un resultado significativo.

Al momento de realizar la visita al departamento no fue posible encontrar un documento de evaluación de los resultados alcanzados con las acciones de fomento productivo por parte del departamento en su conjunto. En el informe elaborado para hacer el empalme con la nueva administración, a finales de 2007, el grupo de desarrollo económico (conformado por 4 profesionales y 1 contratista) afirma que se alcanzó un cumplimiento de 88% de las metas, pero el documento no es suficientemente claro ni preciso⁹⁴.

⁹² La gobernación de Santander cuenta con algunas dependencias relacionadas con el desarrollo productivo y adelanta algunas acciones. Las dependencias principales son la Secretaría de Planeación, la Secretaría de Agricultura, y la Secretaría de Desarrollo que incluye un grupo de desarrollo económico.

⁹³ A pesar de los recursos tan reducidos según uno de los entrevistados, son la principal fuente de financiación de los centros de desarrollo productivo y de las ADEL; señala que estas entidades dependen en un 90% de recursos departamentales.

⁹⁴ Los logros señalados en este documento son básicamente una relación de actividades pero no se informa sobre productos e impactos.

CUADRO 29
SANTANDER- PROGRAMACIÓN DE RECURSOS DE INVERSIÓN PARA FOMENTO
DE LA ECONOMÍA 2004-2007 Y PARTICIPACIÓN DE LOS RECURSOS EN EL TOTAL
DE INVERSIONES Y DE RECURSOS PROPIOS

(En millones de pesos)

Componente	Programa	Entidad responsable	2004	2005	2006	2007	Total
Empleo	Empleabilidad	Sec Desarrollo Económico	120,0	128,4	137,4	147,0	532,8
Comercio Exterior	Fort oferta exportadora	Sec Desarrollo Económico	80,0	85,6	91,6	98,0	355,2
	Mej compet y prod empresas	Sec Desarrollo Económico	100,0	107,0	114,5	122,5	444,0
Minería	Desarrollo sector minero	Sec Desarrollo Económico	465,6	498,2	533,1	570,4	2 067,3
Redes industriales	Plan red hidrocarb y agroquim	Sec Desarrollo Económico	16,0	17,1	18,3	19,6	71,0
	Apoyo ind petroquímica	Sec Desarrollo Económico	12,0	12,8	13,8	14,7	53,3
	Oleoquímica	Sec Desarrollo Económico	12,0	12,8	13,8	14,7	53,3
Solidario	Apoyo al sector	Sec Desarrollo Económico	40,0	42,8	45,8	49,0	177,6
	Cultura solidaria	Sec Desarrollo Económico	40,0	42,8	45,8	49,0	177,6
Turismo	Infraest turística	Sec Desarrollo Económico	40,0	21,4	22,9	24,5	108,8
	Recuperac institucional	Sec Desarrollo Económico	20,0	42,8	45,8	49,0	157,6
Desarrollo rural	Encadenamiento produc	Sec Agricultura	818,0	907,2	887,2	876,3	3 488,7
	Inv., transf., y asist tec	Sec Agricultura	107,5	87,0	110,0	117,0	421,5
	Mujer y empresa rural	Sec Agricultura	60,0	51,0	53,1	55,4	219,5
	Fort oferta exportadora	Sec Agricultura	92,0	83,0	90,0	98,0	363,0
	Fort institucional	Sec Agricultura	182,5	134,2	150,4	166,8	633,9
Ciencia y tecnología	Articulación sistema	Sec Planeación	20,0	20,0	20,0	20,0	80,0
	Fort institucional	Sec Planeación	390,0	64,2	68,9	73,5	596,6
	Provincialización	Sec Planeación	20,0	20,0	20,0	20,0	80,0
	Fort talento humano	Sec Planeación	20,0	20,0	20,0	20,0	80,0
Red Negocios TIC	Tecnologías TIC	Sec Planeación	10,0	10,7	11,4	12,3	44,4
Total			2 665,6	2 409,0	2 513,8	2 617,7	10 206,1
Total Plan Desarrollo			331 439,3	270 591,7	283 190,2	299 136,6	1 184 357,8
Participación (%)			0,8	0,9	0,9	0,9	0,9
Recursos propios			53 233,0	37 047,0	38 231,0	39 558,0	168 069,0
Participación en recursos propios (%)			5,0	6,5	6,6	6,6	6,1

Fuente: Plan de Desarrollo Departamental.

En su plan de desarrollo Bucaramanga Competitiva y Productiva 2004-2007, el municipio de Bucaramanga destacó dentro de su objetivo general el logro de una ciudad competitiva y productiva, e incluyó como uno de los grandes retos de la gestión la generación de un modelo de desarrollo sostenible. Este modelo se basaría en una política de empleo y desarrollo empresarial, y en la política ambiental. El Plan destaca los retos que enfrenta la ciudad en materia económica y menciona la necesidad de un modelo de desarrollo endógeno, dedicándole un espacio destacado en la parte estratégica del Plan. Sin embargo, al pasar a la parte programática no se encuentran metas concretas a alcanzar y simplemente se plantea una relación de actividades; se afirma que se estimulará la generación de empleo mediante fomento de la cultura empresarial en los estudiantes, apoyo a la creación y funcionamiento de pequeñas y medianas empresas, alianzas con el sector privado, desarrollo de la cultura empresarial en los empresarios para afrontar la competencia internacional, comercialización y mercadeo, investigación, financiación y apoyo a parques científicos y tecnológicos. Adicionalmente, se ofrecen algunas actividades de apoyo al turismo. Finalmente, en el plan de inversiones se programaron \$3.000 millones para el IMEBU (Instituto Municipal de Empleo y de Fomento Empresarial de Bucaramanga), cifra que equivale al 0,4% del total previsto para el período 2004-2007⁹⁵.

⁹⁵ No se dispone de informe de resultados. En la página web se encuentra un informe parcial a 2005 que menciona que a la fecha se habían aprobado 873 microcréditos, generando 379 empleos directos y 2.144 sostenidos; se apoyaron 39 empresas, se capacitaron 117 madres cabeza de familia y se adecuaron 42 parcelas dentro del programa “espejo de cultivos orgánicos”. Igualmente se menciona que se apoyaron la Feria Internacional de la Moda Infantil y la Feria Expo-Asoindustrial (de calzado), y que se inició la formulación de un plan estratégico en tecnologías de la información y la comunicación. <http://www.bucaramanga.gov.co/informe.asp>.

El municipio de Bucaramanga no cuenta entre sus secretarías con una dedicada específicamente a la promoción del desarrollo económico; en el año 2003 creó el Instituto Municipal de Empleo y Fomento Empresarial de Bucaramanga. Resultó imposible durante la visita obtener una entrevista con su director y tampoco se encuentra información detallada en la página web sobre los proyectos y resultados alcanzados. Según la web, tiene como objetivo general ejecutar la política municipal de empleo mediante los programas de generación de empleo y fomento empresarial y de capacitación sectorial y estructural. Dentro del primer programa se adelantan acciones como apoyo al capital de riesgo productivo, apoyo a la incubadora virtual de empresas, creación de centro de desarrollo empresarial y de comercio exterior, comercialización y sustitución de importación. En el segundo programa se realizan acciones como el apoyo a los centros de desarrollo productivo, asistencia técnica a mujeres cabeza de familia, capacitación en iniciativas laborales, empenet e inversión en sociedades.

Según entrevista realizada con un exfuncionario, el IMEBU se propuso adelantar programas para atender los diferentes tipos de desempleo (friccional, estructural). Para el desempleo friccional se ha trabajado con el SENA en el Observatorio de Empleo y en los servicios de empleo para contribuir al encuentro entre la demanda y la oferta laboral. Igualmente se han establecido convenios con universidades para elaborar módulos de capacitación, así como para realizar investigaciones de apoyo a las acciones públicas. Para el desempleo estructural se trabaja en la capacitación, con énfasis en los sectores de calzado, confecciones, joyería y alimentos. Se adelanta un programa de apoyo a los centros de desarrollo productivo, en aspectos específicos como escuela de confecciones o manipulación de lácteos y cárnicos. Se apoya con crédito a microempresarios y mediante ferias. Igualmente se ha apoyado a la ADEL en su proyecto Empenet.

Muy posiblemente otros municipios del departamento cuentan con alguna institucionalidad y destinan algunos recursos para la promoción de la actividad productiva y el empleo en sus territorios; usualmente, las cifras son una proporción baja del total del presupuesto. En la provincia de Vélez los municipios apoyaron la conformación de la Agencia de Desarrollo Local. En conjunto, se carece de información suficiente sobre las iniciativas públicas locales en esta materia.

El Plan de Desarrollo del Departamento de Caldas para el período 2004-2007 fue bastante generoso en cuanto a la oferta de acciones en materia de desarrollo económico“ Orientado por el propósito general de (Propender por el desarrollo económico sostenible que permita fortalecer los sistemas productivos, la competitividad y la equidad social, fortaleciendo los canales de comercialización”en los niveles nacional e internacional), estableció 6 sectores de intervención (comercio, turismo, desarrollo industrial y empresarial, agroindustrial, agrícola-pecuario-pesquero y minería, dentro de los cuales formuló 17 programas, 51 subprogramas y 66 metas a alcanzar durante los cuatro años del período de gobierno. En la tabla siguiente se presentan los sectores, programas y objetivos generales⁹⁶. Como puede verse, la intención es intervenir en todos los sectores económicos en forma amplia; sin embargo, el Plan no presenta metas concretas a alcanzar en cuanto a resultados (efectos o impactos) y el largo listado de metas es fundamentalmente de gestión y acciones. De este modo, no se fijaron resultados a alcanzar en materia de creación de empresas, de empleo, de ingresos, de ampliación de mercados externos, con lo cual resulta imposible (evaluar) el Plan.

⁹⁶ Las dependencias principales son la Secretaría de Planeación, la Secretaría de Agricultura y la Secretaría de Desarrollo Económico, que fue creada hace aproximadamente siete años. Esta secretaría cuenta con una Unidad de Turismo, una Unidad de Desarrollo Empresarial y una Unidad de Asuntos Internacionales; en el momento de la visita, según información del Secretario, contaba solamente con cuatro funcionarios y la impresión es que no cuenta con muchos recursos financieros.

CUADRO 30
CALDAS, PLAN DE DESARROLLO DEPARTAMENTAL 2004- 2007
ÁREA DE DESARROLLO ECONÓMICO, PROGRAMAS Y OBJETIVOS

Sector	Programa	Objetivos
Comercio	Fortalecimiento del comercio exterior del departamento	Aumentar y diversificar competitivamente la oferta exportable de bienes y servicios del departamento en el ámbito nacional e internacional.
Gestión Pública	Instrumentación de la cooperación internacional	Generar estrategias que le permitan al Departamento de Caldas el acceso a recursos de cooperación internacional.
Turismo	Fortalecimiento institucional turístico	Propender por el desarrollo armónico de los diferentes actores que desarrollan y prestan servicios de turismo, en los sectores público, privado, solidario y mixto, fortaleciendo la competitividad de los destinos y productos turísticos del Departamento de Caldas.
	Gestión de proyectos turísticos	Apoyar las subregiones en los proyectos que tengan que ver con el desarrollo de las diferentes tipologías turísticas.
Desarrollo industrial/ empresarial	Consolidación de las cadenas productivas competitivas no agroindustriales, con visión subregional	Implementar políticas orientadas al desarrollo de las cadenas productivas no agroindustriales subregionales, que viabilicen la Micro, Pequeña y Mediana empresa; a través de la articulación empresarial con los mercados subregionales, regionales, nacionales e internacionales.
Sector agroindustrial	Consolidación del desarrollo institucional del sector agroindustrial.	Fortalecer las interrelaciones de las diferentes instituciones del sector, con el fin de articular la producción primaria a procesos de transformación agroindustrial, contribuyendo al desarrollo de los distritos agroindustriales del Departamento.
	Consolidación de las cadenas productivas agroindustriales competitivas con visión subregional	Fomentar la adopción de tecnologías apropiadas para el desarrollo de las diferentes cadenas y Mipymes agroindustriales.
	Gestión de la sustentabilidad ecológica y ambiental	Orientar todos los procesos productivos agroindustriales con los principios del desarrollo más limpio.
	Fortalecimiento de sistemas de comercialización en los distritos agroindustriales.	Facilitar a los productores agroindustriales la colocación de su producción en los mercados nacionales e internacionales.
Sector agrícola pecuario y forestal	Fomento a la producción agropecuaria	Fortalecimiento y Consolidación de Cadenas Productivas Agropecuarias y sus diferentes eslabones, identificadas en el Departamento de Caldas en coordinación con otras instituciones.
	Fomento a la producción de cafés especiales	Impulsar y ampliar la cobertura y producción de cafés especiales y su posicionamiento en los mercados internacionales.
	Comercialización de productos agropecuarios	Implementar el sistema de inteligencia de mercados para generar el desarrollo económico del sector primario y fortalecer los demás eslabones de la cadena productiva.
	Aprovechamiento sostenible de la biodiversidad departamental	Sensibilizar y concientizar a los pequeños productores agropecuarios del Departamento sobre las potencialidades existentes y las oportunidades de negocio a través del aprovechamiento de la biodiversidad.
	Fortalecimiento institucional	Continuar el proceso de consolidación de la red institucional con miras al fortalecimiento gremial de los productores agropecuarios del Departamento
Minería	Impulso a la exploración minera	Impulsar el desarrollo económico sostenible y la generación de empleo.
	Racionalización tecnológica y mejoramiento de la condición social del minero	Conocer y evaluar los diferentes tipos de operaciones mineras, para determinar la migración de éstas a operaciones caracterizadas por el cumplimiento de la normatividad del sector.
	Fortalecimiento institucional	Brindar seguridad institucional al empresario minero mediante el fortalecimiento de la autoridad minera regional, garantizando la transparencia y la eficiencia de todos los procesos y gestión que permitan tener un mayor control sobre las regalías del Departamento.

Fuente: Ordenanza No 489 de 2004 de la Asamblea de Caldas, por medio de la cual se adopta el Plan de Desarrollo Departamental 2004-2007, "Primero Caldas 100 años: con los Objetivos del Milenio", Artículo 3, páginas 60 a 42.

Al momento de realizar la visita al departamento no fue posible encontrar un documento de evaluación de los resultados alcanzados con las acciones de fomento productivo por parte del departamento en su conjunto.⁹⁷

⁹⁷ Tampoco se ha encontrado en las búsquedas realizadas en la página web de la gobernación.

En su plan de desarrollo (Por la Ciudad que todos queremos, 2005-2007), el municipio de Manizales incluyó un área de desarrollo económico orientada a promover la riqueza de sus habitantes y dio énfasis a la necesidad del mejoramiento institucional y la capacidad de gestión⁹⁸. Para lograr este propósito general se incluyó dentro del sector de desarrollo comunitario un programa orientado a apoyar pequeñas unidades productivas y se dividió el área de desarrollo económico en tres sectores (agropecuario, turístico y empresarial), dentro del cual se formularon tres programas y 8 subprogramas. Estos subprogramas están dirigidos a pequeños y medianos productores agrícolas, al mejoramiento de la oferta turística, y al apoyo de microempresas, empresas de economía solidaria y a la consolidación de un holding empresarial.

CUADRO 31
PLAN DE DESARROLLO DE MANIZALES 2005-2007
DESARROLLO ECONÓMICO, PROGRAMAS, OBJETIVOS Y SUBPROGRAMAS

Sector	Programa	Objetivo	Subprograma
Desarrollo comunitario*	Creación y/o consolidación de unidades productivas	Propiciar el mejoramiento del aparato productivo local, mejorando los servicios sectoriales del Municipio y fomentando el desarrollo y la productividad de las mipymes.	1. Fortalecimiento del programa "Barrio Amigo". 2. Acompañamiento a microempresas de la ciudad.
Sector agropecuario	Promoción del sector agropecuario y ambiental en el municipio de Manizales	Propender por el Desarrollo Socioeconómico sostenible del sector rural, mediante el fortalecimiento de la comercialización a nivel local y regional, con el propósito de mejorar el nivel de bienestar de la población rural del municipio	1. Promoción del desarrollo socioeconómico de pequeños y medianos productores urbanos y rurales. 2. Fortalecimiento de procesos productivos en el sector rural y urbano.
Desarrollo turístico	Competitividad y promoción de ciudad	Mejoramiento de la promoción y el desarrollo de una economía dinámica, teniendo en cuenta los fundamentos de la política turística nacional: la especialización, la diferenciación, la diversificación y la corporación	1. Mejoramiento de la oferta turística de Manizales. 2. Fortalecimiento del sistema turístico local
Sector empresarial	Creación de condiciones favorables a la competitividad y a la productividad	Impulsar acciones para la construcción de condiciones que propicien la productividad y la competitividad.	1. Financiación, Acompañamiento y Apoyo a las Mipymes 2. Apoyo a la Conformación de Empresas de Economía Solidaria 3. Apoyo a la consolidación del sistema regional de creación de empresas 4. Consolidación de la Holding Empresarial - Infi-Manizales

Fuente: Plan de Desarrollo de Manizales, 2005-2007.

* El sector de desarrollo comunitario hace parte del área social del Plan de Desarrollo.

El Plan presenta objetivos muy generales pero desarrolla en un anexo un conjunto de metas, dentro de las cuales ninguna de ellas referida a resultados en cuanto a los efectos sobre el empleo o los ingresos de la población. La proyección de recursos financieros para el plan de desarrollo muestra que la asignación para el área económica es bastante reducida tanto en términos absolutos como relativos. Para el período 2006-2007 se programaron recursos de inversión por \$357.800 millones, de los cuales el área de desarrollo económico recibiría \$3.485 millones, (\$1.700 millones el primer año y \$1.785 millones el segundo), cifra que equivale al 1% del total.

El municipio tiene una Secretaría de Competitividad y Fomento Empresarial⁹⁹, que fue creada mediante Acuerdo 625 de 19 de enero de 2006, e inició labores a mediados de dicho año. El propósito de la Secretaría es crear condiciones para mejorar la competitividad de las empresas y la ciudad, para promover el empleo y el crecimiento económico, mediante el fomento de la cultura del emprendimiento, el

⁹⁸ La política general del área de desarrollo económico es la siguiente: "La Administración Municipal dedicará todos los esfuerzos y recursos posibles en la promoción de la generación de riqueza, para el mayor número de sus ciudadanos, y en la generación de empleos de buena calidad. Para los fines de instrumentar la política referida, la Administración Municipal deberá dinamizar su capacidad de gestión a través de una dependencia que lidere el desarrollo económico del municipio, siendo para ello perentorio la reorganización administrativa de la estructura del Ente Territorial." Plan de Desarrollo de Manizales, 2004-2007.

⁹⁹ http://www.alcaldiamanizales.gov.co/Manizales_Alcaldia/AcercadelaAlcaldia/NuestrasSecretarias/Sec+competitividad.htm

fortalecimiento del tejido productivo y la internacionalización de la ciudad. Cuenta con dos unidades: la de emprendimiento¹⁰⁰ y la de fortalecimiento empresarial¹⁰¹.

El Plan de Desarrollo de **Risaralda** definió como uno de los cuatro ejes principales el productivo, con los objetivos de fomentar la generación de empleo a través del apoyo a los proyectos microempresariales y el fortalecimiento de las cadenas productivas, propiciar la reactivación y reconversión de la producción agropecuaria del departamento, posicionar al departamento como uno de los principales destinos turísticos del país y poner en operación espacios de concertación público-privado para la búsqueda de la competitividad y el desarrollo. En el marco de estos objetivos se fijaron unas metas para el período de gobierno y se definieron los siguientes programas.

CUADRO 32
RISARALDA. PLAN DE DESARROLLO 2004-2007. PROGRAMAS
Y SUBPROGRAMAS DE FOMENTO PRODUCTIVO

Programa	Sub programa	Líneas de intervención
Desarrollo rural	Planeación agropecuaria	<ul style="list-style-type: none"> - Establecer, concentrar y divulgar de los Sistemas de información agropecuaria: <ul style="list-style-type: none"> a. Evaluaciones agropecuarias b. Sistema de Información estadístico del sector agroalimentario - SIESA c. Sistema de información de precios y volúmenes transados - SIPSA d. Costos de producción e. Sistema nacional de protección agropecuaria "SINPAGRO", entre otros. - Fortalecer el Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria - SINTAP. - Gestionar con el Ministerio de Agricultura el modelo de evaluación del Sistema de transferencia de tecnología agropecuaria. - Impulsar la creación del Centro provincial de gestión agropecuaria. - Consejos responsables del sector agropecuario, C.M.D.R. y Conseas
	Sistema Nacional de Protección Agropecuaria "SINPAGRO"	<ul style="list-style-type: none"> - Centro integral de diagnóstico agropecuario -CIDAR - Campañas sanitarias agrícolas, pecuarias y de zoonosis en el departamento. - Transferencia de tecnología y protección agropecuaria. - Sistema de información sanitaria en el departamento. - agropecuario del departamento Atención a emergencias sanitarias del sector.
	Iniciativas agroecológicas del sector agropecuario y agroindustrial	<ul style="list-style-type: none"> - Agricultura orgánica - Producción limpia - Cafés especiales
	Diversificación y comercialización de productos agrícolas	<ul style="list-style-type: none"> - Centro de gestión agroempresarial de Risaralda - Centro de gestión integral para la producción y comercialización de productos agropecuarios - Estudios de mercado - Planes de negocios - Cadenas productivas agropecuarias - Apoyo a grupos asociativos de productores
	Nutrición y seguridad alimentaria	<ul style="list-style-type: none"> - Formulación de proyectos productivos familiares y comunitarios - Fortalecimiento de los procesos de organización comunitaria para la producción - Seguimiento y acompañamiento de los procesos productivos
Fomento al desarrollo económico	Empleo productivo para el desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> - Fondo de empleo social - Entrenamiento y reentrenamiento laboral - Emprendimientos juveniles - Información para el empleo

(continúa)

¹⁰⁰ Cuyos objetivos son Incentivar entre los jóvenes la cultura del emprendimiento (Programa Manizales 100% Emprendedora), articulación con diversos programas que manejan el emprendimiento en el país (Sena, incubadoras de empresas, parques tecnológicos, entre otros).

¹⁰¹ Con los objetivos de Mejorar las condiciones de las empresas existentes y volverlas más competitivas, Atracción de inversión foránea, fortalecimiento de la cultura de la Cooperación Internacional (Creación de la Red Local de Cooperación Internacional) y realización de Mercadeo de ciudad (City Marketing). No fue posible entrevistar al Secretario y tampoco se dispuso de información sobre sus avances y resultados.

CUADRO 32 (CONCLUSIÓN)

Fomento empresarial	<ul style="list-style-type: none"> - Cadenas productivas - Apoyar la creación, fortalecimiento y consolidación de las micros, pequeñas y medianas empresas - Conformación de tiendas escolares para el suministro a bajos precios de uniformes, útiles y materiales para fomentar el empleo - Apoyo al Plan exportador, Consejo asesor regional de comercio exterior de Risaralda-CARCE - Apoyo a la realización de estudios de mercado con visión prospectiva, análisis económico y de competitividad - Asistencia a ferias y eventos de carácter local, regional y nacional. - Red departamental de metrología y certificación - Apoyo a C.D.P.s y C.D.T.s - Sistema regional de innovación
Risaralda: destino turístico de los colombianos	<ul style="list-style-type: none"> - Promoción turística del departamento - Capacitación y asesoría de los prestadores de servicios turísticos del departamento. - Formulación de planes de desarrollo turístico - Realización de misiones comerciales (muestras turísticas) en diferentes ciudades del país. - Asistencia a ferias y eventos de carácter regional, nacional e internacional. - Elaboración de material promocional y campañas publicitarias - Apoyo a la realización de estudios de mercado y diseño de productos turísticos. - Circuitos geoambientales
Legalización y fortalecimiento del sector minero del departamento	<ul style="list-style-type: none"> - Legalización de los títulos mineros de las explotaciones del departamento. - Estudios minero ambientales, topográficos, geológicos. - Análisis de suelos y muestras de minerales. - Gestión ante Minercol y Alcaldías para agilizar procesos de legalización - Elaboración de mapas y tomas fotográficas - Plan de asesoría técnica, administrativa y gerencial para las empresas del sector minero - Consolidación de la cadena productiva de la orfebrería - Capacitación técnica, minero ambiental. - Cultura solidaria - Asociatividad - Economía familiar - Apoyo a la consolidación de empresas mineras municipales. - Política pública del sector minero departamental
Espacios para la productividad y la rentabilidad	<ul style="list-style-type: none"> - Conformación y puesta en marcha del Consejo territorial de turismo - Consejo departamental para el desarrollo productivo de la micro, pequeña y mediana empresa - MIDE - Consejo departamental de la ciencia y tecnología – CODECIT - Consejo asesor regional de comercio exterior – CARCE - Consejo metropolitano de competitividad y desarrollo - Consejo departamental de empleo

Fuente: Plan de Desarrollo del Departamento de Risaralda 2004-2007, Revolución Pública con Resultados. <http://www.risaralda.gov.co/docs/planeacion/PLAN%20DE%20DESARROLLO.%20EJECUTIVO.pdf>

El Plan se propuso como meta prioritaria disminuir la tasa de desempleo a menos de 16,2% y algunas metas complementarias en cuanto a número de empleos generados en la construcción de vivienda, programas empresariales y obras públicas. Al programa de desarrollo rural le fijó metas en cuanto a número de hectáreas cultivadas en cafés especiales, plátano, mora y caña panelera, así como en litros de leche comercializados; se propuso asesorar a la totalidad de las UMATA, aumentar a 6 el número de sistemas de información agropecuaria, alcanzar una cobertura de 10% en diagnóstico de hatos afectados por *Brucella* y promover 14 proyectos agroecológicos. En el programa de fomento al desarrollo económico las metas fueron incrementar a 10 las cadenas consolidadas y con acuerdos de competitividad, 500 contactos por evento promocional, 5 planes turísticos municipales formulados y 50 explotaciones mineras legalizadas.

Los recursos asignados al eje productivo, que también incluye la infraestructura vial, representaron apenas el 4% del total del plan de inversiones del departamento para el período de gobierno; esto significa que los recursos asignados estrictamente a la promoción empresarial y de actividades productivas fue una fracción mucho menor.

Al momento de realizar la visita al departamento no fue posible encontrar un documento de evaluación de los resultados alcanzados con las acciones de fomento productivo por parte del departamento en su conjunto. Se dispuso de un informe de avance de actividades elaborado por la Secretaría de Desarrollo Económico, el cual se presenta una relación bastante detallada de lo realizado en cada uno de los subprogramas del plan de desarrollo. En algunos de estos se presentan cifras sobre los empleos generados o conservados, pero no un dato de conjunto; en su gran mayoría se trata de una relación de las actividades y no de los efectos conseguidos. En el informe de gestión del período 2004-2007 de la gobernación se presenta una relación de acciones y resultados; con excepción de la generación y sostenimiento de 3.492 empleos en el sector agrícola, el informe consiste en los demás temas básicamente en relación de actividades sin mostrar los resultados e impactos.

La gobernación de Risaralda cuenta con algunas dependencias relacionadas con el desarrollo productivo y adelanta varias acciones. Las dependencias principales son la Secretaría de Planeación, la Secretaría de Agricultura y la Secretaría de Desarrollo Económico¹⁰², que fue “creada en enero de 2005¹⁰³, con la función principal de (fomentar el desarrollo económico a través del incremento en la competitividad” de los diferentes agentes económicos e instituciones). Esta secretaría cuenta con Direcciones de Turismo, Desarrollo Empresarial, y Competitividad y Productividad; en el momento de la visita, según información del Secretario, contaba con 8 funcionarios, 4 de nivel directivo, 3 profesionales y 1 de apoyo¹⁰⁴.

En su plan de desarrollo (Trabajando unidos con la gente y para la gente, 2004-2007), el municipio de Pereira incluyó (Pereira Compite), como uno de los tres ejes donde se incluyen las acciones de fomento productivo. Una de las políticas de este eje es avanzar en la implementación de un modelo alternativo de desarrollo que propicie la generación de riqueza, para lo cual se fijaron los siguientes objetivos: a) mejorar la capacidad de inserción de la economía local a los mercados internos y externos propiciar las condiciones para generar empleo productivo y competitivo; b) consolidar el sector turismo como eje dinamizador de la economía local; c) apoyar los procesos de desarrollo científico, tecnológico y de innovación; d) consolidar el agro como fuente generadora de desarrollo económico urbano y rural; y e) integrar positivamente el municipio al desarrollo regional, nacional y mundial.

Para alcanzar estos objetivos se enunciaron varias estrategias: promoción de la calidad de la producción local; inteligencia de mercados para empresarios MIPYME, fomento a la inversión productiva; condiciones para la financiación de proyectos productivos; desarrollo de acciones conjuntas entre los sectores público, privado y la academia; consolidación de microcadenas productivas promisorias; prioridad para la mano de obra local; aumento en la oferta turística; Pereira como destino turístico diferenciado; fortalecimiento del ecoturismo; participación en la formulación de la agenda regional de ciencia y tecnología; generación de espacios para la creación de empresas de base tecnológica; cofinanciación con el sector privado de las convocatorias del sistema nacional de innovación; apoyo para el financiamiento de proyectos productivos; fortalecimiento de la comercialización agropecuaria; asistencia técnica integral para pequeños y medianos productores del sector rural.

La proyección de recursos financieros para el plan de desarrollo muestra que la asignación para el área económica es bastante reducida tanto en términos absolutos como relativos. Para el período 2004-2008 el Plan estimó inversiones por un valor de \$1,6 billones, de los cuales correspondían a la política de desarrollo económico regional cerca de \$36 mil millones, 2,2% del total. Esta proyección de inversiones incluía algunas acciones en infraestructura física, con lo cual los recursos específicos para promoción empresarial y desarrollo productivo directo son aún menores; por ejemplo, para ciencia, tecnología e innovación se destinaron apenas \$752 millones y para generación de empleo \$2.350 millones. El municipio de Pereira cuenta con Secretaría de Planeación y Secretaría de Desarrollo Rural, pero no con una Secretaría de Desarrollo Económico.

¹⁰² La primera función de esta secretaría es “fomentar el desarrollo económico a través del incremento en la competitividad de los diferentes agentes económicos e instituciones.” <http://www.risaralda.gov.co/html/uniaadministrativa/unidades.php?id=10&op=funcion>.

¹⁰³ Mediante el decreto 19 de 12 de enero de 2005, en uso de facultades extraordinarias concedidas por la Asamblea en la ordenanza 26 del 31 de julio de 2004.

¹⁰⁴ Según información recogida en las entrevistas, la dependencia ha tenido tres secretarios desde ese año, lo cual afecta la continuidad de los programas.

V. Conclusiones

Los tres casos examinados ratifican varios de los aspectos planteados en Economía y Territorio con respecto a las características de las políticas de desarrollo económico territorial. Se observa un conjunto amplio de iniciativas públicas (de todos los niveles de gobierno) y de organizaciones no gubernamentales y de cooperación internacional. Sin embargo, no fue posible encontrar evidencias de impactos concretos sobre el incremento y mejoramiento de la actividad productiva en forma sostenible, las entidades responsables no cuentan con información apropiada sobre estos puntos y la revisión de la información y las entrevistas realizadas sugieren que los sectores e industrias con mayor dinamismo no debieron su comportamiento a políticas públicas específicas de fomento productivo (quizá con la excepción de algunos productos agrícolas). Además, los sectores e industrias con mayor crecimiento se concentran en su gran mayoría en actividades primarias y en estructuras productivas sin mayores elementos de innovación y desarrollo tecnológico, al tiempo que es escasa la vinculación al mercado internacional. En conjunto, no se ha cumplido con los propósitos establecidos en los planes de desarrollo y en las políticas formuladas en la materia.

En cierta medida esto puede deberse a deficiencias en la gestión pública, desde el diseño institucional y la planeación, hasta la ejecución. Los casos examinados muestran cómo no ha habido suficiente continuidad en las estrategias de fomento productivo en los departamentos y municipios, y existe la impresión entre muchos de los actores locales de una permanente repetición de iniciativas sin impactos, que han generado cansancio y desencanto. Adicionalmente se ratifican varios de los planteamientos señalados por parte de Economía y Territorio al revisar la experiencia latinoamericana: no existe coordinación entre las propias entidades nacionales, pero tampoco entre éstas y las entidades territoriales y otras organizaciones. Resultó prácticamente imposible elaborar un listado completo de todas las

iniciativas de promoción del desarrollo económico local en cada uno de los departamentos estudiados. Se observó también una enorme dispersión en múltiples actividades pequeñas y la ausencia de proyectos de gran magnitud con capacidad de impulsar significativamente la economía regional; buena parte de estas iniciativas tienen más un carácter asistencial, de apoyo a poblaciones pobres y vulnerables para encontrar actividades de subsistencia, que estrategias de articulación a mercados externos y modificación de las estructuras productivas¹⁰⁵. Como hemos señalado, en su gran mayoría estas iniciativas no tienen metas concretas a alcanzar con lo cual resulta imposible evaluarlas sistemáticamente. Finalmente, aunque en muchas de las iniciativas se propone la articulación entre el sector público y privado la participación de los propietarios y empresarios en baja y marginal.

Estos casos apuntarían a sustentar la tesis de De Mattos (1989) sobre la poca capacidad de modificación de la estructura productiva y de impacto en el crecimiento y el desarrollo por parte del sector público, y específicamente de las entidades territoriales. Parecería que en las teorías del desarrollo económico local y del desarrollo endógeno hay más de un enfoque prescriptivo y voluntarista que una identificación de las condiciones concretas en las cuales puede promoverse el desarrollo¹⁰⁶. De Mattos plantea que la dinámica del crecimiento económico depende de las decisiones de inversión de los capitalistas, las cuales responden a la existencia de oportunidades rentables. Sin este elemento básico, todos los demás esfuerzos pierden sentido¹⁰⁷.

En los tres casos estudiados no se observa un problema de falta de capital; por el contrario, parecería que la industria y otras actividades generan excedentes importantes que al no encontrar opciones rentables de inversión en el territorio migran hacia otras regiones. Igualmente, aunque puede haber problemas de infraestructura vial, de servicios públicos y de comunicaciones o de servicios sociales a la población, se ha mejorado sustancialmente en estos aspectos y con estas mismas condiciones algunas actividades económicas prosperan y se insertan en mercados internacionales. Los productos tradicionales de exportación (como el café o algunos minerales) son comercializados al exterior dentro de las condiciones vigentes; y en ciudades como Manizales, ubicada en el centro del país en zona montañosa y alejada de los puertos marítimos, se sostiene y expande una industria de neveras que incluso exporta parte de su producción. En la medida en que se han encontrado mercados rentables se han consolidado algunas industrias. Pero la magnitud de la actividad económica, el ritmo de crecimiento y su grado de innovación y desarrollo tecnológico son insuficientes para mejorar en forma significativa las condiciones de vida de la mayoría de la población. Se observan por tanto unas islas de prosperidad en mares de pobreza.

Desde la perspectiva de la política pública existe por tanto una situación angustiosa; en buena medida las instituciones estatales, aunque con deficiencias y problemas, han hecho parte de la tarea mediante la oferta de los bienes y servicios públicos que constituyen factores generales necesarios para la producción; adicionalmente han adelantado programas específicos de estímulo a algunas actividades económicas y colaboran en diversas tareas de promoción comercial. Sin embargo, a diferencia del mejoramiento en las condiciones de vida mediante la oferta de servicios de educación, salud y agua potable, donde las entidades estatales pueden controlar en gran medida los procesos y productos que conducen a unos impactos, en este caso el logro de resultados requiere necesariamente de la actividad del capitalista o empresario.

En la práctica estos encuentran algunas posibilidades de inversión rentables pero en muchos casos en sectores que no necesariamente tienen efectos importantes de encadenamiento y de estímulo a un crecimiento sostenido; parte de la inversión va a la finca raíz y a consumo suntuario (vehículos de

¹⁰⁵ Parecería que la insistencia en asignar recursos a muchas de estas finalidades responde más a razones políticas, de atención de determinadas poblaciones que ejercen una presión sobre los gobiernos, y de necesidad de mostrar un compromiso público con los problemas principales del empleo y del ingreso, que a estrategias efectivas de promoción del crecimiento y del desarrollo.

¹⁰⁶ Aunque no se desconocen totalmente estos factores restrictivos, se da énfasis a las metodologías y recomendaciones para adelantar procesos de promoción del desarrollo económico local.

¹⁰⁷ La inversión en infraestructura, en capital humano, en servicios públicos, etc., no cuenta con el ingrediente principal de la fórmula: la ganancia como motor de los capitalistas y empresarios. Este es un tema obvio que da vergüenza señalarlo, pero con frecuencia se olvida; por ejemplo en Economía y Territorio prácticamente no se menciona y en diversos textos conceptuales o prácticos sobre la materia se examina extensamente el tema del crecimiento sin mencionar una sola vez a su actor principal (el capitalista o empresario) y a su motivación fundamental, la ganancia. Samuelson y Nordhauss señalan la importancia de los empresarios: "Una de las tareas clave para el desarrollo económico es la promoción de un espíritu empresarial. Un país no puede prosperar sin un grupo de propietarios y gerentes deseosos de tomar riesgos, abrir nuevos negocios, adoptar nuevas tecnologías e importar nuevas formas de hacer negocios." (Samuelson y Nordhauss, 2001:597). Sin embargo, no mencionan la ganancia como incentivo principal de estos empresarios.

lujo, por ejemplo). Otra parte importante se dirige a productos agropecuarios tradicionales (ganado) o con nuevas perspectivas como la palma de aceite, actividades que tampoco son el mejor ejemplo de innovación tecnológica y de generación de empleo. Finalmente, los recursos se dirigen a Bogotá e incluso al exterior en busca de rentabilidad. Se trataría de un círculo vicioso en el cual los empresarios no encuentran dentro de la estructura opciones que impulsen un desarrollo más amplio, fenómeno característico de las economías atrasadas desde sus inicios.

Podría plantearse que los esfuerzos mayores deberían concentrarse entonces en la búsqueda y creación de dichas oportunidades de mayor rentabilidad, enfoque que sustenta muchas de las acciones estatales de apoyo a la búsqueda de mercados internacionales y de estudios de la demanda. Sin embargo, también en este caso la iniciativa principal debe provenir de los capitalistas y empresarios. Todo parece indicar que, al tiempo que existen unas estructuras poco favorables al crecimiento y la innovación, tampoco se cuenta con una clase capitalista y empresarial con las capacidades y la voluntad suficiente para promover estrategias territoriales de desarrollo. De Mattos planteaba que la expectativa de los partidarios del desarrollo endógeno y de la articulación pública privada en los territorios partía de supuestos irreales, dado que su lógica no depende de la adscripción a un territorio específico; los hechos parecen darle la razón.

Bibliografía

- Agencia de Desarrollo Económico Local- ADEL Metropolitana. Plan Estratégico 2007-2009.
- Agencia de Desarrollo Económico Local –ADEL. Documento informativo. Vélez. Álvarez Serrano, Luz Stella, García Pinzón, Alvaro, Gómez Gómez, Jorge, González Hernández, Luis Hernando, Guerrero Rincón, Amado Antonio, Zambrano Arena, Jorge, y Porras Díaz, Hernán (1999). Santander, Nuestro Departamento, Centro de Estudios Regionales –CER- y Corpes Centro Oriente, Bucaramanga, junio de 1999, Universidad Industrial de Santander.
- Araujo Ibarra & Asociados Ltda. (1994). Departamento de Santander, Oportunidades de desarrollo regional en el contexto de la apertura, Informe Final, Resumen Ejecutivo, Bogotá, Octubre de 1992.
- Banco de la República, Sucursal Manizales (2003). Estructura económica y social del departamento de Caldas, Manizales, Marzo de 2003
- Cámara de Comercio de Manizales, Unidad de Análisis Regional (sf). La Competitividad de las Exportaciones de Caldas, documento en Word.
- Cámara de Comercio de Manizales y Universidad de Manizales. Comportamiento de la inversión en la creación de empresas en la ciudad de Manizales en el período 1998-2003”, documento en Word
- Centro de Estudios Agrícolas y Ganaderos (CEGA). Sistema simplificado de cuentas departamentales de Colombia (SSCD), Producto departamental bruto y generación del ingreso 1975-2000.
- Centro de Estrategia y Competitividad de la Universidad de los Andes, Cámara de Comercio de Bucaramanga (2006). Santander: entorno de negocios competitivo frente al mundo, Universidad de los Andes, Bogotá, Noviembre de 2006
- CIR (2005). Cuentas económicas y mercado laboral en el área metropolitana 2003, Pereira, enero de 2005. Corporación Colombia Internacional (2006). Sistema de Información de la Oferta Agropecuaria, Encuesta Nacional Agropecuaria –ENA–. Documento en PDF.

- Corporación Metropolitana de Planeación y Desarrollo de Bucaramanga, CORPLAN (sf). Plan Estratégico del Área Metropolitana de Bucaramanga 2015, Bucaramanga, CORPLAN.
- CRECE, Centro de Estudios Regionales, cafeteros y empresariales (sf). Caracterización social de la zona rural de los municipios cafeteros del Departamento de Caldas con base en la Encuesta SISBEN, consolidado departamental, documento en PDF.
- DANE (2006). Informe de Coyuntura Económica Regional (ICER) Caldas.
 ____ (2006 a) Informe de Coyuntura Económica Regional (ICER) Risaralda.
 ____ (2006 b). Informe de Coyuntura Económica Regional (ICER) Santander.
- Departamento Nacional de Planeación (2007). Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad, Documento Regional Caldas, Bogotá, mayo de 2007. Disponible en www.dnp.gov.co.
 ____ (2007 a). Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad, Documento Regional **Risaralda**, Bogotá, mayo de 2007. Disponible en www.dnp.gov.co.
 ____ (2007 b). Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad, Documento Regional Santander, Bogotá, mayo de 2007. Disponible en www.dnp.gov.co.
- DNP, Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, Dimensión territorial del desarrollo, documento en PDF, disponible en www.dnp.gov.co
 ____ Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, Regionalización, documento en pdf, disponible en www.dnp.gov.co
 ____ Dirección de Desarrollo Social, Sistema de indicadores socio-demográficos, Boletín No 29, Coyuntura Social Departamental
- Fundación Universidad Empresa de Caldas (2004), Agenda Regional de Ciencia y Tecnología de Caldas, Agenda Prospectiva de Ciencia, Tecnología e innovación del departamento de Caldas, Informe Técnico, Manizales, Agosto de 2004, documento en pdf.
- Gaviria Ríos, Mario Alberto (sf). La política industrial y de desarrollo, el caso de Risaralda, documento en formato Word, 23 páginas.
- Gobernación de Risaralda y Cámara de Comercio de Pereira (2007). Coyuntura Económica, Primer Trimestre de 2007, documento en PDF.
- Gobernación de Santander. Plan de Desarrollo Departamental 2004-2007.
 ____ (2007). Grupo de Desarrollo Económico, Informe de Empalme.
- Hobsbawm, Eric (1975). En torno a los orígenes de la revolución industrial, Siglo XXI editores.
- INANDES, Caldas (1977). El desarrollo económico departamental 1960-1975, Financiado por FONADE y Fondo Financiero de Desarrollo Urbano, Director del estudio Gustavo Svenson, Bogotá.
- INANDES, Santander (1977). El desarrollo económico departamental 1960-1975, Financiado por FONADE y Fondo Financiero de Desarrollo Urbano, Director del estudio Gustavo Svenson, Bogotá.
- INANDES, Risaralda (1977). El desarrollo económico departamental 1960-1975, Financiado por FONADE y Fondo Financiero de Desarrollo Urbano, Director del estudio Gustavo Svenson, Bogotá.
- Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) Economía y Territorio en América Latina y el Caribe: desigualdades y políticas. Libro CEPAL 99. Santiago..
- Krugman, Paul (1997). Desarrollo, geografía y teoría económica.
- Manizales, Plan de desarrollo municipal, “Por la Ciudad que todos queremos, 2005-2007.
- Melo, Alberto y Andrés Rodríguez-Clare (2007). Políticas e instituciones de desarrollo productivo, en Eduardo Lora (editor) El estado de las reformas del Estado en América Latina, BID, pp. 355-395.
- Organización Internacional para las Migraciones (Coordinación Editorial), Memorias del Seminario Migración Internacional, el impacto y las tendencias de las remesas en Colombia, abril de 2005, documento en pdf.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2004). Estructura productiva y exportadora de Caldas.
 ____ (2004 a). Estructura productiva y exportadora de Risaralda.
- Moncayo, Edgar (2002). Nuevos enfoques de política regional en América Latina: el caso de Colombia en una perspectiva histórica. En Departamento Nacional de Planeación, Archivos de Economía.
- Monitor Company (1994). Estudio regional de Competitividad, Bucaramanga. Construyendo la ventaja competitiva de 5 ciudades colombianas. Resumen ejecutivo. Fotocopia obtenida en la Cámara de Comercio de Bucaramanga.
- Montenegro, Armando y Rafael Rivas (2005). “El crecimiento económico” en La piezas del rompecabezas. Desigualdad, pobreza y crecimiento, Aguilar, Altea, Taurus y Alfaguara, pp. 59-89.
- Organización Internacional para las Migraciones (Coordinación Editorial), Memorias del Seminario Migración Internacional, el impacto y las tendencias de las remesas en Colombia, abril de 2005, documento en pdf.

- Ocampo, José Antonio (2007). La búsqueda, larga e inconclusa, de un nuevo modelo (1981-2006), en Ocampo, José Antonio (compilador). *Historia Económica de Colombia*, Editorial Planeta, Bogotá, página 348.
- Ocampo Duque, Julia Inés y José Albeiro Sánchez Posada (2002). *Inversión extranjera en Caldas*, estudio realizado para la Cámara de Comercio de Manizales y la Universidad de Manizales, documento en Word.
- Ordenanza No 489 de 204 de la Asamblea de Caldas, por medio de la cual se adopta el Plan de Desarrollo Departamental 2004-2007, “Primero Caldas 100 años: con los Objetivos del Milenio”
- Porter, Michael (1991). *La ventaja competitiva de las naciones*, Ediciones B Argentina, Buenos Aires.
- PNUD (2004). *Informe regional de desarrollo humano, eje cafetero*, documento en PDF.
- Programa Nacional de Desarrollo Humano (2004). *Las regiones colombianas frente a los objetivos del milenio*.
- Pulido, Antonio (sf). *Perfil productivo de Santander*, Capítulo 5, Alianza por la equidad de oportunidades educativas y la competitividad regional, caso Santander, documento en Word.
- Ramírez, Juan Carlos, Horacio Osorio y Rafael Parra-Peña, Escalafón de la competitividad de los departamentos en Colombia. Serie Estudios y Perspectivas No 16, Bogotá, febrero de 2007.
- Samuelson, Paul (1972). *Curso de Economía Moderna*, Editorial Aguilar.
- Samuelson, Paul y Nordhaus, William (2001). *Economics*, Mac Graw-Hill.
- Silva, Iván (2005). *Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina*, en *Revista de la Cepal*, No 85, abril de 2005, pp.81-100.
- Valdivieso Canal, Susana (1990). *Bucaramanga, Historias de setenta y cinco años*, Cámara de Comercio de Bucaramanga.
- Vallejo, César (2006). *Competitividad y desarrollo humano en el eje cafetero*, Pereira, diciembre 13 de 2006, documento en formato pdf.
- Vargas, César y Roberto Prieto (2001). *Alianzas estratégicas para la competitividad y el desarrollo científico y tecnológico en Bucaramanga*; en CEPAL/GTZ, *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina, un análisis comparativo*; Gabriel Aghon, Francisco Albuquerque y Patricia Cortés (compiladores), Santiago de Chile.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

estudios y perspectivas

OFICINA
DE LA CEPAL
EN
BOGOTÁ

Números publicados

El listado completo de esta colección, así como las versiones electrónicas en pdf están disponibles en nuestro sitio web: www.cepal.org/publicaciones

19. Desarrollo regional y políticas de promoción del desarrollo económico local: la experiencia de tres departamentos colombianos, Alberto Maldonado Copello , (LC/L.XXXX-P-LC/BOG/L.XX), N° de venta: S.09.II.G.XXX (US\$10.00), 2009.
18. La medida de necesidades básicas insatisfechas (NBI) como instrumento de medición de la pobreza y focalización de programas, Oscar Fresneda, (LC/L.2840-P-LC/BOG/L.18), N° de venta: S.07.II.G.163 (US\$10.00), 2007.
17. Las brechas entre el campo y la ciudad en Colombia 1990-2003, y propuestas para reducirlas, Jaime Forero Álvarez y Sorne Ezepeleta Merchán, (LC/L.2683-P-LC/BOG/L.17), N° de venta: S.07.II.G.34 (US\$10.00), 2007.
16. Escalafón de la competitividad de los departamentos en Colombia, Juan Carlos Ramírez, Horacio Osorio y Rafael Parra-Peña, (LC/L.2684-P-LC/BOG/L.16), N° de venta: S.07.II.35 (US\$ 10.00), 2007.
15. El mercado laboral y la seguridad en Colombia en los inicios del siglo XXI, Stefano Farné, Eduardo Granados y Carlos Andrés Vergara, (LC/L.2818-P-LC/BOG/L.15), N° de venta: S.06.II.G.142 (US\$ 10.00), 2006.
14. La estratificación socioeconómica para el cobro de los servicios públicos domiciliarios en Colombia ¿Solidaridad o focalización?, María Cristina Alzate, (LC/L.2604-P-LC/BOG/L.14), N° de venta: S.06.II.G.130 (US\$ 10.00), 2006.
13. Determinantes de la pobreza en Colombia, 1996-2004, Jairo Núñez, Juan Carlos Ramírez, Laura Cuesta, (LC/L.2569-P-LC/BOG/L.13), N° de venta: S.06.II.G.109 (US\$ 10.00), 2006.
12. Esfuerzos y herencias sociales en la desigualdad de ingresos en Colombia, Jairo Núñez, Juan Carlos Ramírez, Bibiana Taboada, (LC/L.2569-P-LC/BOG/L.12), N° de venta: S.06.II.G.XX (US\$ 10.00), 2006.
11. Evolución y crisis del sistema financiero colombiano, Miguel Arango Ospina (LC/L.2558-P-LC/BOG/L.11), N° de venta: S.06.II.G.XX (US\$ 10.00), 2006.
10. Bases para el diseño de un plan estratégico de la Unidad del Sistema de Parques Nacionales y del Sistema de Áreas Protegidas, Francisco Alberto Galán, (LC/L.2492-P-LC/BOG/L.10), N° de venta: S.06.II.G.23 (US\$ 10.00), 2006.
9. Elementos estratégicos para afianzar y mejorar la competitividad del Valle del Cauca. Manuel Guillermo Bonilla y Juan Carlos Ramírez J. , (LC/L.2443-P-LC/BOG/L.9), N° de venta: S.05.II.G.190 (US\$ 10.00), 2005.
8. Estimación del impacto sobre el empleo de los tratados de libre comercio en Colombia; análisis de equilibrio general computable. Jesús Botero, (LC/L.2366-P-LC/BOG/L.8), N° de venta: S.05.II.G.105 (US\$ 10.00), 2005.
7. Impacto económico de un acuerdo parcial de libre comercio entre Colombia y Estados Unidos. Clara Patricia Martín y Juan Mauricio Ramírez, (LC/L.2362-P-LC/BOG/L.7), N° de venta: S.05.II.G.101 (US\$ 10.00), 2005.
6. Temas no comerciales en la negociación comercial entre Colombia y Estados Unidos. Juan Carlos Ramírez J., (ed.) (LC/L.2278-P-LC/BOG/L.6), N° de venta: S.05.II.G.31 (US\$ 10.00), 2005.
5. Las negociaciones comerciales de Colombia; del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) a un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos. Juan Carlos Ramírez J., (ed.) (LC/L.2228-P-LC/BOG/L.5), N° de venta: S.04.II.G.149 (US\$ 10.00), 2005.
4. Derechos económicos, sociales y culturales, política pública y justiciaabilidad. Carlos Vicente de Roux y Juan Carlos Ramírez J., (eds.) (L.2222-P-LC/BOG/L.4), N° de venta: S.04.II.G.140 (US\$ 10.00), 2004.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org

Nombre: Actividad: Dirección: Código postal, ciudad, país: Tel.: Fax: E.mail:
