

# DEBATE POLÍTICO



**DESARROLLO ECONÓMICO**  
**LOCAL: ORIENTACIONES**  
**E INSTRUMENTOS PARA**  
**ALCALDES Y GOBERNADORES**

**María Elisa Pinto**

**DEBATE POLÍTICO N° 15**

Obra auspiciada por la Fundación Konrad Adenauer

**Título:**

**DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL:  
ORIENTACIONES E INSTRUMENTOS  
PARA ALCALDES Y GOBERNADORES**

**Autor:**

María Elisa Pinto

ISBN: 958-653-480-4

**Impresión**

Legis S.A.  
Bogotá, Colombia



Konrad  
-Adenauer-  
Stiftung

*CORPORACIÓN*  
**PENSAMIENTO**  
**SIGLO XXI**

© Las opiniones expresadas en este libro no son necesariamente las de la Fundación Konrad Adenauer y la Corporación Pensamiento Siglo XXI.

Los artículos y las fotografías son propiedad de los editores, por lo tanto se prohíbe la reproducción de los mismos.

## **TABLA DE CONTENIDO**

PRÓLOGO .....	7
INTRODUCCIÓN .....	9
MARCO CONCEPTUAL .....	13
EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL: LA BRECHA ENTRE LA BASE LEGAL Y LA APLICACIÓN PRÁCTICA .....	21
INSTRUMENTOS PARA PROMOVER EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL .....	32
1. Asociatividad entre municipios .....	33
2. Creación de Agencias de Desarrollo Económico Local (ADEL) .....	35
3. Sistemas productivos territoriales .....	37
a) Asociatividad empresarial .....	37
b) Conglomerados de oferta .....	39
— Clusters .....	39
— Distritos industriales .....	40
— Minicadenas socio-productivas .....	41
4. Agendas territoriales de competitividad .....	43

5. Los pactos sociales territoriales .....	45
6. Sistemas de información regional .....	45
7. Sistemas de transporte y de comunicaciones .....	47
8. Promoción de PYMES de servicios públicos .....	49
9. Gestión ambiental comunitaria .....	50
10. Ecoturismo local .....	51
11. Centros de innovación y desarrollo tecnológico .....	53
12. Semilleros e incubadoras de empresas .....	55
13. Parques tecnológicos .....	56
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>59</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>63</b>
<b>DIRECTORIO DE AGENCIAS .....</b>	<b>71</b>

## PRÓLOGO

La iniciativa de publicar estos textos surgió por inquietud de la Fundación Konrad Adenauer y la Corporación Pensamiento Siglo XXI, conformada por un grupo de reconocidos pensadores conservadores colombianos activos en el devenir político y económico nacional, quienes se han interesado a lo largo de sus vidas por estudiar y profundizar las posiciones políticas e ideológicas del conservatismo. Así, nació esta serie de publicaciones compuesta por varios tomos, en los que se recogen las principales directrices y preocupaciones del pensamiento conservador contemporáneo en el país.

Nuestro interés con esta serie es analizar las ideas frente a los grandes temas de interés nacional que estarán presentes en la agenda pública para el siglo XXI. Por este camino buscamos contribuir a modernizar el pensamiento político, superar los desafíos que enfrenta el país y allanar el camino para la construcción del bien común y la convivencia política.

Como parte de los retos más apremiantes para el siglo venidero, tenemos en el horizonte la superación de la pobreza, que en toda América Latina ha logrado niveles preocupantes e insostenibles; la reducción de la brecha social entre los pobres y los ricos; el

tratamiento del terrorismo a nivel hemisférico, que en Colombia tiene una de sus más agudas manifestaciones y representa un riesgo para la región; y la consolidación de sistemas democráticos con garantías y legitimidad para los ciudadanos, entre otros muchos.

Los textos que publicamos en esta colección son formulados desde una posición de centro y centro derecha y todo lo que en ellos está consignado es responsabilidad de sus autores. Lo que queremos es entablar el diálogo con gente de diferentes procedencias y tendencias, presentando propuestas al debate público, con el ánimo de construir puentes de comunicación que enriquezcan y den vigor al intercambio amplio y democrático de las ideas. Para nosotros, desde la Fundación Konrad Adenauer y la Corporación Pensamiento Siglo XXI, este es uno de los caminos a través de los cuales se fortalece y da sentido a la democracia que proclamamos y defendemos.

Las instituciones o personas que estén interesadas en repartir y divulgar estos textos pueden dirigirse a la Corporación Pensamiento Siglo XXI o a la Fundación Konrad Adenauer.

**Heinrich Meyer**

Representante en Colombia  
Fundación Konrad Adenauer

**Hernán Beltz Peralta**

Presidente  
Corporación Pensamiento Siglo XXI

## INTRODUCCIÓN

Tanto la teoría del desarrollo territorial, como la práctica de los líderes políticos en la gestión local y regional, están confrontadas por la necesidad de atacar eficazmente los problemas de pobreza, inclusión, competitividad, equidad de género y sustentabilidad. Como se sabe, pese a la formación de riqueza en el ámbito de la globalización y a las transformaciones como consecuencia del avance científico-tecnológico, los beneficios de tales procesos no se han traducido en una mayor equidad a nivel mundial, sino más bien, en la profundización de la brecha entre ricos y pobres, particularmente en las áreas más marginadas y con menores recursos.

Frente a los grandes desafíos que plantea tal escenario, las tendencias contemporáneas en materia de desarrollo reivindican el papel de lo local. La articulación entre los actores de una localidad, para promover y organizar políticas en pro de su bienestar y de la calidad de vida en su territorio, es la mejor opción para enfrentar los retos provenientes de la globalización y de la llamada sociedad del conocimiento. En síntesis, pensar globalmente y actuar localmente es el resumen de las abundantes interpretaciones sobre el destacable rol de las regiones en la dinámica mundial.

Como lo expresa Juan Alfredo Pinto, lo que se demuestra día a día es que sólo quien posee fortalezas locales y un fuerte arraigo cultural, puede instalarse de forma duradera en la economía mundial, resistiendo los embates de la globalización. La internacionalización no tiene por qué implicar una desaparición de las especificidades regionales, es más probable que para ser exitosa sea lo contrario; es decir, que contenga decididamente elementos de la partitura local, como bien nos lo muestra el ejemplo de algunos de los grandes escritores latinoamericanos como Juan Rulfo o el propio Gabriel García Márquez<sup>1</sup>.

Es así como surge el término Desarrollo Económico Local (DEL), entendido como un proceso participativo y equitativo que promueve el aprovechamiento sostenible de los recursos locales y en el cual se articulan los actores claves del territorio, para generar empleo e ingresos que mejoran la calidad de vida de la población y promueven un entorno favorable para la competitividad<sup>2</sup>. Es un proceso organizado, planificado y concertado, en el cual actores e instituciones buscan estimular diversas actividades, utilizando los medios y recursos disponibles para el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes en un territorio<sup>3</sup>.

Vale la pena señalar, que el desarrollo económico local no sólo permite enfrentar los retos del mundo globalizado de hoy y de mañana; es también el instrumento principal para generar recursos propios de inversión, sustentabilidad, verdaderas oportu-

---

1 Este proceso es lo que algunos estudiosos y analistas han bautizado como la “Glocalización”. Tomado de PINTO, Juan Alfredo (Coord. general), *Decálogo para la Recuperación de la Economía Productiva*, Cinset, Acopi, Fundación Konrad-Adenauer, Bogotá, 2002, pp, 33 y 37.

2 “*Rol del Gobierno Municipal en el Desarrollo Económico Local*”, en <http://www.infomipyme.com/Docs/GT/sidel/municipal/ConsideracionesConceptuales.htm>

3 Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), con asistencia de la Universidad de Georgetown, “*Políticas Municipales de Desarrollo Económico Local. El Rol del Concejo Municipal*”, 8 de abril de 2005, En [www.esap.edu.co](http://www.esap.edu.co),

tunidades de empleo, mejor gestión territorial y mayor bienestar socioeconómico. En general, es un mecanismo idóneo para decidir sobre el destino del territorio y de sus habitantes como conjunto institucional, económico y cultural.

Pese a todo lo anterior, los gobiernos locales en el país no parecen asignar la suficiente importancia al tema; además de ser un concepto relativamente nuevo, pocos adelantan acciones al respecto destinando recursos y esfuerzos para su promoción<sup>4</sup>. Por este motivo, el presente documento tiene como objetivo profundizar en el análisis del desarrollo económico local, desde el modelo de descentralización vigente en el país. Uno de los problemas más notables en este sentido es que la estructura fiscal y administrativa de los gobiernos subnacionales no obedece a una visión de desarrollo endógeno, y que por el contrario, conserva buena parte del asistencialismo propio del modelo antecesor. Sin embargo, la transición hacia el paradigma DEL se puede propiciar de abajo hacia arriba, a través de políticas públicas estratégicas que surjan de la iniciativa de los gobernantes locales. La serie de instrumentos que conforman esta propuesta pueden ser una de las vías para ejercer presión, y favorecer el cambio institucional necesario en el modelo de descentralización y desarrollo actual.

El documento se divide en tres partes; en la primera, se profundiza en la noción del desarrollo económico local, mediante un marco conceptual que favorece su comprensión; a continuación, el documento centra su análisis en la identificación del problema existente entre el marco normativo del desarrollo económico y su aplicación por parte de los gobiernos locales en el país; por último, se propone una serie de instrumentos

---

4 Es necesario anotar que detrás de ese desinterés, expresado en una baja asignación de recursos al desarrollo económico, hay una serie de razones que no sólo conciernen a la iniciativa de los gobiernos locales. El fenómeno se estudiará más detalladamente en la segunda parte de este trabajo.

para la promoción del desarrollo económico local que puede ser útil, como se dijo anteriormente, para favorecer el cambio institucional necesario y para convertir el DEL en protagonista de la gestión territorial y del proceso de descentralización de una manera estratégica y alcanzable.

## **MARCO CONCEPTUAL**

Tal y como se anotó en la introducción, los nuevos enfoques de desarrollo territorial colocan la perspectiva del Desarrollo Económico Local, como una de las claves para alcanzar la competitividad, la equidad, la sostenibilidad y el bienestar de las entidades territoriales. El objetivo en esta etapa es establecer un marco conceptual que permita conocer y entender tal perspectiva, desde sus diferentes aproximaciones.

Vale la pena destacar que el desarrollo económico local es un proceso en donde convergen diversos factores. En él, tanto la ubicación y organización del territorio, así como el capital social y la dinámica productiva, entre otros, juegan un papel fundamental. Se debe entender así que el DEL es ante todo un resultado estratégico y sistémico, es un producto que surge después de conjugar múltiples acciones, entre los actores de una localidad para promover el bienestar y el desarrollo de su región desde diversas convocatorias.

Comencemos por anotar que, la literatura clásica económica sobre la competencia entre naciones dio paso en el último cuarto de siglo, a las tesis sobre la competencia entre las empresas. Al construir su célebre diamante competitivo, Porter insinuó

que ya no competían las naciones sino lo hacían las empresas y su entorno inmediato. No obstante, el propio Porter amplió su concepto a la categoría región y más específicamente, a las redes industriales como sujeto de la emulación competitiva, resaltando el papel del territorio en el desarrollo económico. Tal y como lo explica Storper,

El énfasis aquí no está en reforzar la pequeña empresa en sí misma, sino en empresas en relación con un sistema de firmas de diferentes tamaños y con funciones diferentes que conjuntamente conforman un proceso productivo... (...) ... El aspecto clave es que las políticas sectoriales y espaciales deben ser desarrolladas en conjunto y alrededor de regiones o localidades específicas y no a través de políticas generales<sup>5</sup>.

Es así como un proceso de desarrollo local debe tener en cuenta, como primera instancia, el territorio, entendido bajo la perspectiva del DEL no como un soporte geográfico pasivo de las actividades y recursos de una comunidad, sino como un conjunto organizado y complejo de sus potencialidades naturales, humanas e institucionales y constituido como tal en un agente fundamental del desarrollo<sup>6</sup>.

En virtud de la reflexión anterior, y a partir de la experiencia recogida desde las mejores prácticas de desarrollo regional y local, por ejemplo Italia, Alemania y España, la teoría en su estado actual nos sugiere que los sujetos de la competencia

---

5 Citado por HELMSING, A. H. J, “Teorías de Desarrollo Industrial Regional y Políticas de Segunda y Tercera Generación”, en EURE, Santiago de Chile, vol. 25, no. 75, pp. 5-39, set. 1999, en [www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-716119900750001&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-716119900750001&lng=es&nrm=iso).

Página oficial de SCIELO: Scientific Electronic Library Online.

6 PORRAS, Oswaldo Aharón, *Políticas, Instrumentos y Perspectivas del Desarrollo Económico Local en Colombia*, Presentado en el Programa Internacional de Gerencia en Desarrollo Económico Local y Mercadeo Territorial, Bogotá, Universidad Los Andes, Programa PNUD- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Abril 6 de 2005.

por el desarrollo son los sistemas territoriales de promoción competitiva, categoría que involucra al territorio, sus habitantes, su capital factorial y no factorial, las instituciones y el ensamble de todos los actores bajo un enfoque sistémico, activo e inteligente<sup>7</sup>.

Dentro de tal enfoque, lugar destacado tendrá también la forma cómo se organice el espacio geográfico, o, en otras palabras, la orientación que se asigne al ordenamiento territorial. Este último se constituye en un instrumento clave para el desarrollo socioeconómico, al permitir orientar la localización de la población, las actividades económicas y sus respectivas interrelaciones, a través de una organización político-administrativa equilibrada y sustentable.

Así como el ordenamiento territorial es un factor relevante al momento de planear el DEL, la descentralización facilita la construcción de procesos de desarrollo desde diversas perspectivas: clarifica las responsabilidades de cada nivel de gobierno, establece mecanismos de coordinación para la atención de áreas de gestión, permite una mayor eficiencia en la identificación de potencialidades para la formación de alianzas público – privadas y propicia conocimiento, compromiso e interés por parte de la ciudadanía frente a su propio desarrollo<sup>8</sup>.

En este orden de ideas, es válido aclarar que el desarrollo económico local, tal como lo entendemos hoy, es la expresión de un cambio profundo en la teoría económica sobre el territorio

---

7 El capital factorial hace alusión a los factores de producción tradicionales: la tierra, el trabajo y el capital. El capital no factorial se refiere a otros vectores que intervienen en el desarrollo, tales como el capital social, el capital cultural, el capital humano y el capital cívico. SABA, Andrea, “*Globalization and Flexibility: the Experience of Italian Industrial Districts*”, en

[www.luiss.it/seminario/wharton/abstracts/saba.pdf](http://www.luiss.it/seminario/wharton/abstracts/saba.pdf). Roma, 2004., Página Oficial de “Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli”.

8 PORRAS, Oswaldo Aharón, *op.cit.*

y en la teoría del desarrollo. El modelo imperante en las teorías del desarrollo regional de los sesentas y setentas, diseñado por un Estado central que lo reprodujo territorialmente, y basado en medidas de tipo fiscal y financiero, gasto en infraestructura desligado del entramado productivo, y desarrollo de empresas públicas con rentas monopólicas; debió ser modificado en virtud de su agotamiento y baja sustentabilidad, dando paso al modelo de desarrollo endógeno<sup>9</sup>.

En esencia, se trató de un renovación profunda en la concepción política, que pasó de una visión del desarrollo económico de arriba hacia abajo, a otra que lo asume como una construcción colectiva, es decir, de abajo hacia arriba. Se entendió así la inutilidad de abordar el DEL mediante la imposición de modelos de desarrollo desde el centro y se comprendió, en cambio, que sólo el gobernante local es capaz de interpretar realmente las necesidades de sus habitantes y de elaborar estrategias acordes a dichas necesidades; pues solo en lo local “la elaboración teórica se confronta con la vida para saber si sus postulados inciden válidamente o no en la modificación de las condiciones vitales de los asociados”<sup>10</sup>.

En síntesis, bajo esta perspectiva, el desarrollo de un territorio debe ser en buena medida el resultado de esfuerzos endógenos, entendidos como el despliegue de los capitales territoriales que permite la generación de ingreso y la reinversión local de los excedentes generados en el territorio. En una definición más detallada, hacemos referencia principalmente a cuatro planos en términos del desarrollo endógeno: el plano político, que se caracteriza por una creciente capacidad para tomar decisiones relevantes a las opciones de desarrollo territorial; el plano económico,

---

9 Asesoría de GONZALEZ, Hernando en la preparación del documento “Instrumentos de Desarrollo Económico Local: Orientaciones para Alcaldes y Gobernadores”. Bogotá D.C., agosto de 2005.

10 PINTO, Juan Alfredo (Coord. general), *op.cit.*, p.38.

que hace referencia a la apropiación y reinversión del excedente a fin de diversificar la economía del territorio; el plano científico-tecnológico, es decir, la capacidad interna del sistema para generar sus propios cambios e impulsos tecnológicos; y el plano cultural, como una suerte de matriz generadora de la identidad socioterritorial (ILPES)<sup>11</sup>.

Por otra parte, al lograr conjugar todos estos elementos, se busca generar dinámicas positivas en términos de capital social. Tal y como lo explica Baas:

El capital social tiene que ver con cohesión social, con identificación con las formas de gobierno, con expresiones culturales y comportamientos sociales que hacen a la sociedad más cohesiva, y más que una suma de individuos<sup>12</sup>.

Así, el capital social es causa y consecuencia del desarrollo económico local; el verdadero DEL sienta sus bases en aquellas interacciones humanas, en donde la confianza y las reglas de juego para los intercambios económicos, sociales y políticos son los protagonistas. Así mismo, asigna alta prioridad a los variados planos de la inclusión social, la convivencia, la educación, la equidad entre géneros y la responsabilidad ambiental, generando dinámicas de cohesión e identificación con el gobierno y fortaleciendo los lazos para la construcción de un escenario de riqueza en capital social.

Ahora bien, todos aquellos esfuerzos encaminados hacia la promoción del desarrollo económico local deben ir acompañados

---

11 GIL OSPINA, Armando, “Cadenas Productivas y Clústers en el Desarrollo Endógeno Regional”, en *Revista de Economía*. Boletín No 9, en [www.ucpr.edu.co](http://www.ucpr.edu.co). Página Oficial de la Universidad Católica Popular de Risaralda.

12 KLIKSBERG, Bernardo, “*Capital Social y Cultural: Claves Olvidadas del Desarrollo*” en [www.iadb.org/intal/publicaciones/kliksberg.pdf](http://www.iadb.org/intal/publicaciones/kliksberg.pdf). pp.9-10. Página oficial del Banco Interamericano de Desarrollo.

ñados de procesos de planificación estratégica. Esta se constituye como:

Una poderosa herramienta de diagnóstico, análisis, reflexión y toma de decisiones colectiva, en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro las organizaciones e instituciones, para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno y lograr el máximo de eficiencia y calidad de sus prestaciones<sup>13</sup>.

La planificación estratégica cobra importancia como un instrumento que permite comprender la complejidad del desarrollo económico local, e identificar los factores claves sobre los cuales se puede actuar para transformar la situación estudiada, contemplando tanto el contexto interno como el externo; permite además llegar a propósitos compartidos de desarrollo, con visión de largo plazo, que consigan la unión de esfuerzos entre los sectores público y privado, y las organizaciones sociales. En síntesis, la planificación estratégica se destaca por proveer herramientas para analizar y procesar adecuadamente los problemas, y como proceso sociopolítico que posibilita alcanzar acuerdos y pactos.

Sin duda, el mejor instrumento para plasmar tal proceso son los planes de desarrollo de departamentos y municipios. Estos deben obedecer a una visión integral, consistente y de largo plazo, en donde todas las acciones consignadas estén de alguna forma encaminadas hacia la consecución del proceso de desarrollo económico local que se persigue. Como se ha señalado, el DEL es el resultado de múltiples factores que no sólo pertenecen al ámbito económico y material, y que por el con-

---

13 FRIEDMANN, Reinhard, *El Estado Lean. Reingeniería Total de la Gestión Pública. Hacia una Administración Pública Empresarial y Atlética*, Santiago de Chile, Fundación Konrad Adenauer, abril de 2004, pp.183-184.

trario, son en su mayoría intangibles o guardan relación con otros aspectos del desarrollo humano; tales como la participación ciudadana, la cultura, la educación, el territorio, entre otros. Por todo lo anterior, se requiere de una perspectiva de planeación estratégica y del mejor herramiental disponible para la prospectiva, a fin de alcanzar una eficaz y trascendente gestión territorial.

A modo de conclusión, lo que afirma Meyer-Staner al respecto.

Una iniciativa exitosa de desarrollo económico local se cimenta tanto en la motivación de individuos para ejecutar proyectos, como en la voluntad y habilidad de muchos de ellos para formular una visión compartida que guíe los proyectos (...) Proponer proyectos cuyos actores locales no los consideran plausibles, no tiene ningún sentido. Tampoco tiene sentido proponer proyectos en los que se involucra a actores que no se imaginan a ellos mismos trabajando juntos. Por tanto, se debe obtener no solamente un diagnóstico de las potencialidades económicas y sus retos, sino que además, una idea clara sobre la capacidad, motivación y espíritu cooperativo de los actores claves<sup>14</sup>.

---

14 MEYER-STAMER, Jörg, “*Participatory Appraisal of Competitive Advantage (PACA): Impulsando Iniciativas para el Desarrollo Económico Local*”. Enero de 2003, p.3., en [www.mesopartner.com/publications/mp-wp1\\_PACA-espanol.pdf](http://www.mesopartner.com/publications/mp-wp1_PACA-espanol.pdf). Página Web de Mesopartner, Consultora Especializada en Desarrollo Económico Local.



---

## **EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL: LA BRECHA ENTRE LA BASE LEGAL Y LA APLICACIÓN PRÁCTICA**

---

Una vez entendido el desarrollo económico local desde sus diversas aproximaciones, es pertinente revisar la consistencia que tiene el modelo de descentralización actual, respecto al marco conceptual que dibujamos. Como se estudiará, la base legal es amplia en la asignación de competencias para alcaldes y gobernadores pretendiendo solucionar el problema del desarrollo local; sin embargo, el modelo en esencia no concibe la autonomía de los entes territoriales bajo el enfoque del desarrollo endógeno y en este sentido, contradice el listado de competencias que postula en la normatividad.

Como se puede observar en los cuadros anexados, existe todo un marco legal que atribuye responsabilidades a los municipios y departamentos en la promoción del desarrollo económico local. Una mirada general, permite verificar que la propia Constitución, así como la Ley 715 de 2001, Ley 101 de 1993, Ley 160 de 1994, La ley 607 de 2000 y el Decreto 3199 de 2002, entre otros, asignan a las entidades diversas competencias en materia de desarrollo.

Sin embargo, el modelo de descentralización no clarifica en su aplicación las responsabilidades de cada nivel de gobierno,

ni establece mecanismos de coordinación para la atención de áreas de gestión, como se desearía teóricamente. En otras palabras, existe una brecha importante entre la base legal y la aplicación práctica del desarrollo económico local, ya que muchas de las funciones asignadas no se están desempeñando, o son asumidas por otras instancias. Se observa, por ejemplo, que en la mayoría de los municipios no se promueven las asociaciones y alianzas estratégicas en el ámbito del desarrollo empresarial, ya sea porque el sector no tiene recursos específicos asignados, o porque son entidades privadas las que se encargan del tema. Generalmente esta competencia sólo es ejercida por las ciudades capitales que, en contraste, tienen mayores posibilidades en términos de ingreso.

En cuanto a los departamentos, se depende en varias ocasiones de la existencia de una secretaría que se ocupe del tema en particular, o la competencia es ejercida por la Nación que dispone de mayores recursos para el sector. Al igual que los municipios, algunas competencias, como la asesoría técnica a los municipios y las comunidades en temas de desarrollo empresarial, se dejan a instancias privadas, como las cámaras de comercio, y a otras entidades de carácter privado o mixto<sup>15</sup>.

No obstante, el problema no radica únicamente en el incumplimiento de la competencia, o en que otras instancias ejerzan tales responsabilidades. Más allá de este fenómeno, existen inconsistencias en la estructura de ingresos y gastos del modelo que restringen la autonomía de las entidades territoriales y limitan su poder de decisión sobre su propio desarrollo económico local. Tomando la tesis de David Soto, la política de descentralización en Colombia ha estado determinada por principios básicos del centralismo: “En nombre de la supremacía

---

15 Ver cuadros 1, 2, 3 y 4 en Anexos.

del Estado, e invocando la igualdad en el territorio, se subordina la autonomía a la unidad”<sup>16</sup>.

El mismo autor, a partir del análisis de la Ley 60 de 1993, la Ley 715 de 2001 y las sentencias emitidas de la Corte Constitucional sobre las dos normas mencionadas, explica cómo la política de descentralización en Colombia reivindica los principios más puros del centralismo: la homogeneidad, entendida como imposición de un marco jurídico y de una estructura administrativa únicas para todo el territorio; y el ejercicio tutelar aplicado por el Estado central, en donde se ejerce el poder en nombre de territorios cuya capacidad administrativa y de gestión no se les reconoce.

Por ejemplo, las leyes referidas definen de manera discrecional las prioridades de la inversión social en Colombia y califican la idoneidad de la entidad territorial para ejercer sus competencias, así como los criterios de la distribución: 60% para educación, 20% para salud y 20% para salud y/o educación en la Ley 60; y 58.5% del total de los recursos del Sistema General de Participaciones para educación, 24.5% para salud y 17% para propósito general en la Ley 715 (vigente actualmente)<sup>17</sup>.

En síntesis, se puede decir que la “distribución en porcentajes de recursos por sectores convierte a las entidades territoriales en simples agentes de policía y vulnera sensiblemente la autonomía”<sup>18</sup>. Bajo este esquema, las autoridades locales ven restringido su poder de decisión y se ven avocadas a ejecutar recursos cuyo destino ya ha sido predeterminado, situación que contradice uno de los elementos más enriquecedores del desarrollo económico territorial, a saber, la expresión local de

---

16 SOTO, David, “La descentralización en Colombia: Centralismo o autonomía”, en Opera, Bogotá, 2003-2004, Universidad Externado de Colombia, p.133.

17 *Ibíd.*, p.142.

18 *Ibíd.*

preferencias. Como se explicó en el marco teórico, el gobernante municipal y/o departamental es quien mejor puede interpretar las necesidades de sus habitantes y elaborar estrategias de inversión que sean acordes a dichas necesidades, por tal razón, el DEL es fuente y resultado de la creciente capacidad de las autoridades locales para tomar decisiones relevantes sobre el desarrollo económico de su región.

Por otro lado, en lo referente a la capacidad fiscal de los diferentes entes territoriales, la Constitución de 1991 mantuvo las restricciones para crear o modificar impuestos por parte de los departamentos o municipios. En otras palabras, se mantuvo el mismo sistema de tributación regional mediante la imposición de un esquema homogéneo para todo el territorio nacional y se limitó una vez más la capacidad de los gobiernos nacionales para conseguir recursos propios. Como muestra el gráfico 1 (en Anexos), la descentralización no representó cambios importantes en este ámbito: en 1984 los ingresos tributarios subnacionales correspondieron al 27% del total de ingresos tributarios y el 73% fue recaudado por el Gobierno Nacional. Situación similar se observa en el año 2000, en donde los ingresos tributarios de los entes territoriales representaron el 26% y los nacionales el 74%<sup>19</sup>.

La estructura tributaria, determinada por el Legislativo para el total de la Nación, tampoco deja un amplio margen de maniobra que favorezca la auto-sostenibilidad de los municipios y en consecuencia, su desarrollo. La Nación tiene a la cabeza impuestos elásticos en términos de elasticidad-ingreso, tales como el de la renta, el IVA y los aranceles y aduanas, entre otros. En contraste, los departamentos y municipios *pequeños*

---

19 Gráfico y cifras tomados de BONET, Jaime, “Descentralización fiscal y disparidades en el ingreso regional: la experiencia colombiana”, en *Serie Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, No. 49, Noviembre de 2004, en <http://www.banrep.gov.co/docum/Pdf-econom-region/Documentos/DTSER-49.pdf>

recaudan impuestos inelásticos como los del ocio, la sobretasa a la gasolina, la circulación y el tránsito, los impuestos de industria y comercio y el predial, entre otros, teniendo una restricción notable en términos de ingreso e presupuesto de inversión.

Frente a esta situación, los estudios hablan de un desequilibrio vertical y horizontal en Colombia. El primero hace referencia a las grandes diferencias que existen entre Nación-departamento y municipio en cuanto a ingresos tributarios (los gobiernos nacionales tienen una participación del 76% y los subnacionales del 26%). El segundo desequilibrio, se refiere a que no todos los municipios tienen las mismas posibilidades en materia de ingresos tributarios, diferencia notable si se observa la situación de las ciudades capitales o la de los municipios netamente fluviales, que no obtienen ingresos por rodamiento, entre muchos ejemplos.

Aunque uno de los instrumentos para superar estas desigualdades haya sido el sistema de transferencias de la Nación a los entes descentralizados, el mecanismo a su vez ha generado procesos de dependencia. En Colombia, casi el 70% de los municipios depende en un 85% de las transferencias. Otras cifras muestran que los ingresos propios de los departamentos pasaron del 97% de sus gastos en 1984, al 45% en 2000; algo similar le sucedió a los municipios, cuyos recaudos propios fueron el 76% de sus gastos de 1984 y pasaron a ser el 44% en el 2000<sup>20</sup>.

En síntesis, el modelo presenta fallas desde la perspectiva del desarrollo endógeno. Las autoridades locales carecen del poder de decisión necesario en las opciones de inversión en su región y tienen fuertes limitaciones en la definición y genera-

---

20 *Ibíd.*, p.22.

ción de ingresos propios. En este orden de ideas, no se hacen presentes dos de los planos que señalamos en el marco teórico: el plano político, que se caracteriza por una creciente capacidad para tomar decisiones relevantes a las opciones de desarrollo territorial, y el plano económico, que hace referencia a la apropiación y reinversión del excedente a fin de diversificar la economía del territorio.

Por otro lado, frente a estas restricciones, los alcaldes y gobernadores no están asumiendo las competencias asignadas por ley en el sector, lo cual profundiza aún más las dificultades en términos de recursos y sostenibilidad de las entidades territoriales. En la práctica se crea un círculo vicioso en donde no se invierten montos importantes en la promoción del desarrollo y en consecuencia, no se generan recursos propios por medio de una dinámica productiva local. Esto a la vez, acentúa la dependencia hacia el Gobierno Nacional, reduciendo aún más la autonomía de las entidades territoriales y dejando un estrecho margen de maniobra para la inversión en desarrollo económico local.

Por tal razón creemos que el modelo de desarrollo de descentralización centralista y asistencialista vigente en el país es una de las causas más importantes para que se presente este fenómeno. En resumen, se ha acostumbrado a los territorios a esperar las soluciones desde el gobierno central, volcando la iniciativa de los líderes locales hacia el estancamiento y la pereza, limitando su poder de decisión sobre el destino de su región. Es por ello que creemos pertinente la renovación del esquema actual bajo la orientación de los principios del desarrollo económico local. El DEL promueve los esfuerzos endógenos de las entidades territoriales, el desarrollo desplegado de abajo hacia arriba, la iniciativa en contraste con la imposición y la diferencia en contraste con la homogenización del territorio.

No obstante, somos conscientes de las enormes dificultades y los grandes obstáculos que tiene que enfrentar una reforma de tal magnitud, no sólo a nivel institucional y legal, sino dentro de la visión política de los dirigentes en el país. Por tal razón, confiamos más en un cambio organizacional y de aprendizaje institucional, forjado desde abajo mediante el ejercicio de algunos instrumentos de desarrollo económico local, que pueden ser aplicados por los diferentes alcaldes y gobernadores en sus regiones y para sus necesidades. Es claro que las funciones, competencias o normas por si solas no producen el cambio; en muchos casos el problema es la falta de reglamentaciones, de desarrollos sobre el cómo, quiénes y con qué recursos implementar o ejecutar las competencias asignadas por ley.

Las autoridades locales entonces, deben también evolucionar en su visión sobre el DEL y entender la importancia del tema dentro de la gestión territorial. Como hemos dicho, el tema llega a ser prioridad en muy pocas regiones del país y es tratado más bien como un asunto marginal en el ámbito político y en la gestión territorial. Además de las razones mencionadas del modelo de descentralización, es pertinente señalar que existen otras explicaciones para que se presente este fenómeno.

En primer lugar, persiste una visión errada con respecto a lo local. Se tiene la idea de que las políticas públicas se circunscriben al circuito municipal y de los votantes, y que en ese sentido, no hay por qué salirse de este perímetro para buscar soluciones o asumir las dificultades conjuntamente. En otras palabras, se abordan los problemas desde una perspectiva individual o de grupo de interés y en consecuencia, se produce una visión heterodireccional y no convergente que inhibe la planeación estratégica del territorio. Lo local en términos de DEL va más allá de este límite y adquiere un matiz supramunicipal en donde los gobiernos vecinos y en general, los sistemas producti-

vos de toda la región definen realmente cómo se debe avanzar en términos del desarrollo económico local. Esta perspectiva permite además superar las dificultades financieras y administrativas, particularmente de los municipios de menor tamaño, quienes tienen mayores dificultades en la gestión territorial y una mayor dependencia de las transferencias del gobierno central.

En segundo lugar, existe la tendencia a abordar el DEL como un propósito desagregado de otras funciones públicas de los gobiernos regionales, tales como la salud, la educación y en general, la inversión social. Como se explicó en el marco conceptual, el desarrollo económico local es el resultado de múltiples factores que no sólo pertenecen al ámbito económico y material, y que por el contrario, son en su mayoría intangibles o guardan relación con otros aspectos del desarrollo humano.

Es así como el enfoque sistémico al que hemos hecho referencia muestra cómo los procesos DEL se pueden propiciar desde las diferentes políticas que formulan los gobiernos locales, estén estas circunscritas en el ámbito económico o en el social. Bajo esta perspectiva, por ejemplo, una política dirigida hacia las madres cabeza de familia, podría evolucionar desde la ayuda tradicional de tipo asistencialista, hacia la generación de una actividad productiva en donde ellas se constituyan en actores principales del proceso y generen dinámicas de desarrollo económico local. Se logran así mayores progresos en la generación de ingresos propios y al mismo tiempo, se presentan avances importantes en la política de bienestar social.

Lamentablemente, en el promedio del discurso político se siguen manejando bifurcaciones conceptuales donde se requieren convergencias. Política económica versus política social, y tarea gubernamental versus actuación de los particulares son dualismos políticos anacrónicos. Por ello los mandatarios en los territorios deben además cumplir una función pedagógica

para explicar el sentido del desarrollo como tarea público-privada, como expresión de la articulación entre lo económico y lo social. DEL sólo es posible si hay vertebración social de la política económica y vertebración económica de la política social<sup>21</sup>.

En tercer lugar, se puede afirmar que existe una ecuación errada en materia de desarrollo; a veces se admite el carácter subjetivo y cualitativo del concepto, pero se busca alcanzarlo básicamente a través de acciones que producen una materialidad exclusivamente física y aún, primitiva. Sergio Boisier, en su texto *“El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial”*, nos sugiere que el núcleo del proceso que provoca crecimiento y desarrollo en el territorio es la interacción entre conocimiento científico, consenso social y poder político colectivo. Boisier nos muestra cómo el desarrollo se confunde con la provisión de servicios materiales (más casas, escuelas, cultivos, etc.), y rara vez se admite que lo interesante es cambiar y mejorar las situaciones y los procesos<sup>22</sup>.

En cuarto lugar, la participación ciudadana consagrada constitucionalmente, a menudo se bloquea por la dinámica inclusión-exclusión. Por razones relacionadas con el atraso político, la situación de violencia, el marginamiento social y el lento desarrollo de ciudadanía, no se materializa la inclusión como posibilidad real de acceder al ejercicio de los derechos de participación y de asumir compromisos. DEL es ante todo participación activa y muchas veces, por los problemas mencionados

---

21 PINTO, Juan Alfredo, *Fractuales*, Bogotá, CINSET y Fundación Konrad Adenauer, 2001.

22 Grupo de Estudios Regionales Universidad Del Rosario, II Encuentro Nacional de Profesiones Internacionales: *“La Internacionalización de las Regiones Colombianas”*, Bogotá, Agosto 13, 14 y 15 de 2003,

[http://www.urosario.edu.co/FASE1/ciencia\\_politica/documentos/facultades/Politica\\_Gobierno/cepi\\_desarr\\_regio.pdf](http://www.urosario.edu.co/FASE1/ciencia_politica/documentos/facultades/Politica_Gobierno/cepi_desarr_regio.pdf). Página oficial de la Universidad del Rosario.

dos, ciudadanos colombianos padecen lo que el expresidente del Banco Mundial, Wolfensohn llama “la inadecuación de capacidades para cumplir obligaciones, el riesgo de relegación a sobrevivir del asistencialismo y la estigmatización”<sup>23</sup>. Se impone por lo tanto un ejercicio continuo de formación cultural ciudadana y el refuerzo de redes sociales, hasta encontrar como conducta general la responsabilidad de participar activamente en la comunidad y su desarrollo, de asumir responsabilidades en la creación de la seguridad social y en la vida económica del municipio.

En quinto lugar, y en relación con el anterior, la construcción de lo público no involucra aún suficientemente al sector privado, a los grupos intermedios de la sociedad y en particular, a las micro, pequeñas y medianas empresas. Algunas veces esto sucede por una estrecha visión de los gobernantes y líderes políticos locales; otras veces, por la debilidad misma del tejido empresarial o por la baja conciencia del propio empresariado menor, frente a sus responsabilidades públicas. Las redes ciudadanas y los grupos sociales que podrían incidir y gravitar sobre la economía, tales como los consorcios, las asociaciones productivas, los distritos industriales, las cooperativas de productores y las ligas de consumidores, son todavía muy débiles en el nivel local<sup>24</sup>.

Por último, como se mencionó anteriormente, las iniciativas locales en términos de desarrollo endógeno no ocupan un papel protagónico en las entidades territoriales. La encuesta realizada por el Departamento Nacional de Planeación en el año 2002 a distintos actores departamentales destaca que “aún subsiste la idea de que la única forma de adelantar

---

23 Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), Memoria General XX, Asamblea Anual, Guatemala, 2004, p.9.

24 Entrevista con PINTO, Juan Alfredo, Presidente Nacional de la Asociación Colombiana de Pequeños Industriales (ACOPI), Bogotá, agosto de 2005.

emprendimientos económicos es a través de incentivos externos, valorando poco la capacidad de la iniciativa local”<sup>25</sup>.

Por todo lo anterior, creemos pertinente señalar algunos instrumentos para promover de abajo hacia arriba, el desarrollo económico local en forma integral y consistente. Con este trabajo no sólo queremos poner al alcance de gobernadores y alcaldes una caja de herramientas que les permita renovar de manera eficiente su gestión territorial y adelantar procesos que mejoren el bienestar y forjen municipios incluyentes y competitivos. También queremos propiciar el cambio institucional necesario para que la descentralización en Colombia se promueva bajo el enfoque DEL y permita una mejor vertebración de lo local y lo nacional.

---

25 Grupo de Estudios Regionales Universidad Del Rosario, II Encuentro Nacional de Profesiones Internacionales, *op.cit.*.

## **INSTRUMENTOS PARA PROMOVER EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL**

La edificación de alternativas para el desarrollo de los territorios guarda estrecha relación con el tipo de economía, el grado de participación ciudadana y los recursos con que se cuente, entre otros factores. Por ello es importante anotar que no es suficiente incorporar cuento instrumento exista, sino saber cuál es pertinente para la entidad territorial que se gobierna, en qué momento se debe aplicar y cómo se implementa y articula<sup>26</sup>. Cada instrumento debe ser empleado conforme a las condiciones del municipio o departamento y de acuerdo a los criterios de gestión pública de los diferentes alcaldes y gobernadores del país.

Habiendo hecho esta aclaración, he aquí algunas iniciativas que pueden emprenderse para promover el desarrollo económico local. Los instrumentos aquí descritos serán explicados de manera breve y concisa y pueden ser ampliados mediante la consulta de la bibliografía especializada en el tema que recomendaremos a lo largo del trabajo.

---

26 ACOSTA PUERTAS, Jaime, *Ciudades y Departamentos ante el Desarrollo y la Competitividad en la Sociedad del Conocimiento. Experiencias de Colombia, Cataluña, Barcelona y Porto*

## 1. Asociatividad entre municipios

La lógica de fortalecer la asociatividad entre municipios de un mismo territorio, o entre aquellos que tienen características comunes, reside básicamente en tres factores: las sinergias que pueden surgir del proceso; la unión de recursos y esfuerzos; la reducción de costos de transacción, y de otro tipo, que se obtiene con este mecanismo. La asociatividad constituye una valiosa herramienta para lograr una gestión más adecuada, eficiente y con mayor cobertura, ya que se atienden colectivamente problemas comunes, se alcanza un nivel óptimo de utilización de capacidades en bienes públicos y en infraestructura, y se logran economías de escala. Esta herramienta adquiere mayor importancia en municipios de menor tamaño y con escasos ingresos propios, los cuales tienen generalmente mayores dificultades en la gestión territorial.

Ahora bien, la asociatividad entre municipios trae consigo grandes compromisos. El proceso exige:

La superación del nivel local de los dirigentes municipales, un cambio de mentalidad de los funcionarios gubernamentales, un mayor compromiso de parte del sector privado, una mayor participación comunitaria en la toma de decisiones y una racional asignación de recursos, basada en una real coordinación interinstitucional, departamental, regional y municipal, que desmonte los esquemas paternalistas y comprometa activamente la participación de los dirigentes regionales<sup>27</sup>.

En cuanto a su estructura organizacional, es importante aclarar que las asociaciones no generan una nueva entidad territo-

---

*Alegre. Una propuesta para la gestión de los mandatarios y la sociedad*, Dirección de Desarrollo Territorial-Departamento Nacional de Planeación y Programa Andino de Competitividad-Corporación Andina de Fomento, Bogotá, junio de 2004, p.9.

<sup>27</sup> *La asociación de municipios* en <http://www.gobant.gov.co/organismos/sparticipacion/docu16.htm>. Página oficial de la Gobernación de Antioquia.

rial intermedia entre el Departamento y el municipio, sino una organización de carácter administrativo cuyo interés es el desarrollo regional. Por otro lado, pueden tener uno o varios fines de interés público, los cuales serán señalados en los términos estipulados en el contrato de asociación, en donde además se acordarán los aportes de cada asociado, la representación en los organismos de dirección y ejecución (Asamblea General de Asociados, Junta Directiva y Dirección Ejecutiva) y los derechos y obligaciones de cada participante en las distintas fases de la asociación (estudios, ejecución de obras y compra de equipos, organización y prestación de los servicios, actividades de gestión y administración)<sup>28</sup>.

Por último, a los acuerdos del desarrollo económico local, las asociaciones de municipios son un instrumento fundamental para superar algunos de los obstáculos que se presentan en la gestión territorial, tales como la falta de una visión compartida por los actores locales, la carencia de recursos técnicos, el difícil acceso a fuentes financieras, la infraestructura deficiente o inadecuada, el aislamiento de los servicios y de los programas nacionales, entre otros<sup>29</sup>. Es una forma de aunar esfuerzos y recursos, emprendiendo acciones conjuntas para alcanzar la competitividad, la equidad, la sostenibilidad y el bienestar de los diferentes municipios en el país.

En el análisis de las mejores prácticas en la gestión territorial, las asociaciones entre municipios han mostrado especial eficacia en áreas tales como: la adquisición y operación de equipo para expansión y mantenimiento de caminos veredales, la articulación y eslabonamiento de la oferta productiva, la construcción de infraestructura de servicios públicos, la racionalización

---

28 *Ibid.*

29 PNUD, *Las Agencias de Desarrollo Económico Local. Un Instrumento de Cooperación Internacional para el Desarrollo Humano, la Democratización de las Economías y la Reducción de la Pobreza*, Bogotá, 2002, p.18.

y moderna operación de plantas de faenado y obtención de proteína animal, el manejo ambiental de residuos (rellenos sanitarios, tratamiento de efluentes), la recuperación de cuencas y la protección de reservas naturales.

## 2. Creación de Agencias de Desarrollo Económico Local (ADEL)

Una Agencia de Desarrollo Económico Local es una instancia intermedia y de enlace entre instituciones-productores-territorio y ambiente externo. Es un convenio legal entre las principales instituciones públicas y privadas con el fin de maximizar el potencial económico endógeno y la ventaja competitiva de un territorio, utilizando los recursos naturales, humanos e instituciones locales. Ofrece un instrumento de gobernabilidad flexible y participativo que ha sido ampliamente experimentado alrededor del mundo e impulsado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para reducir la pobreza<sup>30</sup>.

En cuanto a su estructura organizacional, son asociaciones sin ánimo de lucro que gozan de autonomía propia, jurídica y operativa. Son reconocidas legalmente en el ámbito del derecho privado, mediante una forma jurídica que permite la participación de los actores locales, tanto públicos (administraciones locales, instituciones descentralizadas del Estado, servicios) como privados (cooperativas, cámaras de comercio, sindicatos, asociaciones de productores, bancos). Así, las ADEL son sujeto contractual y administrativo; por un lado, pueden acceder de forma autónoma a las fuentes financieras, a contratos de suministros y servicios, y a programas nacionales e internacionales; por el

---

30 *Ibíd.*, p. 5.

otro, pueden ejecutar proyectos y prestar servicios de manera fluida y no burocrática<sup>31</sup>.

El fin esencial de una ADEL consiste en generar oportunidades laborales, en crear y sostener pequeñas y medianas empresas en los diferentes sectores productivos, en mejorar el contexto y las perspectivas económicas del territorio donde opera, y en reunir los actores locales para elaborar de forma coordinada e integral las líneas estratégicas del desarrollo económico local<sup>32</sup>. Finalmente, las Agencias estimulan la integración y la coordinación de las instituciones y asociaciones en uno o varios municipios sobre la base de una visión compartida del desarrollo económico territorial, promueven a la PYME, a las cadenas y minicadenas productivas subregionales o departamentales, establecen y operan el sistema de coordinación de servicios públicos y privados capaces de sostener el desarrollo territorial<sup>33</sup>.

La experiencia del Proyecto PNUD-ACOPI con cooperación italiana, consistente en el establecimiento de Agencias de Desarrollo Económico Local en Nariño, Valle, Antioquia y Santander y arroja hasta el presente resultados positivos, generando un manifiesto interés en otras regiones; lo cual a su vez produjo la ampliación de la cobertura del Programa a otras zonas del país donde actualmente se formulan iniciativas en este frente. Es necesario dejar en claro que el buen suceso de una ADEL supone contribuciones económicas ciertas de parte de los sectores público y privado, siendo deseable que la función cree el órgano, esto es, que la animación de los sectores productivos, del empresariado y de la dirigencia pública local marque la

---

31 En general, reúnen en un solo conjunto servicios tradicionalmente separados: servicios financieros, de asistencia técnica, de formación de potenciales empresariales, y servicios territoriales como el marketing y el soporte empresarial. En *Ibíd.*, p.22.

32 *Ibíd.*

33 PINTO, Juan Alfredo, *Por una Economía Social y Ecológica de Mercado en Colombia*, Fundación Konrad Adenauer, Bogotá, mayo de 2005, p. 123.

tendencia colectiva dentro de la cual surja la Agencia de Desarrollo Económico Local.

### 3. Sistemas productivos territoriales

Los sistemas productivos territoriales son estructuras organizadas en red que permiten crear cadenas de valor territorial, al articular o integrar el crecimiento sectorial con el entorno territorial. Estos encadenamientos productivos empiezan a ser considerados en Colombia como una estrategia necesaria para lograr una mayor productividad, para generar mayor rentabilidad en las empresas y para obtener las economías de escala que alcanzan los grandes conglomerados<sup>34</sup>.

Dentro de esta categoría, se encuentran principalmente los mecanismos de asociatividad empresarial, los conglomerados de oferta tipo *cluster* y distrito industrial, y las minicadenas socio-productivas.

#### a) Asociatividad empresarial

Se entiende por asociatividad el conjunto de variados mecanismos de cooperación entre empresas pequeñas y medianas, en donde cada empresa participante, manteniendo su independencia jurídica y la autonomía en su gestión, se vincula voluntariamente a una estrategia colectiva para la búsqueda de un objetivo común<sup>35</sup>.

Las PYMES en diferentes países, durante diversas etapas históricas y bajo modalidades muy variadas, han practicado

---

34 GONZALEZ, Hernando, documento de preparación para la presentación *Políticas, Instrumentos y Perspectivas del Desarrollo Económico Local en Colombia*, Presentado en el Programa Internacional de Gerencia en Desarrollo Económico Local y Mercadeo Territorial, Bogotá, Universidad Los Andes, Programa PNUD- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, abril 2005.

35 Documentos ACOPA.

la asociatividad, no sólo como una respuesta a determinadas amenazas sino fundamentalmente como una estrategia para la superación de obstáculos a la competitividad. Son particularmente renombrados los casos de la denominada tercera Italia (Región Emilia Romagna), las experiencias alemanas y los muy variados ejemplos de cooperativismo empresarial.

La asociatividad en América Latina y en Colombia se practica en diversas formas organizacionales, entre otras, los grupos PRODES (Programas de Desarrollo Estratégico Sectorial de ACOPI), los consorcios, las cooperativas empresariales, las urbanizaciones y parques empresariales, las empresas integradoras (denominación originada en México), los proyectos de fomento PROFOS (de Chile) y las alianzas cooperativas entre empresas (BID-FOMIN). Estos instrumentos vienen a ser redes verticales u horizontales, cuya pertinencia debe ser elegida por el tejido empresarial PYME en cada caso.

Los mecanismos asociativos entre empresas PYME elevan su capacidad negociadora, favorecen economías de escala, permiten aprovechar demandas de grandes series en los mercados nacional e internacional, racionalizan etapas de la producción, posibilitan la utilización plena de capacidades instaladas y estimulan la complementación entre las empresas y entre los eslabones de las grandes cadenas productivas.

Por ello, la asociatividad ha tomado notable fuerza en el estrato PYME: la necesidad de diseñar y adelantar estrategias colectivas pasa a ser no solamente una posibilidad de desarrollar ventajas competitivas individuales y conjuntas, sino que puede llegar a constituir un requisito básico de sobrevivencia para la PYME. Incluso algunas de las estrategias individuales tendrán éxito en la medida que ellas sean complementadas con estrategias colectivas<sup>36</sup>.

---

36 *Ibid.*

Por último, al entender el DEL como una tarea público-privada, la asociatividad empresarial es objeto de la política pública y a la vez, instrumento de ella. El desarrollo de más de ochenta estructuras asociativas en la PYME colombiana ha sido posible gracias a la valiosa tarea de los empresarios, pero también, es el resultado de un esfuerzo institucional donde han tomado parte organismos como el SENA, Colciencias, el FOMIPYME, agencias internacionales como el BID-FOMIN, y estructuras de cooperación como la Fundación Konrad-Adenauer.

Recientemente, las formas asociativas PYME y, en particular los PRODES, han recibido estímulos de gobiernos locales y de las estructuras regionales de coordinación de las políticas públicas que forman parte del Sistema Nacional de Promoción de la PYME, gracias a lo cual se está gestando una segunda generación de formas asociativas que ha de ser fortalecida y consolidada por los gobiernos de los entes territoriales, en conjunto con el empresariado y las instituciones de apoyo<sup>37</sup>.

b) Conglomerados de Oferta

-Clusters: De forma general, la cadena productiva está dada por las distintas etapas que intervienen en un ramo de la producción de bienes (materias primas, manufactura, distribución y comercialización); tiene una dimensión sectorial y puede constituirse como fase previa a la conformación de un *cluster*. Este último, es una agregación territorial un tanto más compleja pues integra productores, sociedad, gobierno y academia. Como lo anota Jaime Acosta, el cluster

---

37 ACOPI, Documentos Foro sobre Asociatividad, 52º Congreso Nacional de la PYME, Bogotá, junio de 2005.

Requiere de un tejido social más avanzado en sus condiciones inmateriales: educación, cultura, capacidad del factor humano para suscitar innovaciones de distinto tipo, instituciones más desarrolladas, cultura empresarial más cimentada, entre otros<sup>38</sup>.

En Colombia, los *clusters* están en fase de germinación, sin embargo, se constata la disposición de actores públicos y privados para propiciar o impulsar procesos de este tipo en ciudades y regiones, con mayor avance en los diferentes sectores sociales y en el tejido empresarial e institucional.

-*Distritos industriales*: El estudio sobre el éxito alcanzado por agregaciones territoriales de pequeñas y medianas empresas, condujo a un relanzamiento de conceptos tales como, redes industriales, cooperación entre firmas (Camagni, 1993), concentración geográfica y los denominados distritos industriales. Probablemente la expresión más avanzada del desarrollo económico local es Italia, considerado como modelo en la promoción de la PYME a nivel mundial.

El distrito industrial opera dentro del marco de los sistemas territoriales de promoción competitiva. El sistema no es sólo una cadena de valor, es todo un ensamblaje de tipo social, el cual permite que el gasto en el mejoramiento competitivo de la empresa se traslade al menos parcialmente al proceso de competitividad de un territorio. Involucra el apoyo institucional, el capital humano disponible en el territorio, las organizaciones empresariales, la cultura productiva intergeneracional y la estructura de soporte en innovación, desarrollo tecnológico e investigación<sup>39</sup>.

---

38 ACOSTA PUERTAS, Jaime, *op.cit.*, p.11.

39 Documentos ACOPI.

En una definición más concreta, el distrito industrial es un conjunto de empresas que articula uno o varios núcleos sectoriales de producciones especializadas, y representa un conglomerado de economías externas (a la empresa pero dentro del distrito) que pueden esquematizarse así:

- Difusión de la capacidad emprendedora y el Know How.
- Continuidad de Invenciones e Innovaciones.
- Desarrollo del Comercio y del Transporte.
- Ampliación del mercado del trabajo especializado.
- Atracción de nuevas capacidades emprendedoras.

Aunque en Colombia no podemos hablar de ejemplos típicos de distrito industrial, en concentraciones productivas localizadas en municipios con vigorosas estructuras institucionales, académicas y de fomento productivo (ciudades de Antioquia, Valle, Cundinamarca y Santander) se ha formulado la posibilidad que tales agregados productivos territoriales adopten la forma del distrito industrial<sup>40</sup>.

-*Minicadenas socio-productivas*: son unidades de desarrollo que se conforman a partir de actividades económicas complementarias (agricultura-industria-comercialización), realizadas por unidades de menor tamaño (minifundios, talleres artesanales, familiempresas, microempresas, PYMES) y regularmente son expresión de una vocación productiva regional. Su promoción integral busca incrementos en la productividad y en la competitividad, para proporcionar a la población involucrada alternativas y oportunidades para mejorar su nivel de ingresos y su calidad de vida<sup>41</sup>.

---

40 Documentos ACOPÍ.

41 PINTO, Juan Alfredo (coord. general), *op.cit* (2002), p.41.

A continuación, señalaremos algunos criterios para seleccionar e identificar este tipo de encadenamientos productivos<sup>42</sup>:

- a. Alta composición de pequeñas unidades productivas.
- b. Responder a una vocación regional.
- c. Conformación por empresas de acumulación y proyección económica, nacional y de ser posible, internacional.
- d. Abarcar por lo menos una etapa de manufactura o artesanía.
- e. Contener ingredientes de innovación en algún componente de la cadena.
- f. Poseer bajos componentes importados.
- g. Aprovechamiento de los factores de producción regionales.
- h. Constituirse como una alternativa para los programas de sustitución de cultivos o empleo regional.
- i. Posibilidad de comercializar los productos.
- j. Mínima infraestructura básica.

La política de fomento a las minicadenas productivas a partir de la experiencia adelantada en nuestro país hasta el presente -180 minicadenas identificadas y 45 proyectos para su desarrollo- debe comprender los siguientes elementos en opinión de los expertos<sup>43</sup>:

- Intervención técnica para lograr mayor productividad y mejoras en la articulación de los eslabones agricultura-manufactura y manufactura-comercialización.

---

42 *Ibid.*, p.40.

43 Ministerio de Desarrollo Económico, *Cincuenta Minicadenas Productivas para la Construcción de la Paz*, Bogotá, Marzo de 2000, p.9.

- Asistencia técnica integral.
- Innovación e implementación de paquetes tecnológicos.
- Financiamiento y garantía crediticia.
- Adecuación y transferencia de tecnologías ambientalmente sanas (producción más limpia).
- Formación de capital humano.
- Estrategia de comercialización.

Por último, vale la pena mencionar que la organización de cualquier minicadena requiere de una presencia institucional fuerte, que dé el apoyo suficiente al proceso de integración y que facilite los procesos inherentes a la edificación de la cadena, tales como el cambio y la falta de confianza entre el empresariado involucrado. La coordinación y el soporte institucional son claves para el éxito de este instrumento.

#### 4. Agendas territoriales de competitividad

Ligadas estrechamente a los Planes de Exportación y a los Acuerdos de Competitividad, surgieron durante el último lustro prospectos regionales para la promoción competitiva. Sin embargo, ha sido dentro del marco de la política comercial y en torno a las negociaciones comerciales del tratado de libre comercio con los Estados Unidos y del acuerdo CAN-MERCOSUR, donde se ha hecho patente la necesidad de estructurar una Agenda Interna para la Competitividad, “un prospecto nacional compartido que asegure el balance y la ligazón entre comercio y desarrollo, entre las políticas comercial y productiva, entre los mercados internacionales y el mercado doméstico, entre la integración de Colombia con el mundo y la de Colombia con sus regiones y con todos sus ciudadanos”<sup>44</sup>.

---

44 PINTO, Juan Alfredo, *op.cit* (2005)., p.101.

Las tres vertientes seleccionadas para alimentar la elaboración de la Agenda Interna son: la regional, la sectorial y la de los temas transversales. El conjunto de políticas horizontales y verticales se materializará en un prospecto organizado de programas y proyectos que permitirá trabajar sobre un esquema planeado de corto, mediano y largo plazo.

En el nivel regional, surge así el espacio para la forja e implementación de las Agendas Territoriales de Competitividad las cuales deben incluir, entre otras, la estrategia regional exportadora, la de la ciencia, la tecnología y la innovación, la del desarrollo planeado de la infraestructura, la de formación de talento humano y la del mejoramiento en el diseño y en el desempeño institucionales.

Como bien lo afirma Pinto Saavedra, las Agendas Territoriales no son formulaciones exclusivamente económicas, y son el resultado de la coyuntura sociopolítica del país: “Colombia necesita superar la crisis del vínculo social. Aquí corren en paralelo la desarticulación productiva y la desvertebración social. Para ello, es preciso corregir la distribución desigual de los recursos cognoscitivos y reparar una institucionalidad que es disfuncional a los actores del desarrollo económico y social”<sup>45</sup>.

Por último, los gobiernos territoriales tienen en este instrumento una verdadera herramienta de cambio planeado y de alta correlación con las políticas nacionales. Entre las decisiones complementarias a la formulación participativa de la Agenda Territorial de Competitividad, alcaldes y gobernadores pueden impulsar con el apoyo de organizaciones comunitarias, de la academia y de la sociedad civil, unidades de monitoreo de las Agendas, observatorios y sistemas de información económica-regional.

---

45 *Ibid.*, p.102.

## 5. Los pactos sociales territoriales

Los pactos sociales territoriales son acuerdos de concertación entre el gobierno local, los trabajadores y los empleadores, para propiciar el desarrollo económico y social del territorio, fijando metas dirigidas a los grandes actores ciudadanos. Incluyen, entre otros, los siguientes aspectos<sup>46</sup>:

- Vinculación de los trabajadores a los programas y estrategias de competitividad.
- Programas para la mejora de la inserción profesional y el fomento del empleo.
- Acuerdos para la generación de empleo, distribución de sacrificios y responsabilidades para reducir el desempleo.
- Acuerdos sobre prioridades en formación profesional y capacitación.
- Programas a favor de la iniciativa empresarial, el empleo autónomo, la creación de empresas y la ampliación de la base de propietarios.
- Programas de empleo femenino y juvenil.
- Salud ocupacional y prevención de riesgos laborales.

Tanto el gobierno nacional, como las organizaciones de los trabajadores y de los empleadores en Colombia, han aprobado en la Comisión de Concertación Laboral la descentralización de dicho organismo, lo cual, abre los espacios para el impulso en los niveles regional y local de los pactos sociales territoriales.

## 6. Sistemas de información regional

Por fuerza de los hechos, hoy se comprende que los sistemas económicos locales son precarios cuando sus agentes carecen

---

46 Tomado de PINTO, Juan Alfredo(coord. general), *op.cit.*(2002), p.77.

de información, y la relación con los mercados regionales, nacionales e internacionales se rompe por la carencia grave de conocimiento sobre la oferta y demanda de materias primas, suministros, necesidades, precios, circuitos y encadenamientos productivos, comerciales y financieros<sup>47</sup>. En general, los agentes del mercado no pueden tomar las decisiones adecuadas en cuanto a sus negocios, los montos de inversión, los precios de sus productos, la forma de transportarlo, los posibles compradores y las asociaciones empresariales existentes cuando no disponen de la información para ello.

Pero la información no sólo se hace necesaria en el ámbito de los negocios. El conocimiento por parte de la comunidad de sus derechos y deberes fortalece la participación, generando ciudadanos comprometidos con la planeación del desarrollo económico local y con el destino de su municipio o de su región. Una persona informada entiende de su responsabilidad como gestor activo del desarrollo y deja de sobrevivir del asistencialismo y la estigmatización.

Es por ello que se requiere de una gran sistema de información regional sobre los derechos de las personas, complemento de lo que ya divultan entidades del orden nacional. Igualmente, se requiere de un sistema de información económica y de marketing territorial, que permita a los agentes tomar las decisiones apropiadas en cuanto a sus negocios y a la vez, sea un mecanismo de publicidad hacia fuera para relacionarse con los mercados nacionales y extranjeros.

La información debe ser un bien público y es imperativo que el Estado adopte una posición activa en su procesamiento, ordenamiento y divulgación. Los gobiernos deben acompañar

---

47 RESTREPO, Darío I., *De la Descentralización al Desarrollo Económico Local*, documento facilitado por la DDT y financiado por la Fundación para la Cooperación Técnico Alemana en Colombia (GTZ), Bogotá, 2004, p.12.

en esta tarea a las superintendencias nacionales y explicar a la población y a los agentes económicos su significado y posibles consecuencias<sup>48</sup>.

## 7. Sistemas de transporte y comunicaciones

Ninguna economía puede concebir su desarrollo sin un sistema efectivo de conectividad. Los sistemas de transportes y comunicaciones integran los mercados, incrementan los intercambios comerciales, disminuyen los costos en tiempo y en transporte, y generan en el ciudadano una visión renovada respecto a su territorio y su gobierno. Por otro lado, juegan un papel fundamental en la política de educación permitiendo a los estudiantes acceder al conocimiento, ya sea por medio del transporte público hacia la escuela o el colegio, o por medio de diversos medios de comunicación, tales como las radiodifusoras y la televisión educativas, o el Internet.

La Agenda de Conectividad es el programa del Ministerio de Comunicaciones, encargado de impulsar el uso y masificación de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), como herramienta dinamizadora del desarrollo social y económico del país. En síntesis, se busca promover la adecuada utilización de estas tecnologías por medio de la contratación en línea, el Sistema Centralizado de Consultas de Información (SCCI) y el programa de Gobierno en Línea en el orden nacional y territorial, todo a través de los sectores público y privado, la academia y la comunidad. Los objetivos principales que persigue la agenda son el acceso fácil de los ciudadanos a las TIC, el incremento en la productividad y la competitividad, el desarrollo del sector educativo en el país y la modernización de la administración pública<sup>49</sup>.

---

48 Ibíd., p.13.

49 En [www.agenda.gov.co](http://www.agenda.gov.co). Página oficial de la Agenda de Conectividad Nacional.

No obstante, es importante señalar que la Agenda Nacional de Conectividad adquiere vida orgánica real únicamente si consigue una correspondencia no subordinada y activa en los niveles regional y local. Por ello, conviene un mayor liderazgo de los alcaldes y gobernadores para completar la malla de conexión electrónica regional y también, para emprender programas que obedezcan a estrategias de desarrollo endógeno: centros multimodales de comunicación social al servicio de ciudadanos, bibliotecas y estructuras educativas en red, programas educativos bajo modalidades *e-learning* y radiodifusión educativa, son por ejemplo, valiosos elementos que fortalecen el capital humano y social en la comunidad y que por tanto, edifican positivamente el DEL.

Por otra parte, el Desarrollo Económico Local es a la vez la resultante de la manera como el territorio y su comunidad facilitan crecientemente el transporte de las personas, de los bienes y de la información. Es por esto que se hace necesaria una mayor iniciativa en cuanto a las responsabilidades que en materia de transporte confiere la ley a alcaldes y gobernadores, es decir, la construcción y el mantenimiento de la red vial secundaria (departamentos), terciaria y urbana (municipios) y las actividades de gestión para promover el sector, entre otros.

Las asociaciones entre municipios, por ejemplo, son una valiosa herramienta para emprender una política de transporte y de conectividad eficiente ya que permiten una mayor cobertura, alcanzan un nivel óptimo de utilización de capacidades en bienes públicos y en infraestructura, logran economías de escala y facilitan el acceso a las fuentes financieras, entre otros beneficios. Como se anotó anteriormente, las asociaciones entre municipios han mostrado especial eficacia en áreas tales como la adquisición y operación de equipo para expansión y mantenimiento de caminos berreadles, y la construcción de infraestructura de servicios públicos.

## 8. Promoción de PYMES de servicios públicos

La Ley 142 de 1994 o Ley de Servicios Públicos Domiciliarios, facilitó la participación del sector privado en la prestación de tales servicios y estimuló la competencia entre los oferentes de los mismos. Hasta el presente, más de ciento treinta municipios han vinculado operadores especializados PYME, sin contar los acueductos rurales, representados en el Programa PYMES del agua que está dirigido a poblaciones con menos de 70.000 habitantes, y ha logrado mejorar la gestión de las empresas, reducir los índices de agua no contabilizada, incrementar los niveles de cobertura y asegurar la continuidad en la prestación de los servicios. Vale la pena anotar que en ningún caso se cede la propiedad pública de los activos, pero asegura procesos empresariales en el manejo de las instituciones prestadoras, utilizando diferentes modalidades contractuales<sup>50</sup>.

Las PYMES de servicios públicos son una opción para otros servicios domiciliarios, así como para la gestión ambiental comunitaria. Las pequeñas empresas de limpieza pública (PELP's), las pequeñas y medianas empresas del sector energético (PYMENER), y las ya mencionadas plantas de faenado para la obtención de proteína animal, son instrumentos idóneos para la modernización de los servicios y facilitan el concurso privado en la atención de necesidades crecientes, ante las cuales el ahorro público y la capacidad pública de inversión local lucen insuficientes<sup>51</sup>.

---

50 Ministerio de Desarrollo, *Política Pública de Agua Potable y Saneamiento Básico*, Bogotá, 2000, p.38.

51 ARBOLEDA, Luis Fernando, PINTO, Juan Alfredo y ULLOA, Luis Fernando, *Las PYMES de Servicios Públicos*, Bogotá, Fundación Konrad Adenauer, ACODAL, la GTZ, CINSET y ANDESCO, Agosto de 2001.

## 9. Gestión ambiental comunitaria

La incorporación de los asuntos ambientales en la vida de los ciudadanos y en la gestión de las instituciones, la concreción de las orientaciones de la política pública en cambios de curso en el comportamiento de los agentes sociales, y por ende, en la vida de los territorios, debe ser un elemento central del desarrollo económico local pues lo ambiental, penosamente, aun es considerado por algunos como el intangible de los intangibles, y los resultados, en sí, constituyen una suerte de pedagogía colectiva formidable<sup>52</sup>.

La gestión ambiental comunitaria se construye con la participación de los actores sociales y no es un asunto lateral de la agenda económica, sino un elemento prioritario de la misma, en la medida que crea múltiples oportunidades de empleo y favorece el desarrollo estratégico sostenible del territorio. Lo ambiental, bien gestionado, genera altos multiplicadores sociales y es un fuerte integrador de la ciudadanía.

Las tareas en los niveles local y regional van desde lo simple hacia lo complejo e incluyen: la vinculación de la comunidad en labores de ornato y conservación, la recuperación de cuencas, la clasificación de residuos en la fuente, la educación ambiental, los programas de vivienda de interés social y de saneamiento básico, las ventanillas de asistencia técnica ambiental, la implementación de parques ambientales ecoeficientes, los mecanismos y las redes de monitoreo ambiental, la recuperación y el manejo del espacio público, la gestión ambiental de residuos sólidos (recuperación, reciclaje), los programas de efluentes, los planes de control a la contaminación atmosférica en fuentes fijas y móviles, los convenios de concertación para la “Producción más Limpia”, los programas de reconversión

---

52 PINTO, Juan Alfredo, *op.cit.*(2005), p.120.

ambiental, la promoción de negocios ambientales y de los denominados mercados verdes, así como el impulso a los mecanismos de desarrollo limpio derivados de la aplicación del convenio de Kyoto, que favorecen una política forestal en el nivel territorial. Todos ellos están a la orden del día para integrar el libreto de gobernadores y alcaldes en pro del desarrollo económico local<sup>53</sup>.

Se sugiere a los mandatarios de los territorios una disciplinada aproximación a las políticas ambientales y un alto grado de coordinación con las instituciones del Sistema Nacional Ambiental y con la amplia red de ONGs que trabaja en la promoción del desarrollo sostenible.

## 10. Ecoturismo local

No existe otro país en el mundo con un porcentaje tan significativo sobre el total de la biodiversidad en un territorio como el de Colombia.

Primer lugar en aves, segundo en angiospermas y tercero en anfibios, Colombia es una concentración maravillosa de diferentes ecosistemas. Otras naciones de América tienen algunos componentes y Brasil es el subcontinente de la biodiversidad. Empero, ninguno reúne amazónia, orinoquía, andes, pacífico y caribe como ocurre con el nuestro. Además de este incommensurable patrimonio natural, nuestros habitantes se caracterizan por una notable multietnicidad y hospitalidad, dos atractivos que constituyen de igual forma un recurso a explotar turísticamente<sup>54</sup>.

---

53 *Ibíd.*

54 PINTO, Juan Alfredo, *Pensamiento Alternativo, Cambio Político y Pacificación*, CINSET, Fundación Konrad Adenauer, Bogotá, 1998, p.86.

Por todo lo anterior, la promoción de esta actividad a partir de fincas, casas-quintas, casonas de pueblo, ranchos y campamentos locales, y del manejo de organizaciones microempresariales de tipo juvenil y familiar, puede ser un instrumento para generar empleo, movilizar esfuerzos endógenos, y cohesionar a los habitantes del municipio o departamento alrededor de su cultura, sus tradiciones culinarias y los recursos naturales de su entorno, entre muchos otros.

De forma más concreta, la promoción del ecoturismo local se puede hacer de múltiples maneras, en donde sobresale el modelo de minicadenas. Mediante este instrumento se está realizando, por ejemplo, el Proyecto de Integración de la Cadena Turística en Bahía Solano (Chocó) cuyo objetivo principal consiste precisamente en concretar la integración de cuatro eslabones básicos: Alojamiento, Alimentación, servicio de guías y Transporte Acuático, Artesanía y Expresión Cultural. Este es apenas un ejemplo para orientar a alcaldes y gobernadores en una de las formas como se puede abordar la promoción del ecoturismo a nivel local y de forma empresarial<sup>55</sup>.

Los documentos de la Dirección General de Turismo promueven la inclusión del turismo en los planes de ordenamiento territorial y formulan herramientas como las declaratorias de zonas, la planificación turística, los laboratorios turísticos, los mecanismos de promoción y las fuentes de financiación, incluido el Fondo de Promoción Turística al cual pueden acudir con sus proyectos los entes territoriales. También FOMIPYME y PADEMER financian proyectos ecoturísticos, los cuales arrojan, según las evaluaciones practicadas, las mejores cuotas de generación de empleo e ingresos adicionales entre los jóvenes y las familias de menores recursos<sup>56</sup>.

---

55 De útil referencia práctica son también las experiencias asociativas e integradoras de la Región Cafetera

56 Ver Informes interventorías Universidad Nacional, FOMIPYME, e interventorías directas Proyectos PADEMER.

## 11. Centros de innovación y desarrollo tecnológico

La ciencia y la tecnología juegan un papel esencial en la definición de las ventajas competitivas de los territorios. En el sector industrial, prevaleciente en las zonas urbanas, el desarrollo de nuevos productos y el valor agregado de los mismos dependen directamente de la investigación en éste ámbito. En el sector agrícola, predominante en las áreas rurales del país, el desarrollo en ciencia y la tecnología es fundamental al permitir acelerar y optimizar el proceso de producción, mejorar la calidad de los productos y servicios agropecuarios, generar rendimientos a escala y perfeccionar el aprovechamiento de los recursos productivos, entre muchos otros beneficios.

Lastimosamente, como lo anota Darío I. Restrepo,

Las urgencias del ajuste económico y las prioridades por él dictadas han llevado a empobrecer los recursos públicos destinados a la investigación básica y la exploración de nuevos productos en América Latina (Ocampo) y Colombia, en particular, en donde sólo se invierte menos del 0,2 del presupuesto en ciencia y tecnología, mientras por ejemplo, en los Estados Unidos, se dedica el 3% del PIB que corresponde al 38% del total mundial de la inversión en investigación y desarrollo<sup>57</sup>.

En cuanto al sector agrícola, tampoco se ha asumido la proporción necesaria en costos de investigación y desarrollo tecnológico: el país invierte el 73% del presupuesto en ciencia y tecnología, frente al 88% de Brasil y el 91% de Francia<sup>58</sup>.

---

57 RESTREPO, Darío I., *op.cit.*, p.7.

58 ARANGO NIETO, Luis, *Logros y Frustaciones de una Política Agropecuaria 1998-2002* (Tercer Eje: Investigación, desarrollo tecnológico y Sanidad Agropecuaria), Bogotá, Produmedios, julio de 2003, p.115.

Lo anterior cobra mayor importancia con el potencial en biodiversidad al que se hizo referencia anteriormente. Colombia guarda en ello no sólo un recurso de tipo ecoturístico, sino una fuente de investigación y conocimiento invaluable.

Apretar el paso del conocimiento sobre este inmenso potencial supone necesariamente que cada región desarrolle la investigación sobre el funcionamiento de los sistemas naturales en los que habita, aprenda de sus recursos propios y desarrolle de manera creciente nuevos usos y nuevos productos<sup>59</sup>.

Una forma de materializar el recurso de tipo ecoturístico, es a través de “Centros de Innovación y Desarrollo Tecnológico”, los cuales fortalecen el sistema desde las entidades territoriales. Estos centros se pueden organizar a través del mecanismo de las asociaciones municipales, o en concertación con el departamento. En el proceso es también fundamental la participación de la academia, de los diferentes centros de desarrollo tecnológico y el sector empresarial y agropecuario, quienes son en últimas, los que deciden hacia qué temas estratégicos se debe dirigir la investigación.

En general, se propone una actuación incluyente y deliberada del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación hacia la MIPYME, la artesanía, la economía popular y la formación de capital social. Debe haber una reforma institucional que regionalice este sistema, para que la política pública adquiera materialidad local y llegue a la realidad productiva en las regiones apartadas. Igualmente se debe vincular de forma creciente a nuevos actores, tales como los centros tecnológicos privados, el sector de servicios y las organizaciones de género<sup>60</sup>.

---

59 Por ejemplo se calcula que el 40% de las recetas farmaceúticas tienen como base el uso de las plantas. RESTREPO, Darío I., *op.cit.*, p.9.

60 PINTO, Juan Alfredo, *op.cit* (2005)., pp.111-112

Por último, es importante tomar conciencia sobre el valor público del conocimiento y la visión de largo plazo inherente al proceso científico. En realidad, los costos en este sector se deben tomar como inversiones a futuro y no como cargas presupuestales en el presente. Se requiere entonces de un arreglo institucional que traspase las necesidades de coyuntura y que permita materializar los esfuerzos en verdaderas oportunidades para los sectores productivos, esto mediante políticas de ciencia y tecnología que apoyen los procesos de desarrollo económico local, tales como los centros mencionados anteriormente.

## 12. Semilleros e incubadoras de empresas

Los semilleros e incubadoras de empresas son instrumentos que permiten asesorar y orientar los emprendimientos empresariales, para que puedan tener éxito en el desempeño de su actividad y logren ser competitivos en el mercado. Buscan asimismo disminuir los riesgos inherentes a la creación de empresas y apoyar logísticamente tales iniciativas. Lo anterior cobra aún mayor importancia cuando de cada diez microempresas que se crean, un promedio de siete fracasa durante los primeros 18 meses de vida<sup>61</sup>. En últimas, constituyen una herramienta fundamental para crear una nueva generación de empresas y fortalecer el desarrollo económico local y la competitividad de los territorios.

Es importante anotar que los semilleros empresariales anteceden a las incubadoras. De los primeros, creados generalmente desde las universidades y en otras zonas municipales con potencialidades para generar nuevos núcleos innovadores y empresariales, resultan proyectos que después de llegar a ser co-

---

61 PINTO, Juan Alfredo, *op.cit.*(1998)., p.32

rrectamente estructurados, ingresan a las incubadoras para desarrollarse como nuevas empresas<sup>62</sup>.

Por otro lado, durante los últimos años, la política pública se ha ocupado activamente de lo que se ha denominado el Emprendedorismo. En el año 2000 se publicó la primera *Política Nacional para el Fomento del Espíritu Empresarial y la Creación de Empresas* y más recientemente, dentro de la estrategia *País de Propietarios* se facilitó la monetización de aportes al SENA. Su traslado al nuevo Fondo Emprender, el cual se fortalece con el liderazgo del organismo encargado de la formación profesional, cofinancia los proyectos más destacados de los emprendedores. Periódicamente, tienen lugar las convocatorias para la presentación de los Planes de Negocio al Fondo Emprender, donde se surten los procesos de evaluación, priorización, asignación de recursos, seguimiento, acompañamiento, control y evaluación de la inversión<sup>63</sup>.

Se recomienda a los alcaldes y gobernadores el conocimiento de los manuales y reglamentos del Fondo Emprender y la difusión de la oferta institucional en las instituciones educativas y entre los emprendedores.

### 13. Parques tecnológicos

Los parques tecnológicos se definen como

Espacios singulares, aptos para el asentamiento de PYMES y grandes empresas productoras de innovación, investigación y desarrollo, dotados de buena infraestructura (espacios verdes, calidad del entorno, zonas residenciales de alto nivel y bien comunicadas); equipamiento (servicios avanzados de comunicaciones, homologación, patentes

---

62 ACOSTA PUERTAS, Jaime, *op.cit.*, p.27.

63 Documentos ACOPI.

y control de calidad, lugares de reunión y encuentro); creadoras de un ambiente de alta productividad; que buscan diversificar la base económica regional y contribuir a la reconversión y reactivación de sectores industriales en declive<sup>64</sup>.

La política pública colombiana sobre la materia añade a la anterior definición la necesidad de contar con una universidad de reconocidas capacidades investigativas y al menos con una empresa tractora que jalone al colectivo empresarial de la localidad.

El parque tecnológico se caracteriza por ser un ambiente de sinergia entre empresas que colaboran y aprenden entre ellas, para compartir información sobre los procesos productivos que aplican, las tecnologías que utilizan y las estrategias para el mejoramiento de la productividad y la competitividad. Así mismo, busca promover la investigación científica con centros universitarios y laboratorios para mejorar o desarrollar nuevos procesos y productos, y alcanzar junto con las empresas, economías de escala superiores para abastecer mercados más amplios<sup>65</sup>. En síntesis, son un instrumento avanzado para el desarrollo estratégico de territorios, que a su vez hayan logrado congregaciones importantes de conocimiento y capacidad de inversión. Requieren, insoslayablemente, de significativas cuotas de inversión pública con retorno de largo plazo.

En Colombia se han seleccionado seis iniciativas en las regiones de Antioquia, Eje Cafetero, Santander, Caribe, Cundinamarca y Valle del Cauca, las cuales muestran desarrollo desigual y variables grados de materialidad. Los alcaldes y gobernadores de estas regiones y localidades tienen en este instrumento, simultáneamente, una gran oportunidad y un gran desafío.

---

64 MELLA, J. M. “Parques Tecnológicos, Entorno Territorial y Política Regional”, citado por ACOSTA, Jaime, en *Ibíd.*, p.36.

65 *Ibíd.*, p.38.



## BIBIOGRAFÍA

- ACOPI, Documentos Foro sobre Asociatividad, 52º Congreso Nacional de la PYME, Bogotá, junio de 2005.
- ACOSTA PUERTAS, Jaime, *Ciudades y Departamentos ante el Desarrollo y la Competitividad en la Sociedad del Conocimiento. Experiencias de Colombia, Cataluña, Barcelona y Porto Alegre. Una propuesta para la gestión de los mandatarios y la sociedad*. Bogotá, Dirección de Desarrollo Territorial-Departamento Nacional de Planeación y Programa Andino de Competitividad-Corporación Andina de Fomento, Bogotá, junio de 2004.
- ARANGO NIETO, Luis, *Logros y Frustaciones de una Política Agropecuaria 1998-2002* (Tercer Eje: Investigación, desarrollo tecnológico y Sanidad Agropecuaria), Bogotá, Produmedios, Julio de 2003.
- ARBOLEDA, Luis Fernando, PINTO, Juan Alfredo y ULLOA, Luis Fernando, *Las PYMES de Servicios Públicos*, Bogotá, Fundación Konrad Adenauer, ACODAL, la GTZ, CINSET y ANDESCO, Agosto de 2001.
- Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), *Memoria General XX, Asamblea Anual*, Guatemala, 2004.

- BONET, Jaime, “Descentralización fiscal y disparidades en el ingreso regional”, Serie *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, No. 49, Noviembre de 2004, en <http://www.banrep.gov.co/docum/Pdf-econom-region/Documentos/DTSER-49.pdf>
- Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), “Políticas Municipales de Desarrollo Económico Local. El Rol del Concejo Municipal”, En [www.esap.edu.co](http://www.esap.edu.co). 8 de abril de 2005,
- FRIEDMANN, Reinhard, *El Estado Lean. Reingeniería Total de la Gestión Pública. Hacia una Administración Pública Empresarial y Atlética*, Santiago de Chile, Fundación Konrad Adenauer, abril de 2004.
- GIL OSPINA, Armando, “Cadenas Productivas y Clústers en el Desarrollo Endógeno Regional”, en *Revista de Economía, Boletín No 9*, en <http://www.ucpr.edu.co/>. Página oficial de la Universidad Católica Popular de Risaralda, 2005.
- “La asociación de municipios” en <http://www.gobant.gov.co/organismos/sparticipacion/docu16.htm>. Página oficial de la Gobernación de Antioquia.
- GONZALEZ, Hernando, documento de preparación para la presentación *Políticas, Instrumentos y Perspectivas del Desarrollo Económico Local en Colombia*, Presentado en el Programa Internacional de Gerencia en Desarrollo Económico Local y Mercadeo Territorial, Bogotá, Universidad Los Andes, Programa PNUD- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Abril 6 de 2005.
- Grupo de Estudios Regionales Universidad Del Rosario, II Encuentro Nacional de Profesiones Internacionales: “La Internacionalización de las Regiones Colombianas”, Agosto 13, 14 y 15 de 2003, [http://www.urosario.edu.co/FASE1/ciencia\\_politica/documentos/facultades/Politica\\_Gobierno/](http://www.urosario.edu.co/FASE1/ciencia_politica/documentos/facultades/Politica_Gobierno/)

cepi\_desarr\_regio.pdf. Página oficial de la Universidad del Rosario.

- HELMSING, H. J, “Teorías de Desarrollo Industrial Regional y Políticas de Segunda y Tercera Generación”, Santiago de Chile, EURE, set. 1999, vol.25, no.75, en [www.scielo.cl](http://www.scielo.cl). Página oficial de SCIELO: Scientific Electronic Library Online.
- KLIKSBERG, Bernardo, “*Capital Social y Cultural: claves olvidadas del desarrollo*” en [www.iadb.org/intal/publicaciones/kliksberg.pdf](http://www.iadb.org/intal/publicaciones/kliksberg.pdf). Página oficial del Banco Interamericano de Desarrollo.
- *Metodología de medición y análisis del desempeño departamental (Versión preliminar) del departamento del Meta*, Dirección de Desarrollo Territorial, Departamento Nacional de Planeación.
- Ministerio de Desarrollo Económico, *Cincuenta Minicadenas Productivas para la Construcción de la Paz*, Bogotá, marzo de 2000.
- Ministerio de Desarrollo, *Política Pública de Agua Potable y Saneamiento Básico*, 2000.
- PINTO, Juan Alfredo (Coordinador general), *Decálogo para la Recuperación de la Economía Productiva*, CINSET, ACOPÍ, Fundación Konrad Adenauer, Bogotá, 2002.
- PINTO, Juan Alfredo, *Fractuales*, Bogotá, CINSET y Fundación Konrad Adenauer, 2001.
- PINTO, Juan Alfredo, *Pensamiento Alternativo, Cambio Político y Pacificación*, Bogotá, CINSET, Fundación Konrad Adenauer, 1998.
- PINTO, Juan Alfredo, *Por una Economía Social y Ecológica de Mercado en Colombia*, Bogotá, Fundación Konrad Adenauer, mayo de 2005.

- PNUD, *Las Agencias de Desarrollo Económico Local. Un Instrumento de Cooperación Internacional para el Desarrollo Humano, la Democratización de las Economía y la Reducción de la Pobreza*, Bogotá, 2002.
- PORRAS, Oswaldo Aharón, *Políticas, Instrumentos y Perspectivas del Desarrollo Económico Local en Colombia*, Presentando en el Programa Internacional de Gerencia en Desarrollo Económico Local y Mercadeo Territorial, Bogotá, Universidad Los Andes, Programa PNUD- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Abril 6 de 2005.
- RESTREPO, Darío I., *De la Descentralización al Desarrollo Económico Local*, documento facilitado por la DDT y financiado por la Fundación para la Cooperación Técnico Alemana en Colombia (GTZ).
- SABA, Andrea, “*Globalization and Flexibility: the Experience of Italian Industrial Districts*”, en <http://www.luiss.it/seminario/wharton/abstracts/saba.pdf>, Roma, 2004, Página Oficial de Libera Università Internazionale degli Studio Sociali Guido Carli.
- SOTO, David, “La descentralización en Colombia: Centralismo o autonomía”, en *Opera*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003-2004.

## ANEXOS

### CUADRO N° 1 DESARROLLO EMPRESARIAL

FUNCIONES MUNICIPALES	OBSERVACIONES
Promover asociaciones y concertar alianzas estratégicas para apoyar el desarrollo empresarial e industrial del municipio, y en general las actividades generadoras de empleo.	Dado que este sector no tiene recursos específicos asignados, y lo que hacen las entidades territoriales al respecto lo hacen con recursos propios, son muy pocos los municipios que están desempeñando acciones en esta competencia. Los pocos que están ejecutando una estrategia al respecto son las ciudades capitales.
Promover la capacitación, la apropiación tecnológica avanzada y la asesoría empresarial.	Igual que la competencia anterior, solo algunas ciudades capitales y contados municipios están cumpliendo con esta función. En otros casos, son entidades privadas las que se encargan de esto.

Elaboración propia. FUENTE: Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Desarrollo Territorial y Corporación Andina de Fomento, *Competencias Sectoriales por Niveles de Gobierno*

**CUADRO N° 2**  
**DESARROLLO EMPRESARIAL**

FUNCIONES DEPARTAMENTALES	OBSERVACIONES
Asesoría técnica a municipios y comunidades en temas de desarrollo empresarial.	En realidad son muy pocas las gobernaciones que se encargan de este tema, por lo general, ésta función la dejan a instancias como las cámaras de comercio y a otras entidades de carácter privado o mixto.
Promoción y comercialización de productos departamentales.	Por lo general la mayoría de departamentos están destinando recursos para financiar o cofinanciar eventos para cumplir con esta competencia.
Generación de empleo.	Esta competencia la están cumpliendo de forma concurrente la Nación y los departamentos.
Generación de pequeña y media- na empresa.	Esta es una competencia que ha venido siendo desarrollada más por la Nación que por los departamentos. A través de programas como Fomipyme y Jóvenes emprendedores la Nación dispone de recursos para esta competencia. En algunos casos, muy pocos, el departamento cofinancia estas actividades.
Promoción de ciencia y tecnología.	Los departamentos que cuentan con una secretaría encargada de estos temas de promoción empresarial sí están cumpliendo con esta función.

FUNCIONES DEPARTAMENTALES	OBSERVACIONES
Formulación, viabilización y ejecución de programas y proyectos de desarrollo empresarial.	Al igual que la anterior competencia, esta labor está siendo cumplida por aquellos departamentos que tienen una secretaría que se ocupa del tema en particular.

Elaboración propia. FUENTE: Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Desarrollo Territorial y Corporación Andina de Fomento, *Competencias Sectoriales por Niveles de Gobierno*

**CUADRO N° 3**  
**DESARROLLO AGROPECUARIO<sup>66</sup>**

FUNCIONES MUNICIPALES	OBSERVACIONES
Prestar de manera directa o indirecta el servicio de asistencia técnica municipal.	En la mayoría de los casos los municipios prestan la asistencia a través de las UMATAs.
Promover, participar y/o financiar proyectos de desarrollo del área rural.	Los recursos del sistema general de participaciones se usan en actividades relacionadas con el servicio de asistencia propiamente dicho, por ejemplo, para el pago de técnicos de la UMATA.
Promover mecanismos de asociación y de alianzas de pequeños y medianos productores.	

Elaboración propia. FUENTE: Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Desarrollo Territorial y Corporación Andina de Fomento, *Competencias Sectoriales por Niveles de Gobierno*

66 Además de la Ley 715 de 2001, se toman la Ley 101 de 1993, Ley 160 de 1994, Ley 607 de 2000 y el Decreto 3199 de 2002.

**CUADRO N° 4**  
**DESARROLLO AGROPECUARIO**

<b>FUNCIONES DEPARTAMENTALES</b>	<b>OBSERVACIONES</b>
Hacer seguimiento y evaluación al servicio de asistencia que prestan los municipios.	Algunos departamentos vienen haciendo seguimiento al servicio de asistencia técnica que prestan los municipios, pero con sus propios criterios.
Acreditar a las entidades prestadoras de servicio de asistencia.	No todos los departamentos cuentan con los registros únicos de entidades acreditadas. El proceso de acreditación en algunos departamentos se ha demorado por falta de divulgación y promoción del proceso, por falta de interés de los gobernadores y porque las entidades interesadas no cumplen con los requisitos para la mencionada acreditación.
Gestionar recursos con entidades nacionales y municipales para promover proyectos del sector.	De acuerdo con el interés en el sector y con la capacidad de gestión en la secretaría de agricultura departamental se logran jalonar recursos a través de proyectos concretos.
Establecer el Comité Departamental de Desarrollo Rural y Reforma Agraria, como instancia de concertación entre las autoridades departamentales, las comunidades rurales y las entidades públicas y privadas en materia de desarrollo rural y reforma agraria.	

Elaboración propia. FUENTE: Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Desarrollo Territorial y Corporación Andina de Fomento, *Competencias Sectoriales por Niveles de Gobierno*

**CUADRO N° 5**  
**RESPONSABILIDADES CONSIGNADAS**  
**EN LA CONSTITUCIÓN NACIONAL**

<b>LOS DEPARTAMENTOS Y EL DESARROLLO ECONOMICO CORRESPONDE A</b>		
<b>EL DEPARTAMENTO</b> (Constitución Nacional art. 298)	<b>LA ASAMBLEA DEPARTAMENTAL</b> (Constitución Nacional art. 300)	<b>EL GOBERNADOR</b> (Constitución Nacional art. 305)
<p>Los Departamentos tienen autonomía para:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Administrar los asuntos seccionales.</li> <li>• Planificar y promover el desarrollo económico y social.</li> </ul> <p>Los Departamentos ejercen funciones de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Administración.</li> <li>• Coordinación.</li> <li>• Complementariedad de la acción municipal.</li> <li>• Intermediación entre la nación y los municipios.</li> <li>• Prestación de servicios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Expedir las normas relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte</li> <li>• Adoptar los planes y programas de desarrollo económico y social y los de obras públicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirigir y coordinar la acción administrativa del Departamento</li> <li>• Gestionar y promover el desarrollo integral de su territorio.</li> <li>• Presentar a la Asamblea los proyectos de Ordenanza sobre planes y programas de desarrollo económico y social, y de obras públicas.</li> <li>• Fomentar, de acuerdo con los planes, las empresas, industrias y actividades convenientes al desarrollo cultural, social y económico...</li> </ul>

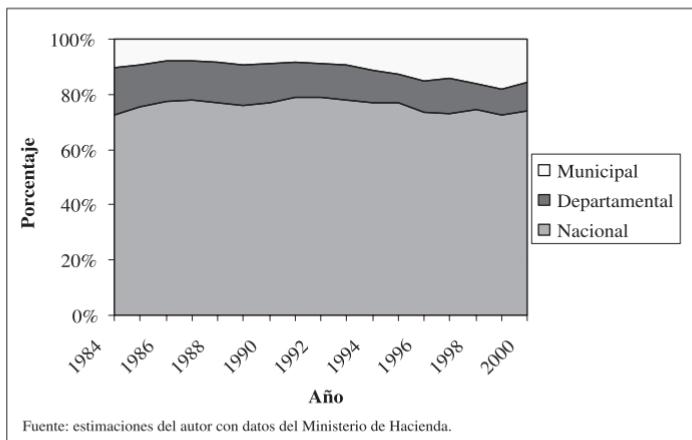
FUENTE: Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), con asistencia de la Universidad de Georgetown, Políticas Municipales de Desarrollo Económico Local. El Rol del Concejo Municipal”, 8 de abril de 2005, En [www.esap.edu.co](http://www.esap.edu.co), Página oficial de la ESAP, p. 4.

**CUADRO N° 6**  
**RESPONSABILIDADES CONSIGNADAS**  
**EN LA CONSTITUCIÓN NACIONAL**

<b>LOS MUNICIPIOS Y EL DESARROLLO ECONOMICO CORRESPONDE A</b>		
<b>EL MUNICIPIO</b> (Constitución Nacional art. 311)	<b>EL CONCEJO MUNICIPAL</b> (Constitución Nacional art. 313)	<b>EL ALCALDE</b> (Constitución Nacional art.315)
<p>El municipio es una entidad fundamental de la división político administrativa del Estado y le corresponde:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prestar los servicios que determine la ley.</li> <li>• Construir obras que demanden progreso local.</li> <li>• Ordenar el desarrollo de su territorio.</li> <li>• Promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reglamentar las funciones y la prestación de los servicios.</li> <li>• Adoptar planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.</li> <li>• Votar los tributos y los gastos locales.</li> <li>• Dictar las normas orgánicas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.</li> <li>• Reglamentar los usos del suelo y vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirigir la acción administrativa del municipio.</li> <li>• Asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo.</li> <li>• Presentar al Concejo los Proyectos de Acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas...</li> <li>• Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el presupuesto.</li> </ul>

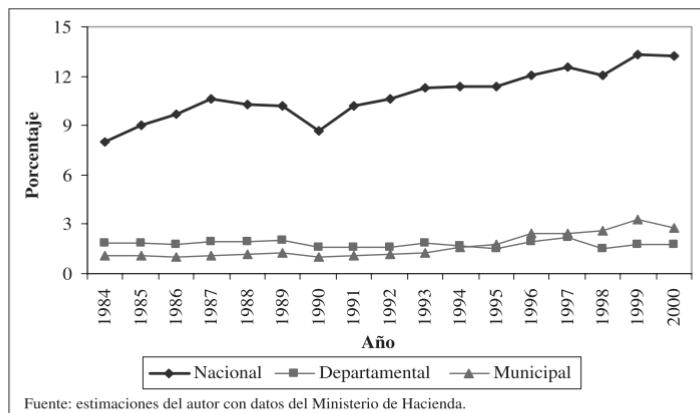
FUENTE: Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), con asistencia de la Universidad de Georgetown, Políticas Municipales de Desarrollo Económico Local. El Rol del Concejo Municipal", 8 de abril de 2005, En [www.esap.edu.co](http://www.esap.edu.co), Página oficial de la ESAP.

**GRÁFICO N° 1**  
**INGRESOS TRIBUTARIOS**  
**POR NIVELES DE GOBIERNO, 1984 - 2000**



FUENTE: BONET, Jaime, "Descentralización fiscal y disparidades en el ingreso regional", Serie *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, No. 49, Noviembre de 2004, en <http://www.banrep.gov.co/docum/Pdf-econom-region/Documentos/DTSER-49.pdf>

**GRÁFICO N° 2**  
**INGRESOS TRIBUTARIOS**  
**COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1984 - 2000**



FUENTE: BONET, Jaime, "Descentralización fiscal y disparidades en el ingreso regional", Serie *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, No. 49, Noviembre de 2004, en <http://www.banrep.gov.co/docum/Pdf-econom-region/Documentos/DTSER-49.pdf>



## **DIRECTORIO DE AGENCIAS**

<b>ESAP - ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA</b>
<b>Escuela Superior de Administración Pública</b>
Director: Mauricio Arias Arnago
Dirección: Diagonal 40 No. 46A - 37 CAN
Tel: (571) 2202790
Email: dirección.nacional@esap.edu.co
Ciudad: Bogotá
Web: www.esap.edu.co
Objeto Social: Es Nuestra misión formar ciudadanos y ciudadanas en las diferentes modalidades de educación formal, no formal e informal desde el contexto universitario en los valores, capacidades y conocimientos propios del saber administrativo público, para participar activamente en su propia transformación, en la de la sociedad y en la del Estado, en los ámbitos local, regional, nacional y global mediante las funciones de docencia, investigación y proyección social en un contexto de diversidad y multiculturalidad.
<b>FOMIPYME</b>
<b>Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas</b>
Coordinadora Grupo Fomipyme: Cielo Villegas

Dirección: Calle 28 No. 13A - 15 P.1
Tel: (571) 6067676
Ciudad: Bogotá
Web: <a href="http://www.mincomercio.gov.co">www.mincomercio.gov.co</a>
Objeto Social: El Fomipyme funciona como una cuenta adscrita al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, manejada por encargo fiduciario, sin personería jurídica ni planta de personal propia, cuyo objeto es la financiación de proyectos, programas y actividades para el desarrollo tecnológico de las MIPYMES y la aplicación de instrumentos no financieros dirigidos a su fomento y promoción.
<b>FONDO DE PROMOCION TURISTICA</b>
Directora: Patricia Acosta Trujillo
Dirección: Calle 69 No. 11 - 66
Tel: (571) 2555589
Ciudad: Bogotá
Web: <a href="http://www.turismocolombia.com">www.turismocolombia.com</a>
Objeto Social: El Fondo de Promoción Turística de Colombia es un mecanismo novedoso de cooperación público - privado, en el cual confluyen aportes del Gobierno Nacional y del sector privado para la promoción y el fortalecimiento de la competitividad del sector, con el objetivo de incrementar el turismo doméstico y receptivo. El sector privado aporta recursos a este fondo a través de la contribución parafiscal, creada por la ley 300 de 1996.
El Fondo de Promoción Turística de Colombia es administrado por el Consorcio Administrador del Patrimonio Autónomo Fondo de Promoción Turística -PROMOTOR- conformado por ANATO, COTELCO y ACODRES.
<b>MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO</b>
Dirección: Calle 28 No. 13A - 15
Tel: (571) 6067676
Ciudad: Bogotá
Web: <a href="http://www.mincomercio.gov.co">www.mincomercio.gov.co</a>

Objeto Social: Apoyar la actividad empresarial, productora de bienes, servicios y tecnología, con el fin de mejorar su competitividad e incentivar el mayor valor agregado, lo cual permitirá consolidar su presencia en el mercado local y en los mercados internacionales, cuidando la adecuada competencia en el mercado local, en beneficio de los consumidores y contribuyendo a mejorar la calidad de vida de los colombianos.

## **MINISTERIO DE COMUNICACIONES**

Ministra: Martha Pinto de Hart

Dirección: Cras. 7 y 8 Cras. 12A y 13 Edfc. Murillo Toro. P. 4.

Tel: (571) 3443060

Ciudad: Bogotá

Web: [www.mincomunicaciones.gov.co](http://www.mincomunicaciones.gov.co)

Objeto Social: Ser el ente rector que direcciona, reglamenta y representa internacionalmente el sector de las comunicaciones y el de tecnologías de la información; promueve el acceso universal como soporte del desarrollo social y económico del nación y ejerce una administración y control eficientes del espectro radioeléctrico y los servicios postales.

## **PADEMER**

### **Proyecto de Apoyo a la Microempresa Rural**

Directora: María Oliva Lizarazo

Dirección: Av. Jiménez No. 7 - 65 P. 4

Tel: (571) 3411196

Ciudad: Bogotá

Email: [pademer@minagricultura.gov.co](mailto:pademer@minagricultura.gov.co)

Web: [www.minagricultura.gov.co](http://www.minagricultura.gov.co)

Objeto Social: El principal objetivo de PADEMER es contribuir a la reducción de la pobreza rural en el país a través del incremento del empleo y de los ingresos de las familias más pobres, apoyando para ello el desarrollo de las microempresas rurales.

## **PNUD**

### **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo**

Representante Residente en Colombia: Alfredo Witschi Cestari

Dirección: Av. 82 No. 10 - 62 P. 3
Tel: (571) 4889000
Ciudad: Bogotá
Email: fo.col@undp.org
Web: <a href="http://www.undp.org/spanish">www.undp.org/spanish</a>
Objeto Social: El Representante Residente del PNUD en cada país, actúa como Coordinador Residente de actividades de desarrollo para todo el sistema de las Naciones Unidas. Mediante esta coordinación, el PNUD trata de asegurar que se haga el uso más efectivo posible de los recursos de ayuda de las Naciones Unidas y de la comunidad internacional.
<b>SENA NACIONAL</b>
<b>Servicio Nacional de Aprendizaje</b>
Director General: Dario Montoya
Dirección: Calle 57 No. 8 - 69
Tel: (571) 5461500
Web: <a href="http://www.sena.edu.co">www.sena.edu.co</a>
Ciudad: Bogotá
Objeto Social: Su actividad principal es la formación profesional. También, coadyuvar en la aplicación de un plan nacional de pleno empleo, estimular la promoción social del trabajador nacional, contribuir al mejoramiento de la organización y administración de las empresas por medio del desarrollo de su personal directivo y de mando, en términos de su comportamiento humano y de sus habilidades administrativas, promover la buena utilización de los servicios de formación profesional en todos los niveles administrativos y operativos del empleo, inducir y orientar a las empresas en la adopción de tecnologías. Capacitación, Formación Profesional y Asistencia Técnica.
<b>SENA</b>
<b>DIRECCIÓN REGIONAL ANTIOQUIA</b>
Calle 51 N° 57 - 70
Medellín

<b>SENA</b>
<b>DIRECCIÓN REGIONAL ATLÁNTICO</b>
Cra 43. N° 42-40
Barranquilla
<b>SENA</b>
<b>DIRECCIÓN REGIONAL BOLÍVAR</b>
Ternera Kilómetro 1 vía a Turbaco
Cartagena
<b>SENA</b>
<b>DIRECCIÓN REGIONAL CALDAS</b>
Kilómetro 10 Vía al Magdalena La Enea
Manizales
<b>SENA</b>
<b>DIRECCION REGIONAL CUNDINAMARCA</b>
Calle 65 13 - 10 Piso 17
Bogotá
<b>SENA</b>
<b>DIRECCIÓN REGIONAL VALLE</b>
Cra. 56 Avda. Guadalupe 3 - 88
Cali



## PUBLICACIONES ANTERIORES

### **Debate político N° 12**

La empresa privada: motor del bienestar social.

*Andrés Mejía Vergnaud*

### **Debate Político N° 13**

La tragedia de la droga. Perspectiva de una solución

*Enrique Gómez Hurtado*

### **Debate Político N° 14**

El rescate de las finanzas territoriales

*Juan Camilo Restrepo*



Este libro se terminó de imprimir,  
en marzo de 2006, en la planta industrial de Legis S.A.,  
Av. Calle 26 N° 82-70 Tel. 425 5255 A.A. 98888  
Bogotá, D.C. - Colombia

