

PROYECTO SISTEMA NACIONAL DE CAPACITACION MUNICIPAL

DOCUMENTO DE ORIENTACIONES SOBRE DESARROLLO  
ECONOMICO LOCAL Y REVISION DE SEIS ESTUDIOS DE CASO

INFORME DE AVANCE

ALBERTO MALDONADO COPELLO

BOGOTA, 22 DE JULIO DE 2002

## INTRODUCCION

Este documento contiene un informe de avance del contrato de servicios 22 / 2002, suscrito con el Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal, cuyo objeto es la elaboración de un documento de orientaciones sobre la promoción del Desarrollo Económico Local y la revisión de estilo de los documentos de caso ya elaborados.

El informe contiene las siguientes partes:

- a) Una breve relación de las actividades realizadas hasta el momento.
- b) Un borrador de trabajo del documento de orientaciones con el fin de informar a la codirección del proyecto sobre los materiales que se han venido identificando y revisando y que servirán de base para la redacción del texto. Se entrega impreso y en medio magnético.
- c) Los seis casos sobre desarrollo económico local con la revisión realizada a la fecha. Se entrega en medio magnético

### 1. RELACION DE ACTIVIDADES

En cumplimiento del contrato he desarrollado las siguientes actividades:

- a) Lectura y revisión de los estudios de caso

Durante este período realicé la lectura detallada y la revisión de los seis estudios de caso con el fin conocer su alcancé y desarrollo, determinar los ajustes requeridos y elaborar un resumen de sus principales características y lecciones. Solicité por escrito autorización al codirector Roberto Prieto para efectuar cambios que excedieran la revisión de estilo, cuando ello fuera necesaria, la cual fue respondida positivamente por teléfono.

- b) Identificación y revisión de literatura sobre promoción del Desarrollo Económico Local

Realicé una búsqueda en las principales bibliotecas y centros de documentación relativos al tema y en la Internet con el fin de identificar materiales útiles para la elaboración del documento de orientaciones. Las bibliotecas y entidades visitadas fueron: Biblioteca Luis Angel Arango, Universidad de los Andes, Cider, Escuela Superior de Administración Pública, Departamento Nacional de Planeación. La relación de textos se presenta en la segunda parte de este informe.

- c) Identificación y análisis de las políticas nacionales sobre promoción del desarrollo económico local.

Con base en las mismas fuentes señaladas en el literal anterior se han identificado materiales sobre las políticas nacionales en la materia.

- d) Redacción del texto de orientación sobre promoción del desarrollo económico local.

Durante este período avancé en lo siguiente: 1) En la elaboración de un primer resumen de las características y lecciones de los seis casos suministrados por el Proyecto; 2) En la lectura, resumen y notas de los materiales identificados; 3) En la elaboración de la tabla de contenido del documento. En la segunda parte de este informe se presenta el primer texto y los materiales recopilados hasta el momento. Se trata de notas de trabajo que son la materia prima para redactar el texto final.

- e) Revisión de estilo de los estudios de caso

Con el apoyo de una correctora de estilo se han ajustado los seis casos de desarrollo económico local.

## 2. BORRADOR DE TRABAJO DEL DOCUMENTO DE ORIENTACIONES

A continuación presento el borrador de trabajo del documento de orientaciones sobre desarrollo económico local. Se presenta en primer lugar la tabla de contenido y luego su elaboración hasta el momento, incluyendo en cada punto las notas y citas textuales que servirán para la redacción. En la última parte se presenta el resumen de los seis casos.

### a) ESQUEMA DEL DOCUMENTO DE ORIENTACIONES SOBRE LA PROMOCION DEL DESARROLLO ECONOMICO LOCAL

#### 1. INTRODUCCION

#### 2. CONCEPTOS BASICOS E INSTRUMENTOS

- 2.1. El contexto: por qué se han desarrollado iniciativas de promoción del desarrollo económico local.
- 2.2. Qué se entiende por desarrollo económico local y por su promoción?
- 2.3. Cuáles son las estrategias e instrumentos que se han desarrollado para promover el DEL?
- 2.4.Cuál es y debería ser el papel de las administraciones locales en cuanto a la promoción del DEL?
- 2.5. Cuál es la relación entre la descentralización y el desarrollo económico local?
- 2.6. Cuál es y debería ser el papel del gobierno nacional en cuanto a promoción del desarrollo económico local?

#### 3. ANTECEDENTES, MARCO NORMATIVO Y POLITICAS DE DESARROLLO ECONOMICO LOCAL EN COLOMBIA

- 3.1. Tendencias generales del desarrollo económico en Colombia
- 3.2. La promoción del desarrollo económico local en Colombia en los planes nacionales de desarrollo.
- 3.3. Las estrategias de promoción de la actividad económica desde el nivel nacional y su relación con lo local.
- 3.4. Las experiencias de promoción del desarrollo económico local por parte de departamentos y municipios

#### 4. RESUMEN DE LOS CASOS Y PRESENTACION DE LAS LECCIONES PRINCIPALES

b) Borradores para la elaboración del texto

##### 1. INTRODUCCIÓN

“Las Administraciones Locales deben superar su papel tradicional como suministradoras de servicios básicos, complementando dichas funciones con las de favorecer la creación de “entornos innovadores territoriales”, a fin de contribuir al desarrollo de empresas y actividades productivas dinámicas y la difusión de una cultura local de desarrollo.” (Alburquerque, 1997, p.7).

Es necesario definir el alcance del documento. El propósito principal es enviar un mensaje a los alcaldes sobre la necesidad de abordar la promoción del desarrollo económico local y sugerir lineamientos estratégicos. Se trata de sugerir qué pueden hacer los alcaldes en este campo y recomendar los elementos principales a tener en cuenta.

##### 2. CONCEPTOS BASICOS E INSTRUMENTOS

- a. El contexto: por qué se han desarrollado iniciativas de promoción del desarrollo económico local.

Hay factores de cambio estructural que están afectando los sistemas económicos territoriales. Alburquerque (1999) menciona los siguientes: nuevas formas de producción más eficientes, la introducción de la microelectrónica que permite vincular las diferentes fases de los procesos económicos en tiempo real, cambios radicales en los métodos de gestión empresarial, la importancia de la calidad y la diferenciación de productos como estrategia competitiva, la renovación rápida de productos y procesos productivos y la segmentación de la demanda y generación de nichos de mercado. A estos cambios estructurales se agregan los cambios generados por la globalización como son la desregulación financiera, la mayor apertura externa de las economías, la emergencia de bloques económicos como reacción a la mayor competencia, la necesidad de ampliar

mercados y las recurrentes prácticas neo-proteccionistas. Estos cambios exigen esfuerzos de las empresas y las administraciones públicas para adaptarse eficazmente.

Las políticas tradicionales de ajuste estructural han dado prioridad a la búsqueda de la estabilidad macroeconómica y al mantenimiento del equilibrio en los principales indicadores descuidando políticas macroeconómicas y territoriales. Señala Albuquerque que la actividad empresarial se realiza en un territorio determinado dentro de un contexto específico de condiciones para su funcionamiento. La eficiencia empresarial depende tanto de los factores internos como de la dotación y calidad de las infraestructuras básicas, de la disponibilidad de servicios de apoyo a la producción y de la operación de las redes empresariales. “Las empresas no protagonizan en solitario la pugna competitiva en los mercados, también compiten en el entorno territorial e institucional donde se encuentran, el cual explica la eficiencia productiva y la competitividad empresarial” (Albuquerque, 1999:14)

Las políticas macroeconómicas implantadas en América Latina no han conducido a mejorar la capacidad empresarial y el desarrollo tecnológico, ni mejorado el recurso humano, ni protegido el ambiente y difundido el crecimiento económico. No han mejorado el nivel de vida de la población. Se requieren por tanto políticas del nivel macroeconómico y mesoeconómico o intermedio a fin de construir entornos innovadores en los territorios. Esta situación ha conducido al desarrollo durante las dos últimas décadas de un conjunto de iniciativas de desarrollo local que buscan generar nuevas empresas y empleos por medio de: el estímulo a la innovación creativa y las iniciativas empresariales, la organización de redes de interdependencia entre empresas y actividades ligadas a los mercados, el impulso a la diversificación productiva, la valorización de los recursos endógenos existentes en cada territorio y la búsqueda de nuevas fuentes de empleo. (Albuquerque 1999, p.15).

La economía nacional debe considerarse no solamente como un conjunto de sectores sino también como conjunto de sistemas económicos locales. “en el caso latinoamericano la situación es aún más incipiente, porque ni siquiera existe un esfuerzo de investigación sistemática acerca de las propias experiencias de desarrollo económico local en curso.”(Albuquerque, 1999, p. 16).

“Es preciso acompañar los esfuerzos del ajuste macroeconómico (y la identificación de nichos internacionales de mercado) con políticas de corte territorial orientadas a objetivos de transformación productiva de los sistemas locales de empresas. Este es el motivo por el cual, en la denominada era de la globalización, es tan importante trabajar desde lo local.” (p. 17) El territorio no es un espacio homogéneo.

Las ventajas competitivas no se basan tanto en la dotación de recursos naturales o los bajos salarios sino la innovación tecnológica, organizativa e informativa. Los territorios deben mejorar su entorno innovador a fin de ser competitivos. Las Mipyme deben encontrar en su entorno territorial inmediato los insumos estratégicos para la innovación productiva y la gestión, como es la información acerca de: tecnologías y mercados, asesoría en gestión empresarial y tecnológica, prospección de mercados y logística

comercial, capacitación de recursos humanos, cooperación empresarial y líneas de financiación de capital riesgo y sociedades de garantía recíproca y de avales. (Alburquerque, p. 19) Si se producen estas condiciones las Mipyme encontrarán un entorno favorable para su desarrollo.

La necesidad de adelantar iniciativas locales de desarrollo responde a circunstancias específicas de los territorios y existen diferencias entre zonas urbanas y rurales (en la página 20 presenta Alburquerque una descripción de la situación rural).

Rasgos de las experiencias de desarrollo local en Europa, donde las más destacadas son los distritos industriales italianos y las agencias de desarrollo regional o local en España.

- Un territorio de referencia con cierta homogeneidad donde operan redes de actores con comportamientos inidentificables e independencia de decisión y donde funciona un aprendizaje dinámico.
- Modos de coordinación institucional más o menos formalizados.
- Una actitud social favorable ante la innovación tecnológica y capacidades específicas para la misma.
- Dotación de factores de producción intangibles como el know-how y la existencia de centros de investigación de desarrollo.
- Un mercado de trabajo local flexible, transparente y dinámico y una mano de obra especializada y polivalente, abierta a la innovación, a la cultura técnica y al espíritu de empresa.
- La existencia de organismos de desarrollo local como resultado de la concertación pública y privada de actores territoriales.

La diversidad de situaciones hace que sea difícil dar una respuesta centralista y única a todos los problemas. Se requieren políticas territoriales descentralizadas. La información central es muy agregada y no apropiada para diseñar estrategias eficaces.

Albuquerque, Identidad y territorio, sin fecha

Sobre los nuevos enfoques del desarrollo territorial

1. El proceso de la globalización no puede ser considerado como algo ajeno a la identidad de los territorios.

- Las transformaciones radicales en las formas de producir y de organizar las actividades empresariales y de gestión (tanto privadas como públicas) obligan a contemplar especialmente las relaciones de la economía con los territorios.
- En otras palabras, el territorio debe ser visualizado como una matriz de organización y de interacciones sociales y no como un simple espacio abstracto o un receptáculo de actividades.
- En este sentido, los aspectos "extraeconómicos" desempeñan una función esencial y se sitúan en la base misma del funcionamiento de la economía real.

2. En el nuevo modelo "postfordista" la productividad y la competitividad son procesos sistémicos que dependen cada vez más de la densidad y calidad de las cooperaciones y redes que se establecen en el seno de las empresas; entre las empresas vinculadas mediante eslabonamientos "hacia atrás" y "hacia delante"; y entre las empresas y el entorno territorial. (Este es el sentido de la expresión relativa a que el territorio también "compite").

De este modo, los factores extraeconómicos de identidad y territorio, esto es, el conjunto de fuerzas sociales, culturales, institucionales, históricas, geográficas y medioambientales, deben ser tenidas en cuenta para construir entornos innovadores competitivos, basados en las nuevas apuestas de calidad, diferenciación, diversidad y reactividad ante situaciones cambiantes y escenarios de incertidumbre.

3. No podemos, pues, obviar los temas vinculados a la cultura y la identidad, ya que el sentido de pertenencia territorial es importante.

- Además, como se señala, la propia transformación de los factores de la competitividad basados en la calidad, diversidad y flexibilidad, llevan a establecer fuertes vinculaciones con los diferentes territorios y ámbitos locales, teniendo en cuenta las diversidades culturales e históricas, los distintos contextos medioambientales, mercados de trabajo locales y la calidad y articulación de los distintos sistemas locales de empresas.

4. No es posible disociar las empresas y el funcionamiento de los mercados del tejido socioinstitucional existente en cada territorio, esto es, el tipo de reglas de comportamiento entre actores públicos y privados.

- Pensar la globalización como la extensión universal de un capitalismo homogéneo y abstracto es simplemente una fantasía intelectual de analistas que poseen una visión muy reducida de la dinámica real del desarrollo económico.
- Los diferentes tejidos sociales, institucionales y culturales existentes, las distintas lógicas de funcionamiento de las fracciones del capital (economía rural o campesina, microempresas y pequeñas empresas, mercados locales, etc.) obligan a evitar las simplificaciones, sobre todo en las sociedades del mundo en desarrollo.

5. El arraigo territorial de las empresas lejos de desvanecerse, constituye un factor crucial para la construcción de "ventajas competitivas dinámicas".

- Michael Porter ha desarrollado extensamente este tema de la vinculación

territorial de las empresas destacando en su célebre "diamante de la competitividad" factores de ámbito territorial tales como la existencia de una competencia estimulante que empuje a las empresas locales a no dormirse sobre las rentas o las ventajas fáciles; la existencia de servicios especializados de producción; o la existencia de una base productiva y empresarial con proveedores competentes y especializados formando racimos de empresas ("clusters").

6. Del mismo modo, el concepto de la competitividad sistémica, así como la evidencia de las "mejores prácticas" en desarrollo económico local en los países desarrollados, evidencian la importancia de las actuaciones territoriales de carácter micro y mesoeconómicas (las cuales permiten enfrentar de forma más eficiente y eficaz las exigencias concretas del cambio estructural), ayudando igualmente a la estabilidad macroeconómica.

En efecto, al buscar el crecimiento económico del producto y la generación de empleo, atender a la parte predominante del tejido de empresas existente, estimular en los sistemas productivos locales los procesos de aprendizaje tecnológico, facilitar la movilización de la sociedad civil y buscar el fortalecimiento institucional de las Administraciones Locales (provinciales y municipales), se reducen las tensiones y conflictos sociales y políticos y se procura mayor estabilidad.

- Y es que la estabilidad macroeconómica no puede reducirse únicamente al control de la inflación y los déficits comercial y fiscal. También las políticas de desarrollo económico territorial basadas en intervenciones de carácter micro y mesoeconómicas son parte importante de dicha estabilidad.

7. El nuevo paradigma hace también obsoleto el diseño de políticas sectoriales cuando se requiere una integración más horizontal y territorial de las políticas públicas, las cuales deben coordinarse y concertarse con los diferentes actores sociales.

- En este sentido hay que subrayar la inadecuación del tipo de estadísticas económicas disponibles, recogidas aún bajo el supuesto de que los diferentes Estados nacionales son elementos comprensivos del funcionamiento económico real.
- Por el contrario, dicho funcionamiento es bastante más complejo y requiere nuevos sistemas de información económica que alumbren el funcionamiento de los diferentes sistemas productivos territoriales, así como den mayor transparencia a los flujos transnacionales.

8. El auge de la producción transnacional y la importancia de los diferentes sistemas territoriales competitivos cuestiona la visión de la economía basada únicamente en un conjunto de "economías nacionales".

- Las delimitaciones políticas de los Estados nacionales han invitado en numerosas ocasiones a visualizar los procesos económicos sucedidos en ámbitos territoriales como procesos "nacionales".
- Así, según nos indican los historiadores económicos, los procesos de industrialización europea fueron más "locales" que "nacionales" durante mucho tiempo. A principios del siglo XIX existían mayores diferencias entre las regiones al interior de Francia o Inglaterra que entre los dos países considerados de forma global. Y lo mismo cabe decir del importante crecimiento económico actual en China, el cual está concentrado en un conjunto de zonas costeras y metropolitanas.



9. Los intercambios transfronterizos son claramente menores que los intercambios internos a los diversos países.

- En un estudio sobre los flujos comerciales entre las provincias de Canadá y los Estados Unidos se muestra que dichos flujos son veinte veces menores que los intercambios intranacionales.
- Igualmente, en Europa Occidental se estima que los intercambios locales son entre 5 y 10 veces los intercambios transfronterizos.
- Es indudable la tendencia de disminución de los obstáculos a los intercambios externos. Pero ese hecho no debe hacer olvidar la importancia de los mercados internos y las economías locales.

10. Los territorios no son, pues, simples "campos de maniobras" sino "actores" decisivos de desarrollo.

- El análisis de los mecanismos territoriales del desarrollo es, sin duda, un enfoque necesario para reinventar las políticas públicas y la propia recogida de información sobre los hechos económicos, a fin de incluir los elementos de identidad territorial de los sistemas productivos.
- La matriz del Estado-nación ya no es suficiente para entender la complejidad de la realidad económica y su desarrollo territorial.

11. La importancia de las redes y el territorio, esto es, de las relaciones entre los diferentes actores y contextos no tiene, pues, nada que ver con la imagen simplista de una sociedad globalizada homogénea donde la identidad y la geografía se diluyen.

- Ahora bien, el movimiento de globalización económica genera nuevas e importantes desigualdades sociales y territoriales, afectando más adversamente a los más pobres.
- Por ello, en un mundo donde los factores de competitividad esenciales ya no vienen determinados por los bajos salarios o los recursos naturales, sino que son contruidos por el conjunto de la sociedad (educación, capacitación, servicios especializados, recursos de relación y de organización, etc.) la función del Estado y de las instituciones públicas en general debe ser reforzada, no desmantelada.
- La cohesión social, en el sentido más amplio del término, es la condición misma de la eficiencia económica. Los países con menores índices de pobreza y desempleo son aquellos que han sabido preservar mejor esta cohesión social, no los que tienen costes salariales más bajos y que desmantelan o rechazan la protección social.

12. En suma, las nuevas condiciones de competencia y producción no hacen más que reforzar la importancia de la solidaridad y de la calidad de las redes y los vínculos sociales y de identidad territorial en el seno de la economía. Por ello las inversiones en este "capital social" deberían ser el eje de las acciones públicas en las sociedades que aspiran a lograr el desarrollo económico.

**Tomado de Bid, casos de DEL, 2002, Llorens, Albuquerque  
El nuevo paradigma del**

### **desarrollo económico local**

La naturaleza territorial (o local) del desarrollo económico ha conocido durante mucho tiempo una situación de marginalidad teórica que en las últimas décadas está comenzando a revertirse. Para algunos, la crisis del modelo de producción en serie (fordismo) facilitó el redescubrimiento teórico de las formas de producción difusa o flexibles a nivel local las cuales, sin embargo, siempre han estado presentes como formas de producción en la historia económica (Sforzi, 1999).

No hay que identificar, pues, el desarrollo local como un modelo “posfordista” contrapuesto al funcionamiento de la gran empresa. En realidad, el enfoque del desarrollo local destaca los valores territoriales, de identidad, diversidad y flexibilidad que han existido en el pasado en las formas de producción no basadas únicamente en la gran dimensión sino en las características de un territorio determinado. La recuperación de este enfoque es fundamental desde el punto de vista de la manera de concebir el desarrollo.

Durante mucho tiempo el desarrollo económico ha estado dominado por el concepto de las economías de escala internas a la empresa, una visión que han compartido las principales líneas de pensamiento económico. De este modo, el sistema local de producción fue olvidado o subordinado a la unidad principal de análisis, esto es, la empresa. Otra consecuencia de este enfoque analítico es la frecuente reducción de la visión del desarrollo económico a la vía del desarrollo industrial basado en la gran empresa integrada verticalmente.

Esta forma de razonamiento fue cuestionada por la recuperación que a fines de los años setenta se hiciera por parte de Becattini (1979) y otros investigadores sobre los “distritos industriales” italianos, de la aportación teórica de Alfred Marshall (1890) quien al tratar el problema de la concentración geográfica de la industria propuso como unidad de estudio del proceso de desarrollo una entidad de base territorial. Desde esta perspectiva la centralidad de la empresa es sustituida por una teoría de la organización en la que se destaca el entorno territorial al que pertenecen las empresas, así como las economías externas generadas por las interdependencias locales, las cuales constituyen una “atmósfera industrial” o patrimonio de conocimientos y, tal como diríamos hoy, capital social e institucional, que acompañan a las clásicas economías internas de escala como elemento de competitividad.

Las nuevas aportaciones que se encuentran en la base del enfoque sobre el desarrollo local tienen, pues, un importante punto de partida en la literatura sobre los distritos industriales italianos, aunque responden también a diversas aproximaciones desde diferentes ámbitos de estudio que contribuyen hoy a enriquecer la discusión sobre el desarrollo desde una perspectiva más integrada y multidisciplinar.

La noción de *milieu innovateur* desarrollada por el Grupo de Investigación Europea sobre Entornos Innovadores (GREMI, 1990) figura también como otro de los referentes principales del enfoque del desarrollo local, al insistir en la importancia de dichos entornos innovadores territoriales y no sólo en la figura del empresario innovador. En este mismo sentido se encuentra, en cierta forma, el enfoque en términos de *clusters*, que tiene posiblemente en Michael Porter (1991) su expositor más emblemático.

De igual modo, el renovador trabajo de Piore y Sabel (1990) sobre la segunda ruptura industrial y la importancia de las estrategias de producción flexible ha dado lugar a una amplia literatura que queda reflejada en diversos trabajos editados por la Organización

Internacional del Trabajo,

1 En el contexto de este trabajo el término *desarrollo local* se utiliza siempre como sinónimo de desarrollo *económico*, sin perjuicio de que en otros ámbitos tenga otras acepciones, como se comenta más adelante.

8

### ***ESTUDIO DE CASOS DE DESARROLLO LOCAL EN AMÉRICA LATINA.***

como los de Pyke, Becattini y Sengenberger (1992), Sengenberger, Loveman y Piore (1992) y Pyke y Sengenberger (1993).

Igualmente, hay que citar el concepto de “competitividad sistémica”, cuyos planteamientos principales han sido expuestos por Esser, Hillebrand, Messner y Meyer-Stamer (1996), entre otros. Del mismo modo, todo el rico aporte del análisis neoinstitucionalista en economía (North, 1993; Williamson, 1989 entre otros) se sitúa en línea con este enfoque al subrayar la importancia de los contextos institucionales, sociales y jurídicos en el que tienen lugar siempre las transacciones económicas y el funcionamiento de los mercados. La reflexión actual sobre la trascendencia del “capital social y cultural” para el desarrollo se encuentra también entre las aportaciones enriquecedoras de este enfoque.

Desde una perspectiva más relacionada con las políticas de desarrollo hay que citar también las aportaciones de la OCDE (Programa LEED sobre Desarrollo Económico Local y Empleo), las de la OIT (Iniciativas Locales de Empleo y, más recientemente, el Programa de Desarrollo Local), y las iniciativas de la Unión Europea relacionadas con el fomento de la pequeña y mediana empresa, el desarrollo rural, el desarrollo sostenible ambientalmente y la política de desarrollo regional y local como parte de la estrategia de cohesión social y territorial. En particular hay que citar la exitosa experiencia de las iniciativas LEADER referidas al establecimiento de redes asociativas de actores públicos y privados locales para el desarrollo local en el medio rural.

Finalmente, por no hacer esta relación más exhaustiva, se encuentra todo el conjunto de propuestas relativas a la descentralización y reforma del Estado, mediante la aplicación de procesos de modernización de la gestión pública local y regional, a fin de incorporar en la misma los nuevos roles de las administraciones subnacionales en el fomento del desarrollo económico local promoviendo una participación activa del conjunto de la sociedad civil en el

ismo. En todos estos trabajos se subraya la importancia de las áreas locales en las cuales se generan economías externas para un conjunto de empresas especializadas, que logran cierta ampliación de las actividades localizadas en el entorno por medio de los encadenamientos entre diversas empresas de suministros intermedios y productos finales. En estos espacios productivos territoriales se establece un efecto de competitividad espacial por las ventajas de la pequeña y mediana empresa que cuenta con una especialización flexible y facilidades para la innovación, frente a las grandes empresas que se basan casi exclusivamente en las economías de escala. Con todo, para generar tales externalidades se requieren ciertas condiciones previas, tales como la existencia de una oferta local de mano de obra cualificada, infraestructuras básicas adecuadas, empresas de servicios y autoridades locales volcadas al apoyo de la difusión de innovaciones. En tal caso ese ámbito local puede llegar a convertirse en un distrito industrial, es decir, en un espacio productivo descentralizado o autónomo con capacidad

para competir en mercados abiertos (Krugman, 1992). Como se aprecia, en este enfoque del desarrollo local se pone el énfasis en varias dimensiones del proceso de acumulación, entre las cuales quizá la más relevante sea que la actividad innovadora en su dimensión más global requiere incorporar al proceso no sólo a los agentes productivos, sino también a los institucionales y a los sociales. Se resaltan así los siguientes puntos: • *La búsqueda de nuevas formas de desarrollo*, la cual discurre paralela a la necesidad de encontrar respuestas a la gestión institucional de la economía y de la sociedad. De aquí que se resalte la importancia de la institucionalidad local, del *poder político* de dicho ámbito, como condición necesaria para poder llevar a cabo una adecuada gestión de los recursos locales. El reforzamiento de la capacidad de negociación de las entidades locales se traduce en su articulación directa a los agentes externos que participan en las acciones de desarrollo, como las agencias de financiación internacional o las empresas inversoras, y en una mayor presencia en las

9

### ***ESTUDIO DE CASOS DE DESARROLLO LOCAL EN AMÉRICA LATINA.***

decisiones globales del Estado, por medio de la articulación de las diferentes localidades y regiones en redes institucionales y de agentes productivos (asociaciones de municipios, redes empresariales etc.).

- En países donde la institucionalidad estatal se encuentra en retirada o es vista bajo sospecha por grupos sociales tradicionalmente marginados del desarrollo, la *participación* de los grupos sociales y de los agentes económicos locales en la definición de las estrategias de desarrollo se convierte en un mecanismo de reforzamiento de la legitimidad del poder local.
- El foco de la intervención de las políticas de desarrollo se amplía respecto a las estrategias anteriores. Junto a las inversiones productivas adquiere un gran protagonismo la inversión en *capacitación* de los recursos humanos y en la construcción de la *institucionalidad* necesaria para acompañar y regular el proceso de desarrollo.
- Los objetivos del desarrollo local trascienden el ámbito del crecimiento económico (cantidad de factores) para centrarse en la mejora de la calidad de los factores productivos y la calidad de vida de la población en general. De aquí que la oferta de servicios sociales dirigidos a la mejora de la *calidad de vida* se considere un componente esencial del éxito del proceso.
- La *autoorganización* de los recursos en el ámbito local es la condición necesaria para obtener en muchos casos los servicios e infraestructuras requeridos en el proceso de desarrollo. La *autonomía re-relativa* de los procesos de desarrollo local deriva de una nueva articulación espacial de los procesos productivos, con nuevos encadenamientos a escala global que sustituyen a los tradicionales en el ámbito nacional.
- La *productividad* y la mejora de la *competitividad*, definidas a escala local y microeconómica, se convierten en criterios de medida preferentes de la evolución del proceso y del logro de los objetivos generales del desarrollo local. De este modo la nueva concepción del desarrollo local puede definirse de la forma siguiente: *El desarrollo local es un complejo proceso de concertación entre los agentes —sectores y fuerzas— que interactúan dentro de los límites de un territorio determinado con el propósito de impulsar un proyecto común que combine la generación de crecimiento económico, equidad, cambio social y cultural, sustentabilidad ecológica, enfoque de género, calidad y equilibrio espacial y territorial con el fin de elevar la calidad de vida y el bienestar de*

*cada familia y ciudadano que viven en ese territorio o localidad* (Enríquez, 1997). La estrategia de desarrollo subnacional no es, pues, una respuesta proteccionista frente a la política nacional de competitividad y desarrollo económico<sup>2</sup> sino su dimensión territorial: No es una estrategia complementaria, sino la forma de *desplegar* los objetivos de competitividad a través de los distintos niveles de gobierno y del territorio. En ausencia de una adecuada vertebración territorial de las medidas nacionales de fomento de la competitividad, el desarrollo se produce de forma desigual, en perjuicio de las ciudades, regiones o territorios más periféricos (con menor nivel de infraestructuras y desarrollo institucional). Por ello, la aplicación efectiva a las empresas y a los ciudadanos de buena parte de las políticas nacionales de competitividad requiere su *adaptación* a las peculiaridades locales, con un *ajuste fino* que haga posible compensar los desplazamientos que se producen en períodos de re-estructuración económica con la aparición de nuevas actividades.

b. Qué se entiende por desarrollo económico local y por su promoción?

Definición

“el desarrollo económico es entendido como un proceso en el cual los actores o instituciones locales se movilizan para apoyar las diferentes acciones, tratando de crear, reforzar, preservar actividades y empleos utilizando los medios y recursos del territorio.” (p.24, Albuquerque 1999).

“En un sentido amplio el desarrollo económico local es el resultado de las decisiones y las actuaciones que se despliegan en tres ámbitos distintos:

- Las actuaciones internas a las empresas tales como las decisiones de inversión, la cualificación de los recursos humanos, el mejoramiento de la organización y la gestión empresarial, etc.
- Las actuaciones realizadas de forma asociativa (creación de redes) entre empresas vinculadas entre sí, a través de eslabonamientos productivos o pertenecientes a sectores conexos.
- Las relaciones existentes entre las empresas y su entorno territorial, el cual debe facilitar el acceso a los servicios avanzados de apoyo a la producción y poseer los componentes de infraestructura de calidad apropiados.” (Albuquerque, 1999, p.26).

“El desarrollo económico territorial puede definirse como un proceso de acumulación de capacidades para mejorar, de manera colectiva y continuada, el bienestar económico de la comunidad. Esta noción de capacidad de desarrollo se refiere tanto a las circunstancias de la economía territorial, como a las de sus actores socioeconómicos e instituciones.” (Albuquerque, 1999, p. 33).

Enfoques

#### UN NUEVO ENFOQUE (ALBURQUERQUE 1997)

Evolución de la política de desarrollo territorial de un enfoque orientado por el desarrollo polarizado y la atracción de inversión externa a una perspectiva que, sin abandonar lo anterior, le da mayor peso al aprovechamiento de los recursos endógenos de cada territorio.

“La política de desarrollo económico territorial ha incorporado nuevos planteamientos estratégicos y está transitando desde las anteriores iniciativas orientadas por el desarrollo polarizado y el establecimiento de incentivos a la inversión externa, hacia otras estrategias basadas en el mejor aprovechamiento de los recursos endógenos de los diferentes territorios, sin que ello excluya la atracción de inversiones foráneas.” (p.2)

El nuevo enfoque busca un tipo de desarrollo más difuso que sea capaz de extender en todo el territorio el progreso técnico y las innovaciones gerenciales a fin de contribuir a una mayor generación de empleo productivo e ingreso y a un tipo de crecimiento económico más equitativo en términos sociales y territoriales y más sustentable ambientalmente. (Albuquerque, 1997,p.3).

Este enfoque se basa en una concepción más horizontal del desarrollo que busca mediante una movilización social canalizar recursos locales y externos para crear la institucionalidad para el desarrollo económico local. Por institucionalidad se entiende las reglas de juego, la normatividad, las políticas, las organizaciones y los patrones de conducta local. Este enfoque requiere una concepción integrada del desarrollo y no sólo vertical y sectorial. Las políticas no pueden ser el resultado de una definición centralista sino el producto de un proceso de concertación entre los diferentes actores comprometidos con el desarrollo del territorio. Estas políticas deben ser gestionadas por organizaciones intermedias que canalizan los recursos del sector público y privado.

Los agentes del desarrollo en esta nueva perspectiva no son el Estado nacional y las grandes empresas simplemente, sino los distintos niveles de gobierno, las organizaciones intermedias de promoción del desarrollo, las PYMES y la sociedad civil organizada localmente.

#### IMPORTANCIA DE LAS PYMES

Las PYMES son cruciales para el desarrollo local. En los enfoques tradicionales se ha limitado su papel a articularse con las grandes empresas exportadoras dejando de lado un potencial mucho mayor que comprende también los mercados internos. Las PYMES han mostrado en los países desarrollados gran capacidad para incorporar innovaciones tecnológicas y organizativas cuando cuentan con una oferta adecuada de servicios avanzados a la producción y las infraestructuras básicas. Tienen además mayor capacidad de adaptación y flexibilidad ante los cambios de la demanda por sus menores costos fijos, proximidad al consumidor y los menores costos laborales unitarios y reducida conflictividad laboral.

Los servicios que requieren las PYMES son información, capacitación empresarial y tecnológica, innovación de productos y procesos productivos, cooperación empresarial y acceso al crédito.

POLITICAS DE DESARROLLO TERRITORIAL PREDOMINANTES

RASGO	PLANTEAMIENTO TRADICIONAL	NUEVOS PLANTEAMIENTOS
ESTRATEGIA DOMINANTE	Desarrollo polarizado (visión funcional)	Desarrollo difuso (visión territorial)
OBJETIVOS	Crecimiento cuantitativo Grandes proyectos	Innovación, calidad y flexibilidad Numerosos proyectos
MECANISMOS	Redistribución y movilidad del capital y el trabajo	Movilización del potencial endógeno Utilización de los recursos locales y externos
ORGANIZACIÓN	Gestión centralizada Administración central de los recursos	Gestión local del desarrollo Creación concertada de organizaciones intermedias
AGENTES	Estado central Grandes empresas	Administraciones públicas territoriales Estado central Pymes y microempresas Actores sociales locales Organismos intermedios Entes supranacionales de integración económica

Tomado de Albuquerque 1997, Esquema 2, página 5.

Las IDL retan el enfoque tradicional de promoción del desarrollo regional

“La paulatina aparición de IDL ha puesto en entredicho los planteamientos tradicionales de las políticas regionales de los gobiernos centrales. Aún a mediados de los años ochenta, éstas continuaban basándose en el intento de reducir las disparidades territoriales a través de medidas directas, tal como las ayudas a empresas, incentivos a la inversión exterior o el mejoramiento de las infraestructuras físicas. Algunas de estas ayudas fueron posteriormente sustituidas por subsidios sectoriales subordinados a inversiones orientadas a reforzar la productividad y la competitividad, junto a otras intervenciones destinadas a la mejora de las infraestructuras viales y redes de comunicaciones y transporte o para la formación y reciclaje de recursos humanos. Los limitados resultados de las políticas dirigidas a la atracción de inversiones extranjeras han llevado consigo el relativo desplazamiento de estas prioridades hacia el enfoque más novedoso de las actuales políticas regionales, las cuales fundamentalmente buscan mejorar las condiciones de productividad del entorno territorial de las empresas.” “Por supuesto que otorgar mayor prioridad a la valorización de los propios recursos respecto sobre la inversión extranjera,

no supone que ésta última no sea relevante o que deba despreciarse. En realidad, el antagonismo entre estas alternativas, exógena y endógena, carece de sentido. Se debe buscar siempre cómo incluir la totalidad de recursos posibles (locales y externos) en una estrategia dirigida a la creación de un entorno innovador territorial para el desarrollo empresarial y la creación de empleo.” (Albuquerque, 1999, p.31).

Concepción exógena versus endógena del desarrollo (ver Albuquerque 1999, p.38)

### LOS PROBLEMAS DE LAS PYMES

Dificultades de las PYMES y microempresas: la demanda subyacente de la base económica local (ALBURQUERQUE 1997)

Las principales dificultades de las PYMEs se encuentran en los campos de financiación, tecnología, recursos humanos, comercialización, diferenciación del producto y cooperación empresarial.

AREA	PROBLEMAS
Financiación	Insuficiencia de recursos propios Dificultad para acceder a líneas de crédito de mediano y largo plazo Tasas de interés más elevadas y plazos de amortización más cortos Carencia de garantías patrimoniales Debilidad en el poder de negociación
Tecnología y recursos humanos	Escasa tecnología incorporada en los procesos productivos Dificultad de asimilación de conocimientos técnicos disponibles Reducida capacidad de gestión empresarial y tecnológica Menores niveles de productividad, eficiencia y competitividad Baja cualificación del recurso humano Escasa orientación de la investigación para el desarrollo y la oferta de servicios tecnológicos hacia la problemática de las PYMEs y microempresas.
Comercialización y diferenciación del producto	Limitaciones para distribución y promoción de sus productos Limitaciones para el diseño Se ven restringidas a los mercados locales con pocas opciones de exportar
Cooperación empresarial	Desconfianza frente al competidor local Restricciones para la cooperación en la provisión de



**ALBURQUERQUE 1997****La oferta territorial de factores facilitadores del desarrollo económico local**

El proceso de desarrollo económico local es condicionado por un conjunto de factores que deberían constituir el objeto de actuación de las administraciones locales a fin de estimular la actividad económica. Puede hablarse entonces de una oferta territorial de factores impulsores o facilitadores de desarrollo económico local que se ordenan en seis grupos: soporte físico, información y asesoramiento, promoción económica, gestión municipal, financiamiento y fiscalidad y recursos humanos.

Esta oferta se enmarca dentro de factores más amplios que en gran medida son éxogenos al municipio y sobre los cuales su capacidad de intervención es más reducida. Estos son el marco político, el marco jurídico y los contextos socioeconómico, competitivo y tecnológico.

Dentro de estos contextos se destacan los siguientes puntos:

- El carácter continuo y acelerado de la innovación tecnológica y el acortamiento de los ciclos de vida de productos y procesos productivos.
- La mayor flexibilidad de los sistemas productivos y los mercados de trabajo.
- La trascendencia de la información y las comunicaciones.
- La decisiva aportación del conocimiento, y por tanto, de los recursos humanos, como la fuente principal de ventajas competitivas..
- El incremento de las exigencias de productividad y competitividad ante escenarios mucho más abiertos a la competencia externa.
- La importancia de la diferenciación productiva y la segmentación de la demanda y los mercados.
- La evaluación de los impactos ambientales del desarrollo.
- El recurso a las alianzas y cooperación interempresarial, así como el funcionamiento en redes para el acceso a elementos decisivos de la actividad productiva.
- La conformación de bloques económicos y el continuado recurso al neoproteccionismo como forma de enfrentar las mayores exigencias de la globalización económica.
- El avance de la internacionalización de los mercados y la desregulación financiera.
- La importancia creciente del control de los déficits públicos.

Los distintos elementos de la oferta territorial de factores impulsores o facilitadores de desarrollo económico local se desarrollan en el siguiente cuadro

COMPONENTE	ELEMENTOS QUE LO CONFORMAN
Soporte físico	Existencia de suelo industrial y comercial Desarrollo de suelo (parques industriales, recintos feriales, etc.) Transparencia del mercado de suelo productivo Existencia de infraestructuras comerciales adecuadas (movilidad, accesibilidad) Existencia de infraestructuras básicas adecuadas a la protección medio ambiental Existencias de equipamientos e infraestructuras de vivienda, culturales, de ocio, adecuadas
Promoción económica	Existencia de estudios de diagnóstico y planes estratégicos y diversificación Prospección de oportunidades Promoción exterior Asociacionismo
Financiación	Existencia de incentivos a la inversión y el empleo Reducción de la fiscalidad municipal Existencia de organismos públicos de apoyo financiero (sociedades de garantía recíproca, sociedades de préstamos participativos y sociedades de capital de riesgo). Existencia de organismos de apoyo a la iniciativa privada (Capital riesgo, capital semilla)
Información y asesoramiento	Asistencia a proyectos de comercialización e internacionalización Promoción del asociacionismo y cooperación empresarial Promoción del territorio Promoción de los productos Asociacionismo supramunicipal Existencia de centros tecnológicos y de investigación Existencia de organismos especializados en el apoyo técnico Existencia de redes de organismos de apoyo Existencia de centros municipales de información a PYME
Gestión municipal	Existencia de organismos municipales especializados en la gestión y tramitación de fondos para el desarrollo Colaboración interadministrativa vertical y horizontal Gestión municipal autónoma y ágil Existencia de recursos municipales integrados y centros administrativos integrados
Recursos humanos	Existencia y disponibilidad de mano de obra calificada Oferta educativa amplia y de calidad adecuada al modelo de trabajo (formación ocupacional) Transparencia del mercado de trabajo Existencia de estructura empresarial

Tomado de Albuquerque 1997, página 16. Fuente original IMPI (1995:36).

Albuquerque (1999) señala que los aspectos de un mercado de factores estratégicos que hay que construir territorialmente, por medio de la concertación pública privada a fin de contar con entornos innovadores son: la existencia de recursos humanos cualificados, la vinculación del sistema de educación y la capacitación con el perfil productivo de cada territorio, el acceso a líneas apropiadas de financiamiento para las micro, pequeñas y medianas empresas, y la disponibilidad de servicios empresariales avanzados (información, comercialización, cooperación entre empresas).

#### Enfoque del desarrollo económico local (Albuquerque 1999)

Las iniciativas de desarrollo económico local se deben fundamentar en los recursos locales y no en la espera de subsidios externos. Lo principal es la organización de los distintos agentes locales por lo cual es tan importante el fortalecimiento de las administraciones municipales y la descentralización. Adicionalmente, no deben verse desde una perspectiva asistencialista sino como un elemento de políticas de desarrollo económico. “los retos principales del ajuste residen en asegurar la innovación tecnológica y de gestión del tejido productivo y empresarial existentes, el cual está compuesto mayoritariamente de micro, pequeñas y medianas empresas.” (pp. 16-17)

RASGOS DEL NUEVO ENFOQUE (TOMADO DE BID, CASOS DE DEL EN AL, 2002) Las características de flexibilidad, polivalencia, y competitividad exigibles al proceso productivo se extienden ahora también al funcionamiento de las instituciones locales (Piore y Sabel, 1990; Pyke, Becattini y Sengenberger, 1992).

Al mismo tiempo, la *inexistencia de una única receta* de institucionalidad para el desarrollo local significa que el diseño de la misma dependerá en gran medida de la capacidad de concertación de las autoridades y los agentes privados, el grado de consenso alcanzado sobre la estrategia, los recursos disponibles, la experiencia acumulada y la propia estructura del tejido productivo y social. Se llegará así a arquitecturas institucionales en unos casos *genéricas*, orientadas a facilitar la creación de unas condiciones de entorno adecuadas; y en otros caso más *especializadas*, orientadas a objetivos específicos de carácter estratégico, de fomento sectorial, tecnológico o comercial, entre otros.

Un segundo componente crucial en la evaluación de estos procesos deriva del consenso creciente en torno a que el factor fundamental de desarrollo es el crecimiento sostenido de la productividad del territorio, ya que de ello dependerá en buena medida la calidad de vida de la población y el éxito de una estrategia de desarrollo local.

La *competitividad regional o local* se presenta así como un parámetro clave en la evolución del proceso de desarrollo, y su nivel vendrá condicionado por el desarrollo del tejido empresarial. Se precisan para ello actuaciones orientadas a la *capacidad* y actuaciones orientadas a la *calidad* del tejido productivo, es decir, a la existencia de actividades empresariales suficientemente diversificadas para aprovechar todos los recursos endógenos de la región, y procesos productivos que permitan un crecimiento sostenido de la productividad. Las actuaciones en materia de desarrollo local deben considerar el *sistema productivo local* como una realidad a construir, a partir de la

des-articulación y fragmentación productiva que forma parte de las condiciones iniciales de muchos ámbitos locales. Las empresas serán heterogéneas por dimensión, actividad sectorial, productividad y competitividad, estructura de la propiedad, etc. Por ello, su integración en cadenas de valor que las articule y las vincule a mercados de mayor dimensión es un objetivo fundamental del proceso de desarrollo. En consecuencia, las actuaciones se deben orientar tanto a las empresas de mayor tamaño, con capacidad de llegar a los mercados nacionales e internacionales, como a las pequeñas y microempresas, que proveen una parte sustancial del empleo local, y cuya articulación externa, tanto a otras empresas locales como directa o indirectamente al mercado global es una condición de su propio dinamismo productivo, más allá de la cultura de subsistencia y del escaso valor agregado promedio (Llisterri, 2000; Vázquez Barquero, 1999a; OCDE, 1995). Así mismo, la articulación de las empresas con los otros agentes territoriales permite a estas contar con un ambiente más positivo para el despliegue de sus capacidades competitivas (Enriquez, 1997). De su dinamismo, flexibilidad y adaptabilidad dependerá el éxito del proceso de desarrollo endógeno.

Las características de flexibilidad, polivalencia, y competitividad exigibles al proceso productivo se extienden ahora también al funcionamiento de las instituciones locales (Piore y Sabel, 1990; Pyke, Becattini y Sengenberger, 1992).

Al mismo tiempo, la *inexistencia de una única receta* de institucionalidad para el desarrollo local significa que el diseño de la misma dependerá en gran medida de la capacidad de concertación de las autoridades y los agentes privados, el grado de consenso alcanzado sobre la estrategia, los recursos disponibles, la experiencia acumulada y la propia estructura del tejido productivo y social. Se llegará así a arquitecturas institucionales en unos casos *genéricas*, orientadas a facilitar la creación de unas condiciones de entorno adecuadas; y en otros caso más *especializadas*, orientadas a objetivos específicos de carácter estratégico, de fomento sectorial, tecnológico o comercial, entre otros.

Un segundo componente crucial en la evaluación de estos procesos deriva del consenso creciente en torno a que el factor fundamental de desarrollo es el crecimiento sostenido de la productividad del territorio, ya que de ello dependerá en buena medida la calidad de vida de la población y el éxito de una estrategia de desarrollo local.

La *competitividad regional o local* se presenta así como un parámetro clave en la evolución del proceso de desarrollo, y su nivel vendrá condicionado por el desarrollo del tejido empresarial. Se precisan para ello actuaciones orientadas a la *capacidad* y actuaciones orientadas a la *calidad* del tejido productivo, es decir, a la existencia de actividades empresariales suficientemente diversificadas para aprovechar todos los recursos endógenos de la región, y procesos productivos que permitan un crecimiento sostenido de la productividad. Las actuaciones en materia de desarrollo local deben considerar el *sistema productivo local* como una realidad a construir, a partir de la des-articulación y fragmentación productiva que forma parte de las condiciones iniciales de muchos ámbitos locales. Las empresas serán heterogéneas por dimensión, actividad sectorial, productividad y competitividad, estructura de la propiedad, etc. Por ello, su integración en cadenas de valor que las articule y las vincule a mercados de mayor dimensión es un objetivo fundamental del proceso de desarrollo. En consecuencia, las actuaciones se deben orientar tanto a las empresas de mayor tamaño, con capacidad de

llegar a los mercados nacionales e internacionales, como a las pequeñas y microempresas, que proveen una parte sustancial del empleo local, y cuya articulación externa, tanto a otras empresas locales como directa o indirectamente al mercado global es una condición de su propio dinamismo productivo, más allá de la cultura de subsistencia y del escaso valor agregado promedio (Llisterri, 2000; Vázquez Barquero, 1999a; OCDE, 1995). Así mismo, la articulación de las empresas con los otros agentes territoriales permite a estas contar con un ambiente más positivo para el despliegue de sus capacidades competitivas (Enriquez, 1997). De su dinamismo, flexibilidad y adaptabilidad dependerá el éxito del proceso de desarrollo endógeno.

- c. Cuáles son las estrategias e instrumentos que se han desarrollado para promover el DEL?

Albuquerque (1999) informa que en los dos últimos decenios han surgido en los países desarrollados tres tipos de iniciativas locales de desarrollo clasificadas según su objetivo principal: creación de empleo, desarrollo de nuevas empresas y desarrollo económico local en un sentido amplio

1) Iniciativas locales de empleo (ILE)

Son iniciativas que han surgido para enfrentar el desempleo generado por la crisis estructural y la destrucción neta de empleo. (“Sin embargo no han sido exitosas porque la aproximación desde el nivel central y las políticas macroeconómicas y sectoriales no son capaces de resolver este problema provocado por la actual revolución tecnológica y de gestión.”, p. 23).

INCLUIR AQUÍ UNA SINTESIS DEL DOCUMENTO LA CONCERTACION COMO INSTRUMENTO PARA LA CREACION DE EMPLEO A NIVEL LOCAL, DELNET 2002

**Segunda parte: los Pactos Territoriales por el empleo**

Los Pactos Territoriales por el empleo son el resultado de procesos de concertación local impulsados por la Unión Europea dentro de su estrategia para crear empleo a través del diálogo, a nivel local, de las administraciones públicas, los sindicatos y las organizaciones empresariales.

**1 Punto de partida: la estrategia europea por el empleo**

La estrategia europea por el empleo tiene sus orígenes en el reconocimiento, por el Tratado de Ámsterdam, del problema de la creación de empleo como un problema común a todos los países miembros de la Unión Europea.

La estrategia europea para el empleo delineada en el Tratado de Ámsterdam se basa en 4 pilares fundamentales:

1. Mejora de la capacidad de inserción profesional de los trabajadores
  - Ampliando el acceso de los trabajadores a la formación
  - Mejorando la calidad de los propios sistemas educativos y de formación profesional de manera que se adapten a las necesidades del mercado.
  - Privilegiando el acceso a posibilidades de formación a lo largo de toda la vida laboral.
2. Desarrollo del espíritu de empresa
  - Acciones como la concesión de subsidios al inicio de actividades por cuenta propia,
  - Fomento de sectores como la economía social, las tecnologías medioambientales y servicios a sectores de población no atendidos por el mercado.

- Potenciación de la participación del sector privado en la formulación de estrategias
  - Mejora de los sistemas de asistencia a las empresas y los destinados a mejorar el entorno productivo (transferencia de tecnología, capital inicial, asociaciones de garantía mutua)
  - Identificación de nuevas necesidades de las empresas
  - Explotación de sinergias (universidades, parques tecnológicos) y de la cooperación entre empresas de diversos países.
  - Consideración del turismo y la cultura como importantes potenciales económicos.
  - Identificación de nuevos yacimientos de empleo
  - Especial atención a crear alternativas multifuncionales en el mundo rural.
3. Fomento de la capacidad de adaptación de las empresas y de sus trabajadores
- Modernizar la organización y formas del trabajo a fin de mejorar la capacidad de reacción a los desafíos provocados por el cambio tecnológico.
4. Fomento de las políticas de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres
- Se persigue el establecer acciones positivas basadas en el análisis de las diferencias según sector de actividad entre hombres y mujeres, en la construcción de indicadores para el seguimiento y valoración del progreso hacia la igualdad, así como en la garantía de la participación equilibrada en la toma de decisiones.

## **2 El reconocimiento del papel fundamental de las entidades locales y regionales**

La existencia de una estrategia europea de fomento del empleo ha sido fundamental a la hora de coordinar las políticas nacionales de empleo. Sin embargo, el gran paso de los últimos años ha sido el reconocimiento, por parte de la UE, del papel esencial que juegan las administraciones locales y regionales en la búsqueda de nuevas formas de trabajo y en el impulso de la creación de empleo.

En el actual contexto de globalización, la UE y los Estados miembros han de crear un marco macroeconómico favorable, así como destinar recursos financieros a la lucha contra el desempleo. Sin embargo, esta batalla debe librarse y ganarse fundamentalmente a nivel local, donde ya desde hace años las administraciones públicas llevan poniendo en marcha estrategias a favor del empleo.

No existe una única solución para resolver el problema del paro, sino que cada entidad local o regional ha de identificar e impulsar su propio potencial de desarrollo endógeno. No obstante sean necesarias medidas marco comunes a los 15 Estados miembros de la UE, ya que el mercado común europeo incluye la libre circulación de trabajadores, de capitales, de servicios...las entidades locales deben tener en cuenta esta realidad a la hora de formular sus políticas locales a favor del empleo.

En 1997, la Comisión Europea convocó una llamada a los Estados miembros para presentar proyectos de Pacto Territorial a fin de ser financiados con cargo a los Fondos Estructurales de la UE. Como resultado de ello se aprobaron 89 pactos, de los cuales seis corresponden a España: la Bahía de Cádiz en Andalucía; las comarcas mineras de Asturias; el Vallés Occidental en Cataluña; Castilla y León, Ceuta y Melilla.

## **3 Elementos de los Pactos Territoriales por el empleo**

### **Objetivos**

El objetivo fundamental de los Pactos es lograr una amplia colaboración regional o local que permita:

- descubrir dificultades, preocupaciones y perspectivas de todos y cada uno de los agentes territoriales con responsabilidades en materia de empleo;
- movilizar todos los recursos disponibles en pro de una estrategia integrada, aceptada por todos los agentes interesados, que se articule en torno a sus verdaderas necesidades y que se formalice mediante un compromiso que asume la forma de un “Pacto Territorial por el Empleo”;
- una mayor integración y coordinación de las medidas a favor del empleo;
- llevar a cabo medidas que sirvan de modelo a favor del empleo.

**Criterios:** que un Pacto debe cumplir

- enfoque de tipo ascendente (abajo – arriba): la iniciativa debe partir del nivel local y no venir impuesta por ninguna autoridad superior
- cooperación de todos los interlocutores implicados en la creación de empleo del territorio: esta cooperación implica a los representantes de las empresas, los sindicatos, las administraciones públicas y los demás interlocutores sociales y económicos locales
- crear una estrategia integrada e innovadora: los Pactos pretenden crear alternativas para resolver el problema endémico del desempleo.

**Entorno:** ¿dónde promover un Pacto?

A escala regional o local, en ciudades, zonas rurales o cuencas de empleo cuyas características socioeconómicas sean semejantes y donde el problema del desempleo sea especialmente preocupante.

**Actores:** ¿quién debe participar en el Pacto?

- Autoridades y administraciones nacionales, regionales, comarcales y locales
- Sector privado, grandes empresas, representantes de las PyMES, organizaciones socioeconómicas, entidades financieras, etc.
- Asociaciones y Agencias de desarrollo local
- Interlocutores sociales
- Representantes del sector asociativo y cooperativo, asociaciones de ciudadanos
- Organizaciones profesionales, cámaras de comercio
- Organismos de formación, promoción tecnológica e investigación

**Iniciativa:** ¿quién convoca el Pacto?

La iniciativa de promoción y organización del Pacto debe corresponder a la autoridad pública cuyas competencias sean más idóneas para influir en el nivel de empleo del territorio correspondiente (generalmente corresponde a los Departamentos de Empleo del ente público). Esta autoridad debe invitar a todos los agentes públicos o privados a participar en el proceso de reflexión y elaboración de un programa de medidas a favor del empleo que sea coherente con la estrategia territorial.

**Naturaleza del Pacto**

El Pacto es el resultado de un debate que desemboca en un acuerdo entre los interlocutores sociales, publicado en un documento estratégico y acompañado de compromisos operativos y financieros.

Este documento contiene una presentación de los objetivos principales y de los



resultados cuantificados previstos, así como una definición de los grupos a los que se dirige y de las zonas específicas de creación de empleo.

Las medidas previstas deben ser tan concretas como sea posible. En una perspectiva más amplia, esta iniciativa deberá permitir identificar los posibles obstáculos a nivel de las legislaciones laborales y de empleo.

#### **Contenidos del Pacto**

El proceso de concertación desemboca en un Pacto Territorial por el Empleo, plasmado en un documento que reunirá los análisis realizados por los colaboradores, los compromisos precisos de cada participante y las propuestas concretas seleccionadas.

El Pacto puede ir más allá de actuaciones estructurales y cubrir un conjunto más amplio de actividades e iniciativas, financiadas o respaldadas por los diferentes colaboradores, públicos o privados.

#### **Tipología de acciones** contempladas en los Pactos Territoriales:

##### Acciones en el área de la formación

- Desarrollo de Planes de Formación locales, para desempleados, formación ocupacional a distancia, formación a la carta, formación continua para trabajadores en activo...
- Planes de adaptación de perfiles profesionales
- Creación de servicios formación – empresa y potenciación de las prácticas en empresas
- Potenciación de las Escuelas – Taller
- Realización de estudios sobre las necesidades de formación de las empresas
- Campañas de promoción y dignificación de la formación profesional.

##### Acciones en el área de la integración profesional de trabajadores desempleados:

- Creación de observatorios ocupacionales
- Establecimiento de servicios telemáticos de información y orientación laboral
- Mejora de los sistemas de intermediación laboral
- Apoyo personalizado para la integración en el mercado de trabajo
- Organización de cursos de formación profesional específica
- Reducción del tiempo de trabajo: reparto del trabajo destinado a la creación de empleo
- Formación de trabajadores en los sectores potencialmente creadores de empleo
- Incentivos para el autoempleo
- Especial atención a los colectivos especialmente desfavorecidos (personas con discapacidad y en grave riesgo de marginación)
- Inserción laboral de la mujer

##### Acciones para la promoción del empleo estable

- Subvenciones a contratos formativos
- Subvenciones a la contratación indefinida
- Fomento del empleo en entidades sin ánimo de lucro

##### Acciones en el área del apoyo a las actividades productivas

- Creación de centros de apoyo logístico para la exportación
- Realización de infraestructuras de base
- Apoyo a los centros de iniciativa empresarial
- Apoyo a las actividades productivas prioritarias a través de la instauración de normas de calidad y certificación

- Modernización de las estructuras comerciales
  - Creación de centros de servicios de apoyo telemáticos (telecentros)
  - Apoyo técnico y financiero a la creación de empleo en empresas de economía social
- Acciones a favor de los nuevos yacimientos de empleo
- Análisis de los sectores susceptibles de ser fuente de creación de empleo (hostelería, asistencia a personas ancianas, actividades ligadas al ocio, turismo, artesanía, acuicultura, cuidado de la infancia, nuevas tecnologías)
  - Ayudas a la creación de empresa en este sector (subsidios, exenciones fiscales, ayudas a la inversión)
- Acciones de mejora de la calidad de vida y del entorno
- Realización de trabajos de interés colectivo, sobre todo en zonas periféricas
  - Mejora de la vivienda
  - Incremento de la seguridad: sistemas de seguridad y vigilancia
  - Potenciación del transporte colectivo
  - Restauración del medioambiente natural (tratamiento de residuos, gestión del agua, protección de zonas naturales, control de la contaminación)

#### **4 Estado de los pactos en la actualidad**

El lanzamiento de los 89 Pactos Territoriales, en 1997, representaba una acción piloto de la Unión Europea, con vistas a potenciar los recursos del nivel local de cara a la creación de empleo.

Los efectos previsibles de los Pactos Territoriales sobre el crecimiento del empleo permiten esperar cierta mejoría de la situación de las zonas consideradas: aproximadamente, y suponiendo se mantengan las actuales tendencias, los Pactos Territoriales desembocarán en la creación o mantenimiento de 54.438 empleos en toda Europa.

Decidir si vale la pena anexar la experiencia de Cataluña, Delnet 2002

#### 2) Iniciativas locales de desarrollo empresarial (IDE)

Son iniciativas que valoran el papel de la pequeña y la mediana empresa y tienen como propósito promover valores culturales favorables al espíritu empresarial innovador, la creatividad y la asunción de riesgos mediante el estímulo al nacimiento de empresas, especialmente en sectores de la población tradicionalmente ajenos a los negocios, como los desempleados, los jóvenes, las mujeres y los inmigrantes.

#### 3) Iniciativas de desarrollo local (IDL)

Estas iniciativas buscan integrar los dos tipos de iniciativas anteriores en una estrategia global que articule las acciones aisladas.

## Rasgos específicos de las iniciativas de desarrollo local (IDL)

El propósito de las IDL es la construcción de un ambiente territorial favorable a la actividad empresarial innovadora. Su énfasis no está solamente en los indicadores cuantitativos de crecimiento económico sino también en un desarrollo más amplio en aspectos sociales y culturales. Buscan aprovechar el potencial endógeno de la región y consolidar redes entre los distintos actores territoriales. Combaten la visión habitual del desarrollo basado en la industrialización, la urbanización y la gran empresa.

“El objetivo de dicha movilización de recursos y actores locales es la construcción de entornos innovadores territoriales que sean capaces de ofrecer servicios avanzados de apoyo a las empresas, de vincular adecuadamente el sistema educativo y de capacitación con el perfil productivo local, de organizar redes de cooperación entre empresas y entre éstas y otras entidades que ofrecen servicios tecnológicos, y de facilitar la capacitación y la información estratégica sobre mercados, productos, insumos, etc..” ( Alburquerque 199, p.31)

Las IDL son concebidas para alcanzar objetivos locales y ser protagonizadas por actores locales. Se basan en la concepción de que las diferencias en el desarrollo se deben principalmente a las diferencias existentes en cuanto a las capacidades de iniciativa para enfrentar los problemas del contexto. Por esta razón es importante comenzar una IDL con la identificación y análisis de las capacidades, asunto sobre el cual usualmente hay menos información “Por lo general, la información económica disponible tiende a referirse a los resultados del proceso y, de forma menos sistemática y precisa, a las capacidades de iniciativa y características que explican el proceso de desarrollo local, sus recursos, actores y potencialidades.” (Alburquerque, 1999:25).

Las IDL tienen una visión más integradora que la visión habitual basada en una percepción sectorial de la economía. Para las IDL las políticas sociales y ambientales son elemento fundamental de la política de desarrollo. Este enfoque integrador difícilmente se puede desarrollar desde el centro por cuanto se requiere es una aproximación desde el territorio. Adicionalmente, las IDL promueven la diversificación de la base económica a fin de disminuir la dependencia y la vulnerabilidad.

Las IDL tienen un enfoque de proyecto que se va adaptando a las necesidades y cambios de la situación territorial, permitiendo de este modo una mayor flexibilidad.

“Esta concepción del desarrollo es claramente diferente del planteamiento que confía sólo en las fuerzas del mercado (la mano invisible) para organizar los elementos de la oferta y difundir equitativamente el empleo y el ingreso sin necesidad de intervención pública, como de la planificación centralista y su burocrático andamiaje de instrumentos y recursos organizados verticalmente, desde las instituciones públicas centrales, para promover los procesos de desarrollo.” (Alburquerque, 1999, p.26).

### 1. Campos de acción, proyectos y actores de desarrollo económico

Los campos de acción del desarrollo económico son la propia gestión de las empresas, las actuaciones asociativas o en red entre dichas empresas y las relaciones de las empresas con su entorno territorial. Los proyectos en materia de adecuación del entorno comprenden orientadas a crear mayores capacidades y a propiciar el clima innovador empresarial, comprenden áreas como la dotación de infraestructuras básicas, la gestión no especulativa del suelo, la formación y el empleo, la creación y fomento de empresas, la difusión de la investigación y el desarrollo, la financiación de la PYME, la coherencia entre políticas sectoriales y territoriales, la promoción comercial y el estímulo a la cultura local de desarrollo. Adicionalmente, las políticas sociales y ambientales pueden ser enfocadas desde la perspectiva del desarrollo económico local para asegurar una mayor eficacia con relación a sus objetivos.

Los actores locales son públicos, privados y mixtos. Los principales actores públicos son las autoridades subnacionales pero existen además las universidades, los liceos técnicos, los centros de extensión tecnológica, los institutos de capacitación y las entidades financieras. Los actores privados son las asociaciones de empresarios, las entidades financieras, las cooperativas de trabajadores y campesinos, los sindicatos, las universidades y centros de capacitación, las ONG. Los actores mixtos son las agencias de desarrollo local o regional

## 2. Componentes de las IDL

Los componentes principales son:

- La cualificación de los recursos humanos.
- La construcción de redes e institucionalidad para reforzar el funcionamiento de los mercados.
- El fomento de la Mipyme y la creación de nuevas empresas.
- La construcción de entornos innovadores en el ámbito territorial.
- La importancia de los factores intangibles como elementos de éxito en dichas iniciativas.

Componente	Características
Cualificación recurso humano	Capacidades técnicas y profesionales pero también de gestión empresarial e innovación, habilidades para analizar y resolver problemas y para generar confianza en acuerdos de cooperación.
Construcción de redes	Capacidad para identificar nuevos productos y procesos productivos. Acceso a servicios avanzados de apoyo a la producción a menores costos.
El fomento de la Mipyme	El tamaño de la empresa no es el factor determinante. Es preciso aprovechar las ventajas de las pequeñas empresas en cuanto a economías de gama, diferenciación y calidad. Acceso a conocimiento e información estratégica sobre

	tecnologías y mercados.
Entornos innovadores	Las ventajas de las Mipymes solo se pueden desarrollar en entornos propicios
Factores intangibles	Existencia de liderazgo local Conciencia y participación amplia de la comunidad local Diagnóstico de fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas. Estrategia de desarrollo concertada Existencia de agencia de desarrollo local que sea resultado de un esfuerzo concertado. Conocimiento de las capacidades locales y la situación de los distintos actores. Sensibilidad a los factores locales y a la cultura de desarrollo. Concepción integral del desarrollo Conciencia de la necesidad de una participación permanente de la comunidad.

La concertación como instrumento de creación de empleo a nivel local  
Programa DelNet – Centro Internacional de Formación de la OIT – Febrero 2002

## **2. Una metodología para la concertación a nivel local**

He aquí algunos puntos de reflexión a tener en cuenta a la hora de afrontar procesos de concertación.

### **¿Por qué emprender la vía de la concertación?**

El desarrollo local afronta hoy en día problemas estructurales, como la creación de empleo, que ni la intervención de los poderes públicos ni el mercado logran resolver por si solos. La concertación surge como vía común para afrontar acciones que ninguno de los actores participantes logran resolver por si solos. Ante todo la concertación no puede pretender sustituir las prerrogativas propias de cada institución, sino producir un bien común que beneficie a todos. El espacio común para el acuerdo es el interés común de la comunidad local.

### **Beneficios de la concertación**

Aparte del mero logro de los objetivos específicos que resulten del proceso de concertación (reducción del desempleo, mejora de la calidad del trabajo, creación de estructuras de apoyo y fomento del empleo, etc.), la concertación implica otro tipo de beneficios menos tangibles, como el desarrollo de una cultura local del consenso, el reconocimiento mutuo de los actores locales y la mejora de los procesos de toma de decisión que pueden revertir en cambios positivos en la forma de actuar de las administraciones públicas, etc.

### **¿Qué estructura dar a la concertación?**

Una cuestión importante es la forma que adopta la concertación, es decir, si debe crear estructuras permanentes o si debe existir de forma latente.

Ambas posibilidades tienen pros y contras: La institucionalización del proceso puede producir una excesiva burocratización y la pérdida del entusiasmo. En el caso de carecer de estructura, es posible que los acuerdos no lleguen a ser implementados.

Lo preferible es un modelo con una estructura mínima y una gran flexibilidad, que tenga en cuenta el principio de subsidiariedad por el cual cada actor asume la parte de responsabilidad a la cual puede hacer frente de forma más eficiente.

La efectividad de los acuerdos concertados no depende únicamente de la estructura creada sino también de que cada uno de los participantes asuma sus responsabilidades específicas y colabore aportando los recursos humanos y materiales necesarios.

### **Posibles dificultades que pueden surgir durante el proceso**

El conflicto de intereses, la ineficacia de las acciones, la ruptura del proceso, suelen surgir por alguna de las siguientes causas:

- Falta de información sobre lo que hacen los demás actores
- Problemas de coordinación: las acciones de los actores se duplican, chocan, se cruzan o interfieren.
- Falta de precisión en los objetivos comunes
- Desigualdad en la aportación de recursos (relativamente a las posibilidades de cada institución)
- Necesidad de resolver los conflictos a medida que vayan surgiendo y no cuando sea ya demasiado tarde.

### **Algunos puntos a tener en cuenta para que el proceso funcione**

1. Reconocimiento de la necesidad de la concertación: La primera pregunta a plantear es si estamos ante un asunto que es más eficaz resolver concertando o si bien la organización puede resolver por sí sola de forma más eficiente y rápida.
2. Identificación del tipo de problema al que se está haciendo frente
3. Identificación de los actores directamente vinculados con el problema y los intereses que tiene cada uno de ellos en su resolución
4. Elaboración de la AGENDA de concertación: es quizás el punto clave de todo el proceso ya que plantea el problema en términos que interesen a todos los actores y enuncia los objetivos a conseguir.
5. Presentación de la metodología a seguir: prever los pasos a dar, los elementos de motivación, la estrategia de mediación, etc.
6. Elaboración de posibles alternativas para conseguir el acuerdo de las partes por parte de quien lidera el proceso.
7. Realización de cuantas reuniones sean necesarias
8. Nombramiento de moderadores que sean aceptados por todas las partes, siendo recomendable que el moderador sea, cuanto posible, neutral.
9. Elaboración de una tabla clara de los compromisos de cada una de las partes.
10. Monitoreo y evaluación de los resultados. Este punto, de especial relevancia, será tratado con mayor profundidad a continuación.

- d.Cuál es y debería ser el papel de las administraciones locales en cuanto a la promoción del DEL?

ALBURQUERQUE 1997

En la construcción de entornos adecuados para la actividad económica en general y de las PYMEs en particular las administraciones locales pueden jugar un papel muy importante.

“De igual manera, en el proceso de construcción de los “entornos” locales más apropiados para el fomento productivo y empresarial, las Administraciones Locales resultan decisivas, ya que pueden estimular la creación de las condiciones que promuevan las iniciativas de desarrollo económico endógeno y creación de empleo productivo. Esta nueva función de las Administraciones Locales, aun poco desarrollada en América Latina y el Caribe, no se agota con la atención a la demanda de los vecinos como ciudadanos, ya que es necesario ampliar esa perspectiva con la atención a la problemática de las actividades productivas y empresariales locales, en especial de las PYMES y microempresas, como parte más amplia, vulnerable y frágil del tejido empresarial local.” (p.6).

Este nuevo enfoque del papel de las administraciones locales implica el desarrollo de capacidades en los siguientes aspectos:

- a) Elaboración de una estrategia de fomento económico local para atender los problemas específicos del tejido empresarial local.
- b) Desarrollo de capacidad de concertación con los distintos autores.
- c) Coordinación de la actuación de los diferentes niveles de gobierno.

ALBURQUERQUE 1997

La coordinación entre los diferentes niveles de las administraciones públicas y la creación de institucionalidad para el desarrollo económico local

Las diferentes iniciativas públicas de fomento productivo están fragmentadas y no existe coordinación entre las entidades responsables. Esto contribuye a un marco desfavorable para las PYMEs y puede incluso conducir a relaciones de hostilidad y desencuentro entre las empresas, los funcionarios públicos y las universidad y centros de formación técnica.

“En ocasiones, el número de instrumentos de fomento productivo existente en algunos países de América Latina es amplio, pero su diseño centralista y sectorial reduce de manera drástica sus posibilidades y capacidad de incidencia real y, a veces, ni tan siquiera se logra una adecuada difusión entre la mayoría de PYMEs y microempresas locales, al no adaptarse a la diferente situación y problemática concreta de dichas empresas en los distintos territorios.” (p.11).

Se requiere de una institucionalidad local que permita articular las diversas iniciativas. Esta institucionalidad incluye la normatividad, políticas, reglas del juego y patrones de

conducta en un marco de concertación estratégica.

#### ALBURQUERQUE 1997

La gestión local debe dejar de ser “pasiva”, administradora de recursos transferidos o generados internamente, para convertirse en “activa”, impulsora de las potencialidades de desarrollo endógeno de su territorio.

“Esta visión integradora de las funciones de las administraciones locales y el desarrollo económico permite trascender la vieja agenda municipal, ocupada en lo esencial de la prestación de servicios urbanos y sociales, al reconocer que la gestión municipal no debe ser únicamente pasiva –es decir, administradora de recursos transferidos o generados internamente-, sino activa, es decir, impulsora de las potencialidades de desarrollo endógeno en su territorio.” (p.17).

La promoción del desarrollo económico local es una función que permite ampliar la riqueza disponible y por tanto la propia base tributaria de la administración pública.

El municipio desempeña un conjunto amplio de funciones, muchas de ellas directamente relacionadas con la creación de un contexto favorable para la actividad económica local. El reto es establecer una estrategia de creación de institucionalidad para el desarrollo económico local que parte de las necesidades o demandas del tejido productivo y empresarial y conduzca al desarrollo de la oferta de instrumentos territoriales. Para lograr este trabajo de identificación de la demanda y creación de la oferta se requiere de un esfuerzo de animación social que puede ser adelantado por las administraciones locales.

Este trabajo de animación social es un ejercicio de concertación estratégica que debe conducir a un Pacto Social Territorial en torno a componentes como el desarrollo económico local, la cohesión social y la calidad de vida y el medio ambiente. La institucionalidad específica dependerá de las condiciones concretas pero algunos de los organismos intermedios, instrumentos o servicios son la Ventanilla de Servicios Empresariales, el Observatorio de Desarrollo Productivo Local, los centros de Desarrollo Empresarial o los Institutos Tecnológicos Sectoriales.



- e. Cuál es la relación entre la descentralización y el desarrollo económico local?

El nuevo enfoque de desarrollo destaca las ventajas de un esquema descentralizado y flexible. En esta perspectiva un factor que impulsa las políticas endógenas de desarrollo local es la estrategia de descentralización política, fiscal y administrativa que otorga nuevas herramientas a los gobiernos territoriales. Alburquerque (1999:39) destaca que la consecuencia de las políticas de descentralización adelantadas en muchos países ha sido estimular un incremento paulatino de las intervenciones en desarrollo económico local por parte de los municipios y regiones.

- f.Cuál es y debería ser el papel del gobierno nacional en cuanto a promoción del desarrollo económico local?

Hasta el momento las iniciativas locales de desarrollo se han adelantando sin mayor apoyo por parte de las administraciones nacionales (Alburquerque 1999, p. 15). No se reconocen dentro de las estrategias nacionales de desarrollo.

El gobierno nacional podría jugar un papel muy importante incluyendo dentro de la estrategia nacional de desarrollo una política concreta de desarrollo económico local. Sin embargo, la experiencia muestra que en los países desarrollados y en los latinoamericanos no se ha producido este apoyo del gobierno central.

“Normalmente las políticas de desarrollo económico local suelen ser marginales dentro del espectro de las políticas públicas, los recursos asignados al fomento productivo local son muy insuficientes en comparación con los esfuerzos que se despliegan para atraer inversiones foráneas, por ejemplo, y prima una visión meramente asistencial ante la pobreza y la exclusión social y territorial, en lugar de introducir la lógica de desarrollo territorial como palanca de transformación productiva y de generación de empleo e ingreso.” (p.22).

Alburquerque 1999

Nuevos roles y funciones de la gestión pública

Las políticas públicas deben tratar de reforzar la base económica de las localidades con el fin de acompañar las políticas macroeconómicas con políticas micro y mesoeconómicas.

Las tareas de la intervención pública deberían ser:

- Promover las diferentes iniciativas de desarrollo económico local.
- Eliminar obstáculos a dichas iniciativas y facilitar instrumentos de apoyo.
- Descentralizar la información, el conocimiento y las decisiones.
- Incentivar la elaboración de planes de desarrollo por las propias entidades territoriales en incorporarlas en las estrategias de desarrollo regional.
- Reforzar las funciones de evaluación conjuntamente con los actores territoriales.

Lo anterior implica que los gobiernos centrales realicen lo siguiente:

- Tener una visión de desarrollo compartida con los actores territoriales.
- Aportar recursos y medios de formación.
- Coordinar las políticas públicas y analizar los impactos locales de las políticas sectoriales y globales.
- Ayudar a la puesta en marcha de los sistemas de información y empleo.

### 3. ANTECEDENTES, MARCO NORMATIVO Y POLITICAS DE DESARROLLO ECONOMICO LOCAL EN COLOMBIA

- a. Tendencias generales del desarrollo económico en Colombia
- b. La promoción del desarrollo económico local en Colombia en los planes nacionales de desarrollo.
- c. Las estrategias de promoción de la actividad económica desde el nivel nacional y su relación con lo local.
- d. Las experiencias de promoción del desarrollo económico local por parte de departamentos y municipios

### 4. RESUMEN DE LOS CASOS Y PRESENTACION DE LAS LECCIONES PRINCIPALES

#### RESUMEN DE LOS CASOS ESTUDIADOS Y LECCIONES

##### Introducción

El proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal coordinó la realización de seis estudios de caso de experiencias de promoción del desarrollo local, con énfasis en actividades de estímulo al desarrollo económico. Este trabajo se fundamentó en la consideración de que existen múltiples iniciativas de desarrollo local, adelantadas por actores muy diversos, sobre las cuales se dispone de muy poca información de manera sistemática. Este tipo de iniciativas muy probablemente se han multiplicado como consecuencia del proceso de descentralización territorial que durante las dos últimas décadas ha otorgado a las entidades territoriales instrumentos fiscales, administrativos y políticos para impulsar el desarrollo de sus territorios. El conocimiento de estas experiencias es una información útil para orientar a otras administraciones locales y organizaciones privadas interesadas también en implantar programas eficaces de desarrollo.

Los casos estudiados son variados en cuanto al contexto, su alcance territorial, el sector específico en el cual se aplican, los actores protagónicos y los resultados alcanzados. Dos de los casos son experiencias regionales en la provincia de Sumapaz en Cundinamarca y en las provincias del sur de Santander y fueron concebidos claramente como proyectos supramunicipales. Los otros cuatro tienen principalmente un alcance municipal pero se aplican en territorios con diferente tamaño poblacional, variando desde Barrancabermeja con más de 200 mil habitantes hasta Natagaima con cerca de 25 mil. Tres de los proyectos tienen una clara orientación hacia la producción agropecuaria (Natagaima, Sumapaz y Anserma), el proyecto de SEPAS y COOPCENTRAL comprende un conjunto amplio de sectores, incluyendo el desarrollo agrícola, el proyecto de Barrancabermeja tiene una orientación hacia la actividad económica urbana y finalmente una experiencia se concentra en el sector de vivienda. Dentro de los proyectos relacionados con la promoción de actividad económica se destaca la experiencia en materia de seguridad alimentaria del municipio de Anserma donde el énfasis se dirige hacia la autoproducción

de alimentos con el fin de reducir el gasto monetario y combatir el hambre y la inadecuada alimentación.

La iniciativa e impulso de los proyectos es también variada. En Natagaima, Anserma y Barrancabermeja se trata de esfuerzos de los gobiernos locales, aunque en el último caso también con participación de entidades públicas nacionales. En los casos de SEPAS-COOPCENTRAL y Sumapaz la iniciativa corresponde principalmente a organizaciones no gubernamentales y se observa un menor liderazgo de los gobiernos municipales. En el proyecto de vivienda los actores principales son la empresa privada y el fondo de empleados, posteriormente reforzados por una entidad de asistencia técnica, una caja de compensación y el gobierno local. Cinco de los proyectos presentan avances interesantes y resultados exitosos mientras que el caso de Barrancabermeja es un ejemplo de inadecuada implantación de la iniciativa.

En la tabla siguiente se presenta la información básica de los casos estudiados

CASO	OBJETO Y SECTOR	ACTOR PRINCIPAL	AVANCES Y RESULTADOS
Natagaima	Creación de un Fondo de Inversión y Reactivación Agropecuaria y puesta en marcha de una estrategia de apoyo a pequeños productores	Gobierno local	Positivos Experiencia replicable
Barrancabermeja	Intento de poner en marcha un esquema institucional de promoción del desarrollo económico local que fracasó. Descripción de una incubadora de empresas	Gobierno local Entidad nacional (Sena)	Negativos Aprender de una experiencia inadecuada
Sumapaz	Proyecto de desarrollo hortofrutícola promovido por una ONG	Organización no gubernamental	Positivos Experiencia replicable
Provincias del sur de Santander, Sepas y Coopcentral	Proyecto de promoción del desarrollo local que incluye actividades económicas pero también educativas, de género y de comunicación	Organizaciones no gubernamentales	Positivos Experiencia replicable
Anserma	Proyecto de seguridad alimentaria	Gobierno local Organización no gubernamental	Positivos Experiencia replicable
Facatativá	Proyecto de Vivienda asociativa de bajo costo para trabajadores de una empresa de flores	Empresa privada Fondo de empleados ONG de asistencia	Positivos Experiencia replicable

		técnica	
--	--	---------	--

## RESUMEN DE LA EXPERIENCIA DE REACTIVACION ECONOMICA EN EL MUNICIPIO DE NATAGAIMA, TOLIMA

### Introducción

Desde el año de 1998 el municipio de Natagaima (Tolima) ha venido ejecutando una experiencia de promoción de desarrollo económico local. Natagaima es un municipio pequeño con un peso importante de población rural y de la producción agrícola y pecuaria. Durante la década de los noventa, como consecuencia de los efectos de políticas nacionales de apertura de la economía y de serias carencias en el apoyo a los productores, se presentó un fuerte descenso en la actividad productiva del municipio que se expresó en mayores tasas de desempleo, reducción de ingresos e incremento de la pobreza. Una idea de la magnitud del problema se obtiene al observar que el área sembrada en algodón, uno de los principales cultivos, se redujo de 10.500 hectáreas en 1988-1989 a apenas 200 hectáreas en 1998. Para enfrentar la crítica situación, la alcaldía promovió un proceso participativo de planeación y búsqueda de soluciones y creó un Fondo de Inversión y Reactivación Agropecuaria que apoya a los pequeños productores mediante identificación y consecución de mercados, crédito y asistencia técnica.

### El contexto

Natagaima tiene una extensión de 86.777 hectáreas y está localizado al sur del Departamento del Tolima a una distancia de 118 kilómetros de Ibagúe, la capital, por la vía que conduce al municipio de Neiva. Su población total es de 23.601 personas de las cuales el 46% reside en la cabecera municipal y el restante 54% en zonas rurales, distribuido entre 35 veredas, 27 cabildos indígenas y 11 resguardos. El 42% del total de la población es indígena, perteneciente a la etnia pijao.

La administración municipal cuenta con ingresos totales anuales por cerca de \$6.000 millones, que provienen en su gran mayoría de recursos de transferencia de la nación, condicionados principalmente hacia los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico. El servicio de acueducto y alcantarillado es prestado por una empresa municipal y tiene una cobertura de cerca del 95% en el casco urbano (se desconoce la cobertura rural) pero serias deficiencias en cuanto a la calidad del líquido para consumo humano. La recolección de basuras se realiza eficazmente por la administración municipal pero no existe un sistema técnico para su disposición final. El servicio de energía eléctrica es prestado por una empresa departamental, Electrolima, con una cobertura del 90% y muy mala calidad debido a baja tensión y cortes frecuentes. El servicio telefónico es prestado por la empresa nacional Telecom con una cobertura muy baja de apenas 5 teléfonos por cada 100 habitantes. Se dispone de servicio de gas natural con una cobertura actual de cerca de 40%. El sistema vial municipal apenas está pavimentado en un 34% y se presentan problemas serios en algunas vías veredales.

La economía del municipio de Natagaima ha girado entorno al desarrollo y dinámica del sector primario (agropecuario) fundamentado principalmente en la agricultura donde se

destacan cultivos comerciales o agroindustriales como algodón 750 has, maíz 1.000 has, arroz 2.000 has, café 315 has y sorgo 100 has. Adicionalmente existen otros cultivos, algunos de ellos orientados a la propia subsistencia de los productores, como plátano 450 has, yuca 128 has, caña panelera 62 has, frijol, maíz y otros pancogeres. También se explotan 291 has en frutales como limón principalmente, seguido de papaya, mango, guanábana, etc. En total la agricultura ocupa actualmente 5.500 has, y se encuentran 5.440 has en descanso. El subsector agrícola tienen una participación del 90% en volumen de producción y del 85% en el valor bruto de la producción del sector agropecuario.

La explotación bovina de doble propósito (leche y carne) de raza cebú y cebú criollo predominantemente, cuenta con 20.900 cabezas y es la principal actividad pecuaria, le siguen en menor escala la avicultura, piscicultura, la porcicultura y la explotación de ovinos y caprinos. El subsector pecuario tiene una participación del 10% del volumen de producción del sector agropecuario y del 15% en el valor bruto de la producción.

Durante la década de los noventa, el sector agropecuario del municipio se vio afectado por las políticas de apertura y la carencia de adecuados instrumentos de apoyo a la producción campesina. La fuerte competencia de productos externos sumada a factores climáticos adversos llevó a una dramática disminución de la actividad agrícola y pecuaria. Entre 1989 y 1998 el área sembrada en algodón cayó de más de 10.000 hectáreas a apenas 200 hectáreas, el sorgo no se cultiva actualmente después de haberse sembrado 6.300 hectáreas en 1989, el maíz se redujo de 4.900 hectáreas a apenas 537 y entre 1996 y 1998 el número de cabezas de ganado disminuyó de 25.000 a 20.900. Actualmente, como se mencionó, el municipio tiene 5.400 hectáreas en descanso.

El arroz de riego por bombeo ha ido incrementando el área<sup>1</sup> debido a la crisis de los otros cultivos ocasionado por los factores señalados, pero se trata de un cultivo controlado principalmente por inversionistas de otros municipios. Actualmente el cultivo del arroz concentra el 58% del empleo agropecuario.

CAUSAS DE LA CRISIS AGROPECUARIA DEL MUNICIPIO DE NATAGAIMA
Falta de claridad y continuidad de las políticas gubernamentales en cuanto a investigación, transferencia de tecnología y defensa de la producción nacional
Ausencia de créditos agropecuarios, ineficacia de la mayoría de los intermediarios financieros o desconfianza en las labores agrícolas.
Falta de infraestructura de agua para riego
Altos costos de producción, principalmente de insumos.
Bajos rendimientos por el deterioro del suelo causados por el sobrelabores de maquinaria agrícola, el uso indiscriminado de agroquímicos y la falta de análisis de suelos.
Carencia de políticas de protección a la agricultura para poder competir en igualdad de

<sup>1</sup> El cultivo del arroz de riego por bombeo ha incrementado el área a 2.559.50 Has sembradas en ocasión de la crisis del sector aldonero, pero el crecimiento se debe a capitales de inversionistas de Municipios aledaños como Saldaña, Purificación, Prado, Neiva, es decir que el aporte al municipio principalmente está en la generación de empleo, teniendo en cuenta que una hectárea de arroz genera 47.50 jornales para un total de 242.250 jornales al año

condiciones con los precios que imponen los productos importados. Bajos precios del Mercado.

La intermediación que se queda con gran parte de las utilidades sin haber agregado valor alguno al producto.

Falta de fomento de microempresas dedicadas a la transformación de productos agrícolas (agroindustrias), para disminuir los intermediarios y de paso generar empleo a sus habitantes.

Ausencia de organizaciones sociales y cooperativas del sector agropecuario.

Falta representatividad de los intereses locales por parte de las agremiaciones de productores.

Los problemas derivados de la corrupción administrativa pública y privada y del orden público.

El uso indiscriminado de los suelos para el cultivo de algodón.

Las malas prácticas de la ganadería.

La contaminación del Río Magdalena y de las fuentes hídricas locales.

El uso exagerado uso de componentes químicos para las labores agrícolas, que comprometen el futuro de las nuevas generaciones.

La poca participación de la juventud y la mujer en cargos de decisión, responsabilidad que tengan que ver con los programas económicos.

La crisis de la actividad productiva, expresada en la disminución del área cultivada, aumentó la cartera morosa, dando como resultado el cierre del crédito para centenares de pequeños y medianos productores a quienes el sector financiero, representado por la extinta Caja Agraria y algunas cooperativas les cerraron las puertas ante el incumplimiento recurrente de los pagos. Los nombres de muchos agricultores locales fueron reportados en las diversas centrales de riesgo del país. Según cifras de la alcaldía, durante la época de mayor crisis agropecuaria la población desempleada llegó a un 60%. La crisis llevó a que la población económicamente activa, año tras año en épocas de recolección de las cosechas de algodón y café principalmente, emigre hacia los departamentos de la Costa Atlántica, el viejo Caldas y el Huila, así como a los municipios vecinos especialmente Guamo y Espinal, para vender su mano de obra.

Esta situación condujo a la región a un estado de pobreza que se reflejó en brotes de violencia, produciéndose frecuentes bloqueos de carreteras, migración de población joven a las ciudades o vinculación a grupos militares de diversas corrientes, para conseguir una nueva forma de vida y no permanecer en la zona como desempleado.

La respuesta de la administración local: promoción del desarrollo económico

Frente a esta difícil situación, el alcalde que inició período en 1998, junto con su equipo de gobierno, decidió que era necesario que la administración pública ejecutara acciones tendientes a reactivar la economía del municipio. Existía el convencimiento de que la gestión local no puede limitarse, a pesar de su importancia, a la provisión de un conjunto de bienes y servicios sociales y de infraestructura, por cuanto la situación de empleo e ingresos de la población constituyen la condición fundamental para su bienestar. Igualmente, el gobierno municipal consideraba necesario promover entre la población un



enfoque de desarrollo social y productivo y no un tratamiento primordialmente asistencial.

El esquema de ordenamiento territorial (EOT) elaborado por la administración local, destaca la visión gerencial económica, como fundamento del desarrollo social, y antepone el apoyo que la administración municipal otorgará a la organización y participación ciudadana, “para convertir a sus habitantes en personas capacitadas para generar empresa” con miras a contrarrestar los problemas socioeconómicos del municipio, dentro del esquema económico actual, fundamentada en la convivencia pacífica, y la preservación del medio ambiente.

La formulación del EOT se realizó con una metodología basada en la participación de los diversos sectores de la vida social, económica y administrativa del municipio. Se utilizó el esquema de las “Trochas ciudadanas” que se basa en mesas de trabajo que permiten la expresión de los diferentes grupos y la búsqueda de soluciones comunes a los problemas más graves del municipio. Estas mesas de trabajo se trasladaron tanto a los diferentes barrios del casco urbano como a las diferentes veredas y comunidades indígenas en las cuales está organizada la población rural, en un proceso que la administración denominó de “socialización”. La elaboración del EOT utilizó técnicas de planeación estratégica e instrumentos de análisis y formulación como la matriz DOFA (debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas).

Dentro de esta perspectiva se realizó entonces en el marco de la formulación del esquema de ordenamiento territorial del municipio un dinámico ejercicio participativo que condujo a la elaboración de una estrategia de promoción de desarrollo económico y a la creación de un instrumento de intervención, el Fondo de Inversión y Reactivación Agropecuaria (FIRAN) en febrero de 1999, con recursos del gobierno local y un aporte del gobierno departamental, por intermedio de la Secretaría de Agricultura y Fomento, cuyo objeto principal es canalizar recursos de crédito hacia los pequeños productores agrícolas (el límite es una propiedad de 12 hectáreas), tanto de recursos directos del municipio como de entidades financieras, proveedores y otras fuentes. Sin embargo, el crédito es una herramienta principal dentro de un conjunto de acciones adelantadas por la alcaldía: identificación de mercados y búsqueda de empresas interesadas en comprar la producción generada por los socios del FIRAN a fin de garantizar estabilidad y mejores precios; promoción del proyecto entre los agricultores; asistencia técnica directa por parte de los funcionarios locales y por parte de las empresas compradoras y funcionarios de entidades nacionales y el Ministerio de Agricultura; y refinanciación de deudas.

En su primer semestre de operación el FIRAN otorgó créditos a 220 familias que sembraron 800 hectáreas y produjeron 1.600 toneladas de algodón, generándose 64.000 jornales. La cosecha fue vendida en su totalidad a Fibratolima, empresa ubicada en Ibagué, que además otorgó un premio de \$47 millones por buena calidad de la fibra. En su segundo semestre de funcionamiento el fondo financió 460 familias que sembraron 1.000 hectáreas de maíz y produjeron 2.800 toneladas que fueron compradas por la firma Promasa S.A., generándose 14.000 jornales.

La positiva experiencia del FIRAN durante 1999 condujo a que FINAGRO y el Banco Agrario decidieran adelantar nuevamente operaciones de crédito en el municipio. En el primer semestre de 2000, FINAGRO, por intermedio del Banco Agrario, otorgó un crédito por valor de \$1.300 millones a 379 familias que sembraron 1.325 hectáreas de algodón. Este crédito contribuyó a la generación de 106.000 jornales y a un valor del producto de \$3.180 millones. Para el segundo semestre de 2000, FINAGRO estructuró un ambicioso crédito con destino a la producción ganadera. En 2001 se estaba adelantando el proceso de inscripción de agricultores para proyectos de algodón, maíz blanco y amarillo, que serán presentados a FINAGRO y sobre los cuales la alcaldía ha conseguido contratos a futuro con Promasa S.A.

El FIRAN tiene como órgano máximo de dirección una asamblea general de accionistas o socios, que son los propios campesinos<sup>2</sup>, propietarios o arrendatarios de la tierra. Cuenta con una Junta Directiva conformada por el alcalde, el director de la Umata, el secretario de hacienda y representantes de los agricultores, de los cabildos indígenas y del consejo municipal de desarrollo rural. El Fondo tiene el siguiente esquema de operación.

El equipo técnico del Fondo, realiza una investigación de oportunidades de mercado para productos agropecuarios que se producen en el Municipio y se realizan reuniones con productores a fin de informar de las posibilidades y elaborar el proyecto. Con base en esta información y la consulta a los campesinos se formula el proyecto.

El proyecto lo presenta la Alcaldía a FINAGRO y al intermediario financiero, en el se solicita que el Fondo Agropecuario de Garantías, avale el 80%, el restante 20% se respalda con un contrato a futuro y el aval del Firan.

Existe un comité de crédito, independiente de la Alcaldía, integrado por agricultores, que selecciona a los usuarios, Los requisitos son: comprobación de su condición de trabajador, que no tenga deudas con el FIRAN, “y que esté dispuesto a trabajar y cumplir”.<sup>3</sup> El municipio nunca pignora rentas para estos créditos, con el objeto de no crear problemas financieros a la administración. El Fondo realiza actividades de negociación de contratos a futuro.

A cada familia se le lleva una carpeta en la UMATA, donde se consigna la información básica y un pagaré firmado en blanco con carta instructiva de llenado, acompañado del documento de pignoración de cosecha al Municipio como respaldo a los créditos que se otorgan para cumplir los objetivos del programa.

El crédito lo maneja la Alcaldía desde primer desembolso. Con este primer desembolso, se cubren los costos de producción para proveedores que han dado crédito, semillas e insumos y otra parte se entrega a los socios para que cubran los gastos de preparación de la tierra y jornales que se necesite.

---

<sup>2</sup> Los requisitos para acceder al Fondo, son fotocopia de la cédula, certificación de que es propietario o arrendatario de la tierra, y un fiador, que debe ser otro campesino productor, socio del FIRAN y principal veedor del cumplimiento de la persona que respalda

<sup>3</sup> Entrevistas con agricultores usuarios del FIRAN

La supervisión del crédito lo hace la Alcaldía a través de personal adscrito al FIRAN, pero también lo puede hacer FINAGRO, el Banco Agrario, y las veedurías elegidas para tal fin.

Hay un acompañamiento desde el punto de vista técnico y socioeconómico a través de la UMATA o de agrónomos particulares adscritos a la alcaldía; estos técnicos son pagados en un 70% por la alcaldía y 30% por los agricultores que reciben su apoyo.

El municipio recoge la cosecha en camiones particulares y la entrega a la firma que la compra, quien a su vez consiga el dinero en una cuenta del Banco prestamista a nombre de la Alcaldía, el banco tiene autorización para descontar el crédito, del dinero restante se le entregan las ganancias a las familias usuarias.

Este ejercicio se realiza aproximadamente cada seis meses, es decir cada vez que hay cosecha, se liquida, se paga el crédito y se vuelve a formular otro proyecto para su financiación.

El interés del dinero está por el orden del DTF<sup>+1</sup>, esto quiere decir un promedio aproximado del 14% o 15% anual.

El FIRAN, atiende familias productoras hasta doce hectáreas y comunidades asociadas sin límites de extensión, es importante destacar la participación de la población indígena, con muy buenos resultados en la producción.

#### Las lecciones del caso

La administración local puede contribuir efectivamente a la promoción del desarrollo rural sin necesidad de destinar recursos muy elevados, adelantando un conjunto de actividades de articulación con otros actores que le permiten potenciar su capacidad. De este modo, los municipios superan su papel de proveedores de servicios sociales e infraestructura básica para abordar los problemas de generación de empleo e ingresos. Un elemento clave para esta estrategia es el aprovechamiento del potencial productivo existente en el municipio, como hizo el proyecto FIRAN al partir de la experiencia y el conocimiento disponible. El proyecto FIRAN contribuyó al mejoramiento de la actividad económica y el bienestar de los campesinos, estimuló otras actividades económicas, mejoró el recaudo de impuestos y el pago de servicios públicos y ayudó a sanear la cartera del sector financiero.

La administración local puede adelantar programas de reactivación dirigidos a los sectores más pobres de la población, en este caso los pequeños campesinos, canalizando recursos de diversas fuentes que garantizan una oferta institucional de servicios que tradicionalmente están al alcance de los sectores más ricos. El abordar el mejoramiento de la capacidad productiva de estos grupos poblacionales contribuye sustancialmente al mejoramiento de sus condiciones de vida.

El proceso de reactivación económica requiere de una profundización de la democracia y la puesta en marcha de mecanismos efectivos de participación de la comunidad lo que a su vez se ve reforzados por el avance de los proyectos. El enfoque planteado por la alcaldía de estimular el desarrollo socio productivo contribuye a la creación de capital social el cual a su vez es un elemento para promover mejor gestión pública y más desarrollo económico. Adicionalmente la experiencia del FIRAN creó capital político por cuanto el grupo vinculado al alcalde ganó las siguientes elecciones, en gran medida como consecuencia del éxito alcanzado.

Un elemento destacable de la experiencia es la búsqueda de articulación con el sector privado, tanto en el municipio como por fuera de él, como con los diversos niveles de gobierno.

El proceso participativo es a su vez un proceso pedagógico que contribuye a cambios en la mentalidad y el comportamiento de los campesinos, más abiertos ahora a un nuevo estilo de gestión pública. Se generaron nuevas organizaciones sociales, como las veedurías ciudadana, y nuevos liderazgos dentro de la comunidad.

Como deficiencias y riesgos del proyecto podemos señalar lo siguiente: un reducido énfasis dentro del equipo del FIRAN en las áreas de educación y organización comunitaria; una baja participación de la población joven; los ataques de políticos opositores a la administración y de intermediarios y otros agentes económicos afectados por el proyecto; la indisciplina y falta de compromiso de algunos socios que incumplen los acuerdos establecidos y, por tanto, los mayores costos de supervisión; la necesidad de mayor apropiación del proyecto por los propios campesinos.

## RESUMEN DE DOS EXPERIENCIAS DE PROMOCION DE DESARROLLO ECONOMICO LOCAL EN BARRANCABERMEJA (SANTANDER)

### Introducción

Durante los últimos años el gobierno municipal y otras entidades públicas han realizado esfuerzos por promover el desarrollo económico local en el municipio de Barrancabermeja, departamento de Santander. La primera experiencia examinada en este caso es un esfuerzo de la administración local que inició período de gobierno en el año 2001 por crear y poner en marcha una estructura institucional que promueva el desarrollo económico local mediante la articulación del sector público local con empresas públicas y privadas de la región. Se trata de una experiencia fallida, debida a problemas en el esquema de relaciones promovido por el alcalde pero ilustrativa de las dificultades que enfrentan estos procesos. La otra iniciativa es la conformación, por parte del SENA, entidad nacional orientada a la formación y capacitación técnica, de una incubadora de empresas. Esta experiencia está apenas en sus inicios pero muestra un potencial interesante para promover el desarrollo empresarial de la ciudad.

### El contexto

El municipio de Barrancabermeja está localizado en el departamento de Santander sobre la ribera del río Magdalena. Tiene una extensión de 1.121 Km<sup>2</sup> y una población proyectada para 2002 de 249.221 habitantes, de los cuales, 227.943 viven en el área urbana y 21.278 en el área rural; el 52.3% es población femenina y el 47.7% masculina; el 35% es menor de 15 años y el 3.8 % es mayor de 64; el 30% de la población es económicamente activa; hay un 28.3% de desempleados; y una población desplazada por la violencia (refugiados) de 20.000 personas, que son, aproximadamente, el 8.3% de la población del municipio.

El 70% de la población de este municipio está por debajo de la línea de pobreza; el 63% de las familias recibe ingresos de hasta 3 salarios mínimos y el 7.9% superiores a 8 salarios mínimos. O sea, el 70% de las familias obtiene el 37% de los ingresos y el 30%, obtiene el 66.7%.

En la actualidad, Barrancabermeja se puede describir acertadamente como una “ciudad moderna” dada su importancia industrial y su tecnología de punta; en efecto, cuenta con la empresa económica más importante del país, la Empresa Colombiana de Petróleos – ECOPELROL-, que la ha provisto, tanto de recursos y de infraestructura para la explotación y tratamiento del crudo, como de oportunidades de empleo calificado directo e indirecto, y le ha dado participación económica nacional e internacional.

Los problemas locales más agudos que deterioran la calidad de vida son: crecimiento económico bajo; tasa elevada de desempleo con empleo poco productivo y subempleo; incipiente despegue de sectores clave para la generación de empleo; baja demanda de empleo productivo y falta de paquetes tecnológicos para campesinos y microempresarios;

el impacto de la reforma tributaria sobre el consumo; la lucha contra la corrupción; y los problemas derivados del conflicto armado.

El recaudo de ingresos del municipio se beneficia con el volumen de la producción de ECOPETROL. En efecto, el mayor porcentaje de los ingresos municipales recibidos proviene de las transferencias y regalías. En el año 1999 el aporte de ECOPETROL representó el 67% del total de los ingresos municipales.

En resumen el municipio de Barrancabermeja tiene una importante actividad económica, impulsada en gran medida por la industria petrolera, pero acompañada por una gran proporción de población en pobreza, como consecuencia del elevado desempleo y los bajos ingresos disponibles. Esta situación ha llevado a las administraciones municipales a explorar acciones que promuevan la actividad económica en beneficio de los más pobres.

La propuesta de la administración local

La nueva administración municipal (2001-2003) planteó la necesidad de poner en marcha un modelo de gestión que hiciera más eficiente la actuación de la administración y que le permitiera cumplir con sus propósitos de desarrollo. El Plan de Desarrollo fijó siete grandes metas, la primera de ellas el desarrollo económico mediante programas para la generación de empleo y la reactivación del aparato productivo en el campo y la ciudad.

La propuesta del gobierno local consistió en la creación de tres órganos de asesoría y ejecución a los cuales les asignaría el cumplimiento del Programa de Gobierno en los temas referentes al desarrollo social y económico. Estos órganos corporativos son: el Comité Municipal de Políticas Económicas y Sociales COMPEs, el Programa de Acción Social, Empresas y Empleo PAS, y el Fondo de Inversión Social FIS. La interacción COMPEs-PAS-FIS configuraría un novedoso sistema de acción social que debería responder a los objetivos de generar empresas, empleo, y mejores condiciones sociales para la ciudad, todos estos, empeños planteados en el Plan de Desarrollo Municipal 2001-2003; este sistema se ha instaurado como el programa bandera de la actual administración, bajo el nombre de “Barrancabermeja activa.”

Este nuevo modelo de perfil empresarial, perseguiría la ejecución de una gestión que facilitara el incremento de la producción; el aumento en las cifras de empleo; las facilidades de acceso al crédito para favorecer el desarrollo de actividades productivas; el apoyo a la creación de empresas y el fortalecimiento de las ya existentes; la recuperación del campo; y que aportara unidad y coherencia a las acciones municipales en favor del crecimiento del municipio. En síntesis, mejores condiciones sociales y económicas para la comunidad.

Este modelo, como propuesta de una nueva sociedad, se fijó como propósitos la dinamización del sistema productivo, del sector empresarial, y el adelanto tecnológico para lograr la satisfacción de las necesidades básicas de la población; implica la utilización de instrumentos de política económica en materias fiscales, crediticias, de comercio, educativas, y de servicios.

Para ponerlo en práctica se intentó, primeramente, una estrategia política fundamental, como fue la reorganización de 3 entidades públicas municipales: el Consejo Interinstitucional de Desarrollo de Barrancabermeja CIDEB, el Fondo Rotatorio de Fomento, Capacitación y Crédito FORCAP, y el Programa General de Empleo PGEE, las cuales deberían devenir en los órganos asesores y ejecutivos en cuya cabeza estaría la responsabilidad de cumplir el programa económico del gobierno.

En este sentido, el gobierno municipal y sus entes asesores y ejecutores, establecieron “alianzas estratégicas” con las ONG presentes en la localidad (Barrancabermeja con futuro, ONG administradora, PDPMM, Fedesarrollo, Fundación para el desarrollo de Santander Fundesan, Pastoral Social, Fundación para el desarrollo del Magdalena Medio Fundesmag, y otras fundaciones nacionales e internacionales), con el sector privado (Comité de Gremios, Cámara de Comercio, empresas privadas, Sociedad Portuaria, Universidades), y con entidades públicas e internacionales (ECOPETROL, PNUD, Plan Colombia, Comisión Europea, CORMAGDALENA y los gobiernos central y departamentales) para efectos de financiación, asesoría y apoyo, ejecución de acciones, gestión y canalización de recursos, gestión de proyectos, coordinación, programación, planificación, y evaluación de impacto de los programas.

#### A) El COMPES

El COMPES sería producto de un convenio entre la alcaldía municipal, ECOPETROL, el Comité de Gremios, la Cámara de Comercio, y otras entidades (participarían en total 22 organizaciones sociales); se planeó su liderazgo por la alcaldía a través del PAS, y fue creado para elaborar proyectos de desarrollo estratégico local como un “espacio de planeación concertada y veeduría ciudadana”<sup>4</sup>. Su función sería recibir propuestas y aportes de todos los sectores que lo integran. La alcaldía designaría a su director y asignaría algunos recursos para su labor de investigación (oficina, comunicaciones, asesores viáticos, etc); los demás gremios aportarían la información y el apoyo institucional que se requieren para adelantar los estudios y elaborar los proyectos que le corresponden.<sup>5</sup>

El COMPES tendría a su cargo el proyecto de Puerto Multimodal de Barrancabermeja II Etapa (Puerto Galán); el proyecto agroforestal para la estabilización de 15000 hectáreas de palma africana alternada con cultivos de pancoger, caucho y maderables, presentado en forma conjunta por el PAS y la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria UMATA; los proyectos de la planta de sulfato de aluminio y de la planta de ácido sulfúrico presentados por el PAS; el del proyecto del Centro de Desarrollo Productivo Metalmeccánico presentado por la Asociación Colombiana de pequeños industriales ACOPI; el proyecto de reciclaje integral de los desechos urbanos sólidos en las comunas

---

<sup>4</sup> Plan de Desarrollo Municipal “Una Oportunidad para la Paz 2001-2003”, Oficina de Planeación Municipal, Barrancabermeja, abril de 2001, pág. 39.

<sup>5</sup> Portafolio de Servicios, Alcaldía Municipal de Barrancabermeja, P.A.S., FIS Barrancabermeja, COMPES, ECOPETROL, gráficas San Gabriel Ltda., Barrancabermeja, 2001.

1 y 2 presentado por el PAS y la Secretaría del Medio Ambiente SMAB; y el proyecto del centro comercial popular, presentado por el PAS y la Unidad Técnica.<sup>6</sup>

#### b) El PAS

Este se denominó el programa bandera de la actual administración. Se concibió como un instrumento operativo que corresponde al primer programa de inversión establecido por el Plan de Desarrollo 2001-2003 del municipio, dentro de la estrategia de desarrollo económico; sería el encargado de la gestión económica del municipio según el mandato de la alcaldía: cumplir con el programa de gobierno en los temas referentes al desarrollo socio económico del municipio.

El PAS se comprometió con la creación de “una nueva cultura empresarial que atienda los sectores estratégicos de la economía local: la palmicultura, la reforestación, la metalmecánica, los alimentos, la agroindustria, los impresos, los cueros, las confecciones y las pequeñas actividades de servicio dirigidos (sic) a los niveles 1 y 2...”<sup>7</sup>, para lo cual pretende desarrollar, entre otras, las siguientes estrategias: atender las políticas de inversión que defina el COMPES, diagnosticar oportunidades y amenazas en los sectores productivos, constituir alianzas y sistemas de asociación para fortalecer a los empresarios, financiar micro y pequeñas empresas, auspiciar el Fondo Municipal de Garantías.<sup>8</sup>

#### c) Fondo de inversión social FIS para fomento y capacitación

Apoyaría programas de capacitación para empresas y personas orientados a disminuir el alto índice de desempleo y a lograr que la innovación, la ciencia y la tecnología, hicieran parte esencial de los programas de desarrollo económico del municipio; e impulsaría la creación de empresas con nuevas herramientas para que pudieran ingresar a un mercado competitivo.

Los programas que le correspondieron dentro del plan de gobierno son de asesoría y acompañamiento en el diseño de proyectos productivos, capacitación empresarial, asesoría e interventoría en servicios de apoyo técnico, administrativo y financiero a futuros empresarios, servir de fiador a personas y organizaciones que requieran crédito para realizar proyectos productivos, y ofrecer servicios de consultoría para que las empresas utilicen mejor sus recursos.

Para la fianza, el FIS contaría con el aval y la asesoría del Fondo Nacional de Garantías, con el respaldo de la Superintendencia Bancaria y con el compromiso de crédito de la Banca de Inversión privada, los cuales evaluarían los proyectos de iniciativa privada y solidaria que aquel les presentase.

---

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> Ibidem.

<sup>8</sup> Plegable: Programa de Acción Social Empresas y Empleo P.A.S. Barrancabermeja Activa, sin editor y sin fecha.



Dentro del área de fomento, el FIS se propuso trabajar con el nuevo modelo empresarial denominado “Incubadora de empresas”, para gestionar, asesorar y servir proyectos empresariales con bases tecnológicas incipientes.

#### Dificultades para poner en marcha el modelo

La creación de los tres instrumentos institucionales enfrentó serios problemas y finalmente no pudo consolidarse el nuevo modelo. No fue posible llegar a un acuerdo con la Cámara de Comercio y ECOPETROL con relación al grado de autonomía del Compes y el Concejo municipal se opuso a la propuesta del Fis, lo cual, aunado al retiro del apoyo financiero por parte de ECOPETROL condujo a que la capacidad de operación de los programas de la alcaldía fuera muy reducida.

#### Resultados del PAS

A pesar de no haberse consolidado el nuevo modelo de gestión concertada con otros actores, la administración local ha logrado algunos avances con sus acciones directas.

Actualmente el municipio, en asocio con la gobernación del departamento de Santander, ha presentado 7 proyectos al Fondo de Inversiones para la Paz FIP, del programa “Campo en Acción” del Plan Colombia; la gobernación ha aportado \$100 millones y el municipio \$316 millones para impulsar el proceso crediticio.

Se está impulsando la creación de la planta de sulfato de aluminio; en primer término y con muchos tropiezos, se está rescatando la información que existía en la Universidad Industrial de Santander UIS, respecto a su diseño. Esta universidad ha hecho el ofrecimiento de actualizar la información por un costo mínimo de 2 millones de pesos, los cuales deben cancelarse con anterioridad ya que el FORCAP le adeuda \$17 millones; sin embargo, no se ha producido el desembolso correspondiente por parte de la alcaldía.

En la actualidad existen 13 proyectos de iniciativa particular aprobados por FORCAP, a los cuales debe hacerse seguimiento. Se les ha otorgado crédito como parte del programa de apoyo a las actividades de los sectores: agropecuario, comercial, industrial y de servicios.

En la comuna 4 de Barrancabermeja se hizo un ejercicio siguiendo los lineamientos y funciones del COMPEs: con base en la metodología de la encuesta de hogares del Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, se identificaron zonas con desempleo y de desarrollo económico. Este interesante ejercicio sirvió para enfocar cursos de capacitación e identificar con cuáles gremios se daría inicio a los programas. Dado el retiro del apoyo de ECOPETROL, la meta de producción de palma debió reducirse a 300 hectáreas anuales, pero se conserva como programa bandera para el sector rural.

#### Razones del fracaso

Faltó flexibilidad, voluntad real de concertación y cooperación entre el sector público y el privado, actitud de concentración de las decisiones en la alcaldía.

## La experiencia de una entidad nacional

El proyecto incubadora de empresas hace parte de un programa nacional que opera en varios departamentos y ciudades.

Su fundamento es el desarrollo y materialización de ideas y proyectos empresariales, para lo cual promueve y facilita la generación y consolidación de iniciativas empresariales de bienes y servicios y el fortalecimiento de las existentes mediante la capacitación y asesoría de los Grupos de Desarrollo Empresarial y los Centros de Formación.<sup>9</sup>

Los propósitos esenciales de este programa son expandir la producción y ligarla al empleo mediante el apoyo para la creación de empresas que contribuyan al desarrollo tecnológico sostenible. Sus principales usuarios son personas emprendedoras con ideas y proyectos que desean convertir en empresas.

Este proyecto había existido entre los de “Barrancabermeja emprendedora” con el nombre de Incubadora de Empresas de Base Tecnológica”, y como lo indica su denominación, solo apoyaba proyectos productivos de base tecnológica; en 4 años de funcionamiento no se obtuvieron resultados tangibles de sus procesos.

Con el nuevo grupo, y especialmente como condición de participación de los aportes de ECOPETROL, se hizo un replanteamiento respecto al tipo de empresas que serían apoyadas: se aceptarían todo tipo de empresas que se propusieran, siempre y cuando éstas implicaran el desarrollo de una innovación para cualquiera de los sectores económicos de la ciudad y el campo del municipio.

Fue así como a partir de noviembre de 2001 el SENA, a través de su Unidad de Desarrollo Empresarial, comenzó a ejecutar el proyecto de Incubadora de Empresas de base abierta con que cuenta actualmente la localidad, en el cual se acogen propuestas empresariales de economía tradicional, manufacturera, alimentaria, metalmecánica, eléctrica, maderera, de la confección, de servicios, etc..

Este proyecto cuenta con una inversión de \$1.200 millones aportados por ECOPETROL y \$400 millones aportados por la alcaldía municipal, los cuales tienen un manejo totalmente independiente del presupuesto del SENA; estos recursos son administrados por FONADE y no están sujetos a ejecución según el fin de las vigencias fiscales, lo que los hace de manejo más expedito y más ligado con el desarrollo particular de los proyectos.

En el montaje y funcionamiento del proyecto intervienen, además de las entidades mencionadas, Fundesmag, el sector metal mecánico, un gran consorcio de 17 empresarios fuertes de la región denominado PIPATON que asocia a los pequeños industriales y microempresarios y el Centro de Desarrollo Productivo, que tuvo bajo su responsabilidad el proceso de montaje.

---

<sup>9</sup> Folleto informativo proporcionado en la regional de Bogotá del SENA, “Sistema Nacional de Incubadoras de Empresa”, SENA, Bogotá, sin fecha.

En aproximadamente dos meses de funcionamiento del proyecto (enero de 2002), se han logrado los siguientes avances:

Acompañamiento de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá para la certificación de calidad de las empresas del sector metalmecánico.

En la actualidad, el proyecto tiene 35 empresas en proceso de certificación de calidad.

Coordinación y cooperación permanentes con el Centro de Información para el empleo CIE, para la demanda y oferta de empleos para las empresas, el cual funciona en Barrancabermeja desde octubre de 2001.

En el momento, se está analizando la preinscripción de 34 emprendedores.

Se han logrado 15 colocaciones en 45 días a través de la auto consulta y el auto envío dentro del CIE.

Finalmente, solo puede anotarse que, dadas las condiciones de autonomía presupuestal del proyecto, el compromiso concordado de los sectores público y privado de la localidad, su correspondencia con las necesidades de la región y el apoyo del SENA, este proyecto parece haber despegado con muchas posibilidades de éxito.

#### Lecciones del caso

La diversificación, ampliación y fortalecimiento de la base productiva del municipio requieren, como bien lo concebía el modelo, el compromiso de los sectores públicos y privados presentes en la localidad; pero este concurso nunca se hizo realidad dado el carácter unilateral e inconsulto de las decisiones que cruzaron las negociaciones iniciales.

Otro factor determinante del fracaso de las negociaciones iniciales fue el desconocimiento del poder político, financiero y técnico que tienen las empresas (especialmente ECOPETROL y Cámara de Comercio) presentes en el municipio.

En general, los planteamientos teóricos del modelo superaron en mucho las posibilidades de acción de la administración municipal.

Un modelo cuyo centro son la cooperación y la coordinación, no puede desconocer que la integración y participación comunitarias son estrategias que deben incentivarse y ponerse en funcionamiento antes de emprender las acciones que le corresponden, pues estas no se dan espontáneamente.

## RESUMEN DEL ESTUDIO DE CASO DE UNA EXPERIENCIA DE DESARROLLO REGIONAL EN LA PROVINCIA DE SUMAPAZ, DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA

### Introducción

Desde 1999 se viene promoviendo un proceso de desarrollo rural en la provincia del Sumapaz – departamento de Cundinamarca, específicamente en los municipios de Sylvania, Fusagasugá, Pasca, Arbeláez y Pandi.

El proceso ha sido promovido por PROCOMES (Promotora Comercial Y Servicios Profesionales), entidad no gubernamental que desde 1999, conjuntamente con la alcaldía de Arbeláez, convocaron a los municipios y organizaciones comunitarias a pensar alternativas de desarrollo que trascendieran los marcos de la jurisdicción municipal. Esto evolucionó hacia la constitución de un Consorcio, conformado por la firma consultora “Promotora Comercial y Servicios Profesionales Ltda. PROCOMES” y dos (2) organizaciones comunitarias la “Asociación de Agricultores del Sumapaz ASS” y la “Asociación Empresarial Productora y Comercializadora de Frutas y Hortalizas del Sumapaz AESUM”. El consorcio se concibió como un organismo de gestión supramunicipal que trabajara por la integración y desarrollo de las economías campesinas de la región.

La experiencia liderada por el Consorcio Regional del Sumapaz, responde a un modelo alternativo de desarrollo rural, en donde el sector público no constituye el factor determinante, ni el centro y eje desde donde se promueve y gira el desarrollo económico y social de la comunidad. Por el contrario las administraciones municipales son consideradas sujetos de desarrollo, entes territoriales que es preciso cualificar para que respondan eficientemente a las demandas de sectores sociales dinámicos que trabajan y se movilizan en favor de los intereses colectivos regionales. En otros términos, la hipótesis subyacente es que en entornos locales y microregionales, una demanda social proactiva contribuye significativamente a mejorar la pertinencia, calidad y eficiencia de la administración pública.

El proceso de integración y desarrollo regional ha sido animado por el proyecto denominado “Reactivación productiva y Modernización Tecnológica de la Cadena Hortofrutícola en la Región del Sumapaz”, el cual desde su misma formulación y a lo largo de su ejecución, ha convocado y propiciado la participación de estamentos comunitarios, empresas privadas, instituciones públicas y entes territoriales, con importantes resultados tanto en generación de alianzas estratégicas para fortalecer el proyecto, como en el mejoramiento de la gestión que compete a los distintos actores involucrados.

El proyecto que se está realizando, expresa de manera concreta una alianza estratégica entre la comunidad, el sector público y, la empresa privada para validar un modelo de

gestión territorial orientado a la reestructuración productiva, el empleo y la modernización tecnológica del sector hortofrutícola en la provincia del Sumapaz

#### Contexto (características de la región)

La provincia de Sumapaz se encuentra ubicada en el departamento de Cundinamarca, en la vertiente suroccidental de la cordillera oriental. Cuenta con una extensión de 1.748 Kms cuadrados, con alturas que van desde los 1.000 metros hasta los 4.000 mts, con temperaturas que oscilan entre los cuatro (4) y los treinta (30) grados centígrados y con una diversidad de climas y microclimas (cálido, medio, templado, frío moderado, frío y páramo). Además de la variedad de climas, otro de los factores que inciden positivamente sobre los municipios de la provincia, es su relativa cercanía al Distrito Capital de Bogotá, con distancias que oscilan entre los 48 Kilómetros a Granada y los 144 Kilómetros para Cabrera, con un buen sistema vial en general, que comprende anillos viales, y redes troncales como la troncal cafetera y la troncal del Sumapaz. Está conformada por diez (10) municipios: Granada, Sylvania, Fusagasugá, Pasca, Arbeláez, San Bernardo, Pandi, Venecia, Cabrera y Tibacuy,

La provincia cuenta con una población estimada por el DANE de 221.442 habitantes para el año 2000, de los cuales el 49,74% es población rural; éste último dato incluye a Fusagasugá, municipio eminentemente urbano, y cabecera provincial. Excluyendo a éste, los otros nueve (9) municipios de la provincia presentan el 71,8% de su población en el área rural, de tal forma que en la provincia las formas de producción y subsistencia en el campo adquieren un papel de primera importancia. De acuerdo con la información predial disponible es una región típica de economía campesina cuyos pobladores rurales son productores minifundistas. En promedio, alrededor del 40% de la población rural de la Provincia presenta NBI.

#### La situación que ameritó la puesta en marcha del proyecto

La región presenta niveles preocupantes de estancamiento socioeconómico, derivado de la baja rentabilidad de las actividades agropecuarias de economía campesina, las menguadas oportunidades de empleo y el conflicto social, que ponen en riesgo la estabilidad de las instituciones, las empresas y la población en general.

El turismo regional y la construcción de vivienda y obras civiles, que generaban empleo y jalonaban la demanda de muchos otros bienes y servicios, prácticamente están estancados; la actividad comercial ha disminuido sensiblemente, incluso a nivel del consumo de bienes básicos; La industria avícola opera muy por debajo de la capacidad instalada; la actividad ganadera (carne y leche) y la producción de especies menores se ha reducido, incluso a niveles domésticos; la explotación cafetera desde tiempo atrás ha venido desapareciendo; el cultivo y beneficio de la caña panelera acusa serios problemas de rentabilidad; y la producción de frutas y hortalizas, en la cual se refugia una

importante franja de pequeños y medianos productores, se mantiene en un ambiente de incertidumbre por los altos costos, inestabilidad de los precios, baja productividad, pérdidas físicas, deficiencias en calidad, manejo inapropiado de tecnologías, escaso nivel organizativo, débil integración vertical y horizontal, y fuerte dependencia de mercados tradicionales especulativos.

Dentro de las circunstancias históricas y coyunturales que más han contribuido a la configuración de la problemática regional planteada, cabe señalar:

- Con la apertura y globalización económica, se modificaron radicalmente los patrones de “sostenibilidad” basados en la protección del mercado interno, por estándares internacionales basados en la competitividad por mayor eficiencia, productividad y calidad, lo cual ha puesto al descubierto las ineficiencias de la producción nacional.
- La contracción de la demanda, como consecuencia de la recesión económica y el desempleo, sumada a los altos costos de producción, la crisis financiera, y la reducción del gasto público rural, han provocado el estancamiento de la producción de bienes básicos de origen agropecuario, especialmente en zonas de economía campesina.
- La situación de inseguridad generada por la confrontación de fuerzas en conflicto y otras patologías sociales, han desestimulado la inversión y el uso productivo de los predios rurales.
- El proceso de descentralización política y administrativa del Estado, iniciado hace ya algunos años, significó la reducción de la presencia de instituciones nacionales en la región y el desmonte de programas que beneficiaban directamente al pequeño productor, dejando o transfiriendo a los entes territoriales funciones para los cuales no estaban preparados.
- La capacidad operativa, técnica y financiera de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria - UMATAs, es limitada e insuficiente para responder a los retos de reestructuración y reactivación productiva.
- La capacitación y asistencia técnica que se imparte, no producen el impacto deseado, ni generan beneficios en términos de rentabilidad e ingresos al productor.

En síntesis, la problemática regional está relacionado con la crisis económica, social y política por la que atraviesa el país; con la ausencia o debilidad de las iniciativas privadas y comunitarias; y con el desempeño de las entidades estatales del orden nacional, departamental y municipal encargadas de planear y asignar recursos para el desarrollo rural, de transferir el conocimiento, la tecnología y promover la organización que requieren las comunidades para participar con solvencia en el concierto nacional e internacional. Un principio de solución está relacionado con la participación proactiva de los sectores privados y comunitarios y la intervención efectiva del sector público.

De otra parte, en la mayoría de los municipios y sobre todo en los rurales, impera un modelo de gestión municipal que podríamos llamar *administrativista*, basado en la administración del presupuesto conformado por las rentas propias, las transferencias de la

nación, y eventualmente algunos empréstitos, el cual se invierte conforme a las destinaciones que la ley señala y a las necesidades específicas de funcionamiento.

Bajo este modelo, la gestión socio productiva, para la reactivación de las economías locales, la generación de empleo y la construcción de capital social, quedan relegadas a un segundo plano o simplemente se dejan a la iniciativa de estamentos privados y comunitarios, como si ello no perteneciera a la esfera de lo público. De ahí que temas como la competitividad, la integración y el desarrollo regional, la participación ciudadana, la concertación y la generación de alianzas estratégicas, no constituyen el centro de las preocupaciones, ni hacen parte de la gestión de los gobiernos locales.

### Descripción del proyecto

A comienzos de 1999, la Promotora Comercial y Servicios Profesionales PROCOMES y la Alcaldía del Municipio de Arbeláez, convocaron la participación de instituciones, organizaciones de productores, alcaldes y directores de Umatas de los municipios del Sumapaz, a un seminario sobre “Competitividad Regional en Frutas y Hortalizas, Estrategia con Proyección al Siglo XXI”. En dicho evento se analizaron los problemas regionales de la producción y comercialización y los instrumentos de apoyo desarrollados por el Programa Nacional de Competitividad y Desarrollo Tecnológico en Postcosecha de Frutas y Hortalizas del SENA y el convenio SENA - Reino Unido.

Posteriormente se conformó un consorcio entre la entidad promotora (Procomes) y las organizaciones de productores que al momento estaban legalmente constituidas (la Asociación de Agricultores del Sumapaz AAS y la Asociación Empresarial Productora y Comercializadora de Frutas y Hortalizas del Sumapaz AESUM).

Las primeras actividades del Consorcio se centraron en estructurar una visión compartida sobre el desarrollo regional (Plan Estratégico), que sirviera como marco de referencia para orientar la acción futura y formular un primer proyecto denominado “Reactivación productiva y modernización Tecnológica de la Cadena hortofrutícola en la Región del Sumapaz”. Se vincularon 5 de los diez municipios de la provincia.

La estrategia de intervención se basó en tres premisas fundamentales: a) Planear las acciones con enfoque de cadena productiva y en función del mercado de vanguardia; b) Aprovechar al máximo la capacidad instalada pública, privada y comunitaria, existente en la región; c) Contar con la participación efectiva de la comunidad, el respaldo de los gobiernos locales y el apoyo de entidades nacionales

En términos generales el enfoque metodológico a emplear se basa en los siguientes criterios:

- Estimular la participación activa y deliberante de los agentes vinculados a la cadena hortofrutícola, con el fin de posibilitar su identidad y apropiación con el

planteamiento estratégico y las acciones derivadas de la implementación del proyecto.

- Hacer efectivas la concertación y las alianzas estratégicas con las entidades públicas y privadas involucradas.
- Fomentar la integración de los agentes locales con la visión regional para no fragmentar los procesos y aprovechar las economías de escala, creando ventajas competitivas.
- Generar capacidades técnicas, económicas y sociales en los diferentes actores vinculados, para asegurar la sostenibilidad de lo emprendido.
- Garantizar la sistematización de los hallazgos y resultados validados, como insumos para alimentar las mejores prácticas en la aplicación de sistemas de agricultura sostenible y la transferencia a otros agentes multiplicadores.

El consorcio regional del Sumapaz, como organismo de gestión asume la representación y orientación general del programa de reactivación y modernización tecnológica de la cadena Hortofrutícola. La promotora comercial y servicios profesionales Ltda. PROCOMES, como entidad que ejerce el liderazgo del Consorcio Regional del SUMAPAZ, tiene a su cargo la dirección técnica y administrativa del proyecto. Para efectos de coordinación operativa, seguimiento y control se constituyó un comité técnico conformado por el director del proyecto, un representante de los alcaldes municipales, un representante de las instituciones vinculadas a la Red de gestores de agricultura sostenible REGASO, un representante de la organización gremial que se conforme, un representante de la empresa comercializadora, y un representante de una entidad financiera regional. A nivel de cada municipio se constituyeron comités operativos locales conformados por los representantes del Consorcio, UMATA, organizaciones de base y productores líderes.

El proyecto cuenta con el apoyo de la Red de Solidaridad y se lanza públicamente el 27 de mayo del 2000.

#### Avances y resultados

En los primeros quince meses de ejecución del proyecto se han obtenido los siguientes resultados:

- Conformación de una red de productores orientados hacia la producción limpia que constituye la base productiva del proyecto, la cual se extiende, en los cinco (5) municipios, a las principales veredas de clima frío moderado donde se cultivan los frutales seleccionados por el proyecto. Aún cuando esta red, representa sólo una pequeña parte del número total de productores, se considera que es un grupo importante, a partir del cual se puede generar un efecto demostrativo que habrá de



contribuir a que paulatinamente, se vaya ampliando por la vinculación de nuevos productores.

- Constitución de cuarenta empresas asociativas de base, ligadas directamente a la producción y orientadas hacia la agricultura sostenible, con un manejo diferenciado en la producción y en labores de post cosecha.
- Transferencia a las organizaciones y productores independientes de conocimientos y técnicas para la planificación, explotación y administración de sus unidades productivas, para que asuman un comportamiento empresarial que vaya modificando la cultura productiva tradicional.
- Conformación de una organización regional de carácter gremial de segundo grado denominada Federación de Productores Hortofrutícolas del Sumapaz, que se proyecta como un organismo que represente y defienda los intereses los productores ante organismos públicos y privados a nivel de los municipios, la provincia, el departamento y el país.

#### Lecciones del caso

- El proyecto consulta la vocación y potencialidad productiva de la región y con base en ello identifica la actividad y los renglones productivos que se toman como ejes de la reactivación económica; lo cual permite actuar sobre bases reales, toda vez que en la población campesina se estaría estimulando y potenciando las formas de sobrevivencia que le son propias. La focalización en determinados renglones de la actividad hortofrutícola (especialización sectorial) permite compatibilizar diferentes sectores sociales que a pesar de exhibir características diferenciadas, en cuanto a disponibilidad de recursos productivos, se integran en el desarrollo de las diferentes actividades que requiere la cadena productiva.
- La agregación de la oferta a nivel regional, permite obtener economías de escala en el proceso de comercialización y adquirir la experiencia técnica comercial y administrativa que las organizaciones empresariales y gremiales necesitan para proyectar con autonomía y solvencia el desarrollo de los negocios sociales. Abordar el problema de la comercialización en su dimensión regional y con criterios de eficiencia y modernización, significa un avance frente a la manera aislada y localista como históricamente se ha pretendido resolver los problemas de comercialización, a través de organizaciones de base de cobertura veredal o municipal.
- El proyecto genera oportunidades tanto para el sector rural como para la población localizada en las cabeceras municipales, donde se concentraría el alistamiento de productos para su colocación en los diferentes segmentos de

mercado que se pretende abastecer. Así mismo, moviliza la participación de otros agentes como transportistas y sectores del comercio y los servicios.

- La amplia cobertura geográfica y poblacional, la convergencia de estamentos públicos, privados y comunitarios, la integración de recursos y el óptimo aprovechamiento de los mismos, en buena parte, garantizan la viabilidad e impacto del proyecto.
- En el medio institucional y privado existen conocimientos, instrumentos y metodologías, insuficientemente aprovechadas, de utilidad para promover en los agentes de la cadena, el cambio técnico y actitudinal que se requiere para transformar los sistemas de producción, el manejo post cosecha, la gestión administrativa y comercial, y generar ventajas competitivas regionales para su inserción en los mercados internacionales.

Frente a este tema, que directamente tiene que ver con la hipótesis implícita en el proyecto, de que desde las externalidades (movilización proactiva de sectores privados y comunitarios), es posible contribuir a cualificar la gestión de las administraciones municipales, es preciso comentar, que aún cuando los entes territoriales valoran el trabajo desarrollado, todavía no se ha logrado la vinculación efectiva que se materialice en compromisos de inversión, gestión y concertación.

## RESUMEN DE LA EXPERIENCIA DE COOPCENTRAL EN EL DEPARTAMENTO DE SANTANDER: UNA EXPERIENCIA DE DESARROLLO REGIONAL

### Introducción

La experiencia de promoción de desarrollo regional adelantada por el Secretariado de Pastoral Social (SEPAS) y la Central Cooperativa Coopcentral se ha venido adelantando desde hace 38 años. Se trata de un proyecto que busca incentivar el desarrollo de municipios y regiones atrasadas y marginadas mediante la acción integral en sectores sociales como educación y salud, en infraestructura física y en tecnologías y sistemas de producción y comercialización. Adicionalmente, el proyecto estimula la organización social mediante cooperativas, organizaciones de campesinos, de las mujeres y los jóvenes.

Los criterios generales que han orientado la experiencia son los siguientes:

- La posibilidad para la comunidad local de ser sujeto de desarrollo y no solamente objeto de procesos de desarrollo dirigidos desde afuera de los entornos comunitarios regionales y locales.
- La valoración de lo local y regional apuntando a reforzar identidades culturales y anhelos de desarrollo local.
- La construcción de organización social y económica como forma de canalizar la participación de la gente especialmente de los sectores más marginados de los beneficios económicos. En este aspecto cobra gran relevancia la creación de una red de empresas de economía solidaria para apoyar a la población en procesos económicos de generación de ahorro, acceso a crédito, diversificación del consumo. Esta red se apoya en la posibilidad real de las pequeñas economías de los campesinos y habitantes urbanos de participar en procesos económicos a través de las empresas de economía solidaria.
- La acción de discriminación positiva hacia la mujer y la juventud para su real incorporación al desarrollo.
- La incorporación más reciente de la educación como estrategia local de formación del recurso humano.
- La búsqueda de una articulación del movimiento social con las administraciones municipales para la construcción conjunta de procesos de desarrollo.

### El contexto

El sur del Departamento de Santander comprende las provincias de Guantán, Comunera y Vélez, con un total de 53 municipios. Son regiones andinas ubicadas sobre estribaciones de la cordillera oriental; territorios quebrados con presencia de todos los climas y variedad de cultivos. En el año 2000 la región tenía una población estimada de 461 mil habitantes, siendo los centros urbanos más importantes Puente Nacional, Vélez, Barbosa, el Socorro y San Gil. El 66% de la población es rural y en una de las provincias, Vélez, alcanza a ser el 72%.

Es característica dominante en la estructura socioeconómica la economía campesina entendiéndose por ella la presencia de pequeñas unidades de producción con base en mano de obra familiar. Se distingue una economía campesina tradicional en las zonas de ladera y fenómenos de colonización relativamente recientes hacia el Magdalena Medio. En el Valle del Magdalena se convive también con la gran extensión de ganadería extensiva.

En las zonas campesinas más tradicionales han sido de gran importancia a través de la historia los cultivos de fique y tabaco. El fique como materia prima para la producción de empaques, cordeles, calzado, aperos y la hoja de tabaco para la producción de cigarrillo. Ambos cultivos han representado para los campesinos la estrategia de relacionarse con los mercados en donde venden el producto y obtienen recursos monetarios necesarios para la compra de los artículos indispensables para la subsistencia familiar y para las actividades productivas en sus parcelas.

Tanto el fique como el tabaco han sufrido en las tres últimas décadas dos fuertes amenazas que han puesto en entredicho su misma existencia. En el caso del fique ha sido el desarrollo de fibras con base en polipropileno que ha sustituido a la cabuya en la elaboración de empaques y cordeles y en el caso del tabaco el desestímulo ha provenido del contrabando que durante mucho tiempo aprovisionó de cigarrillos y tabaco el mercado nacional deprimiendo el precio y disminuyendo la demanda de la materia prima para el tabaco y el cigarrillo nacionales que es precisamente la que se produce en las varas provincias de Santander. Hoy en día, se vive una coyuntura particular para el tabaco pues el control del contrabando ha hecho invertir la situación y se ha reactivado la producción industrial nacional y por lo tanto la demanda de materia prima en estas zonas.

Al lado de estos productos históricos también se da una variedad de renglones agrícolas en donde ha sobresalido el frijol, los cítricos, particularmente la guayaba, la caña panelera y otras frutas y hortalizas. Vale mencionar que la provincia de Vélez comparte con Boyacá la hoya geográfica del río Suárez, en donde se desarrolla la explotación de caña panelera más importante del país. Así mismo en Vélez, Barbosa y Monquirá en Boyacá se desarrolla la microempresa familiar de la transformación de la pulpa de la guayaba en el conocido Bocado Veleño.

Descripción de la experiencia

El proyecto comenzó en la década de los sesenta impulsado por una organización religiosa bajo los principios de la doctrina social de la iglesia católica. El equipo liderado por el sociólogo y sacerdote Ramón González Parra, recién llegado de estudiar sociología del desarrollo en Roma y Canadá comenzó a adelantar un trabajo intenso desde el año 1.964. Se basaba este trabajo en un postulado simple y es la potencialidad de los pobres para incorporarse al desarrollo como sujetos activos del proceso y no solamente como población objetivo pasiva que era la propuesta de los modelos imperantes. Los impulsores de este trabajo proponían un modelo de desarrollo hacia adentro en contraposición con un modelo basado en los centros polares de desarrollo de tipo urbano en los cuales obviamente no estaban las provincias del Sur de Santander.

En organización económica se escogió el cooperativismo como estrategia de acción social. El cooperativismo se ajustaba a la idiosincrasia de la región caracterizada por su espíritu solidario y participativo. Se buscaba con el cooperativismo una mayor integración y participación de las comunidades y construir una base de economía solidaria. Se tenía la preocupación de cómo hacer valer la producción regional, y como evitar una relación económica expoliadora con los mercados de bienes y servicios dominados por los grandes centros urbanos.

La organización campesina tuvo también un enfoque especial. Se analizó la experiencia vivida hasta el momento en organización de los campesinos en el país: la Acción Comunal expandida por la labor de Acción Cultural ACPO, los Sindicatos Agrarios de Fanal, las Ligas Campesinas impulsadas por sectores de izquierda. Se optó por un modelo propio y se constituyó en la región la Asociación de organizaciones Campesinas Populares de Colombia “El Común” desde donde se promovió la organización de productores campesinos en cada municipio.

El 30 de Octubre de 1.964 un grupo de 19 Sacerdotes en representación de cooperativas de base y 9 personas más conformaron Coopcentral con un capital pagado de \$2.800 pesos. En sus primeros años Coopcentral se enfocó a 4 actividades que le fueron dando identidad: el ahorro y el crédito, la educación cooperativa, la auditoria y la comercialización. **En este último campo Coopcentral** creó un Departamento de Mercadeo en el año 1.977 con el doble propósito de abastecer de bienes básicos a las cooperativas y supermercados de la región y de otro lado comercializar los principales productos de la región. Estableció para esto bodegas mayoristas y supermercados en San Gil, Onzaga, Socorro, Oiba, Charalá, Tunja y Bogotá y llegó con productos de la zona hasta los Mercados Móviles de Bogotá.

En 1985 el gobierno expide varios decretos que obligan a las instituciones cooperativas de segundo grado a especializarse y esto hace que Coopcentral se concentre en la actividad financiera dando paso al surgimiento de entidades especializadas. Para las funciones de comercialización, Coopcentral, Sepas, Indecol, Sintraprofisan (sindicato de fiqueros) y varias cooperativas de base crean la Central Cooperativa para la Comercialización de Alimentos Comercio en Julio de 1.987. Dicha organización logra sostener la actividad durante años con una buena cobertura de supermercados para después circunscribir su acción a algunos pocos centros. La especialización forzada a la

que se sometió Coopcentral la obligó a vender los activos adquiridos y destinados a la comercialización.

Actualmente la base social de Coopcentral la conforman 202 asociados personas jurídicas y más de 10.000 asociados personas naturales. Los ahorradores de Coopcentral alcanzan un número superior a 50.000 y se distribuyen en oficinas que tiene la Central distribuidas así: 2 en Bogotá, 7 en Bucaramanga y su área metropolitana y 7 más en importantes municipios de Santander: Barrancabermeja, San Vicente, Málaga, San Gil, Oiba, Socorro y Charalá.

Es importante resaltar que su consolidación como organismo colocador de créditos y oferente de una gama de servicios financieros es algo altamente valorado en las instancias territoriales regionales y locales en donde no existe un cubrimiento de la banca privada o pública. Las administraciones municipales de estas localidades se ven altamente beneficiadas al contar con una entidad financiera a través de la cual los ciudadanos realizan transacciones y pagan los impuestos y servicios públicos, asuntos relacionados en forma directa con el ente territorial.

Para Coopcentral, Sepas y las organizaciones que han estado en el proceso, (El Común, la Universidad de San Gil) ha sido prioritaria la relación con los municipios especialmente a partir del proceso de descentralización.

Desde el Común se ha promovido la participación de las organizaciones campesinas de cada municipio en los Consejos Municipales de desarrollo rural CDR y además se ha participado en el Diseño de los Planes de Desarrollo Municipal de varios municipios. El Común ha venido propiciando organizaciones por producto según la vocación de cada municipio. Así, se ha trabajado en la organización de los fiqueros, frijoleros, productores de frutas y hortalizas e incluso productores de tabaco. Desde estos espacios organizativos por producto se ha hecho presencia en los espacios de participación Consejos Municipales de Desarrollo Rural CMDR y en la elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial y Planes de Desarrollo Municipales.

#### Actividades del Secretariado de Pastoral Social (Sepas)

Desde un comienzo la acción de Sepas ha tenido la preocupación por la superación de la discriminación de la mujer rural. Un grupo de líderes mujeres al interior de Sepas, luchando contra la cultura dominante, superando incluso resistencias en el mismo Sepas, ha persistido en una labor organizativa de las mujeres rurales en grupos de base a través de los cuales se realizan pequeñas actividades productivas y sociales que van generando empoderamiento de la mujer.

Con el respaldo del trabajo por la base y con la formación de líderes logrado en el amplio trabajo de Sepas en el Instituto de Liderato Social del Páramo y el Instituto para Campesinos Adultos de Zapatoca, se constituye en 1.984 la Asociación de Mujeres para una Nueva Sociedad con el objetivo de lograr una capacitación y participación social,

económica, cultural, política y religiosa en la perspectiva de un nuevo modelo de sociedad. De este trabajo surgió también la creación de la Cooperativa Coopmujer en 1.988 que para los mediados de los años 90 tenía 2000 afiliadas y con una agencia en Bucaramanga.

En lo educativo Sepas decide incursionar en el terreno de la educación básica secundaria, media y superior. Para los dos primeros niveles se escoge la estrategia pedagógica denominada Sistema de Aprendizaje Tutorial SAT y para la educación superior se apoya la constitución de la Universidad de San Gil.

El programa SAT consiste en una estrategia de enseñanza aprendizaje diseñado especialmente para la población rural que no asiste a los establecimientos educativos formales. Se trata de campesinos jóvenes que solo han cursado su educación primaria y que una vez terminado el quinto grado en la escuela veredal no pueden continuar con sus estudios por carecer de ofertas educativas en sus propias veredas y también por tener que vincularse en forma temprana a obligaciones laborales en las parcelas familiares o trabajando al jornal. Muchas veces estos jóvenes deben migrar de la zona en busca de oportunidades y en no pocas ocasiones es ésta la población que ingresa a los grupos armados de uno u otro bando.

El Programa SAT fue diseñado por la Fundación para la Aplicación y Enseñanza de las Ciencias, FUNDAEC, en un proceso de investigación – acción con campesinos del Valle y Norte de Cauca y después se ha expandido por buena parte de la geografía nacional. Hoy en día existen cerca de 2.000 grupos veredales de estudio con 40.000 estudiantes campesinos en 23 departamentos.

El SAT esta organizado por niveles: Impulsor, Práctico y Bachiller de bienestar rural y cada uno de estos niveles es homologable a dos grados de educación formal. Su currículo apunta al desarrollo de competencias las cuales tienen que ver con el manejo de información, desarrollo de habilidades y destrezas, capacidad de comprensión, manejo de tecnologías y práctica de una conducta regida por la ética. Las áreas centrales de su currículo son: matemáticas, ciencias, lenguaje y comunicaciones, tecnologías y servicio a la comunidad.

El SAT funciona con base en grupos de estudiantes veredales autónomos, con su propio horario, cumpliendo en promedio 15 horas semanales de estudio y con el apoyo presencial de un docente Tutor. El tutor por lo común es una persona de la misma comunidad que recibe en forma continua, cada tres meses, capacitación para continuar trabajando con el grupo.

La otra actividad educativa promovida por Sepas ha sido la Universidad de San Gil que responde a la necesidad de abrir posibilidades para la formación tecnológica y profesional a la juventud de las provincias. El proyecto que empezó con una gran fuerza se enfrentó recientemente a una crisis por el diseño inadecuado de algunas carreras tecnológicas, además de la recesión económica; lo que llevó al fenómeno de deserción de estudiantes y pérdidas económicas cuantiosas. Para salvar el proyecto de la Universidad se promovió

una alianza estratégica con la Universidad Autónoma de Bucaramanga lo que ha permitido volver a la normalidad.

La Unidad de Comunicaciones y Desarrollo local de Sepas ha diseñado una estrategia de promoción de las radios comunitarias locales para recuperar y darle un nuevo sentido a la vida cercana de los pueblos, veredas y barrios a través de la comunicación radial.

El programa de agroecología es un frente que también trabaja SEPAS a través de la Unidad de Agroecología y Asistencia Técnica. Uno de los más interesantes logros en este campo es el laboratorio para hacer análisis de suelos, de aguas y ofrecer plántulas de varios productos agrícolas logrados por el método de reproducción in vitro.

#### Fedetabaco

En el marco de la experiencia de promoción del desarrollo regional se constituyó Fedetabaco como Federación Nacional de Productores de Tabaco en representación de 10 Asociaciones de Tabacaleros en igual número de departamentos. Fedetabaco, con sede en San Gil, logró la aprobación de la Ley que creó el Fondo Parafiscal del tabaco que actualmente administra la misma Federación. Por concepto de este fondo ingresaron en el año 2.000 cerca de \$1.200 millones, recursos que se aplican en proyectos de apoyo a los agricultores en forma proporcional al volumen de producción departamental.

Fedetabaco ha hecho una gestión por medio de la cual por cada peso invertido del Fondo Parafiscal ha conseguido otros dos cofinanciados por los departamentos, los municipios, comunidades campesinas, personas y familias beneficiadas. Para el año 2001 está ejecutando proyectos por valor de \$2.880 millones de pesos siendo la inversión del Fondo Parafiscal \$926.8 millones de pesos.

#### Fundación Comunidad El Camino

Se inició en el año 1.974 como un internado para estudiantes de veredas remotas del Municipio de Florián y de otros municipios del Opón. Muy pronto se copó la capacidad de la Casa Cural, sitio donde funcionaba el internado y los estudiantes se trasladaron a Cite, contiguo a Barbosa y construyeron su propia sede, la cual hoy en día es la sede de la Fundación. Este proceso ha sido liderado por el Padre Jaime Mitchel de origen norteamericano, quien desde esa época trabaja en la región y ha sido el orientador junto con el núcleo inicial de fundadores que en forma directa o indirecta siguen colaborando en este proceso. En este núcleo inicial participaron los jóvenes campesinos de Florián,

La Fundación ha centrado su acción en la búsqueda de una alternativa de educación adecuada a las condiciones de la provincia de Vélez, Identificó en ésta búsqueda el Programa SAT que ya había comenzado a funcionar en otras provincias del Sur bajo la orientación de SEPAS. El SAT con los componentes ya descritos fue llevado ya hace 8 años por la Fundación El Camino a 15 municipios de la provincia de Vélez, en convenios con las Alcaldías Municipales. Ha llegado a tener cerca de 1.000 estudiantes ubicados en



el Magdalena Medio, en los municipios de las partes media y alta de la cordillera. Hoy en día tiene 471 estudiantes.

La fundación realiza además los siguientes trabajos.

Educación Fundamental para adultos. Orientado a grupo de mujeres campesinas e incluye capacitación en nutrición, salud, manualidades y explotaciones diversificadas agrícolas y pecuarias.

Casa de Encuentros El Camino: Es un centro de capacitación para tutores SAT, para líderes y personas de la comunidad. Allí funcionan las oficinas de la Fundación y el internado de Jóvenes que vienen de los sitios más remotos de la provincia y de muy escasos recursos. Estos jóvenes estudian el programa SAT y para su manutención colaboran en la granja de la Fundación ubicada alrededor de la sede.

Centro de Servicios Educativos(Censes) Las Flores (Landázuri). Con la asignación de dos lotes por parte de la Alcaldía de Landázuri en el año de 1997 se esta trabajando en la perspectiva de tener un internado de jóvenes campesinos de veredas apartadas de Landázuri y de otros municipios del Opón. Se ha constatado una fuerte migración de la juventud por la falta de oportunidades en la zona. Estos jóvenes al igual que los de la sede de Barbosa van a combinar el estudio con el trabajo en la granja. La Fundación busca replicar este modelo en Bolívar y Florián en donde también se propone construir estos internados ligado a pequeñas granjas agropecuarias.

Centro Educativo de Nuevas Ideas y Tecnología (CENIT). La Fundación tiene el diseño de este ambicioso proyecto consistente en montar centros veredales, en los cuales se maneja tecnología educativa a través de medios audiovisuales, computadora con capacidad de programas intensivos de CD-ROM y acceso a internet. También están previstos una biblioteca y videoteca educativas. Estos centros veredales serán un apoyo en las actividades de los grupos SAT y demás instituciones de la vereda. El primer centro empezará a finales del año 2001 y después se crearán nuevos CENIT en los demás municipios de la provincia de Vélez.

Trabajo con desplazados: La oficina internacional de Migraciones O.I.M. contrató a la Fundación el Camino para realizar un trabajo de atención educativa a personas desplazadas, jóvenes y adultos.

Extensión agropecuaria a partir de la granja integral demostrativa: Para el próximo año y contando con el apoyo de la organización Club Rotatorio Internacional se impartirá un proceso continuado de capacitación a líderes campesinos de la provincia, los cuales realizarán en forma práctica la capacitación sobre el cultivo de hortalizas y manejo de especies pecuarias en la granja de la Fundación. El proyecto hará asesoría y seguimiento durante el año para que las prácticas se repliquen en las parcelas y veredas de los líderes participantes.

CAUSA (Campesinos en USA): La Fundación esta enviando desde 1.996 jóvenes campesinos a complementar sus estudios en la Universidad del Estado de Washington en Estados Unidos. Se espera que estos estudiantes regresen a trabajar en la provincia como profesionales.

#### Relaciones con las administraciones municipales

Las Alcaldías de estos municipios se han beneficiado del proceso que se ha vivido en varios sentidos:

- Se ha constituido un tejido social solidario y activo que en forma organizada actúa con las administraciones municipales. Las numerosas organizaciones gremiales y sociales de los campesinos, las empresas cooperativas, las organizaciones de mujeres, los numerosos líderes formados son un activo social que actúa a favor de las administraciones municipales. Son pocas las provincias del país que pueden contar con una gama de organizaciones sociales tan numerosa y cualificada.
- Las empresas de economía solidaria son un movimiento económico vivo que presta servicios a las administraciones municipales y son pilar del desarrollo regional.
- Las funciones de veeduría y control social a la administración municipal se facilitan desde esta red de organizaciones y liderazgo. Un ejemplo de control social fue lo sucedido en el municipio de Mogotes en donde la población organizada asumió por su propia cuenta el juicio a la administración municipal impidiendo que la guerrilla ejerciera esa labor por la vía de la violencia.
- A pesar de que el fenómeno de la violencia ha llegado a la región se puede decir que en los municipios en donde es más denso el tejido social y más numerosas y activas son las organizaciones sociales se logra neutralizar la agudización de la violencia. Es lo que claramente se puede observar en la provincia de Guantánamo, en donde la tranquilidad no se ha alterado en forma grave y la institucionalidad funciona, en comparación con las zonas más periféricas de la provincia de Vélez o la del Socorro en donde la influencia de los actores armados es mayor en la vida cotidiana de la gente y la institucionalidad es más dependiente de las dinámicas del conflicto.

#### Lecciones de la experiencia

La experiencia de SEPAS y COOPCENTRAL arroja un conjunto de lecciones que pueden ser de especial utilidad para las organizaciones públicas y privadas de otras regiones interesadas en promover su desarrollo integral. Los aspectos a destacar son el desarrollo y fortalecimiento del tejido social, la promoción de la economía solidaria, la política de género, el desarrollo educativo, la formación de liderazgo y el estímulo a la actividad agropecuaria.

Desarrollo y fortalecimiento del tejido social. Es indispensable para el progreso de las comunidades de un municipio o región la presencia viva de múltiples formas de organización social que respondan a intereses de distinta índole (económicos, sociales, políticos, de género, culturales). Desde lo público y lo privado se debe estimular la densificación de la organización social como estrategia de participación y formación de sociedad civil. El proceso desarrollado en las provincias del sur de Santander muestra cómo se ha promovido efectivamente la organización social para la participación.

Economía solidaria: Son diversas las acciones adelantadas en este campo que podrían ser replicadas en otras regiones.

- ✓ Impulsar a las cooperativas de ahorro y crédito por el ámbito geográfico del municipio para promover el ahorro local y prestar servicios financieros.
- ✓ Impulsar la Federación de Cooperativas de ahorro y crédito municipales para un ámbito provincial y de región. Las cooperativas regionales, además de prestarle servicios financieros a las cooperativas municipales asociadas y estimular el ahorro regional puede prestar servicios especializados como el manejo de recursos de los fondos de redescuento (FINAGRO, Findeter, IFI, etc) lo que beneficia a los actores económicos de la región y a las mismas municipalidades.
- ✓ Impulsar cooperativas de servicio para resolver la prestación de servicios especializados en una región. (servicios de asistencia técnica agropecuaria, auditoría, publicaciones, comercialización de bienes básicos de consumo o de productos agropecuarios).

Género. de la experiencia de SEPAS conviene retomar el énfasis que se ha puesto en la superación de la mujer a través de varias estrategias como:

- ✓ Formación de liderazgo femenino
- ✓ Promoción de empresas solidarias para las mujeres
- ✓ Vinculación activa de la mujer en todos los programas no solo como usuaria sino también ocupando puestos de trabajo y de dirección de las actividades.

Educación. En este campo los municipios o los actores del desarrollo local pueden retomar el modelo de atención educativa a población joven rural desescolarizada a través de estrategias educativas pertinentes, flexibles y de calidad como es el Sistema de Aprendizaje Tutorial SAT. Esta experiencia se viene desarrollando con éxito en Santander y contribuye a subsanar el déficit educativo rural y ayuda a formar una nueva generación de líderes para el desarrollo municipal.

También en este campo educativo es interesante incursionar en la conformación de centros de servicios informáticos como apoyo a los procesos de formación pero también como servicio a la comunidad. Los pequeños municipios no pueden quedar aislados de las ventajas de la moderna tecnología de información.

Formación de liderazgo Los procesos de educación formal y no formal constituyen las estrategias más valiosas para la formación de líderes como motor y soporte del fomento de la organización socio económica; la experiencia de Sepas y Coopcentral en la formación de líderes cooperativos y líderes sociales es un ejemplo que puede ser retomado y agenciado como iniciativa de los gobiernos locales o entidades privados o conjuntamente. Para pensar en un tejido social fuerte debe haber un liderazgo que lo sustente; es preciso formar líderes políticos, líderes gremiales, líderes empresariales, religiosos, culturales.

Desarrollo del sector agropecuario. En este campo es recomendable seguir el ejemplo de las provincias del sur en lo siguiente:

- ✓ Consolidación de gremios por producto y trabajo sobre el nuevo concepto de cadenas agroalimentarias. Cada región según sus vocaciones productivas puede escoger los productos que identifiquen la región, promover el gremio especializado y el desarrollo de la respectiva cadena agroalimentaria. Este proceso se hace municipalmente pero debe adscribirse a un enfoque regional y nacional pues en el país ya existe para casi todos los productos una expresión gremial por producto y algunos de estos gremios administran fondos parafiscales.
- ✓ La creación a nivel local de modernos centros de apoyo tecnológico para hacer análisis de suelos y aguas, producción mejorada de plántulas, recuperación de material genético, producción de abonos orgánicos. Estos centros, de bajo costo, pueden ser impulsados en los municipios por las Alcaldías, Universidades y ONG o por alianzas entre varios de estos agentes.
- ✓ Los municipios pueden generar fondos locales para activar el desarrollo de proyectos productivos, los cuales pueden jugar como mecanismos de cofinanciación ante otras fuentes de financiación de orden nacional e internacional, públicas o privadas. Se pueden igualmente generar iniciativas desde municipios a nivel de cada provincia para proyectos de un ámbito regional, teniendo como contraparte una sociedad civil organizada y participativa.

## RESUMEN DEL ESTUDIO DE CASO SOBRE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN ANSERMA (CALDAS)

### Introducción

La experiencia en seguridad alimentaria adelantada en el municipio de Anserma (Caldas) no es propiamente una iniciativa de desarrollo económico local, en el sentido de promover el crecimiento de la actividad económica hacia el mercado pero si un caso muy interesante de combate a la hambruna y de mejoramiento del ingreso de los productores campesinos. El proyecto consiste básicamente en inducir y capacitar a los campesinos a producir un conjunto de alimentos que actualmente están comprando en el mercado, como medio para reducir su gasto monetario en estos bienes y, principalmente, de mejorar su alimentación tanto en términos cuantitativos como cualitativos. Con una pequeña inversión se han logrado ahorros monetarios muy grandes y cambios sustanciales en la dieta de la población rural más pobre del municipio.

### El contexto

El municipio de Anserma se localiza al occidente del Departamento de Caldas, en el centro del conocido triángulo de oro de Colombia (Bogotá – Medellín – Cali) donde se produce el 76% del PIB de Colombia a 300 km de Bogotá, a 280 km de Cali y a 170 km de Medellín sobre la vía troncal que antiguamente conectaba a Cali con Medellín y a Bogotá con la Costa Norte de Colombia.

El Municipio de Anserma Caldas tiene una población total residente de 46.571 habitantes, de los cuales 24.311 están en el casco urbano y 22.440 están en el área rural, que se divide en 63 veredas con 4.845 predios rurales de los cuales el 69%, es decir 3.343 tienen una extensión inferior a 5 Has, el 16 % tienen entre 5 y 10 Has., o sea 775 predios, y el 15% es decir 727 predios tienen mas de 10 Has.

El café y el ganado son los principales productos. Actualmente debido a la crisis del café se ha incrementado el cultivo de espárragos, la morera, granadilla, mora, tomate de árbol, maíz, caña panelera, cacao, yuca y especies menores. Anserma es el segundo municipio a nivel nacional en producción de capullo de seda por sus cultivos de morera. Se esta incrementando los cultivos de maracuyá, mora y lulo por convenio firmado con Passicol que garantizan la compra y la asesoría técnica. Con Fedepanela se firmo un convenio para construir una central de beneficio de la caña.

El café sigue siendo la base de la economía del municipio. Para el presente año se tiene proyectada una producción de 650 mil arrobas de café que genera recursos cuantiosos a la economía del municipio. El desarrollo de la industria cafetera trajo innegables progresos para el municipio de Anserma, así como para el conjunto de la región, pero al mismo tiempo generó serias amenazas. Debido a la tecnificación del cultivo se abandonó el modelo de finca “integral”, donde al lado de la producción de café se adelantaban otras actividades agrícolas y pecuarias, que permitían al campesino contar con una variedad de

productos para su propio consumo. Al producirse una crisis del mercado cafetero, el pequeño productor se enfrentó a un descenso de sus ingresos monetarios y a la carencia de dichos ingresos alternativos en especie, lo cual afectó sustancialmente su consumo y alimentación básica.

En un estudio de costos de los alimentos básicos de la canasta familiar, la UMATA de Anserma Caldas encontró que en el año 1998 una familia campesina gastaba anualmente \$2.274.600, en ocho productos (maíz, frijol, café, huevos, hortalizas, carne, plátano y yuca), es decir el valor de 284 jornales e igual al valor bruto de 80 arrobas de café, es decir a la producción total de 2 hectáreas de cultivo del café (promedio nacional de producción, 40 arrobas Ha/año en pequeños productores).

Lo anterior justificaba sin demasiados análisis económicos, una campaña agresiva de producción de comida en los predios rurales, razón por la cual la alcaldía del municipio decidió durante los tres años de gestión hacer de la seguridad alimentaria el programa bandera de la administración.

#### Descripción del proyecto

El proyecto de Seguridad Alimentaria está enfocado básicamente a los pequeños productores agropecuarios, no está dirigido a medianos ni a grandes productores, en otras palabras, su enfoque no va dirigido a la economía empresarial sino a la economía campesina. La premisa fundamental es que el pequeño predio tiene un eje económico principal, que bien puede ser café, caña de azúcar, papa o trigo, en la Zona Andina; yuca, maíz, sorgo o algodón en la Costa; ganadería, palma o pesca en la Amazonía o en la Orinoquía. Incluso el eje económico principal del pequeño predio puede ser la venta de la mano de obra (jornal).

La Seguridad Alimentaria ayuda a mejorar la relación ingreso - egreso de la explotación agropecuaria, una de las formas de mejorar esa relación es disminuyendo gastos y los gastos disminuyen cuando se deja de comprar lo que se puede sembrar. La Seguridad Alimentaria busca producir los alimentos que requiere el grupo familiar, no trata de producir excedentes para la venta; lo comercializable es la producción del eje económico principal, el café, por ejemplo. En ese orden de ideas, en Seguridad Alimentaria no existen zonas óptimas de cultivo, porque no se trata de producir con alta productividad, lo que se busca es producir lo que se consume y así se pueden sembrar en zonas cálidas cultivos de tierra fría y en tierra fría cultivos de zona cálida, porque la tierra produce lo que se le siembra.

Para lograr lo anterior resulta fundamental, primero que todo, venderle al pequeño productor la cultura de la S.S.P.=S.P. “La Solución a Su Problema es Su Problema”, que solo cuando tenga el pleno convencimiento de que es “Su Problema”, el pequeño productor empezará a salir adelante y es cuando el estado (en cualquiera de sus formas) podrá acompañar a ese agricultor a solucionar su problema.

En Seguridad Alimentaria se parte de que el problema es más cultural que técnico, el pequeño productor más que necesitar quien le «enseñe» a sembrar necesita quien lo «motive» a hacerlo. Por esta razón el proyecto se apoya en profesionales del área social, para que se encarguen de la labor motivacional y la coordinación del trabajo comunitario.

El proyecto no desarrolla un modelo preestablecido, no es el extensionista el que dice que sembrar y como hacerlo; lo máximo que podrá hacer el técnico será mostrar las ventajas de determinada práctica cultural o de determinado cultivo y será el agricultor en definitiva quien decida qué, cómo, cuándo y cuánto sembrar.

Bajo este enfoque se diseñó en Anserma el proyecto S.A que se llamó SAL (Seguridad Alimentaria Local) y lo local hace referencia no solo al municipio de Anserma como tal, sino que lo local se enfoca a cada predio a cada familia, la cual tiene que alcanzar una seguridad alimentaria permanente.

Para ejecutar el proyecto se definieron 5 estrategias:

**ESTRATEGIA No. 1 PROYECTO SEGURIDAD ALIMENTARIA LOCAL:** El proyecto de Seguridad Alimentaria Local (SAL), se adelantará en todas y cada una de las veredas del municipio, para el efecto se escogerán diez grupos familiares, residentes en sus parcelas, considerados pequeños propietarios, interesadas en participar en dicho proyecto. La Secretaría de Agricultura del Municipio y la Umata, proporcionarán una serie de capacitaciones durante el tiempo que se ejecute el programa de la vereda.

Igualmente la administración municipal proporcionará con carácter retributivo como máximo el valor de un salario mínimo mensual (\$236.000 moneda corriente) representado en semillas, pie de cría y materiales de construcción, valor que al final será reintegrado por parte del grupo familiar en capacitaciones, participación en eventos, semillas, pie de cría y materiales, los cuales estarán destinados a otros agricultores del municipio.

**ESTRATEGIA No. 2 ADOPCION DE VECINOS** Una vez terminado el proyecto de seguridad alimentaria en una vereda, se dará inicio al desarrollo de la segunda fase, la cual consiste en adoptar un agricultor de la misma vereda con las mismas características y requisitos exigidos a los agricultores titulares del proyecto los cuales empezarán a capacitar a los agricultores adoptados efectuando una tutoría sobre estos, con la supervisión de la Secretaría de Agricultura.

**ESTRATEGIA No. 3 BANCO DE SEMILLAS:** Ante la imposibilidad de cubrir el número total de pequeños propietarios rurales inscritos en el programa de Seguridad Alimentaria, la Secretaría facilita, a través del banco de semillas, el material necesario para la siembra de algunos productos básicos de la canasta familiar como son el fríjol, el plátano, el maíz, entre otros, los cuales devolverán el total del monto entregado, para así nuevamente repartirlo a otros agricultores interesados en formar parte del BANCO DE SEMILLAS del municipio.

**ESTRATEGIA No. 4 SALE:** Con el fin de darle sostenibilidad al proyecto, se llevó este a las escuelas con el objeto de capacitar y concientizar al grupo más joven de la población rural dirigido a las escuelas de primaria y post-primaria de las veredas de este municipio.

**ESTRATEGIA No. 5 FONDO ROTATORIO DE SOLIDARIDAD RURAL:** Mediante acuerdo número 138 de 1998 se creó en el municipio el FONDO ROTATORIO DE SOLIDARIDAD RURAL (F.R.S.R.) con el objeto de otorgar préstamos única y exclusivamente en especie a pequeños propietarios del área rural, residentes en sus parcelas. El F.R.S.R. está dirigido a desarrollar actividades agrícolas y pecuarias que propendan por establecer programas de diversificación en el municipio. Para acceder a los recursos del Fondo Rotatorio de Solidaridad Rural, además de ser pequeños propietarios residentes en sus parcelas, se debe como requisito fundamental desarrollar programas de seguridad alimentaria en sus parcelas.

Para apoyar las capacitaciones y lograr mayor difusión del proyecto se publicaron dos revistas: la primera de ellas con un tiraje de 5000 ejemplares; revista graficada donde en un diálogo del alcalde y los técnicos de la Secretaría con los agricultores y explican en forma clara y simple qué es el proyecto y a quien va dirigida y la segunda con un tiraje de 1.000 ejemplares con recetas a base de recursos genéticos locales como cidra, ahuyama, chachafruto y soya, que busca rescatar la sabiduría popular de la cocina paisa.

Con la información de las 63 veredas, del número de habitantes en el sector rural, el número de predios, con sus características socioeconómicas, pequeños productores de bajo nivel de escolaridad; se dispone el grupo técnico de la secretaria para que de acuerdo a las características del municipio diseñe el programa a desarrollar en el campo. Se coge el mapa veredal municipal y de acuerdo a los puntos cardinales se divide en cuatro zonas, se seleccionan las veredas de manera que se distribuyan de la mejor forma para irradiar a otros sectores empezando con las veredas más pobladas.

Con las veredas seleccionadas el grupo técnico conformado por un Ingeniero Agrónomo, un Médico Veterinario, tres tecnólogos agropecuarios y una trabajadora social, empiezan las visitas a las veredas aplicando una encuesta de tipo socio-económico y familiar que permita hacer una selección de familias que el perfil definió para pertenecer al programa, como son: ser pequeño productor y residir en la finca donde ejecutarían el programa. Ser grupo familiar. Tener liderazgo en la vereda y convertir su finca en una parcela demostrativa.

Después de evaluar las encuestas se seleccionan 10 familias por vereda para un total de 80 familias para el primer año, 130 en el segundo y 390 en el tercero, las cuales son citadas a una reunión general en la cabecera municipal, donde nuevamente se les explica que busca el proyecto, y con cifras en mano se les demuestra cuanto plata pueden ahorrar si cultivaban algunos de los productos que ellos compran en el mercado.

Luego en cada vereda concertadamente con las 10 familias se ubica un sitio donde se reúnen a trabajar en las capacitaciones y talleres prácticos. El primer paso es firmar por parte de cada agricultor un acta de compromiso.



Para ser estrictos con la filosofía del proyecto los insumos serán solamente los requeridos para la alimentación de la familia así que se entregan dependiendo del número de personas en la familia 2 ó 3 Kg de fríjol semilla, 7 gallinas y un gallo, de manera que antes que excedentes para la venta, la familia tenga lo que requiere para su alimentación.

Finalmente la Secretaría consolida los insumos y materiales que se requieren para el proyecto y decide su compra y empieza el proceso de distribución, cuando el agricultor termina de recibir todos los insumos estos se cuantifican según el precio de compra y firma un pagaré, el cual cancelará 50% del valor total entregado, con la asistencia a las capacitaciones donde se les entrega un bono por cada capacitación y el restante 50% lo pagan en semillas, pie de cría o materiales de construcción (ver anexo 4).

En la medida que se ejecutan las labores de siembra y adecuación de infraestructura, los técnicos están periódicamente visitando los beneficiarios para atender consultas y resolver inquietudes. Al terminar el proyecto, la alcaldía en acto especial entrega el certificado de participación, una constancia de capacitador en seguridad alimentaria y se queman en hoguera pública los pagarés, dando con esto terminado el proyecto para ese grupo de productores, los cuales se supone quedaron conscientizados de la importancia de producir su propia comida.

## **METODOLOGIA SALE**

Teniendo en cuenta que el proyecto SAL busca solucionar problemas inmediatos de comida y buscando darle sostenibilidad en el tiempo al proyecto durante el segundo año de la administración (1999) se dio inicio al proyecto de Seguridad Alimentaria Educativa (SALE) buscando llegar a los hijos de los pequeños productores rurales, a través de las diferentes escuelas rurales. Se dividió entonces el municipio en 4 zonas por puntos cardinales, se identificaron las escuelas rurales y el primer año se seleccionaron 20 escuelas en igual número de veredas y en el 2000, 28 escuelas correspondientes al mismo número de veredas, para dar una cobertura total en el municipio.

Para iniciar el proyecto se contrató un Ingeniero Agrónomo y 6 bachilleres agropecuarios, los cuales fueron capacitados durante una semana en el CIAO sobre huertas, abonos orgánicos, herramientas apropiadas, recursos genéticos locales y elementos básicos de nutrición. Se procede entonces a seleccionar las escuelas para el primer año del proyecto seleccionándose 5 por capacitador, para un total de 20 escuelas en el primer año. Se trabaja con los grados cuarto y quinto de primaria y en caso de no haber suficientes niños se involucra los del tercer grado. El programa busca que a partir de juegos, charlas y prácticas, los niños se sensibilizaran con los cultivos y con las labores agrícolas.

Avances y resultados

En total, los 3 años del programa SAL atendió 603 familias con un promedio de 5 personas por familia, lo que equivale a 3.016 beneficiarios directos.

El costo del proyecto en el año 2000 fue de \$160.680.000, para las 395 familias que participaron, de las cuales, en 8 productos que pueden cultivar en su finca, dejaron de comprar comida por un valor por familia de \$3.153.167 (\$2.274.600 del 97 con inflaciones en el 98 del 16.7%, en el 99 de 9.23% y del 8.75% en el 2000), cifra que en las 395 familias significan \$1.245 millones, lo que equivale a recuperar 7.7 veces la inversión hecha por la alcaldía, y lo que es más importante, los usuarios quedaron capacitados, concientizados y motivados para continuar año a año dejando de comprar lo que pueden sembrar. Si tomamos los 3.343 predios del sector rural menores a 5 Has, tendríamos un ahorro local en todo el municipio de \$10.540 millones, casi dos veces el presupuesto que Anserma Caldas manejó en el año 2000, \$6.046 millones. Las cifras arrojadas por el proyecto resisten todas las discusiones metodológicas, académicas, semánticas o financieras que se antojen, e incluso soportan los cálculos de adopción o de continuidad más pesimistas que se puedan tener.

Como podemos ver de los 208 beneficiarios del proyecto en el primero y segundo año, 137, es decir 66% continuaban participando activamente, lo cual se puede considerar un excelente porcentaje para un proyecto que por primera vez se implantaba en el municipio y donde lo que se busca es un cambio cultural.

El primer año del programa (1991) en las 20 escuelas se tuvo una cobertura de 299 niños y el segundo año 28 escuelas y 447 niños para un total de 48 escuelas y 746 alumnos, lo cual significa un total de 3.730 beneficiarios directos. Estas 48 escuelas pertenecen a igual número de veredas del municipio, o sea, el 76% de las veredas fueron cubiertas, las que faltaron, unas no tienen escuela (La Isla y Los Encuentros), otras por falta de alumnos y de profesores (Las Mercedes y La Magdalena) y las 11 restantes no se lograron cubrir por dificultad en el transporte, que no permitía hacer un programa de un año de duración. El total del costo del proyecto para el año 2000 fue de \$42.000.000 para atender 447 alumnos, lo que da un costo promedio por niño de \$93.959 por un año de aprendizaje en el tema de seguridad alimentaria y por un año de inculcarle valores como el amor al campo, el trabajo en equipo, etc, etc, etc. Los comentarios sobran no solo por lo bajo de la cifra sino por los muchos beneficios que un programa de educación de este tipo tiene que dejar en los niños.

De la evaluación de las encuestas se puede concluir que:

- A través de los diferentes talleres dictados en cada vereda, se pudo observar el alto grado de integración que se dio entre las familias por vereda, aspecto de suma importancia que permite la unificación e identidad y realización posterior de programas con alto grado de éxito en el interior de cada vereda, lo cual resultó ser satisfactorio ya que no se esperaba mucho en este campo, dado lo individualista de los colombianos.

- Se observaron veredas con buena participación durante y después del programa puesto que aplicaron lo aprendido en los talleres.

Con el programa en las 48 escuelas veredales que poseen 3.674 viviendas habitadas por 15.236 personas (fuente SIF 98), se beneficiaron directamente 746 niños de las 48 escuelas de los grados tercero, cuarto y quinto de primaria.

Se encontró una continuidad en la huerta escolar del 62.5% o sea 30 escuelas, de las 48 en que se realizó el proyecto, solamente 18 escuelas no continuaron con la huerta después de terminado el programa, muchas de ellas por no tener el espacio, otras por no tener el sitio protegido de animales y personas y las menos por falta de interés de la escuela.

En la evaluación de los 746 niños que participaron en el programa y de los que continuaron con el programa en su casa (finca), con el programa o parte de él, se encontró que hicieron y lo están haciendo en total 401 niños, o sea el 53.25%, porcentaje por demás satisfactorio si tenemos en cuenta que es con niños y se estaba ajustando la metodología.

#### Lecciones del caso

En Colombia sí se puede, si se pueden lograr grandes cosas con pequeños presupuestos, sí existe la voluntad política de hacerlo.

La descentralización es viable, cuando se aprovechan los recursos legales existentes, la provincia tiene la capacidad de implementarla.

La gente busca que los acompañen, los animen, antes que les impongan el qué hacer, ellos saben hacer (sembrar, cosechar, etc.), lo que reclaman es la oportunidad de demostrarlo.

El motor del cambio está dentro, lo tiene cada quien en su interior, que lo que hay que hacer es reconocerle a la gente sus valores, sus conocimientos, su capacidad, que la gente suficientemente motivada logra lo que quiere.

Las crisis tienen su lado positivo, al permitir descubrir las potencialidades, el ingenio, la creatividad y las ganas de ser y hacer que tienen los seres humanos.

El modelo para llegar a los agricultores no puede basarse en un asistente técnico convencido de tener el conocimiento y que ordena el qué hacer. El modelo debe ser el de un extensionista, el del amigo que tiende un puente, que ocupa una parte del espacio, no todo el espacio y es el agricultor quien sabe lo que quiere y para qué lo quiere, por eso él y sólo él podrá decidir qué sembrar, cómo sembrar, cuánto sembrar y cuándo sembrar.

Los programas deben ser de Gobierno y no de personas trascendiendo los períodos de mandato, que deberían ser los gobernados quienes deciden los planes y programas de gobierno que desean y eligen el alcalde, que ofrezca mejor forma de ejecutar esa

voluntad popular. Esto en razón a que desgraciadamente en el caso de Anserma Caldas, a pesar del éxito y del reconocimiento nacional alcanzado por el programa, este no continuó en la nueva administración.

Finalmente el programa desarrollado nos da una lección de humildad, al entender el alcalde, que tenía más necesidades que recursos y aún así decide jugarse el prestigio con un solo pequeño proyecto, lo cual resulta admirable en un país donde el bien particular predomina sobre el bien general y que cree que la única solución son los macroproyectos, un país que no quiere creer que miles de pequeñas sumas dan grandes cifras.

Anserma nos demuestra como con una inversión de tan solo \$ 406.784 por familia o \$81.356 por beneficiario, se genera un ahorro anual al interior de la familia de \$3.153.167, lo cual multiplicado por 395 beneficiarios (en el 2000) significan \$ 1.245 millones en un año, lo que es igual al 20.6% del presupuesto que ese año manejó Anserma Caldas, un pequeño municipio de las montañas caldenses con escasos 48.000 habitantes.

## RESUMEN DEL ESTUDIO DE CASO SOBRE ALTERNATIVAS PARA ATENDER EL DEFICIT DE VIVIENDA

### Introducción

Esta experiencia consiste en un proyecto destinado a resolver el problema de vivienda de un grupo de familias de trabajadores de la industria de las flores en el municipio de Facatativa (Departamento de Cundinamarca). La experiencia fue liderada por una empresa privada y contó con la participación del municipio, organizaciones sociales como Fedevivienda, una Caja de Compensación Familiar y las familias a través de una Junta de vivienda comunitaria. Se trata de un proceso de organización social que permitió la construcción de 38 viviendas para empleados de una empresa en la Sabana de Bogotá, con el fin de establecer los procesos y posibilidades que existen a nivel local de producir vivienda.

La iniciativa planteada no corresponde a un proceso adelantado como parte de una política de un gobierno local, pero dentro de la propuesta desarrollada por Fedevivienda para producción de vivienda en sitio propio, aporta elementos, para que los entes territoriales retomen la experiencia, si se tiene en cuenta que esta se puede desarrollar aplicando los lineamientos de la política de vivienda del actual gobierno.

### Contexto

El proyecto surgió en una empresa productora y exportadora de flores ubicada en la Sabana de Bogotá con el propósito de explorar soluciones a la carencia de vivienda de los trabajadores. Debido a sus bajos ingresos la mayoría de los hogares de los trabajadores no tenía acceso siquiera a los proyectos de vivienda de interés social existentes en la zona por lo cual se exploró un mecanismo diferente que permitiera reducir los costos.

### Descripción de la experiencia

El Fondo de Empleados y la administración de la empresa promovieron un proceso de organización de los trabajadores en una junta comunitaria y un esquema de ahorro programado según la capacidad de cada cual. Igualmente evaluaron la posibilidad de adquirir vivienda de interés social en la zona y encontraron que excedía la capacidad de pago de los trabajadores, por lo cual comenzaron a explorar la opción de realizar directamente un proyecto de construcción de vivienda.

Estas determinaciones concluyeron con la selección de 38 trabajadores y un terreno en el municipio de Facatativa, igualmente el Fondo de empleados realizó una presentación del mecanismo de gestión para iniciar el proceso de urbanización del lote y construcción de las viviendas que se traduce en los siguientes aspectos:

- 38 trabajadores que aceptaron iniciar el proceso.
- El Fondo de empleados negocio el lote y lo compró a nombre de la Junta de vivienda.
- Con cada trabajador estableció un plan de ahorros y un sistema de amortización, en especial definió el tiempo para el pago del lote y abonar para las obras de urbanismo.
- Contrató un profesional para realizar el diseño de la urbanización, las redes de servicios públicos y en coordinación con la Junta de Vivienda y la empresa, inició la gestión en el municipio para conseguir la aprobación del proyecto y la conexión de los servicios públicos.
- Realizó algunas actividades en el lote, retiro la capa de pasto (descapote) y niveló algunas zonas, limpio el terreno y definió un reglamento de trabajo comunitario, de igual forma motivo a las familias seleccionadas a trabajar en comunidad.
- Realizó gestiones con la administración local para incluir algunas vías de acceso en el plan de inversiones del municipio.

La empresa y el fondo de empleados presentaron el proyecto a consideración de una caja de compensación familiar con el objeto de aplicar a los subsidios establecidos en las normas sobre vivienda de interés social. Las Cajas de Compensación no tienen la función de prestar asistencia técnica. La mayoría apoyan estos procesos a través de entidades oferentes de asistencia técnica, externas, con las cuales tienen convenios o acuerdos para apoyar a sus afiliados o directamente a las empresas.

Por lo expuesto por la empresa, la Caja consideró necesario involucrar una entidad oferente de asistencia técnica para acompañar el proceso adelantado hasta la fecha, teniendo en cuenta que el proyecto se podía presentar como un programa asociativo de mejoramiento de vivienda, declararlo elegible y postular y asignar a los hogares para que estos recibieran el subsidio.

El proyecto se presentó a la entidad oferente al final de 1998, que contemplaba los programas de mejoramiento de vivienda como subsidiables, en procesos asociativos. El proyecto desarrolló hasta la fecha de llegada a la entidad otorgante, muchos de las actividades y procesos que se requerían para beneficiarse del subsidio y lograr soluciones para los trabajadores de la Junta de Vivienda.

Las actividades desarrolladas que se relacionaban con los lineamientos de política de ese momento fueron:

- El proyecto estaba conformado por un grupo de hogares sin vivienda, con ingresos inferiores a 4 smlm
- Contaban con un lote de terreno de propiedad de una Junta de vivienda, con capacidad legal para solicitar a nombre de los asociados el apoyo técnico y financiero para desarrollar el proyecto.
- Contaban con la factibilidad de servicios públicos y la resolución de obras de urbanismo que autorizaba a la Junta de vivienda a iniciar las obras y dotar de redes domiciliarias el proyecto.

- Habían realizado los ahorros previos que estaban establecidos a los hogares como aporte mínimo frente al valor de la solución. ( en la época eran el 5% del valor de la solución o del valor resultante del mejoramiento de vivienda)
- Se podía presentar la organización de las familias y el proyecto a la entidad otorgante, a través de una entidad oferente de asistencia técnica.

Se contrató entonces como entidad de asistencia técnica a Fedevivienda. Tomando como referencia estos aspectos iniciales y la reglamentación de la época, Fedevivienda presentó una propuesta para organizar un programa de mejoramiento de vivienda, teniendo en cuenta los siguientes factores:

- La viabilidad de servicios públicos debía hacerse efectiva porque las conexiones a las redes matrices requerían obras adicionales.
- El plano urbanístico debía corregirse, a pesar de estar aprobado por la administración, en esta parte del proceso se dio un cambio de gobierno local y la oficina de planeación realizó varias observaciones al proyecto, en especial al área de las zonas de cesión.
- El calculo de los costos de las obras de urbanismo realizado por la empresa y la Junta de vivienda sólo tuvo en cuenta las obras de redes de acueducto, alcantarillado y energía. Por las características del terreno era necesario construir muros de contención y adecuar y nivelar el terreno.
- El diseño de la vivienda debía realizarse teniendo en cuenta el terreno y debido a la pendiente era necesario evaluar nuevos costos para muros de contención rellenos y sistemas de desagües de las viviendas en especial de los patios.
- Por las condiciones del terreno era necesario contar con aportes de mano de obra de los trabajadores y maquinaria de la empresa, en especial para adecuar y nivelar el terreno.

A las consideraciones técnicas hechas por Fedevivienda se sumaron otras recomendaciones que buscaban organizar el proceso realizado por la empresa, en especial porque se encontró en la revisión de cumplimiento de compromisos de ahorro y aportes extraordinarios que para completar los recursos para cubrir los costos de urbanismo y adecuación y nivelación del terreno, algunas familias debían hacer esfuerzos adicionales. Estas consideraciones en conjunto una vez fueron aprobadas y dieron inicio al proceso de postulación de los hogares al subsidio y de elegibilidad del programa.

Para llevar a cabo este proceso se realizaron las siguientes actividades:

- Se realizaron talleres de diseño participativo con los trabajadores y sus familias para determinar como debía ser diseñada la vivienda, como se podía manejar la pendiente del terreno y la localización de las áreas de servicios de la vivienda.
- Se contrató un ingeniero de suelos para que realizara un estudio del terreno y con este estudio iniciar el diseño técnico de las viviendas.
- Se contrató un ingeniero civil para el diseño estructural

- Con estos elementos se realizó el diseño de la vivienda y se calculó el costo de la vivienda, teniendo en cuenta los materiales de la región y las formas de construcción que se acostumbra para este tipo de viviendas en el municipio.
- Se realizó una valoración de costos de las obras de urbanismo completas y de la vivienda, para proyectar la cantidad de recursos que debían conseguirse, definir las fuentes y diseñar una estrategia para financiar las viviendas.

Con esta información se presentó a la empresa y a la Junta de Vivienda una propuesta para continuar con el proyecto de acuerdo a lo siguiente:

- Las obras de urbanismo se realizarían por etapas, dándole prioridad a la red de alcantarillado y acueducto, utilizando los recursos aportados por los trabajadores, se incluiría el trabajo de los muros de contención. Las redes eléctricas las gestionarían por otros medios.
- Para este trabajo se contrataría personal especializado, el aporte comunitario y de la empresa sería para las excavaciones y la maquinaria para nivelar el terreno y recoger el material sobrante de estos trabajos. El muro de contención por la forma en que fue diseñado, lo podía hacer la comunidad.
- La propuesta técnica para construir las viviendas debía realizarse por etapas, la estrategia buscaba utilizar los subsidios y aportes de las familias para llegar en todas las viviendas hasta la cimentación, incluyendo las redes de servicios de agua y alcantarillado de aguas negras y lluvias y la red eléctrica.
- La empresa a través del Fondo de empleados empezaría a revisar las condiciones de los aportes, las posibilidades de tramitar créditos en entidades financieras para cada asociado.

La empresa y la Junta de vivienda evaluaron la propuesta y determinaron que era necesario incluir la construcción de una casa modelo para motivar a los trabajadores, evaluar costos y definir el mecanismo de administración para construir el resto de las viviendas.

Fedevivienda aceptó las observaciones y procedió a preparar la información, en especial para presentar a la Caja de Compensación el paquete técnico para postular los hogares al subsidio y tramitar la elegibilidad del programa ante la misma entidad.

El objetivo de presentar los programas de construcción para mejoramiento de vivienda en procesos asociativos es el de buscar un número mínimo de hogares de tal manera que al momento de iniciar las obras, la entidad que mejora las viviendas, pueda contar con recursos de mínimo 25 familias y de esta forma se logre comprar en volumen la mayoría de materiales buscando mejorar la capacidad de negociación para beneficiar los hogares.

El trabajo lo realiza todo el grupo familiar en especial las mujeres que cumplen el compromiso de aportar jornadas de trabajo en actividades no especializadas pero muy importantes para el proyecto. Las obras de urbanismo las realizó directamente la Junta de vivienda y la empresa a través del fondo de empleados. La empresa contrató directamente un maestro de obra especializado en obras de urbanismo. Fedevivienda realizó la



dirección técnica de esta actividad y participó en la propuesta de organización de las familias para el trabajo comunitario, adicionalmente realizó inspecciones de algunas actividades importantes, en especial controlar la construcción de los muros de contención, la nivelación de los mismos y la nivelación de las terrazas para la construcción de las viviendas.

La cimentación la construyó directamente Fedevivienda, utilizando los recursos que la Caja de Compensación le entregó con cargo al subsidio y con los aportes de los hogares. Las obras las realizó en coordinación con la Junta de Vivienda, dándole la participación a familiares de los trabajadores que tenían experiencia en construcción. La estructura de costos de la cimentación estaba diseñada con el siguiente criterio y soportada en compromisos con la Junta de vivienda, el Fondo de Empleados y la Empresa. El criterio era involucrar a la empresa en la estructura de costos indirectos, en actividades y materiales que pudieran aportar para disminuir los costos. Este criterio se logró mediante un acuerdo entre la Empresa y Fedevivienda.

Los costos de la cimentación estaban distribuidos de la siguiente forma:

- Costos de materiales y mano de obra suministrados por Fedevivienda.
- Costos de dirección técnica de profesionales y maestro de obra a cargo de Fedevivienda.
- Costos de construcción del almacén y almacenista, equipos como mezcladoras, herramientas menores y madera para la cimentación y tableros en madera para los muros de contención, serían aportados por la empresa y no se consideraron en los costos.
- La negociación de algunos materiales se haría aprovechando los “contactos” de la empresa en la región, siempre y cuando fueran de igual calidad y menor precio a los conseguidos por Fedevivienda.

Las obras se realizaron de la siguiente forma:

- La mano de obra la contrató con maestros de la zona
- Contrató un maestro general que estuviera al frente de las obras
- Los materiales los compró y suministró Fedevivienda, comprando directamente en las fabricas.
- Los materiales de cantera, agregados y otros equipos se compraron en la región.
- Las familias aportaron la mano de obra y parte de herramientas, el trabajo se realizó los fines de semana y en algunos casos entre semana.

La empresa de flores a través del Fondo de Empleados participó activamente en el desarrollo de las obras. Las actividades las realizó en coordinación con la entidad oferente de asistencia técnica y se sintetizan en los siguientes aspectos:

- Arrendó el lote y aportó materiales para la construcción del campamento, pago del celador y el almacenista.
- Aportó equipos como mezcladoras, herramientas menores, maderas y formaletas

- Se encargó de las obras de urbanismo y del manejo comunitario.
- Organizó el trabajo comunitario para la construcción de la cimentación, cuando las familias no podían trabajar, aportó con cargo a ellas la mano de obra de reemplazo.
- En la negociación de materiales gestionó con Fedevivienda los agregados y materiales menores en la zona.
- Participaba en los comités que se realizaban entre Fedevivienda y la Caja para evaluar el proceso de construcción.

La comunidad aportó en el desarrollo de esta parte del proyecto con sus familias. Estas familias trabajan en su mayoría los fines de semana, pero algunas aportaban entre semana, teniendo en cuenta que la salida del trabajo de la empresa y la llegada a la obra, les permitía trabajar hasta tres horas diarias. La mayoría de las horas de trabajo fueron para las siguientes actividades:

- Excavaciones, en promedio cada casa se profundizó hasta 1.8 mts

El trabajo aportado por la comunidad es muy importante por los volúmenes de excavaciones y relleno a causa de la pendiente del terreno. El trabajo comunitario lo realizaban mujeres en su mayoría, teniendo en cuenta que el 60% de los asociados eran mujeres cabeza del hogar y en los casos en que fuera hombre, las mujeres aportaban su trabajo de igual forma.

El trabajo comunitario se realizó simultáneamente con las actividades de construcción contratadas con personal especializado. La organización simultánea de estas actividades demandó un esfuerzo de coordinación con la Junta de vivienda para no generar traumatismos a la obra en especial porque las actividades que realizaba la comunidad eran la base para el desarrollo de las actividades contratadas. Por este motivo trabajaron como si estuvieran por contrato, al mismo ritmo de los trabajadores pagados.

- Los rellenos de las viviendas en promedio eran de 30 jornadas con tres personas por casa.
- Los retiros de escombros y movimientos de tierras para los rellenos los realizaba la comunidad

Para conocer en detalle como era la vivienda completa, se acordó construir la casa modelo. Este ejercicio buscaba motivar a los asociados a la Junta de vivienda, para que continuaran aportando recursos, teniendo en cuenta que en la programación financiera, algunas familias estaban demoradas en abonos extraordinarios y otras que se habían comprometido a aportar sus cesantías, no se habían decidido utilizar este recurso.

El fondo de empleados y la empresa, tomando como referencia el modelo desarrollado por Fedevivienda, y el aprendizaje en la organización del proceso constructivo, en el manejo administrativo y organización comunitaria, continuaron con la construcción de las viviendas.

El proceso de organización administrativa y participación de la comunidad cambia totalmente:

- El fondo de empleados realiza la dirección técnica, suministra los materiales y aporta un maestro general para dirigir las obras.
- Cada familia contrata la mano de obra y las herramientas.
- Fedevivienda delga la responsabilidad técnica y realiza revisiones periódicas de las obras y apoya en la negociación de materiales. ( a través del programa de materiales suministra materiales en mejores condiciones de precio que el mercado en la zona)

Progresivamente la Junta de vivienda y el fondo de empleados comienzan a organizar las fachadas, las zonas verdes exteriores con trabajo comunitario. Las vías de acceso con el apoyo de la alcaldía municipal. La dirección del proyecto la realiza directamente el Fondo de empleados y la Junta de vivienda.

El municipio tuvo una participación muy importante frente a los resultados del proyecto, si bien es cierto no es activa y de liderazgo, el papel que cumple esta relacionado con parte de sus funciones, siempre y cuando las solicitudes que hagan las organizaciones estén dentro de los parámetros y competencias de estos:

- Aprobación de la solicitud de obras de urbanismo
- Conexión de los servicio públicos
- Construcción de vías dentro de la urbanización que estaban consideradas en el plan vial de la zona.
- Apoyo en trámites en otras entidades territoriales para la compra del transformador principal de la urbanización a través de la gobernación del departamento.

La participación del municipio en este proceso no esta relacionada con la entidad que lidera el proceso, es un actor más que cumple un papel definitivo como lo son todos los que forman la cadena de la producción de viviendas. El haber facilitado algunas actividades trascendentales al proyecto como era la conexión de servicio públicos.

Sin embargo, la participación del municipio puede ser más dinámica en otros casos en especial en aspectos de tramites y costos que afectan el valor de la solución y que pueden disminuir el costo de la vivienda si se realizan de una forma concertada por ejemplo:

- Los costos de licencia de construcción para una vivienda de interés social son muy altos, el valor por metro cuadrado para el impuesto de delineación y construcción se puede reducir mediante proyectos de acuerdo.
- Los tramites de licencia de construcción pueden ser muy rápidos si el alcalde esta interesado en estos proyectos
- Los costos de conexión también se pueden reducir si existe la voluntad para realizarlo.

Con todas las familias al día en sus obligaciones con el Fondo de empleados, se contrato un profesional para realizar el plano de amojonamiento de la urbanización, presentarlo a

planeación municipal, conseguir un concepto favorable sobre el amojonamiento y entrega de las vías y zonas de cesión y se entregó a una notaria para el proceso formal.

Con el trámite resuelto se entregaron las escrituras a cada hogar y simultáneamente se incluyó la información pertinente a la entrega del subsidio por parte de la Caja de Compensación, de tal forma que se realizara un solo trámite, las familias firmaron las escrituras con esta observación y se entregaron a la Caja previa verificación de lo acordado en la elegibilidad del programa, en cuanto a obras y actividades.

#### Avances y resultados

El proyecto condujo a otorgar una solución de vivienda a 38 trabajadores de la empresa.

#### Lecciones de la experiencia

Esta experiencia muestra cómo la asociación entre la empresa y los trabajadores, con el apoyo de una caja de compensación familiar, una entidad de asistencia técnica y la administración local, permitió que se llevara adelante un proyecto de solución de vivienda de bajo costo con calidad para trabajadores con ingresos tan reducidos que no podían aspirar siquiera a los proyectos de vivienda de interés social existentes en la zona. El esquema de articulación de esfuerzos constituye un modelo de interés para las administraciones municipales interesadas en promover programas de vivienda dirigidos a la población más pobre.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Materiales útiles como referencia y para utilizar en las presentaciones

Gallicchio, Enrique. Empleo y desarrollo económico local. Es una presentación en power point. Tiene un resumen bueno de las ideas de Francisco Albuquerque sobre desarrollo económico local.

Delnet. Programa a distancia en formación, información, asistencia técnica y trabajo en red en desarrollo local.”La concertación como instrumento de creación de empleo a nivel local. El caso del servicio catalán de empleo”, Febrero de 2002, Centro internacional de formación de la Organización Internacional del Trabajo.[www.itcilo.it/delnet](http://www.itcilo.it/delnet)

Parra, Constanza y Cecilia Dooner. Nuevas experiencias de concertación público privada: las corporaciones para el desarrollo local, Medio Ambiente y Desarrollo, Santiago de Chile, agosto de 2001, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, CEPAL. Presenta dos estudios de caso de las experiencias de comunas en el área metropolitana de Santiago de Chile.

Vásquez Barquero, Antonio. La política de desarrollo local en Italia: Instrumentos y experiencias. CEPAL / GTZ, Santiago de Chile, 2002. Este documento presenta información sobre las transformaciones de la política de desarrollo regional en Italia y describe algunas experiencias específicas de gobiernos locales.

Do Amaral Filho, Jair. Desenvolvimento local e descentralizacao na America Latina: o caso do estado do Ceara, Brasil. Proyecto CEPAL / GTZ “Desarrollo económico local y descentralización en América Latina”, Santiago de Chile, 2000. Este documento analiza la experiencia de Ceara en Brasil que se caracteriza por la presencia de redes empresariales y su articulación con el sector público y por un mejoramiento notable de la administración pública y los indicadores de desarrollo.

Delnet. La planificación estratégica de mi territorio. Documento de trabajo 6B, noviembre de 2000. Este documento describe 23 experiencias de planificación estratégica en la Provincia de Barcelona en España.

Perotti, Omar. El municipio promotor del desarrollo económico local: el caso de Rafaela y su proyección provincial, sf. Este documento describe y analiza la experiencia de este municipio argentino en cuanto a la creación de instrumentos para promover el desarrollo económico de su territorio.