

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

**DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL
UNA VISIÓN GENERAL DEL CASO DE COLOMBIA**

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

Santiago, Chile, 2000

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1968
22 de febrero de 2000

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL
UNA VISIÓN GENERAL DEL CASO DE COLOMBIA**

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

00-02-0120

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO.....	1
I. INTRODUCCIÓN	5
II. CONCEPTO Y TENDENCIAS DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL.....	7
1. ¿Qué es el desarrollo económico local?.....	7
2. Factores que impulsan las políticas de desarrollo económico local	8
3. El potencial de desarrollo: hipótesis de partida	8
4. Evidencia: los gobiernos locales están adelantando acciones en materia de desarrollo económico local.....	9
4.1. Objetivos e Instrumentos utilizados	9
5. Limitaciones de la política de desarrollo local.....	11
6. Avances y resultados.....	12
7. Riesgos de las políticas de desarrollo económico local	13
III. EL DESARROLLO ECONÓMICO TERRITORIAL: MIRADA GENERAL.....	15
1. Desarrollo económico y centralización del Estado	19
IV. LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO ECONÓMICO.....	21
1. Estrategia de competitividad para la internacionalización	22
2. Política de más y mejores empleos	24
3. Las tendencias de promoción del desarrollo económico local en el nuevo plan de desarrollo 1998-2002	25
V. LA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL.....	27
1. Características generales del proceso de descentralización en Colombia	28
2. Descentralización y desarrollo económico local.....	31
2.1. Un nuevo marco para la gestión local	32
VI. POLÍTICAS DE LAS REGIONES, DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS.....	33
VII. IDENTIFICACIÓN DE EXPERIENCIAS DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL.....	37
1. Caracterización de las iniciativas.....	37
VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	41
1. Conclusiones	41
2. Recomendaciones	43
2.1. Experiencias a estudiar con mayor profundidad.....	43
2.2 Información de soporte para las políticas.....	44
BIBLIOGRAFÍA	45
ANEXOS.....	47

1. Información sobre iniciativas de desarrollo económico local	47
1.1.. Estrategias locales de desarrollo local y el proyecto Bucaramanga Tecnopolis.....	47
1.2. La promoción del desarrollo económico local en el Municipio de Medellín	49
1.3. Municipio de Cali.....	51
1.4. Departamento de Antioquia	52
1.5. Departamento del Valle del Cauca.....	54
2. Proyectos de desarrollo productivo e incubadoras de empresas	55
2.1. Corporación Bucaramanga Emprendedora.....	55
2.2. Caso de Incubadora de Empresas. Corporación INNOVAR.....	57
2.3. Centro de diseño y moda en Medellín.....	64
2.4. Centro de Productividad del Pacífico.....	66
2.5. Caso Corporación Incubadora de Empresas de Base Tecnológica de Antioquia	68
Notas.....	73

RESUMEN EJECUTIVO

Los gobiernos locales en diferentes países han asumido un papel activo en la promoción del desarrollo económico motivados tanto por los problemas económicos enfrentados por sus territorios como por las presiones políticas que de allí se derivan. En respuesta a esta necesidad se ha desarrollado una conceptualización del tema del desarrollo económico y una tecnología para el adecuado diseño de las políticas locales en este campo. Colombia no escapa a estas tendencias por lo que los gobiernos locales durante los últimos años se han preocupado por la promoción de actividades de desarrollo económico. El lento crecimiento económico, su desigual distribución en el territorio, la presencia de problemas agudos de desempleo y la puesta en marcha de un proceso de descentralización que otorga mayor autonomía política y financiera a los gobiernos locales, son algunos de los factores que explican el creciente interés en este campo.

Las políticas de promoción del desarrollo económico local continúan concentradas en gran medida en el gobierno nacional. Durante los últimos años, los principales instrumentos en este campo fueron definidos en el marco de las estrategias de competitividad y de generación de empleo y su ejecución quedó a cargo de entidades del orden nacional. Durante los últimos años el gobierno nacional no ha tenido en Colombia una política explícita de desarrollo territorial.

Sin embargo, durante los últimos diez años, al tiempo que se deja de lado la formulación de estrategias de desarrollo regional, se consolida un proceso de descentralización bastante ambicioso, que comprende medidas sustanciales en aspectos políticos, fiscales y administrativos. La asignación de funciones y recursos a los gobiernos locales se ha concentrado principalmente en la política social y en particular, en los sectores de educación, salud y agua potable y saneamiento básico. Aunque las reformas no han contemplado la asignación de responsabilidades en materia de desarrollo económico el nuevo marco institucional y los problemas económicos han estimulado a las administraciones locales a iniciar actividades en este campo.

La evidencia disponible indica que los municipios medianos y mayores y los departamentos han comenzado a incluir crecientemente dentro de sus planes de desarrollo el tema del desarrollo económico y que diferentes actores vienen promoviendo acciones para estimular la actividad económica en los territorios. Casi en la totalidad de los planes de desarrollo de los departamentos y ciudades del país el tema de la promoción de la actividad económica aparece como una de las líneas de trabajo.

De acuerdo con el origen de las iniciativas, la información disponible sobre experiencias de desarrollo económico local indica lo siguiente:

- a. La mayoría de iniciativas son el resultado de programas establecidos por el gobierno central, en el marco de las estrategias de competitividad de la economía, desarrollo de la ciencia y la tecnología y empleo.
- b. Los gobiernos departamentales y municipales (ciudades intermedias y mayores) han venido asumiendo el tema del desarrollo económico local articulándose a las iniciativas promovidas tanto por el gobierno central como por las organizaciones empresariales y no gubernamentales. Algunos de ellos han adelantado por su propia cuenta estudios de competitividad y formulado propuestas de desarrollo estratégico.
- c. Organizaciones no gubernamentales y asociaciones empresariales diseñan y ponen en marcha proyectos destinados a fomentar actividades económicas, pero en términos generales recurren a recursos y soporte del gobierno central y los municipios y departamentos.

El tipo de iniciativas identificadas se clasifica en la siguiente forma:

- a. Programas de fomento a la microempresa a través de acciones de crédito, capacitación y asistencia técnica, por intermedio del conjunto de fundaciones vinculadas al plan nacional para la microempresa. Existen también diversas experiencias de fomento a actividades productivas en pequeña escala en zonas rurales.
- b. Realización de estudios de competitividad, análisis de oportunidades y potencialidades, formulación de planes estratégicos y visiones de desarrollo a mediano y largo plazo, articulación de objetivos de desarrollo con los planes de gobierno y establecimiento de sistemas de información.
- c. Promoción de instrumentos de desarrollo tecnológico y servicios técnicos a la industria. Este tipo de proyectos comienza a ponerse en marcha durante los últimos años como consecuencia de la política nacional de ciencia y tecnología en el marco de la estrategia general de competitividad. Los gobiernos locales hacen parte de estas instituciones pero su promoción y puesta en marcha ha sido más el resultado de una asociación entre el nivel nacional, el sector privado y organizaciones empresariales y no gubernamentales.
- d. Creación de incubadoras de empresas y entidades que prestan servicios en materia gerencial y administrativa. Conjuntamente con los centros de desarrollo productivo y tecnológico este tipo de proyectos se ha promovido recientemente por parte del gobierno central y tienen como objetivo principal la generación de empresas de base tecnológica. Los gobiernos locales participan en algunas de estas instituciones pero no han tenido un papel de liderazgo en su promoción y puesta en marcha.
- e. Consolidación de las iniciativas. Las experiencias más consolidadas y que ya muestran una trayectoria son los programas de fomento a las microempresas. La conformación de centros de desarrollo productivo y tecnológico y de creación de incubadoras de empresas se inició durante los años noventa lo mismo que buena parte de los estudios y ejercicios de planeación estratégica. La estructuración y puesta en marcha de programas locales integrales de desarrollo económico se encuentra apenas en etapa de exploración.

El panorama general muestra entonces una situación caracterizada por múltiples y diversas iniciativas promovidas por los diferentes niveles de gobierno, el sector privado, y organizaciones empresariales y no gubernamentales. Podría decirse que el discurso sobre el desarrollo económico

local está siendo apropiado y se traduce en decisiones y acciones concretas por parte de los distintos actores. Se observa sin embargo que aunque formalmente los gobiernos locales manifiestan enorme interés por el tema su participación activa en la promoción de iniciativas ésta todavía no es tan amplia como se desearía. Obviamente un factor limitante es la carencia de claras responsabilidades en la materia y principalmente de recursos, dado que el proceso de descentralización en Colombia se ha concentrado en los sectores sociales. Se encuentra entonces que instrumentos como los centros de desarrollo tecnológico y las incubadoras de empresas que han sido identificadas como herramientas de los procesos locales de desarrollo sean promovidos principalmente por el gobierno central en asocio con otros actores.

Algunas ciudades están avanzando en la perspectiva de articular las actividades de planeación y formulación de visiones estratégicas con los instrumentos disponibles y las experiencias acumuladas a partir de proyectos particulares por parte de los diferentes niveles de gobierno y las organizaciones privadas y no gubernamentales. En esta perspectiva se destacan los casos de Bucaramanga y Medellín. Se tienen referencias igualmente sobre iniciativas interesantes en las ciudades de Ibagué y Cali así como en los departamentos de Antioquia, que cuenta con el Instituto para el Desarrollo de Antioquia (IDEA), y Valle del Cauca.

En materia de proyectos específicos de desarrollo tecnológico, productivo y empresarial se han identificado los casos de Corporación Bucaramanga Emprendedora, Corporación Innovar en Bogotá, Centro de Productividad del Pacífico, Incubadora de empresas de base tecnológica de Antioquia, Centro de Productividad y Desarrollo Tecnológico del Tolima, Parque tecnológico e incubadora de empresas en Ibagué. Centro de Desarrollo Empresarial en Bucaramanga, Centro de Desarrollo Productivo en Bucaramanga, Centro de Diseño y Moda en Medellín y el Centro de Desarrollo Empresarial en Barranquilla.

Con la información disponible hasta el momento, recomendamos que se incluyan en los estudios de caso las experiencias tanto de políticas como de proyectos de las iniciativas señaladas. Se observa una coincidencia entre la existencia de políticas de los gobiernos locales y la presencia de varios proyectos que apuntan a la consolidación de algunos de los instrumentos (centros de desarrollo productivo, incubadoras). Por tanto, debería darse énfasis a estudios en los cuales se analice dentro de un departamento o ciudad específica, la confluencia y articulación de esfuerzos e iniciativas por parte de diferentes actores. Los casos más interesantes en esta perspectiva son las ciudades de Bucaramanga, Medellín, Cali y sus respectivos departamentos.

I. INTRODUCCIÓN

A semejanza de otros países desarrollados y en vías de desarrollo, durante los últimos años los gobiernos locales¹ en Colombia se han preocupado por la promoción de actividades de desarrollo económico. El lento crecimiento económico, su desigual distribución en el territorio, la presencia de problemas agudos de desempleo y la puesta en marcha de un proceso de descentralización que otorga mayor autonomía política y financiera a los gobiernos locales, son algunos de los factores que explican el creciente interés en este campo.

Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en países desarrollados, no hay suficiente información sobre las características de esta participación de los gobiernos territoriales en la promoción del desarrollo económico. Tampoco se dispone de información sobre los impactos y resultados de dichas iniciativas. La CEPAL está adelantando en forma conjunta con la GTZ el proyecto "Desarrollo Económico Local y Descentralización" que dentro de sus actividades comprende el conocimiento de la situación en países seleccionados de América Latina. Este documento tiene como objetivo presentar una aproximación a la situación colombiana, con énfasis en la identificación de algunas experiencias que puedan ser objeto de un estudio de caso más detallado en el futuro. Se busca con estos análisis contar con elementos de juicio para adelantar acciones de apoyo a los programas de promoción del desarrollo económico local.

El documento se divide en dos partes. En la primera se examina el concepto de desarrollo económico local y los elementos para la formulación de políticas en este campo utilizando como principal insumo el trabajo de Vasquez Barquero². Igualmente se presenta una descripción muy breve de las tendencias del desarrollo territorial en Colombia y sobre de las políticas de desarrollo económico local y de descentralización. En la segunda parte se hace una rápida presentación de las experiencias de promoción de desarrollo económico identificadas.

Los principales aspectos a destacar de la experiencia colombiana son los siguientes:

- a. Aunque el desarrollo económico colombiano presenta la tendencia a una gran concentración territorial no se observa un fenómeno de elevada primacía del principal centro urbano. Conjuntamente con Santafé de Bogotá, la capital del país, se han consolidado tres centros urbanos -Cali, Medellín y Barranquilla- con población superior al millón de habitantes, que cumplen la función de cabezas de sus respectivas regiones. Igualmente, existen más de 30 centros urbanos con población cercana o superior a los 100 mil habitantes, lo que evidencia la existencia de una variada actividad económica local. En el otro extremo, la gran mayoría de municipios del país—cerca de 1000—muestran estancamiento en su población y considerable atraso económico.

- b. Las políticas de promoción del desarrollo económico local continúan concentradas en gran medida en el gobierno central. Durante los últimos años, los principales instrumentos en este campo fueron definidos en el marco de las estrategias de competitividad y de generación de empleo y su ejecución quedó a cargo de entidades del orden nacional.
- c. El proceso de descentralización ha consistido principalmente en la transferencia de funciones y recursos en política social y no ha contemplado explícitamente la asignación de funciones en materia de promoción del desarrollo económico. Los recursos de transferencia a los municipios y departamentos están condicionados en su gran mayoría para los sectores de educación, salud y agua potable, lo que restringe las opciones de actuación en el campo económico. Sin embargo, la descentralización colombiana ha combinado diversas medidas en materia política—elección de alcaldes y gobernadores—, fiscal —aumento de las transferencias y recursos propios locales— y administrativas —traslado de funciones—, lo cual ha generado un nuevo marco de actuación para las administraciones territoriales que disponen ahora de mayor autonomía y recursos.
- d. Por esta mayor capacidad y autonomía a la vez que por los crecientes problemas de estancamiento económico, desempleo y pobreza, los gobiernos locales han mostrado un creciente interés por el tema del desarrollo económico local. Casi en la totalidad de los planes de desarrollo de los departamentos y ciudades del país el tema de la promoción de la actividad económica aparece como una de las líneas de trabajo. Esto ha llevado a que en la práctica, sin mayor coordinación usualmente, en un mismo territorio confluyan diversas iniciativas tanto de los distintos niveles de gobierno como de organizaciones del sector privado y entidades no gubernamentales.
- e. Hasta el momento, el énfasis de las acciones parecería estar en el campo del desarrollo tecnológico y la formación de empresarios, conjuntamente con la realización de estudios de oportunidades y competitividad. Sin embargo, algunas ciudades han comenzado a estructurar estrategias integrales de desarrollo económico local en las cuales tratan de articular los nuevos enfoques, partiendo de ejercicios de planeación estratégica. No existe ningún esquema de seguimiento y evaluación permanente de dichas experiencias y por tanto la información disponible sobre sus características, avances y resultados es precaria.

Este trabajo se realizó con el apoyo de la Unidad de Planeación Regional y Urbana del Departamento Nacional de Planeación en Colombia y especialmente con la valiosa colaboración de su jefe, Manuel Salazar. Igualmente ayudaron muy activamente los funcionarios Waleska Trujillo, Ana María Arias y Carlos Alberto Vargas, y el director del Programa de Mejor Gestión en los Departamentos, Roberto Prieto.

II. CONCEPTO Y TENDENCIAS DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

Los gobiernos locales de diferentes países han asumido un papel activo en la promoción del desarrollo económico motivados tanto por los problemas económicos enfrentados por sus territorios como por las presiones políticas que de allí se derivan. En respuesta a esta necesidad se ha desarrollado una conceptualización del tema del desarrollo económico y una tecnología para el adecuado diseño de las políticas locales en este campo. El objetivo de promover el desarrollo económico prácticamente no tiene oposición alguna; sin embargo, para efectos de aumentar la actividad económica e incrementar el empleo y los ingresos de la población, no basta solamente con la bondad de los objetivos y la racionalidad del diseño. Se requieren condiciones efectivas para que las políticas puedan tener un impacto real, la más importante de ellas, la existencia en el territorio de potencialidades no aprovechadas actualmente. De otra parte, alguna evidencia disponible parecería estar indicando que no se han alcanzado los resultados previstos y que la efectividad de las políticas de desarrollo económico local puestas en marcha en países en desarrollo no es clara. Aun más, se ha planteado la hipótesis de que los gobiernos locales persisten en estas acciones por razones políticas, como la necesidad de mostrar a sus comunidades un esfuerzo por mejorar las condiciones económicas, a pesar de que no existe evidencia sobre su impacto positivo.

En la perspectiva de formulación de políticas de desarrollo económico local en Colombia es necesario aprender de la experiencia de otros países y especialmente explorar aquellos instrumentos que han demostrado eficacia. Esto es aún más importante porque la asignación de recursos a estos programas puede distraer la atención de programas sociales. Es preciso considerar también que el énfasis en las políticas locales puede conducir a reforzar las desigualdades, por cuanto serán aquellos gobiernos locales más desarrollados los que tengan capacidad de diseñar y poner en marcha políticas más estructuradas.³

1. ¿Qué es el desarrollo económico local?

Para Vásquez Barquero (1998), "se puede definir el desarrollo económico local como un proceso de crecimiento y cambio estructural que, mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio, conduce a la mejora del bienestar de la población en una localidad o región. Cuando la comunidad local es capaz de liderar el proceso de cambio estructural, la forma de desarrollo se puede convenir en denominarla desarrollo local endógeno" (p. 2).

Para Blakely (1995), "es esencialmente un proceso por medio del cual el gobierno local y grupos de base comunitaria administran los recursos existentes y entran en nuevos esquemas de asociación con el sector privado, o entre ellos mismos, para crear nuevos trabajos y estimular la

actividad económica en una zona económica bien definida". La característica central en el desarrollo económico de base u orientado localmente es el énfasis en las políticas de 'desarrollo endógeno' que utilizan el potencial de los recursos humanos, institucionales y físicos de la localidad (p.22).

Según Cuervo (1998), "por desarrollo económico local entendemos la capacidad de una sociedad local para formularse propósitos colectivos de progreso material, equidad, justicia y sostenibilidad y movilizar los recursos necesarios para su obtención". (p. 9).

De estas definiciones conviene destacar lo siguiente. El énfasis se concentra en la actividad consciente que puede desarrollar una sociedad local para lograr incrementos en la actividad económica y en el bienestar de la población. Se trata de una intervención social destinada a impulsar el crecimiento económico que resulta de la acción conjunta y planificada de actores privados y públicos. Se diferencia por tanto del desarrollo económico local que se produce espontáneamente como consecuencia de la propia dinámica del capital, es decir de la acción de los empresarios privados motivados por la búsqueda de ganancias. En la definición de Vásquez Barquero y de Blakeley se plantea además una distinción entre los procesos endógenos, que son aquellos en los cuales la comunidad local es capaz de liderar los procesos, y los exógenos que Vásquez caracteriza como los enfoques tradicionales de promoción de la industrialización basados en grandes plantas y en la concentración económica y territorial de la producción.

2. Factores que impulsan las políticas de desarrollo económico local

La promoción del desarrollo económico local se postula como una necesidad en la medida en que determinadas regiones enfrentan problemas económicos, que obviamente son diferentes dependiendo de las circunstancias de dichos territorios.⁴ En unos casos se trata de lugares tradicionalmente vinculados a los procesos mundiales de desarrollo económico que por efecto de reestructuraciones globales pierden importancia y se resienten sus niveles de producción, empleo e ingresos; en otros se trata de ciudades que han logrado alcanzar un determinado crecimiento pero presentan problemas serios de desempleo y pobreza; finalmente, en otros casos se trata de pequeños asentamientos urbanos que no han logrado beneficiarse de las ventajas del desarrollo.

3. El potencial de desarrollo: hipótesis de partida

La justificación para la formulación de políticas públicas de desarrollo económico local radica, además de la presencia de problemas económicos, en la existencia de determinadas potencialidades que no han sido aprovechadas hasta el momento. Este es quizá el supuesto más importante que sustenta las acciones en este campo y sirve como marco de orientación para las estrategias, que deben estar basadas en la identificación y estudio de dichas potencialidades. Por supuesto, las potencialidades son diferentes entre una y otra región y cabe además la posibilidad de que ciertos lugares no tengan potencialidad alguna o sean muy reducidas.⁵

En palabras de Vásquez Barquero, "la hipótesis de partida es que las localidades y territorios tienen un conjunto de recursos (económicos, humanos, institucionales y culturales) y de economías

de escala no explotadas que constituyen su potencial de desarrollo. Cada localidad o territorio se caracteriza, por ejemplo, por una determinada estructura productiva, un mercado de trabajo, un sistema productivo, capacidad empresarial y conocimiento tecnológico, una dotación de recursos naturales e infraestructuras, un sistema social y político, una tradición y cultura, sobre los que se articulan los procesos de crecimiento económico local".

La existencia de este potencial es por tanto una condición necesaria para que en determinado momento una comunidad local pueda poner en marcha procesos para mejorar su competitividad y estimular la actividad económica.⁶

4. Evidencia: los gobiernos locales están adelantando acciones en materia de desarrollo económico local

Se ha observado en los Estados Unidos y en Europa una creciente participación de los gobiernos locales en la formulación y puesta en marcha de políticas e instrumentos para promover el desarrollo económico local. Desde mediados de los años ochenta hay una explosión de iniciativas locales de desarrollo.⁷ A continuación se presentan algunos comentarios al respecto.

4.1. Objetivos e Instrumentos utilizados

En el diseño de políticas de desarrollo económico local se han venido explorando distintos enfoques. Desde cierta perspectiva, éste ha sido sinónimo de atracción de firmas, mediante el uso de instrumentos financieros, fiscales y de otra índole, que las estimulen a ubicarse en un determinado sitio. Algunos gobiernos locales han ampliado este enfoque para incluir la retención de las empresas y la promoción de nuevos negocios, pero la mayoría, según Walzer (1995), todavía ve al desarrollo local como algo que el gobierno hace, una función, similar a la protección policial o al tratamiento de basuras, función que puede ser asignada a una agencia para su ejecución.

Sin embargo, señala este autor que recientemente ha habido un cambio en el enfoque y muchos líderes locales han empezado a ver el desarrollo económico no como una función sino como un proceso cuyas bases están en el sector privado. Los gobiernos locales no pueden hacer el desarrollo económico. Pero las acciones que tomen o dejen de tomar en un amplio rango de áreas sobre las cuales tienen influencia pueden afectar el proceso de desarrollo económico en el sector privado dentro de sus jurisdicciones.

Esto implica un cambio en los objetivos; no se trata solamente de atraer firmas y crear empleos, sino también la calidad de dichos empleos y el nivel de salarios, la productividad y competitividad de las firmas, el impacto de dichas actividades en el nivel de vida de la localidad y la capacidad para sostener la productividad y competitividad.⁸

Vásquez Barquero clasifica las acciones de promoción del desarrollo económico local en la siguiente forma:

- Hardware del desarrollo local: infraestructuras y capital social que proponen mejorar el atractivo de las ciudades. transporte, comunicaciones, hospitales, escuelas, etc.

- Software del desarrollo local: educación e información; fomento al surgimiento de empresarios; difusión de innovaciones; implantación de institutos tecnológicos y/o parques científicos y tecnológicos; transferencia de tecnología, entre otros.
- Organización del desarrollo: mejorar la capacidad de organización de la ciudad; agencias de desarrollo, gremios, asociaciones empresariales, etc.

En la experiencia práctica las ciudades y los gobiernos locales han combinado los distintos instrumentos, variando el énfasis de acuerdo con las particularidades de cada una de ellas.⁹

LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL VARIÁN SEGÚN LAS SITUACIONES CONCRETAS

Cada ciudad o región tiene sus problemas particulares. "existen grandes diferencias entre las localidades y territorios que tienen una alta capacidad innovadora, las áreas de vieja industrialización, que afrontan problemas graves de desindustrialización, las zonas de industrialización endógena, las regiones rurales con capacidad de desarrollo endógeno y las regiones con sistemas productivos frágiles y con fuerte deterioro medioambiental".

- a) "Cada tipo de áreas requiere un tratamiento específico y la utilización de instrumentos adecuados para resolver sus problemas".
- b) ¿Dónde se requiere una política económica local (pública)? En aquellos casos donde hay potencial de desarrollo pero el sector privado no puede resolver completamente y es necesario actuar o en materia de infraestructuras o en las actividades de soporte en conocimiento, tecnología y formación de empresarios.
- c) Un elemento central es el estudio de la demanda: " Uno de los puntos centrales de todo plan de desarrollo local es definir las actividades económicas (naturaleza, generación de rentas y empleo y efectos sobre la distribución de la riqueza y el ecosistema) que van a ser el elemento motor del proceso de cambio estructural." "En todo caso, las actividades productivas, sobre las que se debería articular la estrategia, necesariamente han de responder a la existencia de demandas actuales y/o potenciales de los bienes que las empresas y/o explotaciones locales producen. En las economías de mercado, solo tiene sentido favorecer la oferta de productos para los que existe salida en los mercados nacionales o internacionales".
- d) No siempre hay potencialidades: "En las áreas rurales más desfavorecidas, la cuestión reside en que las debilidades estructurales son tan importantes y las potencialidades locales tan limitadas, que se reduce drásticamente el margen de maniobra posible de la estrategia en la elección de las actividades a partir de las que se motoriza el desarrollo".
- e) "En el caso de áreas con potencial de desarrollo endógeno, pero que necesitan un fuerte cambio estructural, la política de desarrollo local puede jugar un papel importante" (...) "es posible diseñar un plan de desarrollo local, en el que la diversificación sectorial sea uno de los puntos de apoyo de la reestructuración productiva de la economía local".
- f) Donde hay un modelo de desarrollo endógeno consolidado, donde "existe un saber—hacer empresarial, las mejores prácticas recomiendan que la política económica local se centre en crear un entorno más competitivo. El gobierno local puede resolver los problemas, a través de iniciativas encaminadas a mejorar el entorno y las condiciones de la producción".

La demanda por acciones de promoción de desarrollo económico local ha estimulado la oferta de tecnologías para la formulación de políticas a ser implementadas por los gobiernos locales. Estas tecnologías comprenden las diferentes etapas del proceso, desde los estudios y análisis de identificación de las potencialidades, la definición de los objetivos y metas, los mecanismos de articulación de los diferentes actores, la programación de las acciones y el control y la evaluación. Los gobiernos locales enfrentan la necesidad de capacitarse en estas materias tanto para la

conformación de sus propios equipos técnicos como para la contratación de consultorías y asesorías que apoyen total o parcialmente los procesos.

Con base en la experiencia de los países europeos durante los ochenta y noventa, Vásquez (1998) plantea un conjunto de recomendaciones para poner en marcha los instrumentos de desarrollo local:

- Utilización de la planeación estratégica como instrumento para ayudar a las ciudades a definir y ejecutar sus planes de desarrollo, en la medida en que existen similitudes entre el funcionamiento de una empresa y de una región o una ciudad. Dentro de la planeación estratégica recomienda el autor el modelo de debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas, como herramienta para el análisis.
- Estrategia de los pequeños pasos y la articulación entre distintos intereses. Teniendo en cuenta la diversidad de objetivos en materia económica, social y ambiental, es necesario avanzar gradualmente considerando las interrelaciones y restricciones que existen entre estos componentes.
- Articulación de los instrumentos de promoción con el sistema institucional. Los instrumentos deben ser concebidos dentro de la estrategia global de desarrollo de la región para garantizar su continuidad y deben ser definidos de acuerdo con las condiciones técnicas y financieras existentes. Así mismo, es necesario precisar las características requeridas por los promotores y gestores de las organizaciones e instrumentos para el desarrollo local.
- Fomento de la capacidad empresarial y la innovación tecnológica. Estos son dos elementos centrales para competir eficazmente y por tanto las iniciativas locales deben definir objetivos en estas áreas
- Impulso a las redes de empresas. El eje de las estrategias de desarrollo endógeno es la generación de externalidades para lo cual se requiere del fomento de redes de empresas. Las iniciativas locales deben por tanto mejorar y aumentar los niveles de relaciones entre las empresas.
- Acuerdos para el desarrollo local. Las estrategias de desarrollo económico local se basan en la existencia de lo que Vásquez denomina el "cerebro de la dinámica económica de la región", que combina sistemas de relaciones económicas, sociales y políticas con las redes de empresas. Por tanto, la eficacia de las acciones reside en el acuerdo que exista entre los diferentes actores, acuerdo que debe tener cierta continuidad para lo cual la planeación estratégica constituye un elemento fundamental.

5. Limitaciones de la política de desarrollo local

La puesta en marcha de políticas de desarrollo local se enfrenta a limitaciones específicas en los diferentes países. Vásquez Barquero ha identificado las siguientes limitaciones para su adecuado diseño e implementación.

- a. Se carece de un marco legal adecuado que reconozca y estimule esta función en el nivel local y su articulación con las responsabilidades nacionales. A pesar de que en la práctica se ha consolidado una experiencia de promoción del desarrollo económico, en muchos casos los países

Europeos no la han adoptado como una política de Estado y por tanto no la han regulado ni institucionalizado.

- b. Existe una reducida autonomía para la acción local. No hay suficiente descentralización y dotación de recursos presupuestarios. "Cuando el proceso de descentralización y de devolución de competencias a las comunidades locales no se ha extendido y/o hecho operativo en todo el territorio nacional, los gobiernos locales ven reducida su autonomía para la acción, por lo que la política de desarrollo local no puede generalizarse en todos los territorios y queda reducida a aquellos municipios, comarcas y regiones más dinámicos y emprendedores".
- c. Falta de recursos humanos adecuados para la gestión local. "Una de las limitaciones más importantes de las políticas de desarrollo local es que, en este nivel, frecuentemente los directivos y los recursos humanos en general, de los ayuntamientos y las regiones, carecen de la cualificación necesaria para gestionar las agencias e instrumentos del desarrollo local".
- d. Las unidades territoriales carecen de masas críticas. El problema del tamaño de los gobiernos locales afecta no solamente la provisión de servicios sociales y de infraestructura sino también la introducción de determinados instrumentos de promoción del desarrollo. Dado que hasta cierto punto el número y tamaño de los gobiernos locales es un factor difícilmente modificable, esto implica la necesidad de explorar mecanismos como la asociación de municipios que resuelvan los problemas de escala.
- e. Insuficiente coordinación entre los agentes en los distintos niveles de gobierno. Un requisito para el adecuado funcionamiento de las políticas locales de desarrollo económico es su combinación con las políticas sectoriales y regionales ejecutadas por el Gobierno Central. Las políticas locales deben ser vistas como problemas nacionales.¹⁰

6. Avances y resultados

No existe mucha información sobre los resultados de las políticas de desarrollo local y la poca evidencia es ambigua; parecería sin embargo, que no se han alcanzado resultados significativos. La información disponible está enfocada más a mostrar las actividades que se adelantan, los instrumentos utilizados y los esquemas organizativos que a examinar los avances y evaluar los resultados obtenidos. Este es un punto de especial importancia en la perspectiva del diseño de políticas de desarrollo económico local en Colombia ya que la experiencia internacional puede ser de gran utilidad para orientar las acciones hacia aquellas estrategias e instrumentos que ya han demostrado cierta eficacia.

Es necesario distinguir en el análisis aquellos casos en los cuales se han producido mejoramientos en la actividad económica de alguna región o municipio, si los cambios observados son consecuencia de una política del gobierno local y su comunidad—seindividualmente o en conjunto con otros niveles de gobierno—, o de fuerzas económicas que promovieron los cambios independientemente.

DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL- RESULTADOS

La austeridad fiscal, la recesión, el recorte en programas nacionales y la demanda por más y mejores servicios han presionado a los gobiernos locales.

"En respuesta, los funcionarios públicos y líderes comunitarios en muchas áreas urbanas fueron presionados a reconstruir las economías locales por medio de programas agresivos para atraer la industria hacia sus localidades y apoyar los empresarios en el inicio de negocios o la expansión de sus operaciones locales. Este es un papel relativamente reciente para los gobiernos de las ciudades. Se pueden encontrar ciertas prácticas de desarrollo económico local en los años cincuenta en incluso antes, tales como los bonos industriales de desarrollo en algunas ciudades, pero en los últimos quince años se ha incrementado dramáticamente la competencia para atraer negocios.

Las ciudades han adoptado un amplio conjunto de incentivos de desarrollo económico, algunos más creativos que otros. **La literatura sobre la efectividad de estas prácticas ha estado mezclada con evidencia sustancial que sugiere que sus efectos son limitados.** No obstante, los funcionarios públicos se sienten impulsados a implementar programas así sea solamente para mostrar a sus residentes que están haciendo un esfuerzo de buena fe o para tomar crédito de las expansiones económicas que ocurra, cualquiera que sea la razón." P. XIII. (Walzer, Norman, 1995)

Evaluación y problemas de causalidad

Se argumentó al comienzo que con el fin de evaluar la efectividad de las políticas de desarrollo se necesita de un conjunto de objetivos operacionales establecidos claramente del cual carecemos. **Aun si relajamos los requerimientos de que los resultados se relacionen con metas especificadas previamente y solamente consideremos los efectos económicos locales de la política, los resultados son debatibles y no concluyentes.** A menudo es imposible separar causa y efecto. Las ciudades con un mayor nivel de educación atraen la industria o es la presencia de la industria la que atrae una población con mayor nivel educativo y, por tanto, proporciona los recursos para mayores niveles de gasto en educación? Es la educación un insumo para el desarrollo o un producto? Un esfuerzo tributario alto obstaculiza a la industria o las ciudades con una base industrial pobre tienen que imponer mayores tasas tributarias como consecuencia de la reducida base tributaria? No podemos medir unas ciudades en comparación con otras porque hay demasiadas variables incontrolables." (Keating, 1995, p. 19)

7. Riesgos de las políticas de desarrollo económico local

Existen algunos riesgos en la formulación de políticas de desarrollo económico local.

- a) Es posible que el interés por adelantar políticas de desarrollo económico local sea principalmente político. Ante las presiones de la comunidad, los gobernantes locales optan por desarrollar diferentes acciones con el fin de mostrar a sus electores que efectivamente están haciendo esfuerzos por mejorar las condiciones de vida. Este comportamiento responde a la siguiente lógica: si ocurre algún mejoramiento en las condiciones económicas y el gobierno local no está adelantando ninguna política, no puede reclamar ningún crédito sobre dichos resultados. En el caso contrario, la existencia de la política es útil para enfrentar las dos situaciones extremas: si las cosas van mal económicamente, el gobierno local puede argumentar que está haciendo esfuerzos para mejorar la situación y que incluso ésta podría ser peor en la ausencia de políticas. En el caso de que la situación económica mejore, aun independientemente de la política ejecutada, el gobierno local puede reclamar crédito por dicha situación. Esta posición llevaría al extremo que podrían existir políticas de desarrollo económico local aun en aquellas circunstancias donde su impacto es nulo.¹¹
- b) La inversión en acciones de desarrollo económico local puede distraer recursos de inversiones en otros sectores, especialmente en las áreas sociales.¹²

- c) Las políticas locales pueden acentuar los desequilibrios, en la medida en que son precisamente aquellos gobiernos locales con mayor desarrollo económico los que cuentan con mayores capacidades y recursos para a su vez promover nuevas actividades.¹³

III. EL DESARROLLO ECONÓMICO TERRITORIAL: MIRADA GENERAL¹⁴

El interés por el estudio del tema del desarrollo económico local por parte de la CEPAL, la GTZ, el Departamento Nacional de Planeación de Colombia y otras organizaciones internacionales y públicas, radica en el propósito de formular políticas eficaces a nivel territorial para la promoción de actividades económicas que puedan conducir al mejoramiento de los ingresos y las condiciones de vida de la población más pobre en determinados lugares del país. La eficacia de estas políticas depende de la posibilidad de que puedan incidir positivamente en los factores económicos que conducen a una ampliación de la actividad productiva. El propósito de esta sección es presentar rápidamente algunas de las características principales del desarrollo económico colombiano y en particular del desarrollo territorial, como contexto para la discusión de las acciones de desarrollo económico local.

El punto que nos interesa destacar es que aunque el desarrollo económico colombiano se ha caracterizado por una tendencia a la concentración territorial y por una rápida urbanización, no solo no ha mostrado una elevada primacía de un centro urbano, sino que además de las cuatro principales ciudades que conforman la cabeza de sus respectivas regiones, se han consolidado cerca de treinta centros intermedios que desempeñan distintas funciones específicas en la división nacional del trabajo. Estos centros han encontrado ciertas especialidades y algunos de ellos han mostrado cierto dinamismo en los últimos años; complementariamente, se han presentado algunos fenómenos nuevos de descentralización económica ligados a procesos como la explotación minera y la colonización, en algunas regiones inducida por los cultivos ilícitos. Podría decirse que en el marco de las condiciones generales de la economía, estas ciudades y regiones han venido identificando y aprovechando algunas de sus potencialidades. En el otro extremo, la gran mayoría de municipios del país con muy reducido tamaño poblacional y económico, presentan signos de estancamiento y decrecimiento.

El desarrollo económico colombiano presenta las características básicas del desarrollo producido en el marco del sistema de producción capitalista: a) La tendencia al predominio del trabajo asalariado y por tanto a la desaparición de las formas de producción para el autoconsumo; b) La tendencia a la centralización y concentración de la propiedad y por tanto a la reducción de la importancia de la producción artesanal y de la pequeña industria; c) La tendencia a la concentración de la actividad económica en unos cuantos lugares del territorio y consecuentemente de la población -urbanización- con su efecto complementario de disminución absoluta y relativa de la población rural; d) La tendencia al incremento en la importancia de la producción industrial y la participación de los servicios y a la reducción de la participación de la actividad agrícola; e) Por último, la tendencia a la centralización del Estado y a la concentración de las principales funciones en materia de estabilización económica y promoción del desarrollo.

Históricamente la inserción al mercado mundial se produce en un momento en que la producción capitalista se encuentra bastante avanzada en Europa y los Estados Unidos y su vínculo se da principalmente como proveedor de materias primas agrícolas o mineras y como importador de bienes manufacturados. Mientras que en los países hoy desarrollados la creación del mercado mundial fue un estímulo para la acumulación de capital, la innovación tecnológica y el crecimiento, en los países subdesarrollados este vínculo significó que la actividad empresarial se concentrará inicialmente en actividades como el comercio con poco impacto interno en la promoción del desarrollo. Como consecuencia, el desarrollo económico se ha dado en condiciones de mayor dependencia del mercado mundial y a un ritmo que ha sido insuficiente para vincular completamente a toda la población al nuevo sistema de producción (lo que se ha denominado por algunos la heterogeneidad estructural), que se traduce prácticamente en la dedicación de porcentajes muy altos de la población a actividades informales de muy baja productividad.

En la medida en que la producción industrial y el mercado mundial estaban dominados por los países avanzados, el proceso de desarrollo y de industrialización se dio principalmente en términos de la "sustitución de importaciones", mediante la transformación gradual de exportadores de bienes primarios, comerciantes, propietarios agrícolas y artesanos, en productores de bienes que, como resultado del crecimiento de dichas actividades, comenzaban a contar con una demanda local que hacía atractiva y competitiva su producción interna. Estas nuevas oportunidades de inversión requirieron en buena parte de los casos de una activa intervención pública mediante la fijación de una política proteccionista pero recibieron también impulso de fenómenos externos como las guerras mundiales o la compensación por la pérdida de Panamá. De este modo, durante todo el siglo, pero especialmente a partir de la segunda guerra mundial, creció y se diversificó el aparato industrial colombiano, comprendiendo tanto los bienes de consumo como los bienes intermedios y dando algunos pasos en la producción de bienes de capital.

Complementariamente la agricultura se modernizó y junto a la pequeña producción campesina surgió la producción comercial orientada tanto al mercado interno como, en algunos casos, hacia los mercados externos. La industria del café jugó un papel fundamental como motor del crecimiento económico al posibilitar un flujo constante de divisas y la conformación de un mercado interno en diversas regiones del país.

De acuerdo con Ocampo y otros (1994), entre 1945 y 1986 la tasa anual de crecimiento del producto interno bruto fue del 4.8%, lo que indica que durante este período se multiplicó por siete. Sin ser un crecimiento espectacular, señalan que es la tasa más alta que ha experimentado la economía colombiana en su historia. Al mismo tiempo la población tuvo una tasa de crecimiento del 2.5% anual, con un crecimiento especialmente acelerado durante los años cincuenta y sesenta (3,7% anual), situación que fue resultado de un descenso de la mortalidad que no estuvo acompañado por una disminución paralela de la fecundidad. Durante la década de los setenta el ritmo de crecimiento se reduce al 1,6% como resultado de una menor fecundidad y de la emigración al exterior. La producción por habitante tuvo un crecimiento del 2,2% anual, equivalente a un 150% en estas cuatro décadas.

Este crecimiento económico permitió una importante acumulación de capital privado y social más importante de la historia del país. En el frente privado, los aspectos más notorios fueron la construcción de grandes fábricas modernas y empresas agroindustriales, de un cuantioso parque automotor y de un enorme acervo de edificaciones de vivienda y oficinas en las ciudades. No menos importante fue el aumento en los niveles de educación y las capacidades técnicas de la fuerza de trabajo, que algunas escuelas económicas identifican como un "capital humano". En el frente colectivo, lo más notable fue la consolidación de una infraestructura de transportes y servicios públicos modernos, que en el primer caso, reforzó la integración del mercado interno y de éste con el resto del mundo (Ocampo y otros, 1994, p 246).

Durante este mismo período se observa una recomposición en la importancia de los distintos sectores económicos: la agricultura que representó en el período 1945-49 el 40% del producto interno aportó en 1980 el 23%, mientras que por su parte la industria manufacturera, el transporte, las finanzas, las comunicaciones y los servicios públicos aumentaron su participación del 23% al 40%.

El acelerado crecimiento durante los últimos cincuenta años se tradujo en una urbanización también acelerada. Mientras que en 1938 el 70% de la población vivía en el campo, en 1993 la distribución se había invertido por completo y actualmente se acerca a un 70% la población urbana.¹⁵ Un conjunto de grandes ciudades concentró la mayoría de la población y la actividad económica, acompañadas por un grupo de ciudades intermedias, centros con alguna importancia regional, mientras que el resto de la población se distribuye entre múltiples pequeños asentamientos.

El rápido desarrollo del capitalismo en Colombia produjo también rápidamente las desventajas del sistema sin que se obtuvieran todas las ventajas que se observan en los países desarrollados. A pesar de la expansión de las relaciones asalariadas, el crecimiento industrial y del sector de servicios ha sido insuficiente para vincular a la gran mayoría de la población a empleos formales. De este modo, un gran porcentaje de la población subsiste mediante la realización de actividades microempresariales de muy poca productividad, tanto en el sector industrial como principalmente en el comercio y los servicios. Esta situación, combinada con los bajos niveles salariales de la población en el sector formal, conduce a una situación en la cual la pobreza y la miseria se convierten en una constante tanto en los centros urbanos como en las zonas rurales. Los gobiernos locales en las grandes y medianas ciudades se vieron desbordados para atender las necesidades de alojamiento y servicios de una población creciente y por tanto los cinturones de miseria se expandieron en los centros urbanos.

Concentración territorial. El desarrollo económico se ha concentrado territorialmente. La actividad industrial por ejemplo se realiza en su gran mayoría en las cuatro principales ciudades y sus áreas metropolitanas, lo mismo que las actividades comerciales y de servicios asociadas. Los cuatro principales centros urbanos Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla contaban en 1945 con el 57% de la mano de obra en la industria manufacturera, mientras que para 1990 ascendió al 74%.¹⁶ Complementariamente se desarrollaron diversos centros urbanos intermedios y menores asociados a

los procesos de la agricultura comercial o la minería mientras que la gran mayoría de los municipios presentó fenómenos de estancamiento y reducción absoluta y relativa de su población.

Los principales rasgos de la expresión territorial del desarrollo económico en Colombia son los siguientes:

- a. Se ha dado una gran concentración territorial de la actividad económica pero no se observa, a diferencia de muchos países de América Latina, el predominio de un solo centro urbano. Colombia se ha caracterizado por la presencia de cuatro ciudades principales —Santafé de Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla—, aunque con tendencia a aumentar la participación de Bogotá dentro de este grupo y dentro del total. Estas cuatro ciudades concentran el 33 % de la población. Complementariamente se han generado procesos de metropolización y conformación de corredores urbanos que incrementan aun más la participación e importancia de las principales ciudades del país.
- b. Adicional a los cuatro principales centros urbanos, Colombia cuenta con una red de ciudades intermedias, cabezas de sus respectivas regiones, que se ha desarrollado en respuesta a diferentes papeles dentro de la estructura económica. Por una parte, las ciudades ubicadas en las regiones de producción cafetera (Manizales, Pereira, Armenia), que han logrado consolidar una actividad industrial, comercial y de servicios; por la otra, las ciudades localizadas en las regiones de desarrollo de la agricultura comercial (Ibagué, Neiva, Valledupar); o finalmente, los centros industriales menores o de actividades comerciales. En total, cerca de 35 núcleos urbanos con población superior a los 100 mil habitantes.
- c. De otra parte, han surgido algunas tendencias desconcentradoras: a) surgimiento de polos industriales alrededor de la producción de bienes básicos e intermedios, en Duitama-Nobsa, Barrancabermeja y Cartagena; b) apareamiento de zonas de poblamiento alrededor de la producción de minerales para la exportación como carbón, petróleo y níquel. (Guajira, Córdoba, Huila y Santander); c) ampliación de las fronteras de colonización tanto en los frentes tradicionales de la Amazonia y la Orinoquia como en el Magdalena Medio y Urabá; estos procesos han sido en parte impulsados por el surgimiento de productos ilegales de exportación como la marihuana, la coca y la amapola.
- d. Las secciones del país con más altas tasas de crecimiento demográfico para el último período intercensal son Bogotá, Arauca, San Andrés, Casanare, Chocó y Vichada; cinco de estos seis casos son departamentos de frontera donde se dan intensos procesos de colonización y fuerte migración.
- e. La periferia deprimida o de vaciamiento ha perpetuado su existencia debido a la prolongación de sus condiciones de subdesarrollo. Los departamentos de pequeña agricultura campesina han mantenido su especialización en la provisión de productos agrícolas de escaso valor agregado y bajas elasticidades ingreso de la demanda.
- f. Persisten diferencias notorias en cuanto a los ingresos entre regiones del país. La evidencia disponible sobre las tendencias no es concluyente. Mientras que algunos estudios muestran que durante las últimas décadas hubo una ligera tendencia a la convergencia de ingresos¹⁷ otros señalan que las diferencias incluso han aumentado. En particular, se esperaba que la

apertura económica condujera a una reducción de las disparidades pero éstas por el contrario parecen haber aumentado.¹⁸

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN SEGÚN EL TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS, 1964-1985

Rango de población	No Municipios		Población		Participación (%)	
	1964	1985	1964	1985	1964	1985
Mayores 100.000	16	31	5.547.854	14.009.061	32.1	46.6
50.000- 100.000	21	40	1.415.917	2.735.376	8.2	9.1
20.000- 50.000	118	219	3.299.973	6.404.684	19.1	21.3
10.000- 20.000	285	297	4.015.113	4.229.800	23.2	14.1
Menores 10.000	503	439	3.007.379	2.683.277	17.4	8.9
Total	943	1026	17.286.236	30.062.198	100	100

Fuente: Censos. Cuadro IV 2. Presidencia de la República, 1991.

TASA DE CRECIMIENTO INTERCENSAL DE LA POBLACIÓN SEGÚN EL TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS 1973-1985

Rango poblacional	No Municipios	Tasa de crecimiento
Mayores 500.000	5	3.43
100.000 - 500.000	26	3.57
50.000- 100.000	40	3.77
20.000 - 50.000	219	1.86
Menores 20.000	736	0.06
Total	1026	2.25

Fuente: Censos. Cuadro IV.5. Presidencia de la República 1991.

El desarrollo económico se ha expresado en una división territorial de las actividades económicas y en la tendencia al crecimiento de unas regiones mientras se produce el estancamiento en buena parte de ellas. Esto indica que algunas oportunidades de inversión que se han generado han venido siendo aprovechadas, lo que se evidencia en la dinámica de múltiples centros urbanos e incluso en la aparición de ciertas fuerzas desconcentradoras alrededor de productos y actividades económicas específicas. La distribución territorial del desarrollo ha sido resultado de fuerzas económicas, reforzadas o apoyadas por ciertas políticas estatales como la protección. Esto implica que la distribución territorial del desarrollo no ha sido el resultado específico de una política en tal sentido. Los análisis específicos de las regiones deberían explorar si existen potencialidades no aprovechadas hasta el momento.

1. Desarrollo económico y centralización del Estado

El desarrollo económico capitalista está acompañado por la tendencia a la centralización del Estado y la consecuente pérdida de importancia de los gobiernos locales. Incluso en los países desarrollados, donde los indicadores tradicionales de centralización—descentralización muestran que en términos relativos hay un mayor grado de descentralización, se ha presentado un fenómeno continuo de incremento en la importancia del gobierno central.¹⁹

El caso colombiano no escapa a estas tendencias. Durante todo el presente siglo y hasta finales de los años setenta, se observó una creciente centralización del Estado manifestada en los siguientes aspectos: a) una creciente participación del Gobierno Central en el total de los recaudos tributarios del país; b) una creciente participación del Gobierno Central en la ejecución del gasto, especialmente bajo la modalidad de creación de establecimientos públicos y empresas de economía mixta, bajo una forma de desconcentración funcional; c) una pérdida de autonomía política de los gobiernos locales.²⁰

Como consecuencia de lo anterior los gobiernos locales como sujetos de la política pública perdieron importancia; sin embargo, la situación es diferencial entre departamentos y municipios. Efectivamente, a pesar de la centralización política que se evidenció principalmente en el hecho de que los gobernadores y alcaldes no eran funcionarios electos, las ciudades mayores y municipios intermedios tenían cierta autonomía y capacidad para realizar inversiones y proveer servicios públicos y sociales a sus comunidades. En materia política, la estructura de los departamentos y municipios incluye las asambleas y consejos electos popularmente. Estas entidades contaban con importantes funciones en materia de definición de la estructura administrativa y de la aprobación de los planes de desarrollo y el presupuesto de las entidades territoriales. En materia fiscal y administrativa, los departamentos y municipios más desarrollados disponían de una base mínima de recursos que les permitía un margen de operación específico y además de una mayor capacidad de negociación para la consecución de recursos de inversión por parte del nivel nacional. De hecho, a pesar del crecimiento del aparato nacional, especialmente entre 1950 y 1970, las ciudades jugaron un papel importante en materia de provisión de los servicios públicos y de ordenamiento urbano, en circunstancias en las cuales el crecimiento económico y poblacional fue particularmente acelerado.

Así, la centralización fue un fenómeno político pero respondió a factores económicos favorables a la concentración de la población y la actividad económica; por tanto, no resulta del todo convincente la tesis tradicional de que el problema del atraso de los municipios radica en el centralismo político. Evidentemente este factor ha incidido pero la base real de la centralización se encuentra en la modalidad concentradora del crecimiento económico que ha vivido el país.

IV. LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO ECONÓMICO

Durante los últimos años el gobierno nacional no ha tenido en Colombia una política explícita de desarrollo territorial. Lo fundamental han sido las políticas generales macroeconómicas y algunas políticas sectoriales. El gobierno central en el período 1994-1998, sin embargo, reconoció que aun dentro de los lineamientos generales de la internacionalización y la apertura económica, era necesario formular políticas sectoriales explícitas, pero tampoco abordó la formulación de una política de desarrollo territorial. En materia de desarrollo económico se diseñaron y pusieron en marcha las estrategias de competitividad de la economía y de generación de empleo. Igualmente se formularon algunos programas nacionales con clara orientación regional como el Plan Nacional de Rehabilitación—convertido luego en la Red de Solidaridad Social—, el Programa de Desarrollo Rural Integrado o el Plan Pacífico (dirigido a la región de la Costa Pacífica del país), pero en su conjunto la planeación y el presupuesto nacional no formulan objetivos explícitos de desarrollo regional. Sin embargo, durante los últimos diez años, al tiempo que se deja de lado la formulación de estrategias de desarrollo regional, se consolida un proceso de descentralización bastante ambicioso que comprende medidas sustanciales en aspectos políticos, fiscales y administrativos.

Aunque no se formulen objetivos de desarrollo territorial, la acción del gobierno nacional se ejecuta en las diferentes regiones del país y por tanto puede tener impactos regionales diferentes. Las medidas macroeconómicas, por ejemplo, afectan a las regiones de diversa manera dependiendo de su especialización económica o su localización en el territorio. La política fiscal y en particular la ejecución del presupuesto de inversiones tiene impacto directo sobre las condiciones de desarrollo de cada una de las regiones del país. Sin embargo, la acción nacional se rige principalmente por criterios sectoriales y no territoriales. De este modo, los programas, proyectos e inversiones realizados en un territorio son más la suma de un conjunto de acciones sectoriales, que una política específica destinada a promover su desarrollo en forma coordinada con los gobiernos territoriales.

Las funciones en materia de política macroeconómica están concentradas en el gobierno nacional. Tradicionalmente también las funciones de promoción de desarrollo económico han estado en manos del gobierno central que cuenta con mayores recursos e instrumentos para su promoción.²¹ El proceso de descentralización, como veremos, se ha enfocado a la asignación de funciones en materia de inversión social y los recursos de transferencia a municipios y departamentos que constituyen el eje financiero del proceso, están condicionados en su gran mayoría para el financiamiento de los servicios de educación, salud y agua potable. No se ha contemplado dentro del proceso la asignación de funciones en materia de promoción de desarrollo económico.

Una rápida revisión del Plan de Desarrollo para el período 1994-1998 evidencia el enfoque sectorial y la manera cómo los asuntos territoriales son tratados desde la perspectiva nacional. En los fundamentos del plan, prácticamente el tema del desarrollo territorial no se menciona, indicando por tanto que no constituyó ninguna prioridad. El diagnóstico, por su parte, está estructurado desde una perspectiva sectorial: situación macroeconómica, estado de la infraestructura, situación social, violencia y justicia, crisis ambiental. El desarrollo regional no apareció como un objeto de preocupación que justificara ser parte del diagnóstico y solamente se hace una mención del tema de la descentralización en el capítulo relativo a la estructura y tamaño del Estado colombiano.

Coherentemente con el diagnóstico el plan está compuesto por las siguientes estrategias: estrategia macroeconómica, inversión pública y efectos macroeconómicos del plan, estrategia social (el tiempo de la gente), competitividad para la internacionalización, desarrollo sostenible, más y mejores empleos, el buen gobierno y agenda internacional. El desarrollo regional no figura como un tema independiente. Al interior de los distintos capítulos sectoriales se hacen en ciertos casos menciones a algunos problemas regionales o a la participación de las entidades territoriales, usualmente como algo marginal. La política urbana tampoco tuvo especial atención y quedó incluida en el capítulo de desarrollo social, bajo el título de Hábitat, desarrollo urbano y atención y prevención de desastres.

A pesar de este descuido del tema regional, la inversión pública finalmente se regionaliza, es decir se ejecuta en los distintos territorios mediante una distribución que es resultado de una combinación de criterios sectoriales y procesos de negociación entre las regiones (autoridades locales, congresistas, representantes de la sociedad civil) y la nación. Existen por tanto políticas implícitas de desarrollo territorial que precisamente por este carácter carecen de suficiente transparencia, pero principalmente tienen el problema de no reflejar acuerdos claros entre niveles de gobierno en la promoción del desarrollo.

Las estrategias del Plan directamente relacionadas con la promoción de actividades económicas son las de competitividad para la internacionalización y la de más y mejores empleos.

1. Estrategia de competitividad para la internacionalización

La experiencia de promoción de la competitividad de la economía colombiana durante los últimos años muestra que el Gobierno Nacional ha asumido esta actividad como su responsabilidad, incluyendo en el Plan Nacional de Desarrollo una política específica en este campo que define un papel marginal para las entidades territoriales, aunque las contemple en otros de los componentes.

El Plan Nacional de Desarrollo para el período 1994-1998 incluyó la estrategia de competitividad para la internacionalización, basada en cuatro criterios generales: el reconocimiento de que en el mundo moderno las ventajas competitivas son en gran medida creadas; el reconocimiento de que el esfuerzo por mejorar la competitividad debe ser integral y no le corresponde solamente a las empresas privadas, lo cual implica actuar sobre el entorno sectorial y global, con medidas en diferentes campos: tecnología, capital humano, formación empresarial,

complementariedades entre empresas, cadenas productivas, infraestructura y contexto regulatorio; la necesidad de políticas sectoriales activas; la necesidad de la concertación entre el sector público y el privado.

La estrategia se estructuró alrededor del Consejo Nacional de Competitividad encargado de la coordinación de cinco programas: la política nacional de ciencia y tecnología; el plan estratégico exportador; la política de modernización agropecuaria y rural; la política de modernización industrial; y la estrategia de infraestructura para la competitividad.

El Consejo Nacional de Competitividad se concibió como la instancia máxima de orientación de la estrategia, presidido por el Presidente de la República y con amplia participación del alto gobierno y los sectores empresarial, laboral y académico. El Consejo debía desarrollar tres frentes de trabajo:

- a) Diagnóstico de la situación e identificación de iniciativas para el desarrollo de una economía más competitiva.
- b) La promoción de Acuerdos Sectoriales de Competitividad, en el marco de las políticas de exportación, desarrollo industrial y agropecuario. Estos acuerdos podían contemplar acciones en las siguientes áreas:
 - generación y difusión de tecnología
 - formación de recursos humanos
 - promoción de exportaciones
 - crédito
 - integración de las cadenas productivas
 - restricciones institucionales o regulatorias
 - infraestructura
 - contrabando o competencia desleal
- c) El diseño de una estrategia de competitividad de largo plazo

El plan contempló la posibilidad de que el Consejo Nacional pusiera en marcha instancias regionales para articular sus iniciativas con las políticas nacionales.

La política nacional de ciencia y tecnología incluyó dentro de sus estrategias la "innovación, competitividad y desarrollo tecnológico", cuyo propósito principal era desarrollar redes de innovación que apoyaran a las empresas a través de la investigación, información y servicios tecnológicos.

El principal instrumento institucional lo constituyen los Centros de Productividad y Desarrollo Tecnológico, ya sean de naturaleza sectorial o regional, pero también se contemplaron los Sistemas de Diseño Industrial, las Incubadoras de Empresas y los Centros de Información Tecnológica.

Los Centros serían apoyados mediante los siguientes instrumentos: La contribución de capital semilla a corporaciones mixtas; el fondo de cofinanciación para la innovación y el cambio técnico;

los incentivos tributarios de la ley 6 de 1992; las líneas de crédito para desarrollo tecnológico de Colciencias y el Instituto de Fomento Industrial -IFI; y los convenios del Servicio Nacional de Aprendizaje - Sena para financiar el componente de capacitación.

En el marco de las políticas de promoción de las exportaciones, de modernización agropecuaria y de modernización industrial, se incluyen algunos otros componentes de promoción de la actividad económica especialmente en materia de promoción, información, crédito, investigación y transferencia de tecnología. Con relación al papel de los gobiernos subnacionales se mencionan los siguientes puntos:

- El fortalecimiento de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria, UMATAS.
- Las incubadoras de empresas de base tecnológica y los bancos regionales de proyectos. El Ministerio de Desarrollo Económico, el IFI y Colciencias deberán fomentar las incubadoras en asocio con gobiernos locales y regionales. Así mismo, el Ministerio con el apoyo financiero del IFI debería fomentar y respaldar con recursos propios la creación de bancos regionales de proyectos de inversión y promotoras regionales de proyectos.

Como puede verse, muchas de las actividades previstas en el plan nacional de desarrollo para fomentar la competitividad y promover el desarrollo económico son aquellas que la literatura ha identificado recientemente como campos de acción por parte de los gobiernos locales en países más desarrollados. La carencia de recursos y de capacidad local muy probablemente han conducido a que estas funciones estén concentradas en el gobierno nacional; sin embargo, la puesta en marcha de las políticas requiere de cierta articulación con los gobiernos subnacionales para la promoción de procesos locales y la complementación de esfuerzos.

2. Política de más y mejores empleos

El gobierno nacional propuso una política de empleo que tenía como objetivos: generar en los cuatro años 1.600.000 empleos y mejorar la calidad de los puestos de trabajo; aumentar la competitividad y las condiciones de empleo en las pequeñas unidades productivas; aumentar la calificación de la oferta laboral; poner en marcha programas de capacitación para facilitar la incorporación al mercado de trabajo de la población excluida. Para alcanzar estos objetivos estableció las siguientes líneas de trabajo.

1. El impacto de la política económica en la creación de empleos. El Plan de Desarrollo consideró que, como resultado de la ejecución de la política macroeconómica de modernización industrial, de modernización agropecuaria y de exportaciones, así como del gasto público en infraestructura y educación y salud, se alcanzaría la meta de generación de empleos señalada.
2. Apoyo a la pequeña propiedad y a la economía solidaria: generación y mejoramiento del empleo y los ingresos. Esta línea de trabajo se adelantaría mediante el Plan Nacional de la Microempresa, la Política de Desarrollo Rural Campesino, el Fomento a la Artesanía, la pequeña minería y la economía solidaria, donde se consideraba que existía un impacto

favorable para la generación de empleos. Estos programas se concibieron con la activa participación de los gobiernos municipales.

3. Capacitación profesional e intermediación laboral. La formación profesional se concibió como una estrategia para mejorar el desempeño y las condiciones laborales de la fuerza de trabajo, combatir el desempleo estructural y contribuir a solucionar los problemas de competitividad de algunos sectores productivos. Las acciones previstas fueron: a) puesta en marcha del sistema nacional de formación profesional, a cargo del Sena; b) programa de capacitación para el trabajo con becas de sostenimiento; c) extensión de los servicios regionales de empleo del Sena
4. Fortalecimiento institucional. El Ministerio del Trabajo se deberá concentrar en la formulación de políticas y normas legales, el seguimiento de los mercados de trabajo, los requerimientos de mano de obra y la concertación sobre los grandes temas del sector.

Como puede verse, tanto en el caso de la estrategia de competitividad como la de más y mejores empleos, la política se formula con objetivos nacionales y se estructura mediante la ejecución por parte de entidades del gobierno central. En algunos de los programas se plantea una participación regional pero no existe una visión de articulación entre los propósitos de desarrollo de la nación y los propósitos de desarrollo de los departamentos y municipios.²²

La ejecución de estas políticas debería traducirse en resultados concretos en las diferentes regiones en cuanto a la promoción y apoyo a las actividades económicas y la generación de empleo. Las evaluaciones disponibles señalan que no se alcanzaron los objetivos previstos y que solamente se observan avances en algunos de los componentes, principalmente en la promoción de los centros de desarrollo tecnológico y las incubadoras de empresas por parte de Colciencias. En el caso del empleo la situación en 1998 era una de las peores enfrentadas por el país en toda su historia (con niveles cercanos al 16% de desempleo abierto) y aparentemente el comportamiento de las exportaciones y del sector industrial indicaba estancamiento o retroceso.

En cualquier caso, estas circunstancias evidencian las limitaciones que enfrentan las políticas públicas para estimular el crecimiento económico y la generación de empleo. Obviamente, puede pensarse que existen problemas en el diseño de dichas políticas, pero quizá el punto central a tener en cuenta es que la dinámica económica general puede superar la capacidad de coordinación y promoción por parte del gobierno nacional. Si éste es el caso con el nivel de gobierno que concentra los instrumentos y recursos, muy probablemente los gobiernos locales van a tener mucha mayores dificultades para incidir en las actividades económicas dentro de su territorio.

3. Las tendencias de promoción del desarrollo económico local en el nuevo plan de desarrollo 1998-2002

En el documento de bases del nuevo plan de desarrollo, el gobierno nacional mantiene los instrumentos que han venido operando, pero concentra ahora el énfasis en la promoción de las exportaciones como motor del crecimiento. La iniciativa de las actividades de promoción del desarrollo económico

continúan en cabeza de del gobierno nacional y se formulan algunas acciones para promover la participación de las entidades territoriales.

Con relación a la estrategia exportadora el plan indica que se diseñarán políticas de desarrollo regional con los departamentos y municipios para efectos de la relocalización o promoción de empresas orientadas a los mercados externos. En materia de ciencia y tecnología, el énfasis se coloca en el papel que pueden cumplir los departamentos: La descentralización de las instancias regionales de ciencia y tecnología requieren de la conformación de la red de consejos departamentales que incidan en la planeación de las actividades y programas relacionados con el avance científico y tecnológico. Se abolirán las comisiones regionales de ciencia y tecnología como mecanismos de coordinación del sistema nacional de ciencia y tecnología. Se estimulará la creación de sistemas regionales de innovación, como eje de la política de relocalización industrial, con base en la creación de *clusters regionales* y centros tecnológicos; se apoyará la creación de capacidades científicas y tecnológicas en las regiones de menor desarrollo relativo vía mecanismos *especiales* de financiamiento y, finalmente, se fomentará la investigación en los temas de región y territorio."

Igualmente, en materia productiva el documento concentra sus acciones en el nivel departamental: Se iniciará un proceso de descentralización de los servicios técnicos empresariales para estimular el desarrollo económico departamental, propiciando que las administraciones territoriales se conviertan en difusores de los mecanismos e instrumentos de apoyo a la actividad empresarial.

Igualmente, el diseño de políticas de reconversión de la estructura sectorial industrial, las formulaciones en materia de ampliación de la cobertura del crédito empresarial y la conformación de instituciones prestadoras de servicios o líderes en la promoción de proyectos de desarrollo tecnológico, girarán en torno a la regionalización de los mecanismos e instrumentos, evitando así la profundización de las desigualdades regionales y la ampliación de la brecha tecnológica.

Específicamente: (i) se promoverá la creación o fortalecimiento de instancias departamentales, consejos departamentales de desarrollo productivo que permitirán una concertación de las políticas de competitividad regional con las entidades de orden nacional; (ii) se diseñarán sistemas de información que permitan el acceso de las regiones a los mecanismos de apoyo; (iii) se identificarán ofertas exportables regionales a través de los Comités Asesores Regionales de Comercio Exterior, CARCE, y se fortalecerán las alianzas estratégicas entre los empresarios a través de instrumentos como las rondas empresariales de negocios; (iv) se promoverán los estudios de competitividad departamental con financiación del gobierno central, los gobiernos departamentales y el sector privado; y, (v) se fomentará la creación de zonas francas en las regiones costeras, buscando mayor inversión extranjera hacia el turismo, los servicios, centros de distribución de mercancías y actividades de operación comercial.

El IFI promoverá proyectos de desarrollo sostenible mediante alianzas con inversionistas públicos y privados en las regiones, tomando como referencia los resultados de los estudios de competitividad que se vienen implementando.

Hasta el momento el Gobierno Nacional apenas ha preparado las bases del plan de desarrollo y por tanto se trata de orientaciones generales que deben ser traducidas en programas y proyectos específicos.

V. LA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

Desde la década del ochenta, Colombia viene adelantando un proceso de transferencia de recursos y responsabilidades a los gobiernos locales, especialmente a los municipios. El propósito de esta sección es presentar una rápida descripción del proceso de descentralización territorial, destacando los siguientes aspectos:

- La asignación de funciones y recursos a los gobiernos locales se ha concentrado principalmente en la política social y en particular, en los sectores de educación, salud y agua potable y saneamiento básico. Las reformas no han contemplado la asignación de responsabilidades en materia de desarrollo económico. Antes y después de las reformas descentralistas los gobiernos locales tenían la facultad general de adelantar acciones de promoción del desarrollo económico.
- Sin embargo, como resultado de la combinación de las distintas medidas (políticas, administrativas y fiscales), los gobiernos locales han adquirido mayor capacidad y autonomía. En especial con la elección popular de alcaldes y gobernadores y la disponibilidad de crecientes recursos de transferencia y propios, los municipios y departamentos cuentan con la posibilidad de incidir en el desarrollo de sus territorios y de plantearse objetivos de desarrollo económico. Obviamente, estas capacidades son diferenciales y son los municipios más adelantados los que cuentan con mayores opciones y recursos.
- En términos de las transferencias automáticas, el proceso descentralista ha dado especial importancia a los municipios más pequeños y atrasados del país. En la primera etapa del proceso, el aumento de la transferencia se concentró en los municipios menores de 100 mil habitantes. Con la Constitución de 1991 se redujo esta importancia pero de todas maneras se reservó una porción especial para los municipios con población inferior a los 50 mil habitantes. La justificación fue eminentemente política en la medida en que el diagnóstico indicaba que en estos municipios se presentaban los problemas políticos y de orden público más graves; sin embargo, son precisamente estos municipios los más atrasados económicamente, con tendencia a la disminución de población y aparentemente sin potencialidades, lo que ha generado en algunos analistas preocupación sobre la conveniencia de canalizar recursos hacia estos territorios.

1. Características generales del proceso de descentralización en Colombia

De acuerdo con la clasificación planteada por Cohen y Peterson (1996),²³ las reformas descentralistas realizadas en Colombia desde comienzos de los ochenta se ubican dentro de las formas políticas y administrativas y al interior de la descentralización administrativa podrían catalogarse como un proceso de devolución. Así mismo, la descentralización colombiana podría considerarse como una descentralización democrática.²⁴ Durante la década de los setenta se hicieron varios esfuerzos por desconcentrar el aparato estatal y por promover la descentralización espacial; así mismo, durante los últimos años se ha dado impulso a la descentralización hacia el mercado. Sin embargo, la reforma más amplia y coherente ha consistido en promover la autonomía política y el fortalecimiento fiscal y administrativo de los gobiernos locales.

- a) El proceso de descentralización en Colombia se ha adelantado en dos grandes etapas, aunque con continuidad. En una primera (de 1983 a 1991) el énfasis se colocó principalmente en los gobiernos locales y especialmente en los más pequeños. El objetivo primordial era crear capacidad en dichos municipios para la provisión de servicios sociales y de infraestructura básica en un contexto de mayor apertura política y participación de la ciudadanía. En la segunda etapa (desde 1991) se toman medidas para precisar el papel de los departamentos, especialmente en la provisión de los servicios de educación y salud, y se hace un esfuerzo por clarificar la distribución de funciones entre niveles de gobierno y por condicionar los recursos hacia los sectores prioritarios para la nación. En vez de un énfasis territorial, el acento se coloca ahora en la descentralización sectorial.
- b) Los momentos más importantes del proceso—las reformas del año 1986 y la Constitución de 1991—han sido respuesta a presiones políticas muy fuertes que han generado reacciones por parte del Estado. Las principales decisiones han sido por tanto tomadas en contextos de crisis política y se han concretado en disposiciones constitucionales y legales.
- c) El proceso ha sido integral dado que se han tomado medidas tanto en materia política, como administrativa y fiscal.

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

En materia fiscal las principales medidas han sido: el incremento de las transferencias a los gobiernos municipales continuamente desde el año de 1986 hasta el año 2002. De acuerdo con lo dispuesto por la constitución, en este último año los gobiernos locales recibirán en forma automática el 22% de los ingresos corrientes de la nación; el aumento de las transferencias a los gobiernos departamentales para la financiación de salud y educación; 3) los mecanismos y estímulos para aumentar los recursos propios; en el caso de los municipios,

principalmente los impuestos a la propiedad raíz y el impuesto de industria y comercio. En el caso de los departamentos los impuestos a la cerveza, licores y cigarrillos; la creación de un sistema nacional de cofinanciación que complemente las transferencias automáticas con transferencias por proyecto y con contrapartida; la creación de la Financiera de Desarrollo Territorial como banco de segundo piso orientado a financiar la inversión en los sectores bajo la responsabilidad de las entidades territoriales; la organización del Fondo Nacional de Regalías como instrumento para la financiación de proyectos de desarrollo regional; y la introducción de nuevos tributos como la sobretasa a la gasolina para la financiación de obras de infraestructura y sistemas de transporte masivo.

Distribución de funciones. La reforma ha asignado nuevas responsabilidades a los gobiernos locales y eliminado o modificado entidades nacionales encargadas previamente de su cumplimiento, especialmente en los sectores de educación, salud y agua potable y saneamiento básico. Se ha venido dando un proceso constante de ajuste, a veces por prueba y error, que básicamente tiene las siguientes características: a) Las normas sobre transferencias determinan la utilización de los recursos.

En la primera etapa de la descentralización, la ley 12 de 1986 estableció que los aumentos recibidos por los municipios deberían destinarse a inversión en un conjunto de sectores determinados en la misma norma. El municipio podía escoger dentro de dicha lista sus prioridades y asignar los recursos de acuerdo con ellas, disponiendo por tanto de una autonomía significativa en el gasto. En la segunda etapa, la ley 60 de 1993 aumentó la condicionalidad, estableciendo porcentajes fijos en la siguiente forma: 30% para educación, 25% para salud, 20% para agua potable y 5% para recreación, cultura y deporte. El 20% restante podía utilizarlo el municipio en una lista de otros sectores fijados por la misma norma. En el caso de los departamentos, el situado fiscal debe distribuirse en un 60% hacia educación, 20% hacia salud y el 20% restante puede asignarse a cualquiera de los dos sectores; b) Complementariamente, o después de expedidas las normas sobre transferencias, cada uno de los sectores ha realizado esfuerzos por precisar la distribución de funciones entre niveles de gobierno, mediante la expedición de leyes sectoriales y sus respectivos decretos reglamentarios.

- d) La articulación de medidas administrativas y fiscales con reformas políticas tan importantes como la elección de los alcaldes y gobernadores ha creado un marco de incentivos a la gestión de los gobiernos subnacionales (Fiszbein, 1997). Simultáneamente los gobiernos locales han adquirido legitimidad política y dispuesto de crecientes recursos para su gestión. Este es un rasgo especialmente importante en el caso colombiano donde la participación de las transferencias se acerca al 50% de los ingresos corrientes de la nación.
- e) La utilización de transferencias automáticas sin contrapartida ha sido uno de los elementos fundamentales para la consolidación de la descentralización. Este esquema ha garantizado que el proceso tenga continuidad y no dependa de la voluntad del ejecutivo en la medida en que las transferencias están garantizadas por la Constitución y la ley. Así mismo, la

disponibilidad de recursos en forma constante y creciente crea las bases para el ejercicio de la planeación y una gestión más eficaz en los gobiernos locales. La modalidad de transferencias automáticas crea incertidumbres sobre su efecto en el esfuerzo fiscal pero este problema se ve compensado por las condicionalidades establecidas para su uso que obligan a los gobiernos locales al cumplimiento de determinados requisitos. En la práctica, el esfuerzo fiscal del conjunto de municipios ha aumentado.

- f) El diseño del proceso de descentralización no ha respetado plenamente uno de los criterios básicos comúnmente aceptados en cualquier reforma: primero se definen las funciones y luego los recursos. Especialmente en el caso de los gobiernos locales la costumbre ha sido primero determinar un monto de recursos a transferir, lo cual incluso se ha fijado a nivel constitucional, y después si examinar y discutir qué funciones realizar con dichos recursos. Sin embargo, para compensar los problemas derivados de este enfoque, el proceso ha sido gradual y en todos los casos se han definido períodos para el incremento paulatino de los recursos.
- g) La distribución de funciones entre los niveles de gobierno ha sido un proceso gradual de tanteo que ha conducido a una situación en la cual existe bastante confusión; por una parte se establecen finalidades a las cuales se pueden destinar las transferencias a los gobiernos territoriales y por la otra, mediante diversas disposiciones sectoriales, se determinan funciones específicas a cada nivel.
- h) Aunque ha habido una directriz general de compromiso con la descentralización, el proceso no ha sido homogéneo y sobre la marcha se han producido cambios importantes. El más notorio es quizá el cambio en el esquema de transferencias a los gobiernos locales que inicialmente eran incondicionales, pero a partir de 1993 se condicionan fuertemente para destinar los recursos a las prioridades de la Nación.
- i) Con relación a la capacidad de los gobiernos locales ha primado el criterio de considerar que se iría desarrollando en la práctica y por tanto se han asignado primero las responsabilidades y recursos asumiendo que dicha capacidad se generaría al enfrentar la necesidad de cumplir las funciones. Se han diseñado y puesto en marcha diferentes programas de fortalecimiento institucional aunque en forma descoordinada y con resultados precarios. En el caso de los departamentos, por el contrario, se ha exigido un determinado fortalecimiento institucional como requisito previo para la transferencia de funciones, mediante un proceso de certificación. La evidencia sobre la capacidad institucional no es muy grande y las posiciones son diversas; un estudio reciente del Banco Mundial indica que ha habido una respuesta muy positiva por parte de los gobiernos locales estudiados pero otros análisis sectoriales insisten en la débil capacidad de los gobiernos municipales (Banco Mundial 1995).
- j) A pesar de la magnitud de los recursos transferidos, el Gobierno Nacional no ha montado un esquema efectivo de seguimiento y evaluación de la gestión de los gobiernos subnacionales. Como consecuencia se carece de información básica que permita evaluar los avances y

resultados de la política de descentralización y permita efectuar las reformulaciones requeridas.

- k) La descentralización ha conducido a diversas tensiones con el gobierno central. Por una parte, el tema del endeudamiento local se ha convertido en un problema principal por su impacto sobre las finanzas públicas y el entorno macroeconómico; por el otro, el crecimiento de las transferencias, sumado a otros factores que han presionado el gasto del nivel nacional, ha llevado a un fuerte déficit fiscal en el gobierno central.

2. Descentralización y desarrollo económico local

Tradicionalmente los tres niveles de gobierno en Colombia tienen responsabilidad por la promoción del desarrollo económico.²⁵ En el caso de la Nación es claro que tiene a su cargo la responsabilidad por el manejo macroeconómico y además la Constitución lo encarga de la dirección general de la economía y le da facultades amplias de intervención.²⁶ Los departamentos por su parte tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y la promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución (artículo 298). Los municipios por su parte deben prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes (artículo 311).

Con base en estas facultades generales, tanto los municipios como los departamentos podrían realizar cualquier actividad de promoción del desarrollo económico de sus territorios; esta posibilidad jurídica depende obviamente de la disponibilidad de recursos y de la capacidad técnica y administrativa disponible. Es así como tradicionalmente los departamentos y municipios más desarrollados han contado con algunas políticas de promoción económica y con dependencias o entidades creadas para tal fin (en áreas tales como el desarrollo agropecuario, el turismo o la promoción industrial).

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

Desde la perspectiva de los recursos, las transferencias están condicionadas prioritariamente para los sectores sociales. En el caso del situado fiscal—transferencia a los departamentos—debe destinarse en su totalidad a los sectores de educación y salud. En el caso de la transferencia a los municipios el 80% está condicionada para inversión en los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico y recreación cultura y deporte. El 20% restante es de libre inversión por parte del municipio pero dentro de un listado de sectores o actividades determinado por la ley.²⁷ La

posibilidad de dedicar recursos a proyectos de promoción de actividades económicas radica en la disponibilidad de recursos propios lo que conduce a que esta opción quede limitada principalmente a los municipios intermedios y mayores, dado que la gran mayoría de gobiernos locales subsiste con base en las transferencias nacionales.

2.1. Un nuevo marco para la gestión local

El carácter integral de la descentralización colombiana—la combinación de medidas en materia fiscal, administrativa y política—ha generado un nuevo marco para la gestión de los gobiernos locales. Los municipios han adquirido una nueva dinámica política y el país ha presenciado el surgimiento de numerosas alternativas y cambios sustanciales en la gestión local.²⁸

Aunque el proceso de descentralización no tuvo dentro de sus objetivos específicos la promoción de desarrollo económico local, el nuevo marco ha estimulado las administraciones locales más comprometidas con los problemas de sus territorios.²⁹ Como consecuencia, la preocupación por situaciones como el desempleo, el estancamiento económico o el nivel de ingresos se ha traducido en nuevas intervenciones políticas por parte de los gobiernos municipales y departamentales. Esto es resultado también de las percepciones de la ciudadanía sobre sus principales problemas, dentro de los cuales temas como el desempleo siempre ocupan un lugar importante. Ante la persistencia de serios problemas de pobreza, las administraciones territoriales han comenzado a incluir dentro de sus agendas políticas y planes de desarrollo el tema de la promoción del desarrollo económico local.

VI. POLÍTICAS DE LAS REGIONES, DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS

Con excepción de la consultoría realizada en 1997 por Cuervo y otros para el Departamento Nacional de Planeación, en Colombia no existen estudios sobre el papel de los gobiernos territoriales en materia de promoción del desarrollo económico.³⁰ Sin embargo, este trabajo y otras evidencias puntuales indican que los municipios y departamentos han comenzado a incluir crecientemente dentro de sus planes de desarrollo este tema y que diferentes actores vienen promoviendo acciones para estimular la actividad económica en los territorios. Esta situación es resultado tanto de las propias circunstancias económicas que presionan a las administraciones públicas y al sector privado a través de sus organizaciones para que se ocupen de los principales problemas de la población, como del proceso de descentralización que, con la elección popular de los gobernantes y la asignación de mayores recursos y responsabilidades, ha generado un marco propicio para que los gobiernos locales asuman un papel más activo.

La consultoría mencionada identificó los siguientes hechos: a) la existencia de numerosas iniciativas promovidas por organizaciones no gubernamentales de distinta naturaleza, la mayoría de ellas con un claro énfasis social y orientadas hacia actividades productivas en pequeña escala; b) la participación activa de las cámaras de comercio y de algunas organizaciones del sector privado interesadas en la promoción de actividades económicas; c) el creciente interés por parte de las administraciones departamentales y municipales en el tema del desarrollo económico. En el capítulo siguiente haremos referencia a las experiencias y proyectos identificados en esta consultoría. En esta parte nos concentraremos en examinar la información relativa a la inclusión del tema en los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

El análisis se basó en la revisión de los planes de desarrollo elaborados por todos los departamentos, las ciudades capitales y algunos municipios con población superior a cien mil habitantes, para el período de gobierno 1995-1997. La revisión de los planes incluyó algunas preguntas sobre intervención económica, basadas en la experiencia internacional donde se combinan una serie de incentivos comerciales, financieros, laborales y fiscales para atraer las inversiones. Bajo este esquema se concebía a los departamentos y municipios más como promotores que como agentes directos y se hacía énfasis en la necesidad de atraer recursos externos en vez de movilizar recursos propios. Los resultados obtenidos fueron muy pobres en esta área. Adicionalmente, el análisis de los planes de desarrollo se realizó con preguntas abiertas a fin de captar la diversidad de comportamientos en cuanto a objetivos e instrumentos de promoción del desarrollo económico.

En materia de objetivos se identificaron dos grandes grupos de: a) la intención de desarrollar la actividad económica en un sector específico; b) el propósito de mejorar algunas de las condiciones estratégicas para el desarrollo de la actividad económica en su conjunto.

Los objetivos del primer grupo se desagregan en la siguiente forma:

- Promover el desarrollo agropecuario e industrial
- Fomentar el desarrollo turístico y disminuir el deterioro ambiental
- Desarrollo de la actividad minera
- Modernización del sector comercio
- Desarrollo industrial
- Fomento de la actividad pesquera
- Apoyo y promoción al desarrollo de minorías étnicas.

Los objetivos del segundo grupo a su vez se dividen en:

- a) Microempresa y sector solidario: Generación de mayor nivel de empleo productivo y/o mejoramiento de la productividad mediante el apoyo al sector microempresarial y solidario y fomento al ahorro local y fondos asociativos de solidaridad.
- b) Condiciones generales.
 - Promover y mejorar la competitividad (diversificación de la economía, incremento en la productividad, vinculación a mercados externos), excluyendo proyectos de infraestructura vial y transporte.
 - Apoyar la creación de ventajas competitivas mediante el desarrollo de la infraestructura de soporte de la producción, comercialización y articulación regional, incluyendo proyectos de infraestructura vial y de transporte.
 - Estimular la formación de mano de obra.
 - Promover el desarrollo sostenible y la protección de la biodiversidad
 - Fortalecer la capacidad en ciencia y tecnología
 - Fomentar el desarrollo educativo y cultural

Las actividades de promoción del desarrollo económico local identificadas se clasificaron en seis grandes grupos, en la siguiente forma:

- a) Acciones encaminadas a fortalecer la educación, la capacitación, el desarrollo tecnológico, la investigación, información y asistencia técnica.
- b) Fomento de la asociación de los agentes productivos a través de mecanismos diversos.
- c) Mejoramiento de las condiciones de planificación, regulación, ordenamiento territorial y consolidación institucional.
- d) Crédito, atracción de inversiones a través de bancos de proyectos y de incentivos diversos.
- e) Mejoramiento de los sistemas de comercialización.
- f) Construcción, mejoramiento o mantenimiento de facilidades de infraestructura.

Prácticamente en todos los planes se encontraron referencias a la promoción del desarrollo económico local. En los 71 planes revisados aparecen cerca de 350 objetivos de desarrollo, un

promedio de 5 por plan, siendo los más numerosos aquellos relacionados con el desarrollo agropecuario, la generación de empleo, el medio ambiente y el turismo.

La mayor parte de las actividades identificadas se ubican en el grupo de fortalecimiento de la educación, la capacitación y el desarrollo tecnológico, la información y la asistencia técnica, con un 42% del total; en segundo lugar, se encuentra el mejoramiento de aspectos institucionales como la planificación y regulación y ordenamiento del territorio con el 21% de las actividades encontradas en los planes de desarrollo; en tercer lugar se encuentran las actividades de crédito y atracción de inversiones con el 13%, para un total del 74% estos tres primeros grupos.

GRUPO DE ACTIVIDADES	FRECUENCIA ABSOLUTA	FRECUENCIA RELATIVA
Acciones encaminadas a fortalecer la educación, la capacitación, el desarrollo tecnológico, la investigación, información y la asistencia técnica.	450	42
Fomento de la asociación de los agentes productivos a través de mecanismos diversos.	83	8
Mejoramiento de las condiciones de planificación, regulación, ordenamiento territorial y consolidación institucional.	219	21
Crédito, atracción de inversiones a través de bancos de proyectos y de incentivos diversos.	141	13
Mejoramiento de los sistemas de comercialización.	67	6
Construcción, mejoramiento o mantenimiento de facilidades de infraestructura.	105	10

Fuente: Cuervo y otros, 1997.

La actividades de promoción del desarrollo económico fueron divididas en el análisis para algunos de los objetivos principales. De este modo tenemos:

- Con relación al empleo las acciones más promovidas son las de capacitación, fortalecimiento de grupos de economía solidaria, fortalecimiento institucional y crédito, actividades que concentran el 61% del total.
- Con respecto al desarrollo agropecuario las principales actividades son las de diversificación, fortalecimiento institucional, comercialización y asistencia técnica, que concentran el 46% del total de acciones.

La revisión de los planes de desarrollo arroja información que permite evidenciar el interés por parte de las administraciones territoriales en el tema del desarrollo económico local pero al mismo tiempo tiene algunas limitaciones que es preciso destacar. Por una parte, en la mayoría de los planes se trata de enunciados muy generales que no se concretan en proyectos específicos cuantificables, lo cual señala la necesidad de investigar con más detalle las elaboraciones posteriores al Plan; esta circunstancia dificultó la identificación de experiencias concretas de promoción del desarrollo. Por la otra, el análisis de los planes evidencia tan solo las intenciones y no las realizaciones efectivas.³¹

Actualmente la Unidad de Planeación Regional y Urbana del Departamento Nacional de Planeación está adelantando la revisión de los planes de desarrollo departamental para el período 1998-2001; la información preliminar a la cual se ha tenido acceso permite ratificar el hecho de que la gran mayoría de departamentos incluyen dentro de sus estrategias y programas el tema del desarrollo económico.

Estudios regionales de competitividad. En el marco de la política de competitividad del gobierno anterior, el Consejo Nacional de Competitividad promovió con recursos del IFI, la realización de estudios de competitividad de los departamentos. En total se realizaron nueve estudios, de los cuales están terminados los correspondientes a Guajira, Bolívar, Tolima, Boyacá, Risaralda y Nariño, y se están realizando los de Cesar, Norte de Santander y Quindío.

Los estudios fueron financiados por el IFI y las cámaras de comercio locales por partes iguales. Los departamentos a través de sus oficinas de planeación han participado en la elaboración de los estudios por cuanto hacen parte de los Consejos Regionales de Competitividad, pero no en su financiación. Algunos departamentos, como el caso de Nariño, han incorporado dentro de su Plan de Desarrollo las ideas emanadas de dicho estudio. Es claro que tener un documento de este tipo, representa un avance y se convierte en una herramienta de planificación muy importante y así ha sido entendido por todos los departamentos que han participado en este proceso. De igual manera, la vinculación del sector productivo en todo este ejercicio garantiza hasta cierto punto que los actores económicos compartan los objetivos generales.

El IFI se encuentra ahora en la fase de promoción de las inversiones (de los perfiles) para que sean desarrollados en su fase de preinversión y buscar inversionistas privados. Se estima que este proceso tendrá una duración de dos años.

Esta iniciativa constituyó un esfuerzo necesario por comenzar a generar información y orientaciones básicas para la promoción del desarrollo económico regional pero se desconocen los efectos posteriores que haya tenido. Algunas ciudades por su propia iniciativa han realizado estudios de competitividad o de identificación de oportunidades económicas.

VII. IDENTIFICACIÓN DE EXPERIENCIAS DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

El propósito general de este capítulo es presentar una descripción general del tipo de experiencias de promoción de actividades económicas a nivel local. Además del objetivo de exponer el contexto general de las políticas de desarrollo económico local en Colombia, se buscaba con esta consultoría identificar y recopilar información mínima sobre experiencias "interesantes" que justificaran una siguiente etapa de realización de estudios de caso.

Para tal fin, desde octubre de 1998 se ha venido adelantando un trabajo de revisión de la documentación disponible y de entrevistas personales y telefónicas con funcionarios de entidades públicas y privadas de todos los niveles de gobierno relacionados con el tema (ver anexos). Un insumo muy importante es la consultoría sobre Iniciativas de Desarrollo Económico Local realizada por Luis Mauricio Cuervo y otros consultores para la Unidad de Planeación Urbana y Regional del Departamento Nacional de Planeación en el año de 1997. El objetivo principal ha consistido en determinar si existen experiencias que se aproximen al modelo de desarrollo económico local previsto en la literatura, es decir, experiencias en las cuales se observan procesos amplios liderados por la comunidad local para promover el desarrollo económico; articulación entre los actores públicos y privados; propuestas de visiones conjuntas del desarrollo con base en las potencialidades existentes y las oportunidades no aprovechadas; fomento a las redes de empresas y promoción integral de instrumentos de fortalecimiento tecnológico y empresarial.

En sentido estricto no se han identificado hasta el momento iniciativas con estas características pero algunas ciudades y departamentos han acumulado experiencias en diferentes proyectos particulares y están haciendo esfuerzos por consolidar programas en dicha perspectiva. A continuación presento una rápida caracterización de las iniciativas para luego presentar aquellas que ameritarían un estudio de caso.

1. Caracterización de las iniciativas

De acuerdo con el origen de las iniciativas la información disponible sobre experiencias de desarrollo económico local indica lo siguiente:

- a. La mayoría de iniciativas son el resultado de programas establecidos por el gobierno central, en el marco de las estrategias de competitividad de la economía, desarrollo de la ciencia y la tecnología y empleo. En buena parte estas iniciativas se adelantan conjuntamente con organizaciones no gubernamentales en el nivel local. En materia de empleo y estímulo

empresarial Colombia tiene una amplia experiencia en programas de fomento de las microempresas pero las acciones han sido canalizadas a través de fundaciones y no de los gobiernos locales. Por su parte, la realización de estudios de competitividad de los departamentos ha sido promovida recientemente por una entidad del orden nacional (Instituto de Fomento Industrial) en asocio con las Cámaras de Comercio. Finalmente, la creación de centros de desarrollo tecnológico e incubadoras de empresas ha sido principalmente impulsada por otra entidad del nivel nacional (Colciencias) y, aunque en su ejecución hay participación de los gobiernos locales, se realiza principalmente con organizaciones empresariales.

- b. Los gobiernos departamentales y municipales (ciudades intermedias y mayores) han venido asumiendo el tema del desarrollo económico local incluyéndolo dentro de sus planes generales de desarrollo y articulándose a las iniciativas promovidas tanto por el gobierno central como por las organizaciones empresariales y no gubernamentales. Algunos de ellos han adelantado por su propia cuenta estudios de competitividad y formulado propuestas de desarrollo estratégico.
- c. Organizaciones no gubernamentales y asociaciones empresariales diseñan y ponen en marcha proyectos destinados a fomentar actividades económicas, pero en términos generales recurren a recursos y soporte del gobierno central y los municipios y departamentos.

Con relación al tipo de iniciativas relacionadas con el desarrollo económico local se observa lo siguiente:

- a. Buena parte de las experiencias identificadas en las búsquedas que se han venido realizando son los programas de fomento a la microempresa a través de acciones de crédito, capacitación y asistencia técnica, por intermedio del conjunto de fundaciones vinculadas al Plan Nacional para la Microempresa. Existen también diversas experiencias de fomento a actividades productivas en pequeña escala en zonas rurales.
- b. Realización de estudios de competitividad, análisis de oportunidades y potencialidades, formulación de planes estratégicos y visiones de desarrollo a mediano y largo plazo, articulación de objetivos de desarrollo con los planes de gobierno, establecimiento de sistemas de información. Tal como hemos planteado, se han realizado 9 estudios de competitividad departamental promovidos por el gobierno central pero también varias ciudades y departamentos han venido realizando por su propia cuenta este tipo de análisis y ejercicios de planeación estratégica. El estudio de Cuervo (1997) mostró cómo la mayoría de planes de desarrollo de los gobiernos departamentales y de las ciudades intermedias y mayores incluyen algún objetivo y actividad de promoción de actividades económicas.
- c. Promoción de instrumentos de desarrollo tecnológico y servicios técnicos a la industria. Este tipo de proyectos comienza a ponerse en marcha durante los últimos años como consecuencia de la política nacional de ciencia y tecnología en el marco de la estrategia general de competitividad. Los gobiernos locales hacen parte de estas instituciones pero su promoción y puesta en marcha ha sido más el resultado de una asociación entre el nivel nacional, el sector privado y organizaciones empresariales y no gubernamentales.
- d. Creación de incubadoras de empresas y entidades que prestan servicios en materia gerencial y administrativa. Conjuntamente con los centros de desarrollo productivo y tecnológico, este

tipo de proyectos se ha promovido recientemente por parte del gobierno central y tiene como objetivo principal la generación de empresas de base tecnológica. Los gobiernos locales participan en algunas de estas instituciones pero no han tenido un papel de liderazgo en su promoción y puesta en marcha.

- e. Utilización de instrumentos fiscales o de ordenamiento urbano y facilidad de servicios para atraer industrias. En su trabajo sobre iniciativas locales Cuervo encontró que los gobiernos departamentales y municipales prácticamente no utilizan los instrumentos que la literatura ha identificado usualmente como medios para incentivar la localización de industrias en sus territorios.

Consolidación de las iniciativas. Las experiencias más consolidadas y que muestran una trayectoria son los programas de fomento a las microempresas. Las iniciativas de conformación de centros de desarrollo productivo y tecnológico y de creación de incubadoras de empresas se comenzaron a ejecutar durante los años noventa, lo mismo que buena parte de los estudios y ejercicios de planeación estratégica. La estructuración y puesta en marcha de programas locales integrales de desarrollo económico se encuentra apenas en exploración.

El panorama general muestra entonces una situación caracterizada por múltiples y diversas iniciativas promovidas por los diferentes niveles de gobierno, el sector privado, y organizaciones empresariales y no gubernamentales. Podría decirse que el discurso sobre el desarrollo económico local está siendo apropiado y se traduce en decisiones y acciones concretas por parte de los distintos actores. Se observa sin embargo que aunque formalmente los gobiernos locales manifiestan enorme interés por el tema, su participación activa en la promoción de iniciativas no es todavía tan grande como se desearía. Obviamente un factor limitante es la carencia de responsabilidades problemas en la materia y principalmente de recursos, dado que el proceso de descentralización en Colombia se ha concentrado en los sectores sociales. Se encuentra entonces que instrumentos como los centros de desarrollo tecnológico y las incubadoras de empresas que han sido identificados como herramientas de los procesos locales de desarrollo, sean promovidos principalmente por el gobierno central en asocio con otros actores.

Dentro del panorama de actividades que se han venido identificando en el caso colombiano, aquellas iniciativas más interesantes por su aproximación a los esquemas de desarrollo económico local endógeno, son las experiencias de algunos gobiernos locales por generar propuestas integrales y los proyectos específicos en materia de innovación tecnológica y mejoramiento empresarial.

Algunas ciudades están avanzando en la perspectiva de articular las actividades de planeación y formulación de visiones estratégicas con los instrumentos disponibles y las experiencias acumuladas a partir de proyectos particulares por parte de los diferentes niveles de gobierno y las organizaciones privadas y no gubernamentales. En esta perspectiva, se destacan los casos de Bucaramanga y Medellín.³² Se tienen referencias igualmente sobre iniciativas interesantes en las ciudades de Ibagué y Cali así como en los departamentos de Antioquia, que cuenta con el Instituto para el Desarrollo de Antioquia (IDEA) y Valle del Cauca.

En materia de proyectos específicos de desarrollo tecnológico, productivo y empresarial se han identificado los casos de la Corporación Bucaramanga Emprendedora, la Corporación Innovar en Bogotá, el Centro de Productividad del Pacífico, la Incubadora de empresas de base tecnológica de Antioquia, el Centro de Productividad y Desarrollo Tecnológico del Tolima, el Parque tecnológico e incubadora de empresas en Ibagué, el Centro de Desarrollo Empresarial en Bucaramanga, el Centro de Desarrollo Productivo en Bucaramanga, el Centro de Diseño y Moda en Medellín y el Centro de Desarrollo Empresarial en Barranquilla (en el anexo se presenta la información disponible sobre algunas de estas experiencias).

VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Conclusiones

En los diferentes países, los gobiernos locales han asumido un papel activo en la promoción del desarrollo económico motivados tanto por los problemas económicos enfrentados por sus territorios como por las presiones políticas que de allí se derivan. En respuesta a esta necesidad se ha desarrollado una conceptualización del tema del desarrollo económico y una tecnología para el adecuado diseño de la políticas locales en este campo. El objetivo de promover el desarrollo económico prácticamente no tiene oposición alguna; sin embargo, para efectos de aumentar la actividad económica e incrementar el empleo y los ingresos de la población, no basta solamente con la bondad de los objetivos y la racionalidad del diseño. Se requieren de condiciones efectivas para que las políticas puedan tener un impacto real, siendo la más importante de ellas la existencia de potencialidades no aprovechadas hasta el momento.

En la perspectiva de formulación de políticas de desarrollo económico local, en Colombia es necesario aprender de la experiencia de otros países y especialmente explorar aquellos instrumentos que han demostrado eficacia. Esto es aun más importante en la medida en que la asignación de recursos a estos programas puede distraer la atención de programas sociales. De otra parte, es preciso considerar que el énfasis en las políticas locales puede conducir a reforzar las desigualdades, por cuanto serán aquellos gobiernos locales más desarrollados los que tengan capacidad diseñar y poner en marcha políticas más estructuradas

A pesar de que el desarrollo económico colombiano se ha caracterizado por una tendencia a la concentración territorial y por el proceso de urbanización no solo no ha mostrado una elevada primacía de un centro urbano, sino que además de las cuatro principales ciudades que conforman la cabeza de sus respectivas regiones, se han consolidado cerca de treinta centros intermedios que desempeñan distintas funciones en la división nacional del trabajo. Estos centros han encontrado ciertas especialidades y algunos de ellos han mostrado cierta dinámica en los últimos años; complementariamente, se han presentado algunos fenómenos nuevos de descentralización económica ligados a procesos como la explotación minera y la colonización, en algunas regiones inducida por los cultivos ilícitos. Podría decirse que en el marco de las condiciones generales de la economía, estas ciudades y regiones han venido identificando sus potencialidades y aprovechándolas. En el otro extremo, la gran mayoría de municipios del país, con muy reducido tamaño poblacional y económico, presentan signos de estancamiento y decrecimiento.

Las políticas de promoción del desarrollo económico local continúan concentradas en gran medida en el gobierno nacional. Durante los últimos años, los principales instrumentos en este campo fueron definidos en el marco de las estrategias de competitividad y de generación de empleo y su ejecución quedó a cargo de entidades del orden nacional. Durante los últimos años, el gobierno nacional de Colombia no ha tenido una política explícita de desarrollo territorial. Lo fundamental han sido las políticas generales macroeconómicas y algunas políticas sectoriales. Sin embargo, durante el período 1994-1998, el gobierno central reconoció que aun dentro de los lineamientos generales de la internacionalización y la apertura económica, era necesario formular políticas sectoriales explícitas, aun cuando tampoco abordó la formulación de una política de desarrollo territorial. Igualmente se formularon algunos programas nacionales con clara orientación regional como el Plan Nacional de Rehabilitación—convertido luego en la Red de Solidaridad Social—, el Programa de Desarrollo Rural Integrado o el Plan Pacífico (dirigido a la región de la Costa Pacífica del país), pero en su conjunto la planeación y el presupuesto nacional no formulan objetivos explícitos de desarrollo regional.

Sin embargo, durante los últimos diez años, al tiempo que se deja de lado la formulación de estrategias de desarrollo regional, se consolida un proceso de descentralización bastante ambicioso, que comprende medidas sustanciales en aspectos políticos, fiscales y administrativos. La asignación de funciones y recursos a los gobiernos locales se ha concentrado principalmente en la política social y en particular, en los sectores de educación, salud y agua potable y saneamiento básico. Las reformas no han contemplado la asignación de responsabilidades en materia de desarrollo económico. Antes y después de las reformas descentralistas, los gobiernos locales tenían la facultad general de adelantar acciones de promoción del desarrollo económico.

Sin embargo, como resultado de la combinación de las distintas medidas (políticas, administrativas y fiscales), los gobiernos locales han adquirido mayor capacidad y autonomía. En especial con la elección popular de alcaldes y gobernadores y la disponibilidad de crecientes recursos de transferencia y propios, los municipios y departamentos cuentan con la posibilidad de incidir en el desarrollo de sus territorios y de plantearse objetivos de desarrollo económico. Obviamente, estas capacidades son diferenciales y son los municipios más adelantados los que cuentan con mayores opciones y recursos.

En términos de las transferencias automáticas, el proceso descentralista ha dado especial importancia a los municipios más pequeños y atrasados del país. En la primera etapa del proceso, el aumento de la transferencia se concentró en los municipios menores de 100 mil habitantes. Con la Constitución de 1991 se redujo esta importancia pero, de todas maneras, se reservó una porción especial para los municipios con población inferior a los 50 mil habitantes. La justificación fue eminentemente política en la medida en que el diagnóstico indicaba que en estos municipios se presentaban los problemas políticos y de orden público más graves; sin embargo, son precisamente estos municipios los más atrasados económicamente, con tendencia a la disminución de población y aparentemente sin potencialidades, lo que ha generado en algunos analistas preocupación sobre la conveniencia de canalizar recursos hacia estos territorios.

La evidencia disponible indica que los municipios medianos y mayores y los departamentos han comenzado a incluir crecientemente dentro de sus planes de desarrollo el tema del desarrollo económico y que diferentes actores vienen promoviendo acciones para estimular la actividad económica en los territorios. Casi en la totalidad de los planes de desarrollo de los departamentos y ciudades del país el tema de la promoción de la actividad económica aparece como una de las líneas de trabajo. Esta situación es resultado tanto de las propias circunstancias económicas que presionan a las administraciones públicas y al sector privado a través de sus organizaciones para que se ocupen de los problemas principales de la población, como del proceso de descentralización que, con la elección popular de los gobernantes y la asignación de mayores recursos y responsabilidades, ha generado un marco propicio para que los gobiernos locales asuman un papel más activo.

Se ha identificado el siguiente panorama: a) la existencia de numerosas iniciativas promovidas por organizaciones no gubernamentales de distinta naturaleza, la mayoría de ellas con un claro énfasis social y orientadas hacia actividades productivas en pequeña escala; b) la participación activa de las cámaras de comercio y de algunas organizaciones del sector privado interesadas en la promoción de actividades económicas; c) el creciente interés por parte de las administraciones departamentales y municipales en el tema del desarrollo económico.

La información disponible sugiere que en el caso colombiano se observa un creciente interés por la formulación de políticas de promoción del desarrollo económico colombiano que se concreta principalmente en la realización de estudios y la formulación de planes por parte de los gobiernos locales en conjunto con entidades del nivel nacional. Existen diversas iniciativas en curso pero la gran mayoría de ellas se han iniciado muy recientemente y no es fácil por tanto examinar sus avances y resultados. Así mismo, no hay ningún esquema de seguimiento periódico de las experiencias locales ni ningún esfuerzo permanente por identificar y recoger información básica sobre sus características. El único estudio sobre el tema presenta una primera aproximación a las experiencias en marcha la cual, complementada con la consulta a especialistas y funcionarios vinculados con el desarrollo económico local, indica que los casos más avanzados son aparentemente aquellos relacionados con los centros de desarrollo productivo y las incubadoras de empresas.

2. Recomendaciones

2.1. Experiencias a estudiar con mayor profundidad

Con la información disponible hasta el momento, recomendamos que se incluyan en los estudios de caso las experiencias tanto de políticas como de proyectos, las iniciativas señaladas en el capítulo VII. Se observa una coincidencia entre la existencia de políticas de los gobiernos locales y la presencia de varios proyectos que apuntan a la consolidación de algunos de los instrumentos (centros de desarrollo productivo, incubadoras). Por tanto, debería darse énfasis a estudios en los cuales, dentro de un departamento o ciudad específica, se analiza la confluencia y articulación de esfuerzos e iniciativas por parte de diferentes actores. Los casos más interesantes en esta perspectiva son las ciudades de Bucaramanga, Cali, Medellín y sus respectivos departamentos.

2.2 Información de soporte para las políticas

La realización de estudios de caso de experiencias relevantes es un instrumento indispensable para el conocimiento de la situación colombiana en materia de promoción del desarrollo económico local, el intercambio de experiencias entre los propios gobiernos locales. Quisiera mencionar dos aspectos que considero importantes como complemento a estos esfuerzos.

Además de los estudios de caso es necesario producir una mínima información estadística que permita conocer la situación y tendencias generales y efectuar comparaciones entre gobiernos locales y regiones. Aspectos tales como la existencia de políticas locales de desarrollo económico, los instrumentos y programas, los recursos destinados, la existencia de entidades o dependencias de promoción del desarrollo económico, el recurso humano disponible, la ejecución de los proyectos, deberían ser recopilados. Obviamente, tener una cobertura nacional resulta difícil y costoso, pero podría pensarse en cubrir la totalidad de municipios mayores de cien mil habitantes y tomar muestras de los demás, o promover esquemas para que los departamentos interesados recolecten la información sobre sus municipios. Aparte de permitir una mirada general y comparativa, este tipo de información sería uno de los insumos para identificar experiencias que deban ser estudiadas con mayor profundidad.

La experiencia ha mostrado que en la práctica se están desarrollando iniciativas por parte de los distintos niveles de gobierno, entidades privadas y organizaciones no gubernamentales. Es necesario tener una visión de conjunto de estas actividades a fin de comprender los esfuerzos totales que se desarrollan y principalmente examinar las posibilidades de una mayor articulación. Planeación Nacional en conjunto con alguna organización privada o no gubernamental podría pensar en la elaboración de un reporte periódico (anual, por ejemplo) que examine los avances de las distintas acciones.

BIBLIOGRAFÍA

- Cuervo, Luis Mauricio y otros (1997), *Iniciativas locales de desarrollo económico*, Informe final de consultoría, Departamento Nacional de Planeación, Santafé de Bogotá.
- Ministerio de Desarrollo Económico (1995), *Ciudades y Ciudadanía. La política urbana del Salto Social*, Ministerio de Desarrollo Económico, Santafé de Bogotá.
- Ocampo, J.A; Bernal, J; Avella, M. y Errazuriz, M. (1994), *La consolidación del capitalismo moderno (1945-1986)*, en Ocampo, J.A. (compilador) Historia Económica de Colombia, Tercer Mundo Editores, Cuarta Edición, Santafé de Bogotá.
- Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación (1995), *El Salto Social. Plan Nacional de Desarrollo. Ley de Inversiones 1994-1998*, Santafé de Bogotá.
- Presidencia de la República. Departamento Nacional de Planeación (1998), *Cambio para construir la paz 1998-2002- Bases*, Santafé de Bogotá.
- Walzer, Norman (Ed.) (1995), *Local Economic Development. Incentives and International Trends*, Westview Press, Boulder, Colorado.
- Vásquez Barquero, Antonio (1998), *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual*, España, Universidad Autónoma de Madrid.

ANEXOS

1. Información sobre iniciativas de desarrollo económico local

1.1. Estrategias locales de desarrollo local y el proyecto Bucaramanga Tecnopolis

El municipio de Bucaramanga constituye un caso muy interesante de estudio tanto desde la perspectiva de una política local de desarrollo económico promovida por la administración pública, como por el surgimiento de diversos proyectos tendientes a promover la actividad económica en la región. En este resumen nos referiremos a la política general dado que en otros resúmenes presentaremos experiencias de proyectos o entidades particulares en la ciudad.

- El municipio ha definido una política de desarrollo económico con los siguientes objetivos:
- Mejorar los niveles de productividad y competitividad de la pequeña y mediana empresa, fami y microempresa de Bucaramanga, a fin de insertarlas y posicionarlas eficientemente en el mercado nacional e internacional.
 - Propender por la riqueza de las comunidades en el apoyo a programas alrededor de proyectos productivos y la generación de valor agregado a los productos.
 - Hacer eficiente el recurso público, evitando políticas fiscales que agraven la situación económica local.
 - Globalización económica de la ciudad mediante la internacionalización del sector público y privado.

Los programas a desarrollar son los siguientes:

- Conformación de la Unidad Regional de Desarrollo Productivo como entidad que conjugue los esfuerzos del sector público y privado en la búsqueda del desarrollo sostenible de la ciudad.
- Programa integral de desarrollo empresarial y generación de empleo que comprende los siguientes proyectos: organización y ejecución de proyectos de asesoría y acompañamiento a las empresas; implementación de programas de capacitación laboral; creación de unidades productivas en los estratos más pobres; fortalecimiento de los centros de desarrollo productivo; y fortalecimiento del Fondo Regional de Garantías como apoyo al sector empresarial.
- Desarrollo de la ciencia y la tecnología y apoyo a la creación de empresas de base tecnológica y los procesos innovadores. Los programas en esta área son: Bucaramanga Tecnópolis de los Andes; Fomento a la capacidad local en ciencia y tecnología y popularización de la ciencia y la tecnología.

Los programas se desarrollan de manera conjunta con organizaciones y agremiaciones tales como Camacol regional Santander, Cámara de Comercio de Bucaramanga, ANDI seccional Santander, Gobernación de Santander, Juntas de acción comunal, Organizaciones de base de la ciudad, Universidades y Centros Tecnológicos, Sena regional Santander, Instituto Colombiano del Petróleo, Centros y corporaciones de investigación y desarrollo tecnológico.

El Proyecto Bucaramanga Tecnópolis

El municipio está en el proceso de formular y poner en marcha un instrumento de promoción del desarrollo económico local que ha denominado "Bucaramanga Tecnópolis". Los lineamientos generales de esta política fueron incluidos en el Plan de Desarrollo para el período 1988-2001.

La inclusión de acciones en el campo económico es una respuesta de la administración pública al estancamiento económico de la ciudad que se ha venido manifestando principalmente en altos índices de desempleo y en la liquidación de numerosas empresas durante los últimos años. Frente a esta situación se decidió explorar mecanismos que permitan impulsar la generación de nuevas actividades en la región. La ciudad y el departamento han contado con diferentes instrumentos de apoyo técnico a la actividad industrial y agropecuaria de la región, estructurados en gran parte en torno a la Universidad Industrial de Santander. En esta perspectiva se consideró necesario explorar las potencialidades existentes para consolidar dichos instrumentos en el marco de una estrategia general. En su diagnóstico el proyecto Bucaramanga Tecnópolis considera que buena parte de los problemas de atraso económico se derivan de deficiencias en materia de ciencia y tecnología.

La política de desarrollo económico local se propone los siguientes objetivos generales: a) generación y conservación de empleo; b) incremento de la inversión y promoción de empresas; y c) consolidación de los centros de investigación y apoyo tecnológico a la industria.

El proyecto comprende la realización de las siguientes actividades:

- Creación de *clusters* en áreas específicas sobre las cuales la ciudad de Bucaramanga y su Área Metropolitana, cuentan con centros de investigación que están desarrollando actividades muy especializadas y con alto contenido tecnológico.
- Formación de profesionales - investigadores en las respectivas áreas en las que se basan los *clusters*; en el nivel de doctorado, maestría, especialización, jóvenes investigadores, técnicos y tecnólogos.
- Fortalecimiento de los centros y/o corporaciones ya existentes en la ciudad, consolidación de las instituciones y creación de alternativas complementarias relacionadas con la estructura en que se ha de basar el actual proyecto.
- Creación de un centro de formación en nuevas tecnologías en informática a través del SENA.
- Creación del parque interactivo de ciencia y tecnología para la ciudad de Bucaramanga.

La política pretende promover el funcionamiento de los siguientes *clusters*:

- *Cluster Biomédica*
- *Cluster Energía y*
- *Cluster Tele - Informática.*

Entidades Participantes

El proyecto está concebido como una actividad conjunta entre el sector público en sus diferentes niveles y el sector privado. Por parte del sector público participan el municipio de Bucaramanga, el Departamento de Santander, la Universidad Industrial de Santander, con todos sus institutos y centros de investigación, Ecopetrol y los organismos nacionales de apoyo a la ciencia y la tecnología como Colciencias y el Sena. Por parte del sector privado participan los gremios y asociaciones correspondientes, los cuales a su vez tienen asiento en los diferentes centros de desarrollo tecnológico y productivo.

La participación del nivel nacional es indispensable para la ejecución del proyecto en la medida en que uno de los principales instrumentos es la financiación proveniente de Colciencias.

La experiencia de Bucaramanga resulta interesante en la medida en que se concibe como un proyecto integral que busca articular el sector público y privado en la búsqueda del desarrollo económico. Igualmente, en su formulación se recogen los lineamientos generales de la discusión sobre el tema y se da énfasis al tema de la ciencia y la tecnología como herramienta fundamental para el desarrollo. Como experiencia que pueda ilustrar sobre las condiciones para el diseño y puesta en marcha de estrategias de este tipo constituye un caso muy interesante.

1.2. La promoción del desarrollo económico local en el Municipio de Medellín

Medellín capital del departamento de Antioquia, se encuentra localizada al noroccidente de Colombia, a 569 kilómetros de Santafé de Bogotá. Medellín es el núcleo urbano del Valle de Aburrá que agrupa 10 municipios en un área de 1.152 kms². La ciudad cuenta en la actualidad con una población de 1.970.691 habitantes y con un total de 2.908.875 en el Area Metropolitana.

Medellín y su Area Metropolitana constituyen un caso muy interesante de estudio en la medida en que la administración pública tiene como propósito promover activamente el desarrollo económico de la región para lo cual ha definido una visión de largo plazo que orienta las acciones de gobierno.

La administración municipal creó en 1995 una Consejería Económica y de Competitividad para Medellín que se inscribe en un nuevo enfoque de la gestión pública, orientado a la promoción internacional de la ciudad, al apoyo de la pequeña y mediana empresa y al desarrollo de los programas locales de empleo que consulten el margen de maniobra de los sectores públicos y privados.

La actual administración municipal elaboró el Plan de Desarrollo 1998-2000 como resultado de la concertación interinstitucional y del debate ciudadano que fue liderado por el Consejo de Planeación.

Se estableció una unidad programática en torno a objetivos estratégicos:

1. Paz e integridad social
2. Desarrollo social y calidad de vida
3. Espacio público y ciudad
4. Desarrollo económico y competitividad
5. Desarrollo organizacional y participación.

El objetivo fundamental es construir ciudad lo cual solo es posible en la medida en que el territorio se dote de un proyecto global, del cual participen los diferentes agentes políticos, económicos y sociales. Este proyecto global se fundamenta en un Plan Estratégico de amplio consenso, que permita definir el sentido de ciudad en el largo plazo.

Existen dos estrategias, una de más largo plazo (Plan estratégico para Medellín y su Area metropolitana 2015) y una cuyo horizonte es el período de gobierno 1998-2000 (Plan de Desarrollo de Medellín: Por una ciudad más humana).

El Plan Estratégico para Medellín y su Area Metropolitana 2015, comprende cinco líneas generales de trabajo.

1. Ciudad educadora que además sustenta su desarrollo sobre la base de la cualificación del talento humano. Los programas que se implementarían bajo esta línea de trabajo son: Ciudad educadora; Conoce a tu ciudad; Espacios públicos educadores; Universidad y Ciudad; Familia y ciudad; Sistema metropolitano de gestión para un servicio educativo de calidad; y Ampliación y diversificación de la cobertura educativa en los niveles medios y superior.
2. Medellín y el Area Metropolitana: epicentro de políticas sociales y culturales en América Latina. Compuesta por los siguientes programas: Política metropolitana de vivienda y hábitat; Programa de rehabilitación inmobiliaria en zonas centrales deterioradas; PRIMED, Programa de intervención integral en barrios con desarrollo incompleto o inadecuado; Creación de un sistema cultural metropolitano público—privado.
3. Ciudad metropolitana descentralizada, participativa y centro internacional de la convivencia. Sus programas: Sistema metropolitano de concertación de políticas de convivencia y seguridad ciudadana; Fortalecimiento de organizaciones sociales; y descentralización y modernización de los municipios.
4. Centro logístico y de servicios avanzados en la región andina, como base de una nueva dinámica industrial. Sus programas son: Programa de apoyo a las cadenas de valor agregado; Cadena de los servicios médicos y odontológicos avanzados; Red regional de ciencia y tecnología; Medellín: centro latinoamericano del diseño y la moda; Plan director de acciones territoriales concertadas en la gran región metropolitana; Nuevas alternativas de conexión vial entre los Valles de Aburrá y el altiplano del oriente cercano; Ferrocarril de Antioquia; Centro de transferencia multimodal de carga en Puerto Berrío; Puerto seco en el Valle de

Aburrá; Modernización de la infraestructura de telecomunicaciones; Pacto ciudadano sobre el futuro de las empresas públicas de Medellín; Definición de una política internacional para Medellín y su entorno regional; CITIES: Integración de Medellín a una red global de excelencia; y Juegos Panamericanos 2003.

5. Ciudad metropolitana acogedora, integrada y con calidad de vida. Sus programas: Programa de intervención urbana; Plan integrado de transporte para el Valle de Aburrá; Plan estratégico de educación ambiental y participación ciudadana; Sistema metropolitano de gestión ambiental e institucional; Manejo integral de residuos sólidos; Saneamiento del río Medellín y quebradas afluentes; Ordenamiento y manejo de ecosistemas estratégicos internos y externos al Valle de Aburrá; y Desarrollo y aplicación de tecnologías más limpias en el Valle de Aburrá.

En el marco del Plan de Gobierno para el período 1998-2001 la administración local está adelantando los siguientes proyectos:

- Programas de apoyo a la generación de empleo: Información para el empleo, Convenios de capacitación para el empleo, Observatorio del empleo y el talento humano, Apoyo a la pequeña y mediana empresa, Apoyo a la microempresa productiva y empresa de economía solidaria.
- Plan de Ordenamiento Territorial (POT): Espacio público y desarrollo urbano y Sistema de transporte y red vial.
- Desarrollo económico y competitividad: Economía doméstica y actividades productivas, Internacionalización, Infraestructura y equipamiento estratégico y Ciencia y tecnología.

La formulación y puesta en marcha de la estrategia ha sido un proceso concertado con los diferentes actores de la ciudad a través del Consejo de Planeación, mesas de trabajo conformadas por la sociedad civil, foros temáticos y zonales, las veedurías ciudadanas, y talleres sobre el Plan de Ordenamiento Territorial.

1.3. Municipio de Cali

El municipio de Cali es en términos de población la segunda ciudad del país después de Bogotá y uno de los principales centros industriales junto con Medellín. Durante los últimos años su actividad económica se ha estancado notoriamente, tanto como consecuencia de factores generales que afectan al país en su conjunto, como por los resultados de la lucha contra los carteles del narcotráfico. El nivel de desempleo abierto es del 18% actualmente.

Dentro del Plan de Desarrollo para el período 1998-2000, la administración incluye dentro de sus prioridades el tema de la reactivación económica. Los objetivos generales propuestos son :

- Atraer la inversión productiva mediante la promoción de la Ley Páez para consolidar la subregión norte del Cauca, sur del Valle y el Pacífico.
- Propiciar la generación de empleo
- Estimular el incremento de las exportaciones y en general del comercio internacional.
- Propiciar el mejoramiento de la actividad empresarial, mediante el incremento de la productividad y la competitividad.

- Involucrar a los gremios, empresarios y trabajadores organizados en el diseño y aplicación de estrategias de productividad y competitividad.
- Crear un ambiente de confianza y futuro a partir de reglas claras y estables para la localización de actividades económicas en el municipio.
- Promover la modernización institucional.

Para alcanzar estos objetivos se han formulado los siguientes programas:

- **Programa de desarrollo económico equilibrado y competitividad.** Consiste en propiciar condiciones que permitan atraer la inversión productiva para la generación de empleo, incentivando los sectores industrial, comercial, de servicios y agroforestal, dentro de los parámetros de innovación, investigación, desarrollo, aplicación y transferencia de conocimientos científicos y tecnológicos.
- **Subprograma de competitividad y fomento de empleo:** entre las metas propuestas para llevar a cabo este subprograma están:
 - Fortalecer, modernizar y promover la creación de nuevos centros de desarrollo productivo (CDP), Incubadoras de Empresas y centro de productividad.
 - Crear un Fondo de Divulgación Exportadora de productos.
 - Establecer estímulos e incentivos para las industrias que mejoren su desempeño ambiental e incorporen los instrumentos de la norma ISO 14.000 o los que determinen la autoridad ambiental respectiva.
 - Promover la Ley Páez para consolidar el eje subregional Norte del Cauca – Sur del Valle y Costa Pacífica.
 - Propender por la creación de Centros Empresariales en los sectores populares articulados a los centros de comercialización y distribución de productos, impulsando la economía popular que contribuya a la generación de empleo e ingresos.
- **Subprograma de Comercio y Turismo:** entre las metas propuestas para llevar a cabo este subprograma están:
 - Crear y consolidar un sistema de información y apoyo al comercio exterior en 1998.
 - Convertir la feria de Santiago de Cali en el principal evento turístico nacional e internacional de la ciudad.
 - Definir un plan de acción para la identificación y manejo de los sitios potenciales para el ecoturismo y recreación ecológica, en coordinación con las organizaciones comunitarias, las entidades municipales, departamentales y nacionales que intervienen en la zona rural.
- **Subprograma de Ciencia y Tecnología:**
 - Integrar al municipio a la Red Nacional de Ciencia y Tecnología y al desarrollo del Plan Regional del Pacífico.
 - Promover y apoyar la creación del Sistema Regional y Local de Innovación y Desarrollo Tecnológico y de cadenas productivas en subsectores estratégicos, estimulando procesos de desagregación tecnológica y de subcontratación de tal forma que se propicie la generación de redes altamente competitivas.

1.4. Departamento de Antioquia

El departamento de Antioquia es el más poblado del país y está conformado por 124 municipios, incluyendo Medellín y su Área Metropolitana, uno de los principales centros industriales del país.

Tradicionalmente Antioquia ha sido uno de los departamentos que cuentan con una base económica fuerte y por tanto con una administración pública con capacidad de gestión. Aporta cerca del 15% del PIB nacional.

El departamento conformó un Consejo Regional de Competitividad, en el marco de las políticas nacionales en la materia, que está conformado por la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), la Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO), Proantioquia, la Cámara de Comercio de Medellín y la Gobernación. Igualmente cuenta con el Instituto para el Desarrollo de Antioquia - IDEA-, entidad que propende por el desarrollo de actividades productivas a través de líneas de crédito a municipios, a asociaciones y a entidades no gubernamentales.

Durante los últimos años, el departamento ha promovido la realización de estudios y ejercicios de prospectiva de la región. Una de las iniciativas destacadas es el proyecto Antioquia Visión Siglo XXI, señalado como una de las experiencias de mayor concertación para el desarrollo en la cual se vinculó a la ciudadanía en todos las áreas y sectores del departamento. Hasta el momento, Antioquia ha sido una región industrial, cafetera y bananera; la visión para el año 2020 plantea que el Valle de Aburrá será un área con alto desarrollo de servicios y tecnología, el oriente se especializará en educación, el occidente como ruta turística y Urabá como plataforma de contacto con el mundo.³³

A corto plazo, dentro de sus objetivos generales, el Plan de Desarrollo para el período 1998-2000 contempla estimular la generación de empleo productivo; la competitividad y productividad para atraer la inversión nacional y extranjera; contribuir a mejorar la competitividad del sector agropecuario mediante el énfasis en los procesos de producción, comercialización, innovación tecnológica y descentralización, con miras a lograr la seguridad alimentaria en el contexto del desarrollo sostenible y la equidad social; estructurar un plan estratégico para Antioquia que se constituya en la guía que oriente el desarrollo del departamento para el próximo siglo convocando los esfuerzos de la cooperación pública y privada y de la comunidad organizada; y finalmente, impulsar las relaciones internacionales del departamento para contribuir al desarrollo económico y social de Antioquia.

El Plan de Desarrollo hace un especial énfasis en empleo y en el sector agropecuario. En materia de *empleo*, se plantea apoyar su generación y sostenibilidad mediante la coordinación con las administraciones municipales y/o entidades nacionales para la cofinanciación de obras de infraestructura física, proyectos productivos y de desarrollo social; fomentar la economía solidaria, famiempresas y microempresas con asesorías de ACTUAR y Microempresas de Antioquia, capacitación del Sena y crédito de fomento; de igual manera realizar alianzas estratégicas y convenios con el sector productivo y propiciar canales de concertación con las administraciones municipales y entidades públicas. En relación con el sector *agrario*, se encuentra en elaboración el Plan Estratégico Agrario, el cual definirá la estrategia para lograr entre otros, la seguridad alimentaria y la generación de excedentes comercializables

1.5. Departamento del Valle del Cauca

Uno de los principales objetivos del Plan de Desarrollo Departamental es la “Reactivación Económica”, cuyo propósito es liderar la expansión de la base empresarial de los sectores económicos competitivos y fomentar el desarrollo de la agricultura y su industrialización, con el fin de garantizar la seguridad alimentaria, generar empleo e incrementar las exportaciones del departamento. A través de la reactivación económica se busca:

- Fomentar la diversificación y producción agropecuaria y agroindustrial con criterios de desarrollo sostenible, principalmente en zonas de ladera y el Litoral Pacífico.
- Promover el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa de los sectores económicos competitivos del departamento
- Lograr una moderna estructura de servicios económicos que permita obtener mayores niveles de productividad para atender los mercados internos y externos
- Ampliar y mejorar la malla vial que integre zonas productivas de ladera con los centros de consumo del departamento, del país y del exterior.
- Contribuir al mejoramiento de la gestión de las innovaciones relacionadas con el desarrollo tecnológico del sector productivo, con énfasis en las actividades agropecuarias.
- Contribuir a la disminución de la tasa de desempleo mediante la inversión pública departamental.

El departamento del Valle tiene dentro de su estructura la Unidad de Desarrollo Económico, dependencia encargada de coordinar y gestionar programas que fomenten el desarrollo económico. Las áreas de trabajo que adelanta actualmente son las siguientes:

Producción de alimentos: La preocupación básica es que se importan al departamento—desde el exterior y de otros departamentos—alimentos que pueden ser perfectamente producidos a nivel interno. Por tanto, la propuesta es promover la sustitución de dichas importaciones mediante las siguientes acciones: fortalecimiento de la Umata para promover la asistencia técnica; formulación del “Plan de Desarrollo agropecuario”; incremento de la producción de alimentos mediante el Fondo Agropecuario para brindar créditos con tasa de interés subsidiadas a los pequeños y medianos productores. (el Fondo contará con US\$20 millones de recursos tanto del departamento y del Gobierno nacional).

Industrialización de la Producción Alimentaria: en este sentido se están llevando a cabo las siguientes acciones: industrialización de por lo menos el 30% de los productos altamente perecederos mediante convenio con la Provincia de Toscana (Italia) en conjunto con Colciencias y los departamentos de Antioquia, Atlántico y Santander. El estudio de factibilidad cuesta \$850 millones y la inversión será de US\$50 millones de los cuales la Provincia de Toscana aportará US\$15 millones y el resto provendrá de recursos de crédito externo.

Comercialización: La gobernación efectuó un convenio con la cadena de supermercados más importante (La 14) que actuará como centro de acopio, comprador y comercializador de todos los productos alimenticios que generen las microempresas.

Apoyo a micro y pequeña empresa. El departamento está promoviendo un Fondo para el apoyo a la micro y pequeña empresa a cargo de Indeva—entidad encargada del apoyo técnico a la pequeña empresa en el Valle; actualmente está impulsando la creación de

parques industriales, existiendo los casos de Cartago (donde el sector privado tiene el 40% y el sector público el 60%), Roldanillo y Cali.

Gestión innovadora de tecnología para producción. Se está elaborando el proyecto “Plan de Ciencia y Tecnología Cauca, Nariño y Chocó”, cuyos sectores estratégicos se definen con Colciencias.

Pesca: Se creó el “Centro Tecnológico Pesquero en Buenaventura”, empezó a funcionar hace cuatro meses en convenio con la Universidad Santiago de Cali.

El Plan de Desarrollo Agropecuario es una de las prioridades del departamento; tiene un valor total de \$67 mil millones de pesos dirigidos en su gran mayoría al objetivo de reactivación económica mediante las estrategias de diversificación agroindustrial, servicios económicos, desarrollo tecnológico y empleo. El plan comprende un conjunto bastante amplio de proyectos productivos a ser fomentados. Se calcula que el departamento podrá financiar con sus propios recursos el 40% del total y contará con un apoyo del 27% por parte de entidades nacionales, siendo necesario adelantar diversas actividades para gestionar los recursos restantes.

2. Proyectos de desarrollo productivo e incubadoras de empresas

2.1. *Corporación Bucaramanga Emprendedora*

a. Identificación del proyecto

Corporación Bucaramanga Emprendedora

Localizada en la ciudad de Bucaramanga, Departamento de Santander

Creada en 1995

b. Promotores

La Corporación Bucaramanga Emprendedora es una entidad promovida por el sector público, el sector privado y la academia de la región. Participaron en su conformación y hacen parte de la organización las siguientes entidades y empresas: Gobernación de Santander, Alcaldía de Bucaramanga, Universidad Industrial de Santander, Universidad Autónoma de Bucaramanga, Corporación Universitaria de Santander, Gasorient E.S.P., Metrogás E.S.P, FUNDEUIS, COLCIENCIAS, Corporación Financiera de Santander, Cámara de Comercio de Bucaramanga, Penagos Hnos. Ltda., Fundación Corona, Hugo Estrada Nieto, Coomultrasan, Corporación Innovar.

c. Objetivos

El objetivo de la Corporación es estimular el espíritu emprendedor e innovador apoyando la creación y desarrollo de empresas competitivas de base tecnológica que contribuyan al crecimiento socioeconómico de la región.

d. Actividades

La Corporación se concibió como una incubadora de empresas de base tecnológica.³⁴ La incubadora es básicamente un centro de servicios de apoyo a la creación y consolidación de nuevos empresarios con negocios innovadores. Los servicios prestados son: servicios de información; respaldo institucional; divulgación, consultoría empresarial: administración, producción, mercadeo,

finanzas, aspectos legales y tributarios; competitividad y tecnología; capacitación gerencial; asesoría en búsqueda de financiamiento; educación continuada; y red de servicios tecnológicos.

Adicional a los servicios básicos prestados a empresarios particulares, la Corporación ha adelantado los siguientes proyectos:

- Estudios de Competitividad de Sectores Productivos;
- el contexto de la competitividad en el sector metalmecánico, con especial énfasis en la microempresa colombiana;
- El estudio de competitividad en el sector alimentos de la microempresa en Colombia.

Programa emprendedor alcaldía y universitario. Este programa tiene los objetivos de motivar y formar a los estudiantes en el desarrollo de capacidades innovadoras que permitan la creación de nuevas empresas, fortalecer el potencial emprendedor a través del desarrollo de las habilidades para concebir, planear y poner en marcha un proyecto innovador, identificar los factores de diferente orden que conforman la figura del emprendedor, analizar el proceso de creación de empresas, desarrollar estrategias educativas que despierten en los educandos el espíritu emprendedor, y generar proyectos que puedan ser incubados por la CBE para su asesoría y desarrollo.

e. Organización

La Corporación opera con un grupo muy reducido de funcionarios. Son básicamente su director, un extensionista en proyectos de incubación, un extensionista de servicios tecnológicos y una extensionista de capacitación.

f. Avances y resultados

La Corporación ha apoyado la creación y funcionamiento de las siguientes empresas:

- **IXEL**, Empresa de Base Tecnológica dedicada al desarrollo de nuevos medios electrónicos para publicidad exterior, acordes con las necesidades modernas de comunicación y publicidad. La especialidad de esta empresa es la fabricación, instalación y comercialización de pantallas electrónicas para el despliegue de texto y gráficos animados de alto impacto visual. Ixel ha desarrollado una tecnología propia que la hace competitiva en el mercado de estas pantallas electrónicas gigantes para publicidad. Se encuentra en el proceso de investigación y desarrollo para la construcción de una pantalla full color con capacidad para desplegar imágenes con calidad fotográfica y vídeo.
- **QUIMHELP**, Empresa que presta servicios de análisis fisicoquímico y estructural, capacitación, asesoría y consultoría en diferentes ramas de la química, a empresas de carácter académico, comercial, industrial, agropecuario y sanitario, industrias de alimentos y farmacéutica, de los sectores público y privado, en el nivel nacional. Quimhelp también realiza investigación, desarrollo y elaboración de nuevos productos y optimización de procesos químicos.
- **INSEPARCO**, Ingeniería de separación de partículas contaminantes. Su tecnología está soportada en la experiencia en Suecia durante más de 15 años en el diseño y elaboración de equipos y sistemas de control ambiental para la industria. El objetivo de la empresa es el diseño, construcción, montaje y asesoría en procesos de descontaminación atmosférica de material particulado. Es empresa líder a nivel nacional que ofrece un sistema moderno de absorción focalizado con el empleo de un

sistema de tubería para transporte neumático y con una tecnología eficiente de filtración de alta capacidad para partículas de 0.05 micras hasta 10 micras.

- **VARIANT:** Empresa fabricante de equipos médicos fundamentada en el diseño, el trabajo interdisciplinario y la investigación para generar soluciones prácticas que faciliten y mejoren la prestación de servicios médicos. El producto líder es el dispositivo VARIANT el cual es invención de la empresa; este dispositivo contribuye a prevenir la aparición de úlceras por decúbito en pacientes con reducida capacidad de movimiento o úlceras de piel ocasionadas por la presión que debe soportar el paciente sobre su cuerpo cuando permanece acostado (posición decúbito).

- **ADVANCE COMPUTER TECHNOLOGIES (ACT) , ACT** es una empresa constituida para la creación y el desarrollo de Web sites (Espacios Virtuales) comerciales, culturales y de entretenimiento con el objeto de ofrecer estos espacios como herramientas de negocio y de publicidad para las empresas, instituciones, y organizaciones tanto publicas como privadas, permitiendo al usuario final del producto, utilizar estos espacios tanto de una manera comercial, como lúdica.

2.2. Caso de Incubadora de Empresas. Corporación INNOVAR

a. Identificación del proyecto

Corporación Innovar

Localizada en la ciudad de Bogotá

Fecha de constitución: 14 de Marzo del año 1994

Asociación mixta de carácter privado sin ánimo de lucro

b. Promotores

La Corporación fue concebida como una articulación de esfuerzos entre el sector público, el sector privado y la academia. En consecuencia entre sus promotores y patrocinadores se encuentran numerosas entidades de dichos sectores. Como miembros donantes se destaca el País Vasco, por parte del gobierno nacional participan entre otras entidades el Instituto de Fomento Industrial y Colciencias. Entre los miembros se encuentran varias universidades -públicas y privadas-, asociaciones gremiales y fundaciones de diversa naturaleza. (En el anexo se presenta la lista de miembros de la Corporación). Cabe destacar el hecho de que la Corporación cuenta con la participación de entidades públicas del orden nacional pero no hay participación del municipio de Bogotá.

c. Objetivos

La Corporación Innovar tiene como misión el facilitar la creación y consolidación de empresas que aplican la innovación científica y tecnológica a la producción de bienes y servicios comercializables y competitivos en el mercado que incrementen el valor agregado generado en el país.³⁵ Igualmente, su propósito es promover la creación de otras incubadoras de empresas de base tecnológica en el país.

El objetivo de la Corporación es estimular el espíritu emprendedor e innovador apoyando la creación y desarrollo de empresas competitivas de base tecnológica que contribuyan al crecimiento socioeconómico de la región.

d. Actividades

La Corporación ofrece a las empresas vinculadas los siguientes servicios:

- a) Espacio individual para ubicarse en un sitio especialmente dedicado a una empresa en proceso de incubación.
- b) Asesoría en:
 - Identificación y gestión para conseguir recursos financieros
 - Gestión, mercadeo, contabilidad y finanzas
 - Tecnología y proveedores de equipos y servicios
 - Consecución de información sobre técnicas especializadas
 - Plan de negocios
 - Capacitación y técnicas de gestión empresarial
 - Aspectos legales
 - Aspectos tributarios
- c) Uso compartido de servicios secretariales; recepción - envío de correo; fax - fotocopidora; larga distancia; computadores con software básico; acceso a redes de información; salas de juntas; salas de conferencias; equipos audiovisuales; cafetería; aseo - vigilancia; estacionamiento - jardines.

Adicionalmente a los servicios básicos para las empresas en incubación, la Corporación ha diseñado y puesto en marcha los siguientes programas.

Programa Empretec

En convenio con la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y con la colaboración de la Fundación Corona y Colciencias, han implementado éste programa orientado al desarrollo de habilidades y comportamientos emprendedores exitosos.

Fondo de capital de riesgo INNOVAR S.A.

El Fondo invierte en capital semilla, capital de arranque y capital para expansión en empresas de tecnología en todo Colombia.

e. Avances y resultados

En el cuadro siguiente se presenta alguna información básica sobre las actividades de la Corporación desde el año de su creación. Desde 1995 se han incubado 36 empresas intramuros (utilizando las instalaciones de la Corporación) y 11 extramuros, lo cual ha permitido la generación de empleos e ingresos.

ACTIVIDADES INNOVAR 1994-1997

	1.994	1995	1996	1997
Area m2	1855 m2	1855 m2	1855 m2	1855 m2
Area alquilable	1000m2	1000m2	1000m2	1000m2
N. Inc. Intramuros	0	11	12	13
N. Inc. Extramuros	0	1	2	8
N. Promotores Intramuros	0	0	3	0
No. contactos	40	93	123	90
Planes de Negocio	4	18	12	5
No. empleos gene. Prof	0	29	60	74
No. empleos gene. Técni	0	22	19	21
Ingresos ventas empresas en pesos colombianos	0	523 millones	635 millones	1.359 millones
Ingresos ventas emp en dólares norteamericanos	0	373.5 mil	453.5 mil	970 mil

tasa cambio 1.400 pesos por dólar Sep. 98

Empresas incubadas:

A fines de 1997, se encontraban operando con la Corporación Innovar las siguientes empresas:

EMPRESAS INCUBADAS INTRAMUROS - 1997

Incubadas Intramuros	Productos
Cenipalma	Análisis de suelos y tejidos foliares.
Cincosoft Ltda.	Desarrollo software especializado. Asesoría en ingeniería de software
Corporación Corpogen	Síntesis de oligonucleótidos Desarrollo de sistemas de diagnóstico molecular
Domini Ltda.	Multimedia interactiva. Protectores contra copiado de software.
Ecos Ltda.	Desarrollo de software especializado. Software de facturación y manejo de cartera.
Grupo D Ltda.	Editora de la revista "Proyecto diseño". Servicio de diseño gráfico, productos y espacios.
Histo-Lab Ltda.	Anticuerpos monoclonales. Medios de cultivo para bacterias. Cultivos celulares
Interpharm de Colombia Ltda.	Control biológico in-vivo para productos parenterales. Pruebas de toxicidad e irritabilidad. Diseño y validación de áreas limpias.
Pesa Ltda.	Fabricación y automatización de autoclaves. Automatización de procesos.
Incubadas Intramuros	Productos
Procesos Agrobiológicos Ltda.	Asesoría en manejo de desechos orgánicos. Manejo y transformación de desechos orgánicos.
Proquifar Ltda.	Diseño de formulaciones farmacéuticas. Estudios de estabilidad de ingredientes activos.
Scripta Software Ltda.	Diseño de aplicaciones en Lotus Notes.
Vita-Vera Ltda.	Análisis químico instrumental.

EMPRESAS INCUBADAS EXTRAMUROS - 1997

Incubadas Extramuros	Productos
Bazaleel Ltda.	Diseño y construcción de mesas antivibratorias y áreas de trabajo para laboratorios.
Bi- Visión Ltda.	Afiches con "movimiento" y en 3D. Grabado óptico para plástico lenticular.
Dilences Ltda.	Diseño y producción de lentes de contacto esféricos, esféricos y especiales.
Estudio Virtual Ltda.	Multimedia. Animación digital. Simulación virtual de ambientes creados
Grafinet Ltda.	Servicios gráficos digitales a través de redes de comunicación.
Icdal	Servicios de asesoría, diseño y construcción de plantas de cárnicos y mataderos de bovinos.
Metalexport Ltda.	Fabricación de artículos con metal desplegado.
Quadram Ltda.	Sistemas integrados de manejo de información.

EMPLEO GENERADO - 1997

Empresa	Calificados		No calificados		Total	
	1996	1997	1996	1997	1996	1997
Bazaleel Ltda.	3	3	2	2	5	5
Bi- Visión Ltda.	3	2	2	1	5	3
Cenipalma	4	4	1	1	5	5
Cincosoft Ltda.	2	3	0	0	2	3
Corporación Corpogen	6	13	0	1	6	14
Dilences Ltda.	7	9	8	8	15	17
Domini Ltda.	3	3	0	0	3	3
Ecos Ltda.	2	3	0	0	2	3
Estudio Virtual Ltda.	3	3	0	0	3	3
Grafinet Ltda.	0	1	0	0	0	1
Grupo D Ltda.	6	4	0	0	6	4
Histo-Lab Ltda.	6	6	1	1	7	7
Icdal	3	1	0	0	3	1
Interpharm de Col. Ltda.	4	3	1	1	5	4
Metalexport Ltda.	0	1	0	0	0	1
Pesa Ltda.	1	2	1	1	2	3
Proc Agrobiológicos Ltda.	1	1	4	4	5	5
Proquifar Ltda.	3	4	0	0	3	4
Quadram Ltda.	2	1	0	0	2	1
Scripta Software Ltda.	0	3	0	0	0	3
Vita-Vera Ltda.	5	4	1	1	6	5
Totales	64	74	21	21	85	95

Las empresas incubadas estaban generando a comienzos del año, un total de 85 empleos, siendo el 75% de personas calificadas o sea con estudios profesionales o superiores. Al finalizar el año, las empresas estaban generando 95 empleos, siendo el 78% personal calificado.

Convenios y contratos

Durante 1997, la Corporación inició o continuó desarrollando los siguientes acuerdos:

- Colciencias: Se continúa en la ejecución del contrato inicial con la modificación realizada en 1996. Igualmente se está ejecutando el contrato para el desarrollo de Empretec.

Adicionalmente, la Corporación fue designada como la Secretaría Técnica y Administrativa de la Comisión Regional de Ciencia y Tecnología del Distrito Capital y está ejecutando un convenio por \$150 millones.

- La Corporación fue seleccionada como la entidad operadora para el centro del país del Programa de Mejoramiento Continuo y Gestión Tecnológica de Colciencias, para lo cual suscribió un convenio por \$140 millones.
- Fundación Corona: Se suscribió un convenio para el desarrollo de la Red Nacional de Incubadoras, donde participan adicionalmente las Incubadoras de Bucaramanga, Medellín, Cali y el programa de la Incubadora de Pereira.
- Corporación para el Desarrollo de la Microempresa: Se está ejecutando un contrato por \$79 millones en el área de capacitación. Este primer contrato finaliza en julio de 1998.
- National Business Incubation Association - NBIA y European Business and Innovation Centre Network - EBN: La Corporación está afiliada a estas dos redes de Incubadoras de empresas. Entre estas dos entidades se cuenta con más de 1800 incubadoras en el ámbito mundial.
- Fondo de capital de riesgo Innovar S.A.

Durante el segundo año de operación del Fondo de Capital de Riesgo se invirtieron \$37 millones en tres empresas. Se inició en conjunto con Colciencias y las demás incubadoras, las negociaciones para aumentar el capital del Fondo. La Junta Directiva y la administración prepararon una reforma estatutaria que fue aprobada en Asamblea General Extraordinaria para adecuar los estatutos para esta nueva etapa del Fondo. La reforma se estará protocolizando una vez se concrete el aporte de Colciencias y la participación de las demás Incubadoras.

Capacitación

Con la firma Franklin Quest de Estados Unidos, se realizaron 5 talleres de Administración del Tiempo, uno de ellos en Bucaramanga donde participaron 175 personas. Se ofrecieron 2 talleres sobre normas ISO 9000 y 14000, con la participación de 34 personas. Adicionalmente, se realizaron cursos cortos en temas como contabilidad, planeación financiera, mercadeo y ventas.

En el programa Empretec se realizaron tres talleres con la participación de 65 personas. Se finalizó el proceso de implantación del Taller. Se certificaron dos instructores y se tiene otros tres en formación. La Corporación fue comisionada por la Organización Empretec mundial para desarrollar la base de datos de todos los participantes, durante los diez años que tiene de existencia el programa. SEBRAE Brasil, está financiando este proyecto.

Asociados de la Corporación Innovar:

a) Miembros donantes: País Vasco Español

b) Miembros patrocinadores:

- Instituto de Fomento Industrial - IFI
- C.D.M. de Colombia S.A.
- Federación Nacional de Cafeteros de Colombia
- Fundación Empresa Privada Compartir

- Fundación Corona
- Fundación Neme
- Molina & Asociados

c) Miembros asociados

- Asociación Colombiana de Pequeños Industriales - ACOPI
- Asociación Colombiana para el Avance de la Ciencia - A.C.A.C.
- Cámara de Comercio de Bogotá
- Centro Internacional de Física
- COLCIENCIAS
- Corporación Financiera Nacional y Suramericana S.A. - CORFINSURA
- Corporación Financiera de Santander S.A.
- Corporación Financiera del Estado S.A.
- Dupont de Colombia S.A.
- Fundaempresa
- Inversiones M.N.J. S.A.
- Latinoamericana Corporacion Financiera S.A. - Latincorp
- NCR Colombia S.A.
- Pontificia Universidad Javeriana
- Plinco S.A.
- Producciones Generales - Progen Ltda.
- Unisys de Colombia S.A.
- Universidad de Los Andes
- Universidad Externado de Colombia
- Universidad Nacional de Colombia
- Xerox de Colombia S.A.

d) Miembros institucionales

- Asociación Colombiana de Industriales del Cuero - ASOCUEROS
- Asociación Colombiana de Industrias Plásticas - ACOPLASTICOS
- Asociación Nacional de Industriales - ANDI
- Centro de Gestión Hospitalaria
- Colegio de Estudios Superiores de Administración - CESA
- Corporación Calidad
- Corporación Invertir de Colombia - COINVERTIR
- Federación Colombiana de Industrias Metalúrgicas - FEDEMETAL
- Fundación Antonio Puerto
- Fundación para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica - FICITEC
- Fundación Pro-Cirugia Reconstructiva - CIREC
- Instituto Colombiano de Administración - INCOLDA
- Promotora de Zonas Libres Internacionales S.A.

2.3. Centro de diseño y moda en Medellín

Identificación del Proyecto:

Nombre: Centro de Diseño y Moda

Localización: Medellín

Fecha de iniciación: 1996

Antecedentes:

Origen de la iniciativa: La iniciativa surge a partir de las acciones emprendidas por la Corporación Mixta para el Desarrollo de la Microempresa (gubernamental) y es acogida por la Cámara de Comercio de Medellín. Este proyecto responde a la ausencia de servicios especializados, fundamentalmente en diseño de productos e información de moda para microempresas de confección, calzado y marroquinería, así como imagen y productos gráficos para microempresas de todos los sectores económicos. Adicionalmente, este tipo de centro tiene un efecto importante sobre la productividad del sector, y le permite al pequeño empresario una mejor interrelación con sus mercados internos y externos.

Promotores:

- Cámara de Comercio de Medellín
- Inexmoda
- Promotora de Comercio Social
- Sena.

Objetivos:

El Centro de Diseño y Moda fue creado con el objetivo de incrementar el uso de la información de moda en la microempresa, teniendo en cuenta que el diseño es una de las más importantes herramientas para competir en un mercado globalizado y cada vez más exigente. A través de este Centro de Desarrollo Productivo se presta asesoría y orientación sobre diseño, innovación de productos e imagen gráfica. Los resultados han demostrado que el concepto del diseño incide de manera directa en el mejoramiento de la productividad y en el posicionamiento del producto, permitiéndole al pequeño empresario una mejor interrelación con sus mercados internos y externos.

Servicios:

Diseño Creativo:

Prendas: para las empresas de confección, se cuenta con un diseñador profesional en la creación de prendas de ropa interior y exterior, femenina, masculina e infantil que a muy bajos precios le diseñan al microempresario sus productos de acuerdo con las exigencias de sus compradores y de las tendencias comerciales.

Accesorios: Mejoramiento de su colección o diseño de nuevos productos para empresas manufactureras que trabajan zapatos, calzado deportivo, bolsos, billeteras, cinturones, maletines de viaje, morrales y, en general, accesorios de cuero y marroquinería.

Imagen: Asesoran al empresario en la construcción de su imagen corporativa a través del desarrollo del logotipo de su empresa o la identificación de cada producto y mediante la creación de piezas de publicidad o papelería como tarjetas, plegables, volantes, empaques, exhibidores, etiquetas y accesorios.

Información:

La sala de información del Centro de Diseño y Moda le permite al empresario consultar las tendencias de moda vigentes en el mundo y en Colombia. Con la constante orientación de los diseñadores, los usuarios consultan e interpretan la información de revistas de moda en confección, calzado y marroquinería, videos de tendencias y de los últimos desfiles, catálogos textiles, catálogos de insumos, diseño industrial y de productos.

Formación:

Capacitación: Mediante seminarios y cursos de actualización, mantienen a los microempresarios actualizados en las tendencias del mercado, en las novedades de materias primas y en oferta y demanda de las empresas de su sector económico.

Eventos de promoción: Se invita a hacer lanzamiento de sus productos y servicios en desfiles de moda, *show rooms* y eventos especializados que se llevan a cabo en coordinación con otras entidades que trabajan en el sector.

El equipo técnico pertenece todo a la Cámara de Comercio (profesionales especializados). Financieramente, el Centro de Diseño y Moda trabaja con recursos de la Cámara de Comercio de Medellín, de la Corporación Mixta para el Desarrollo de la Microempresa y de los recursos que provienen de las tarifas cobradas a los usuarios por la prestación de los servicios atrás enunciados.

Avances y resultados

Las actividades del centro se presentan en el siguiente cuadro.

ACTIVIDAD	TOTAL USUARIOS A AGOSTO/98
Promoción	376
Visitas / asesorías personalizadas	
Promoción Comercial	120
Participantes en eventos	
Capacitación	710
Asistentes a seminarios	
Asesorías	885
Consultoría /asistencia técnica	
Referencias diseñadas	1795
Información	922
Empresas que visitan el centro de información	

Perspectivas

El Centro de Diseño y Moda tiene como meta en el corto plazo ampliar sus servicios. En este sentido se tiene planeado asesorar a los pequeños productores en escalado, trazo y patronaje; este nuevo servicio requiere un inversión aproximada de \$300 millones para financiar un software, plotter, mesa de corte, locativas y publicidad del nuevo servicio.

2.4. Centro de Productividad del Pacífico

Identificación:

Centro de Productividad del Pacífico

Institución privada reconocida por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

Localizado en Cali

Promotores

El Centro fue concebido como un sitio de encuentro de las iniciativas tanto del sector público y privado como de la academia. En la fundación de la entidad participaron las siguientes entidades: Alcaldía de Santiago de Cali ; Cámara de Comercio de Cali; Colciencias; Comité empresarial del Valle del Cauca ; Consejería de asuntos económicos y competitividad de la Presidencia de la República; Fundación general de apoyo a la Universidad del Valle; Fundación para el Desarrollo Integral del Valle del Cauca - FDI; Gobernación del Valle del Cauca ; ICESI; ICONTEC; SENA; Universidad del valle; Universidad Javeriana seccional Cali.

Objetivos

El Centro tiene como objetivo principal la generación de soluciones a problemas de productividad de las organizaciones mediante el uso de tecnologías de gestión que mejoren la competencia de las personas para contribuir de este modo al desarrollo socioeconómico del país.

Actividades

- Evaluación de la Gestión Integral. Realiza una evaluación del estado actual de la organización, con el fin de identificar sus fortalezas y oportunidades de mejoramiento, bajo el contexto del Esquema de Gestión Integral.
- Programa 5S. Es un programa conocido en el nivel mundial como un sistema organizador, movilizador y transformador de personas y organizaciones. 5S son las actividades que se desarrollan para crear condiciones ambientales adecuadas en la empresa, el hogar y la comunidad, a través de reforzar los buenos hábitos de comportamiento e interacción social.
- Gerencia del Día a Día. Este programa está dirigido a las organizaciones que deseen mejorar sus niveles de productividad, asegurando la calidad de sus procesos y el compromiso de todas las personas de la organización.
- Aseguramiento de la Calidad. El programa de "Aseguramiento de la Calidad" va dirigido a promover en las empresas la satisfacción al cliente y la competitividad. Las normas internacionales ISO9000 del sistema de calidad, identifican los rasgos que pueden ayudar a que la empresa satisfaga consistentemente los requisitos de sus clientes.

El obtener una certificación por un tercero (entidad de certificación) constituye un elemento diferenciador en el mercado, a través del cual una organización transmite a sus clientes la confianza necesaria sobre el funcionamiento y la eficacia de su sistema de calidad. Entidades como ICONTEC, SENA, COLCIENCIAS, PROEXPORT y CPP se unen en este programa facilitando el acceso de las organizaciones a la capacitación, asesoría y certificación del sistema de calidad seleccionado en su empresa.

Mecanismos de Financiación

•Gestión de Proyectos de Desarrollo Tecnológico (Colciencias)

Colciencias, como entidad que impulsa el desarrollo de la ciencia y tecnología en Colombia, incentiva los proyectos de desarrollo tecnológico de las empresas a través de recursos de Financiación.

Un proyecto de desarrollo tecnologico es un esfuerzo organizado y documentado que acomete la empresa mediante un equipo de trabajo, con o sin refuerzos externos, para hacer desarrollo tecnológico en un campo específico de aplicación, con el fin de mejorar la productividad, la competitividad y la rentabilidad de la empresa. Para ellos son financiables todas las actividades agrupadas en estos tres tipos de clasificaciones:

1. De investigación e innovación tecnológica, que incluyen actividades de investigación aplicada dentro de la empresa, diseño y desarrollo de productos, ingeniería de procesos productivos, elaboración de prototipos experimentales y de plantas piloto, pruebas de evaluación de los prototipos y de las plantas piloto, producción y evaluación del primer lote de prueba en el mercado, montaje de redes de servicios técnicos para la introducción de innovaciones tecnológicas a los clientes, actividades tecnológicas para la apertura de nuevos mercados; certificaciones ambientales y de calidad, homologaciones, procesos de asimilación, de adaptación y de mejoramiento de tecnologías aplicables a los productos o a los procesos.
2. De desarrollo institucional que incluye actividades de diseño y adopción de nuevas tecnologías gerenciales y de estrategias de productividad, de calidad y de competitividad, desarrollo e implantación de modelos integrales de gestión, desarrollo tecnológico de proveedores, procesos de normalización y de metrología, documentación de las tecnologías de la empresa, creación o fortalecimiento de capacidades de investigación y desarrollo, creación o fortalecimiento de capacidades de control de calidad, fortalecimiento de las capacidades de gestión de tecnología.
3. De desarrollo de sistemas de información, las actividades más comunes son el diseño de sistemas de información técnico-económica de la organización, conexión a redes nacionales e internacionales de información, desarrollo de software y de soluciones informáticas para los sistemas de producción, integración de los sistemas de información en la empresa, nuevos modelos organizacionales para toma de decisiones en tiempo real.

Si la empresa tiene alguna iniciativa que contenga las anteriores actividades, el CPP se ocupa de acompañar la formulación, presentación, evaluación, desembolso y ejecución del proyecto de Desarrollo Tecnológico que se gestione con recursos Colciencias.

Al efecto, existen dos clases de Financiación: una no reembolsable y otra de reembolso obligatorio. En la línea de reembolso obligatorio es posible obtener hasta el 70% del valor del proyecto presentado, con una tasa de interés entre el DTF + 2,9% y el DTF + 5,9%; el plazo para el pago del préstamo puede extenderse hasta diez años, tres de los cuales es posible considerarlos como *de gracia*. En este caso el CPP orientará a la empresa en la elaboración del proyecto y lo tramitará ante Colciencias.

La línea no reembolsable (cofinanciación), consiste en que Colciencias puede llegar a cubrir todos los costos de un proyecto correspondientes a los servicios que el CPP le vaya a prestar, siempre y cuando estos no superen el 70 % del costo total de proyecto.

Líneas de Crédito Fonade

Fonade tiene varias líneas de crédito. El CPP ofrece servicios para la gestión de crédito en dos áreas:

1. Gestión en Calidad. Está dirigida a las empresas consultoras que necesiten reestructuración organizacional, planeación estratégica, calidad total, aseguramiento de la calidad, asesoría y capacitación en temas de calidad, adquisición y desarrollo de sistemas de información, entre otras. La tasa de interés entre DTF + 3% trimestre anticipado y hasta cuatro (4) años incluyendo un año de gracia.

2. Capacitación. Está dirigida a las empresas que necesiten capacitar a su talento humano formalmente (mayor de doce meses) o informalmente (hasta seis meses). La tasa de interés entre DTF + 5% trimestre anticipado y hasta tres (3) años incluyendo un semestre de gracia.

2.5. Caso Corporación Incubadora de Empresas de Base Tecnológica de Antioquia

Identificación

Corporación Incubadora de Empresas de Base Tecnológica de Antioquia
 Corporación Mixta de derecho privado sin ánimo de lucro
 Constituida en 1996
 Ubicación: Medellín

Promotores

La Corporación es el resultado de la articulación de intereses entre el sector público, privado y la academia del Departamento de Antioquia y la ciudad de Medellín. Participan en la organización y la apoyan financieramente las siguientes entidades: las Universidades Nacional de Colombia, de Antioquia, Pontificia Bolivariana, de Medellín, EAFIT, Lasallista, Católica de Oriente, Politécnico Colombiano JIC, Instituto Tecnológico Metropolitano y Escuela de Ingenierías; las Empresas Públicas de Medellín, la Cámara de Comercio de Medellín, la ANDI y PROANTIOQUIA; Corfinsura, Leonisa, Cemento Argos, Fundación Corona, Federación de Cafeteros y FESTO. Son significativos los aportes de la Gobernación del Departamento de Antioquia, el Municipio de Medellín y Colciencias.

Composición de la Junta Directiva actual: El Gobernador de Antioquia, El Alcalde de Medellín, Empresas Públicas de Medellín, Colciencias, Corfinsura, Leonisa, Cámara de Comercio de Medellín, Universidad de Antioquia, Universidad Pontificia Bolivariana, Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid, Proantioquia.

Adicionalmente la Corporación establece contactos con la cooperación técnica internacional; se destacan la ONUDI, la OIM, entidades de Montreal en Canadá, Umea en Suecia, Florencia en Italia y Metz en Francia.

Objetivos

La Corporación tiene como objetivo principal la identificación y promoción de ideas y proyectos productivos que se conviertan en empresas rentables, en las cuales el conocimiento sea el insumo principal para la puesta en marcha y la innovación el factor relevante para la competitividad.

a. Avances y resultados

Las primeras empresas apoyadas por la Corporación son las siguientes:

- SOLUTECH Ltda. Actividad económica: A través del diseño y la programación por computador, integra soluciones para la educación, capacitación y formación virtual y el mercadeo interactivo, trabajando como plataforma internet y PC.
- DDI. Desarrollo de Ingeniería Ltda. Actividad económica: Prestar servicios en diseño, fabricación y montaje de ingeniería para la industria en general, a partir de soluciones con automatización y control.
- MAXINFOR Ltda. Actividad económica: Diseño, producción y comercialización de sistemas de información y gestión empresarial para compañías productoras y comercializadoras de bienes y servicios a gran escala.
- PLC Ingeniería Ltda. Actividad económica: Servicios de automatización de procesos industriales incluyendo soluciones en software de supervisión, capacitación, mantenimiento y asesorías.
- CICENET Ltda. Centro de Información y Conocimiento Empresarial en Internet Actividad económica: Presta servicios de análisis y administración de conocimientos especializados.
- MICOGRADES. Compañía Eléctrica, Electrónica y Comunicaciones CE&COM Ltda. Actividad económica: Proveen soluciones integrales en programación, automatización e ingeniería para la industria y los negocios.
- ICMT. Instituto Colombiano de Medicina Tropical . Actividad económica: Investigación, implementación tecnológica y comercialización de medios de diagnóstico.
- LIDERAGRO. Mejoramiento genético de semillas. Actividad económica: Desarrollo y aplicación de soluciones específicas para el sector agropecuario mediante la innovación en campos como el mejoramiento de semillas, sistemas de información y capacitación de personal.
- CONVISIÓN. Sistemas Inteligentes. Actividad económica: La aplicación de la tecnología de punta, con el fin de optimizar el uso de la Energía en los sectores de la Construcción, el Comercio y la Industria.

LISTA DE PERSONAS CONTACTADAS

NOMBRE	CARGO	ENTIDAD
Francisco Mejía Pardo	Secretario de Fomento Económico y Competitividad	Alcaldía de Cali, Valle
Sara Luna	Asesor Jurídico	Alcaldía de Cartagena
Jairo Enrique Muñoz	Subgerente	Alcanos del Huila
Daniel Zamorano	Responsable Ley Páez	Fundación para el Desarrollo Integral- Cámara de Comercio de Cali
Dr. Castro	Sub director Regional	Colciencias, Cali
Víctor Bohorquez	Jefe División Técnica	Comité de Cafeteros de Cundinamarca
Rodolfo Suárez	División de Producción y Desarrollo	Federación Nacional de Cafeteros
Germán Forero	Asesor	Fundación Social
Ancízar Méndez	Jefe Unidad de Desarrollo Económico	Gobernación del Valle
Dr. Chávez	Director	Indeval, Cali
Betty Páez		OCOL, Huila
Luis Fernando Morales	Jefe de Planeación	Municipio de Versalles, Valle
Ramón Burgos	Secretario Planeación	Municipio de Popayán
Alejandro Vásquez	Funcionario	Oficina de Planeación, Municipio de Popayán
Mabel Cristina Ibañez	Instructora Gestión Municipal	Sena, Regional Tolima
Andrés Rada	Funcionario	Sena, Regional Cordova
Ricardo Jounier		Facultad de Gerencia Tecnológica, Universidad Javeriana de Cali
Ernesto Cajio		Universidad Santiago de Cali
Mauricio Restrepo		Oficina de Planeación Departamento de Antioquia
Francisco Zapata		Oficina de Planeación Departamento de Antioquia
Oscar Machado		Oficina de Planeación Departamento de Antioquia
Luis Emilio Rojas		Oficina de Planeación Departamento de Santader
María Eugenia Salas		Oficina de Planeación Departamento de Santader
Pedro Juan González		Oficina de Hacienda- Coordinación del Plan Estratégico- Municipio de Medellín
Mauricio Mitchell		Oficina de Hacienda- Coordinación del Plan Estratégico- Municipio de Medellín
Amanda González Duarte	Jefe Secretaría de Planeación	Municipio de Bucaramanga
Adolfo José Naranjo	Director Ejecutivo	Corporación Innovar- Bogotá
Alvaro Arguello	Gerente General	Coopcentral- San Gil
Luz Marina Londoño	Directora	Centro de Diseño y Moda

Darío Montoya	Director	Incubadora de Empresas de Base Tecnológica de Antioquia
Iván Ríos Maldonado	Asesor	Instituto para el Desarrollo de Antioquia
María Emma Jaramillo	Directora Unidad de Desarrollo Empresarial	Fundación Carvajal
Evelio García	Subdirector Técnico	Fundación Julio Mario Santodomingo
Beatriz Giraldo	Directora	Corporación Mixta para la Microempresa
Jaime Echeverri	Jefe de Planeación y Desarrollo	Cámara de Comercio de Medellín
Alberto Blanco	Gerente General	Probarranquilla
Enrique Gastelblondo	Asesor	Corpes CentroOriente
Marta Ligia Guevara	Asesora Dirección	Cenipalma
Jorge Eduardo Girón	Vicepresidente de Inversiones	IFI
Jorge Alberto Arias		IFI
David Peña	Asesor UDE	Departamento Nacional de Planeación
Guillermo Bonilla	Jefe UDE	Departamento Nacional de Planeación
Roberto Prieto	Director	Programa Mejor Gestión de los departamentos- DNP-GTZ
Oswaldo Porras	Jefe UDT	Departamento Nacional de Planeación
Angela Andrade	Directora	Ministerio de Medio Ambiente
Luis Mauricio Cuervo	Director	Cider- Universidad de los Andes
		Corpes Occidente
		Corpes Costa Atlántica
		Colciencias

Notas

¹ Cuando se hable de gobiernos locales nos estaremos refiriendo a los departamentos y municipios salvo que se indique otra cosa.

² Vázquez Barquero, Antonio. Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual. Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, julio de 1998.

³ Tanto en este capítulo como en otras partes del documento planteamos diversas afirmaciones sobre el alcance de las políticas de desarrollo económico local como hipótesis de trabajo que sirvan para la discusión y su verificación en trabajos posteriores.

⁴ Cada ciudad o región tiene sus problemas particulares. "existen grandes diferencias entre las localidades y territorios que tienen una alta capacidad innovadora, las áreas de vieja industrialización, que afrontan problemas graves de desindustrialización, las zonas de industrialización endógena, las regiones rurales con capacidad de desarrollo endógeno y las regiones con sistemas productivos frágiles y con fuerte deterioro medioambiental." p. 16 (Vázquez Barquero, 1998)

⁵ "En las áreas rurales más desfavorecidas, la cuestión reside en que las debilidades estructurales son tan importantes y las potencialidades locales tan limitadas, que se reduce, drásticamente, el margen de maniobra posible de la estrategia en la elección de las actividades a partir de las que se motoriza el desarrollo". pp17-18 (Vázquez Barquero, 1998).

⁶ "En un momento histórico concreto, una ciudad, comarca o región por iniciativa propia, puede emprender nuevos proyectos que le permitirán iniciar (o continuar por) la senda del desarrollo competitivo" (p.3) (Vázquez Barquero, 1998).

⁷ Ante el aumento del desempleo, la caída de la producción y la pérdida de mercados, los gestores locales se plantean la necesidad de mejorar la respuesta local a los desafíos que significan la globalización, el aumento de la competencia y los cambios de la demanda" (Vázquez Barquero, 1998, p. 13). "Durante los últimos quince años se han experimentado muchos de sus instrumentos en diferentes ciudades, comarcas y regiones europeas, por lo que se puede hablar de la existencia de la política de desarrollo local, con su estrategia, objetivos, acciones, métodos de gestión y formas de financiación." (Vázquez Barquero, 1998, p. 24).

⁸ "El énfasis del desarrollo económico ha cambiado en los últimos años. El concepto de desarrollo ha sido ampliado en su alcance, dirigiéndose la atención hacia un desarrollo comunitario más amplio en vez de limitarse a la creación de empleo. La calidad de vida, los servicios públicos y las oportunidades educativas se incluyen a menudo en los esfuerzos de desarrollo comunitario. Esta situación difiere de la existente diez años atrás cuando la atención se dirigía casi que exclusivamente al número de empleos creados o de empresas iniciadas" P. 2 Walzer, Norman. 1995. Introduction to Local Economic Development...

⁹ "La mayoría de gobiernos municipales tiene algunas responsabilidades en planeación de usos del suelo lo que puede ser usado para apoyar modalidades particulares de desarrollo y facilitar u obstaculizar el cambio económico. Sin embargo, la planeación es básicamente un mecanismo para regular el desarrollo más que para lograr que ocurra (...); Por tanto, los gobiernos locales han acompañado las políticas de planeación con desarrollo de infraestructura y acciones para establecer y ofrecer instalaciones y tierra. Muchos gobiernos locales han establecido departamentos de desarrollo económico que ofrecen asesoría empresarial y promueven las virtudes de la localidad entre inversionistas externos. En algunos casos, dependiendo de las restricciones legislativas del lugar y el rigor con que se cumplen los gobiernos locales han dado donaciones, subsidios y rebajas tributarias a las firmas. Esta práctica es mucho más común en los Estados Unidos que en Europa, a pesar de la ideología oficial americana sobre la libre empresa. Los comentaristas usualmente están de acuerdo que estas medidas son solamente efectivas, si es que lo son, en pequeñas distancias y que sirven para redistribuir las actividades económicas dentro de áreas metropolitanas en vez de generar nuevas actividades o atraer inversiones de otras (Conseil de Inpots 1987; Cour de Comptes 1987; Wolman 1988)." p. 18 Keating, Michael. Local economic development: policy or politics? 1995. Desarrollo económico local- políticas para mejorar la calidad del recurso humano. "Finalmente están las políticas dirigidas a mejorar la calidad de la fuerza de trabajo local con el fin de atraer inversionistas y empleos de mejor nivel. Esto ha estado de moda en los noventa, cuando las limitaciones de los enfoques físicos al desarrollo se hicieron visibles. La formación del capital humano, sin embargo, es un proceso de largo plazo que puede o no ser exitoso en estimular el desarrollo económico. Es igualmente posible que las políticas de capital humano estimulen a la fuerza de trabajo calificada a migrar. Otras políticas de capital humano buscan estimular el empresariado y la formación de redes de proveedores o la vinculación de institutos de investigación y universidades a industriales locales innovadores. Estas

políticas son de largo plazo y sus resultados inciertos. "P. 18. Keating, Michael. Local economic development: policy or politics?, 1995.

¹⁰ "...las mejores prácticas de la estrategia de desarrollo local reconocen que las economías locales y regionales están integradas en el sistema económico nacional e internacional y que, por lo tanto, los problemas de las economías locales y regionales son siempre problemas nacionales. Por ello su solución solo es posible si las acciones de los agentes públicos, regionales y locales, inciden, coordinadamente, en el territorio." (pp. 26-27).

¹¹ Desarrollo económico local- razones para tener una política: reestructuración económica, reestructuración política y cambios ideológicos. "La combinación de estos factores crea presiones poderosas sobre los políticos locales para que promuevan políticas locales de desarrollo económico. La prudencia política apunta en la misma dirección. Realmente sabemos muy poco acerca de la efectividad de las políticas de desarrollo económico local, tanto en general como en localidades particulares. Ellas pueden o no funcionar. Sin embargo, en un mundo donde otras localidades están persiguiendo el desarrollo, aparecería como negligencia no seguir la corriente, tengan o no las políticas efectos prácticos (Wolman 1988). Si ocurre el desarrollo, entonces el líder político puede tomar crédito solamente si existe una política en marcha. Por el contrario, si no se produce desarrollo, los políticos en la comunidad perdedora serán culpados por no tener una política. If development does occur, then the local political leader can take the credit only if there is a policy in place." p. 16. Keating, Michael. Local economic development: policy or politics? 1995.

¹² Desarrollo económico local- conflicto con otros objetivos. "Las políticas de desarrollo económico frecuentemente entran en conflicto con otros objetivos del gobierno local. Los conflictos pueden existir entre consideraciones de desarrollo y consideraciones ambientales. EN los presupuestos locales, las políticas de desarrollo, sean directamente para apoyar a los negocios o para infraestructura, compiten con las prioridades sociales".P. 17 Keating, Michael. Local economic development: policy or politics? 1995. "Dada la forma en la cual están estructurados los escenarios políticos locales, los incentivos que enfrentan los políticos pueden conducirlos a adoptar políticas que son económicamente ineficaces y costosas para las finanzas públicas. Una concentración en el desarrollo económico puede también producir un incremento en la desigualdad social. " P. 13, Keating, Michael. Local economic development: policy or politics?, 1995.

¹³ "La viabilidad y la eficacia del desarrollo económico local está aun por verse. En las condiciones actuales, es de esperar que las ciudades mayores, los municipios más desarrollados y los departamentos más dinámicos estén tomando la delantera a expensas de los más pobres y atrasados. Las posibilidades de aprovechar las oportunidades del momento presente son muy desiguales y no sería de extrañarse al encontrar que, como resultado de este proceso, el desequilibrio socioespacial se esté incrementando" (Cuervo y otros, 1997).

¹⁴ Este capítulo se basa principalmente en los siguientes trabajos: Ministerio de Desarrollo Económico. Ciudades y Ciudadanía. La política urbana del Salto Social. Ministerio de Desarrollo Económico, Bogotá, 1995.; Ocampo, J.A; Bernal, J; Avella, M. y Errazuriz, M. La consolidación del capitalismo moderno (1945-1986), en Ocampo, J.A. (compilador) Historia Económica de Colombia, Tercer Mundo Editores, Cuarta Edición, Bogotá, 1994.

¹⁵ "El país dejó de ser una sociedad rural y se urbanizó. De acuerdo con las cifras del cuadro No 6, en 1938 el 70% de la población residía en las zonas rurales y el 30% en las cabeceras municipales. En un lapso de 55 años la relación se invirtió: en 1993 el 26% residía en el campo y el 74% en las cabeceras. Colombia es hoy un país de ciudades y de ciudadanos: en 1951 había seis ciudades con más de 100 mil habitantes, para 1993 eran 32 y en una década habrá casi medio centenar" (pp 102-103). (Ministerio de Desarrollo Económico, 1995).

¹⁶ "El desarrollo del mercado interno tuvo como centro geográfico las cuatro ciudades ya mencionadas (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla) que lideraron la expansión industrial propia de esta época, basada en el crecimiento de la producción de bienes de consumo tradicional. Este proceso implicó una creciente concentración del poder y de la actividad económica en estas ciudades, sin que existieran, al mismo tiempo, fuerzas significativas que contrarrestaran esta tendencia dominante. Los cuatro centros concentraron el 57% de la mano de obra en la industria manufacturera en 1945 y el 74% en 1990, como lo presentan la cifras del cuadro No 2" (p. 96). (Ministerio de Desarrollo, 1995). "Las exportaciones desempeñaron un papel subsidiario al proporcionar las divisas necesarias para financiar el crecimiento de la inversión industrial, tanto en la compra de maquinaria y equipo como en la transferencia de tecnología y la financiación de las importaciones de materias primas y bienes intermedios. El centro geográfico de desarrollo de estas actividades de exportación fue la región cafetera y muy especialmente en ciudades como Manizales, Pereira y Armenia, sin desconocer la importante influencia sobre ciudades mayores como Medellín y Cali". (p. 97). (Ministerio de Desarrollo, 1995).

¹⁷ "Con todo, es claro que, lejos de acentuarse, las disparidades regionales han tendido más bien a disminuir en la posguerra. Aunque se constata una tendencia continua a la concentración de la actividad económica en Bogotá, las oportunidades generadas por el proceso de desarrollo han beneficiado a regiones que hasta 1950 habían permanecido relativamente al margen de dicho proceso, en tanto que los movimientos migratorios internos han tendido a reducir las disparidades regionales. (Ocampo y otros, 1994).

¹⁸ "Una de las expectativas creadas por el anterior Plan Nacional de Desarrollo (1990-1994) consistió en plantear que la disolución del modelo de sustitución de importaciones, habría de generar inmensas oportunidades de desarrollo a regiones y ciudades diferentes de las que hasta el momento han dominado el panorama nacional. La evaluación del modelo de apertura muestra que, por diversas circunstancias, tal efecto no se produjo (ver *Economía Regional y Apertura en Colombia: Retos de política económica*, Misión Siglo XXI, Bogotá, mimeo, junio de 1994, pag 20), y que por el contrario, se dieron resultados que reforzaron el predominio de las ciudades mayores. Mientras que los efectos más negativos de la apertura se concentraron en ciudades y regiones de menor desarrollo relativo, los más positivos favorecieron más que proporcionalmente a las más desarrolladas. La expectativa que tenían las regiones y ciudades pequeñas e intermedias de ver mejoradas sus oportunidades de desarrollo, debió, por consiguiente, quedar aplazada" (p. 121). (Ministerio de Desarrollo, 1995). "Otras investigaciones llegan a resultados similares. Estudios empíricos acerca del crecimiento económico regional colombiano plantean que en el lapso de 1950 a 1989 los ingresos departamentales per cápita tendieron a converger (Cárdenas, Pontón y Trujillo). No obstante, el examen de las relaciones entre crecimiento económico regional y apertura durante la década de los años ochenta, concluye que la mayor apertura dada en la segunda mitad de esta década aumentó las divergencias en las tasas regionales de crecimiento del PIB per cápita" (Tenjo, Fernando. *Elementos metodológicos para el análisis de los efectos regionales de la apertura económica*, Cider-Uniandes, Bogotá, noviembre de 1994).

¹⁹ Refiriéndose a los Estados Unidos en una perspectiva histórica Oates (1975) plantea lo siguiente: "encontramos un impactante proceso de centralización del sector público en progreso. En los Estados Unidos por ejemplo, la participación del gobierno central en el total del gasto gubernamental fue solamente de alrededor del 30-35 por ciento al comienzo del siglo; para 1955, esta participación había aumentado desde cerca de un tercio a dos tercios del gasto público. De igual forma, en el Reino Unido, la participación del gobierno central en el gasto total aumentó del 57% en 1895 al 75% en 1955." Pp 239-240. Después de los cincuenta la participación se redujo ligeramente.

²⁰ Ver *Finanzas Intergubernamentales en Colombia*. Informe final de la Misión sobre Finanzas Intergubernamentales. Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, 1981; y *Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal*. Informe final de la Misión para la Descentralización, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, 1991. Entre 1930 y 1979 la participación de la nación en el total de los recaudos tributarios aumentó del 54% al 84%; de acuerdo con cifras del Ministerio de Desarrollo (1995) esta participación se mantiene en el período 1990-1993.

²¹ "Los condicionantes fundamentales de la política de desarrollo regional siguen en manos del Estado Central. El desarrollo de la infraestructura económica básica sigue dependiendo de políticas nacionales y de la ejecución de entes centrales. Las exenciones comerciales, fiscales y financieras, dependen del Congreso y de la capacidad local y regional de promover y empujar estas iniciativas ante los Ministerios comprometidos. La obtención de estatutos territoriales especiales, como es el caso de los Distritos, depende igualmente de la capacidad de presión que se tenga ante el poder legislativo y ejecutivo. Por consiguiente, la capacidad de negociación de las elites políticas y económicas locales y regionales ante los poderes legislativo y ejecutivo centrales siguen siendo uno de los factores más importantes para generar condiciones de desarrollo económico y local y regional. Esta capacidad, como es sabido, también está muy desigualmente distribuida y depende tanto de la presión política electoral ejercida por cada territorio, como de las capacidades técnicas de formular y gestar programas y proyectos" (Cuervo y otros, 1997).

²² Este es un punto por explorar: qué ha ocurrido con los consejos regionales de competitividad?

²³ Cohen, John and Stephen Peterson. *Methodological issues in the analysis of decentralization*. Development discussion paper No. 555, October 1996, Harvard Institute for International Development, Harvard University.

²⁴ Fiszbein, Ariel. *The emergence of local capacity: Lessons from Colombia*. *World Development* Vol 25, No 7, 1997.

²⁵ "Desde el punto de vista constitucional, las tres instancias básicas de la administración del Estado se encuentran comprometidas con la promoción del desarrollo económico. Sin embargo, mientras el municipio sobrevive a la avalancha de atribuciones, competencias y controles, y el departamento se adapta y responde a sus nuevos e indefinidos roles, el Estado central conserva el manejo de las herramientas más importantes de promoción del desarrollo económico". (Cuervo y otros, 1997).

²⁶ "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.

²⁷ Vivienda, subsidios a la población pobre para acceso a servicios públicos, reforma agraria, asistencia técnica agropecuaria, caminos veredales, grupos de población vulnerables, justicia, prevención y atención de desastres, desarrollo institucional, redes viales municipales y pago del servicio de la deuda. Artículo 21 de la ley 60 de 1993.

²⁸ Banco Mundial. Colombia. Estudio sobre la capacidad de los gobiernos locales: más allá de la asistencia técnica. Julio 19 de 1995. Informe No 14085-CO.

²⁹ "A pesar de estas dificultades, la descentralización y la nueva Constitución han creado un estado de ánimo completamente diferente que empieza a producir efectos positivos. Hay en este momento una mayor conciencia de la necesidad de tomar iniciativas propias, de movilizar el máximo de los recursos locales, en vez de permanecer, como era lo usual antes de la descentralización, a la expectativa de los auxilios del Estado Central. No obstante el tipo y la cantidad de iniciativas, las herramientas utilizadas, la naturaleza de las asociaciones entre agentes y las articulaciones con las instancias departamentales y nacional del Estado son prácticamente desconocidas" (Cuervo, 1997). "La forma de organización del Estado (federal, regional o centralizado) y, sobre todo, la eficacia de los procesos de descentralización administrativa y política contribuyen, de forma significativa, al surgimiento y expansión de las iniciativas locales" p. 18. (Vásquez Barquero, 1998). "Cuando la Constitución reconoce y potencia los objetivos de los ayuntamientos y de las regiones (estados federales), el desarrollo económico no tiene por qué verse necesariamente en términos de los intereses generales del Estado, sino que, por el contrario, el desarrollo local endógeno aparece cuando menos como una estrategia posible. Además, los gobiernos regionales y locales se convierten en el agente idóneo para realizar la política de desarrollo regional". p. 19. (Vásquez Barquero, 1998). "Por último, la transferencia de competencias a las regiones (estados) facilita que tome cuerpo la dimensión político-administrativa en los procesos de desarrollo local endógeno. No se trata sólo de que la política de desarrollo regional, producto de la descentralización, sea una política de desarrollo, sino sobre todo, de que el autogobierno de las comunidades locales y regionales se refuerza y los valores culturales y sociales de contenido local se potencian y desarrollan. Se sientan así las bases para la definición y puesta en marcha de la estrategia de desarrollo local endógeno, ya que los gobiernos locales están capacitados, en principio, para favorecer e impulsar el desarrollo del potencial endógeno". p. 19. (Vásquez Barquero, 1998).

³⁰ El único trabajo identificado es el documento "Iniciativas locales de desarrollo económico" elaborado por un grupo de consultores coordinados por Luis Mauricio Cuervo del Cider, Universidad de los Andes, para la Unidad de Planeación Regional y Urbana del Departamento Nacional de Planeación, en agosto de 1997.

³¹ "En primer lugar estos documentos consignan una serie de intenciones de acción que no todas las veces han de traducirse en hechos efectivos. Por esta razón, a los resultados presentados en esta parte debe dárseles una interpretación adecuada: se trata de un ramillete de anhelos e intenciones, no de un listado de realizaciones efectivas." (Cuervo y otros, 1998, p. 51).

³² El Corpes de Occidente mencionó en este mismo sentido algunas ciudades intermedias y menores pero no se dispone todavía de información que permita precisar el tipo de experiencia. Estas ciudades son: Yumbo y Zarzal en el Valle del Cauca; Santafé de Antioquia, Rionegro y Turbo en Antioquia; La Tebaida y Montenegro en Quindío; Tumaco e Ipiales en Nariño; Chinchiná y La Dorada en Caldas; La Virginia y Santa Rosa en Risaralda; Silvia en Cauca e Itsmina en Chocó.

³³ Revista Dinero No 70, 28 de septiembre de 1998, página 52.

³⁴ Una empresa de base tecnológica es "aquella que utiliza el conocimiento como su principal insumo y explota una innovación haciéndose competitivamente fuerte con una estrategia basada en la invención, la calidad, la diferenciación, los costos y el talento humano competente, lo cual le permite tener ámbitos nacionales e internacionales de operación."

³⁵ ¿Qué es una incubadora de empresas? Es un centro de servicios que ofrece un ambiente protegido para el arranque y consolidación de nuevos empresarios y sus empresas, maximizando las posibilidades de éxito en sus actividades. Las incubadoras de empresas han mostrado dos resultados principales en los sitios donde se ubican: 1. Las empresas que pasan por incubadoras incrementan significativamente sus tasas de supervivencia. Las estadísticas muestran que

el 80% de las empresas que pasan por incubadoras, continúan operando con éxito en el mercado. 2. Se presenta un aumento significativo en la creación de nuevas empresas.