



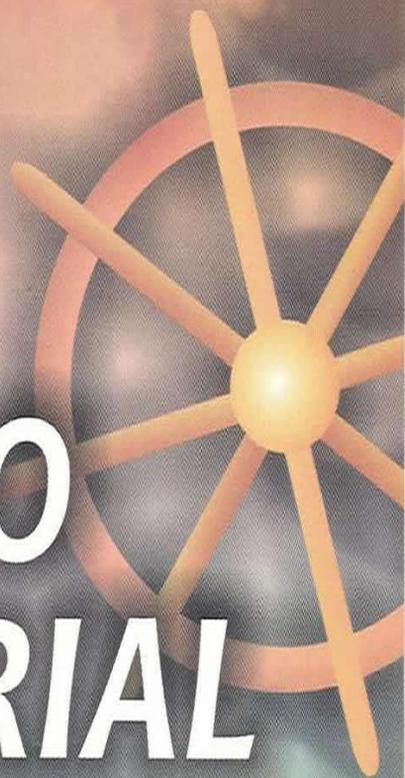
500090193

COORDINACION DE POSTGRADOS

INV. NIIF 2014

Centro de Estudios Superiores  
María Goretti

# Forjando un **MUNICIPIO EMPRESARIAL**



**FORJANDO UN MUNICIPIO EMPRESARIAL**  
**Bases para la formulación de una política local para**  
**la promoción de la micro, pequeña y mediana empresa**

**EDWIN TARAPUEZ CHAMORRO**

**CENTRO DE ESTUDIOS SUPERIORES MARÍA GORETTI-CESMAG**  
**VICERRECTORÍA DE INVESTIGACIONES**  
**SAN JUAN DE PASTO**  
**2002**

Reservados todos los derechos. Prohibida la reproducción total o parcial de este libro por cualquier medio, sin permiso escrito de los propietarios del copyright.

**FORJANDO UN MUNICIPIO EMPRESARIAL**  
Bases para la formulación de una política local para  
la promoción de la micro, pequeña y mediana empresa

© Centro de Estudios Superiores María Goretti – CESMAG  
Página web: [www.cesmag.edu.co](http://www.cesmag.edu.co)  
Email: [goretti@cesmag.edu.co](mailto:goretti@cesmag.edu.co)

© Edwin Tarapuez Chamorro  
Email: [edwintarapuez@hotmail.com](mailto:edwintarapuez@hotmail.com)  
Email: [edwintarapuez@excite.com](mailto:edwintarapuez@excite.com)

Primera Edición, 2002

ISBN: 958-33-3100-7

Diseño de Carátula: Ricardo Coral Chamorro, Manet Creativos

Fotografías: Juan Hernández y ACOPI

Impreso por IMPRESORES JOHNDAN  
Teléfono: 7311917  
Pasto-Colombia-Sudamérica

*A "Miss Tauros" y a Sebastián*

*A todos los micro, pequeños y medianos emprendedores,  
quienes con su esfuerzo y trabajo diarios  
hacen un aporte invaluable para el logro de la Paz*

*No importa qué tan inteligente es usted,  
el ser empresario es un espíritu  
Roni Cohen*

## **El Municipio**

*... es el puente entre dos riberas casi adyacentes, pero separadas por un cauce abismal, la familia y el Estado, la comunidad natural y la sociedad civil organizada políticamente... al mismo tiempo una comunidad natural y una forma incipiente o pieza elemental del Estado. En el equilibrio de estas dos características reside el acierto de su organización. Una hipertrofia de los fueros municipales debilitaría y desorganizaría la nación... la absorción de las instituciones municipales conduce al debilitamiento de las unidades básicas que integran el país y pelagra la nación misma.*

**Efraín González Luna**

## **AGRADECIMIENTOS**

El autor expresa sus agradecimientos a:

Centro de Estudios Superiores María Goretti (CESMAG), por todo el apoyo económico y técnico recibido para la realización de este estudio.

Padre Evaristo Acosta Maestro ofm. cap., Rector del CESMAG, por la confianza brindada.

María Eugenia Córdoba, Economista y Vicerrectora de Investigaciones del CESMAG, por sus valiosos aportes recibidos desde la gestación de la idea del estudio.

Consejo de Investigaciones del CESMAG, por los valiosos aportes de sus integrantes.

Cámara de Comercio de Pasto, ACOPI, FENALCO, Caja de Compensación Familiar de Nariño, SENA, CONTACTAR, ASORENAR, ESAP, Fondo Regional de Garantías de Nariño S.A., Alcaldía de Pasto, Concejo Municipal de Pasto, Gobernación de Nariño, Asamblea Departamental de Nariño y a todos los demás dirigentes y empresarios que colaboraron con información y opiniones valiosas para elaborar este documento.

## CONTENIDO

	Pág.
RESUMEN	19
ABSTRACT	20
INTRODUCCIÓN	21
1. EL DESARROLLO ECONÓMICO MUNICIPAL	25
1.1 DESARROLLO ECONÓMICO: ENTRE LO REGIONAL Y LO LOCAL	25
1.2 MODELOS HISTÓRICOS DE DESARROLLO REGIONAL	25
1.2.1 Desarrollo integrado de las cuencas hidrográficas	25
1.2.2 Estrategias de regionalización y de creación de polos de desarrollo	26
1.2.3 Estrategias de desarrollo rural integrado	26
1.2.4 Modelo neoclásico	26
1.2.5 Corriente regional participativa	27
1.3 EL NUEVO PARADIGMA DEL DESARROLLO REGIONAL	27
1.4 EL CONCEPTO DE DESARROLLO	29
1.5 EL CONCEPTO DE REGIÓN	29
1.6 EL DESARROLLO REGIONAL	32
1.7 EL MUNICIPIO EN EL DESARROLLO LOCAL	36
1.8 EL MUNICIPIO COLOMBIANO	40
1.9 EL MUNICIPIO DE PASTO Y EL DESARROLLO LOCAL	40
2. DIAGNÓSTICO DE LA MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA	45
2.1 CARACTERÍSTICAS GENERALES	45
2.1.1 Las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES)	45
2.1.2 Características del empresario	46
2.2 LA MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA EN COLOMBIA	49
2.3 LA MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA EN NARIÑO	53

2.3.1 Descripción General de la actividad productiva	53
2.3.2 Descripción Estadística	54
2.4 LA MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA EN PASTO	55
2.4.1 Descripción General	55
2.4.2 Descripción Estadística	55
2.4.3 Empresas Comerciales	61
2.4.4 Pequeña y Mediana Industria en Pasto	61
2.4.4.1 Industria Harinera	61
2.4.4.2 La Industria de Artes Gráficas	62
2.4.4.3 Sector de Metalmecánica	63
2.4.4.4 Sector Curtiembres	64
2.4.4.5 Sector Maderas	66
2.4.4.6 La Construcción	67
2.4.4.7 Otras industrias	67
2.5 CÓDIGO DE RENTAS	68
2.6 IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO	70
2.7 CRÉDITO	72
2.7.1 Características Generales	72
2.7.2 Fondo Regional de Garantías de Nariño S.A.	74
2.7.2.1 Modalidades de Garantía	74
2.7.2.1.1 Garantía global automática o semiautomática	74
2.7.2.1.2 Garantía Individual	75
2.7.2.2 Costos de las Garantías	75
2.8 LEY DE FRONTERAS	76
2.9 EL PAPEL DE LAS PRINCIPALES ENTIDADES DE APOYO AL SECTOR DE LA MICROEMPRESA Y PYME EN PASTO	78
2.9.1 ACOPI	78
2.9.2 Cámara de Comercio de Pasto	79
2.9.3 Comfamiliar de Nariño	80
2.9.4 Contactar	80
2.9.5 Fenalco	81
2.9.6 SENA Regional Nariño	83
3. LAS POLÍTICAS LOCALES DE DESARROLLO PRODUCTIVO	87
3.1 QUÉ SON LAS POLÍTICAS	87
3.2 MEDIDAS DE UNA POLÍTICA	89

3.3 ELEMENTOS DE UNA POLÍTICA	90
4. POLÍTICA MUNICIPAL PARA EL DESARROLLO DE LAS MIPYMES	95
4.1 PRESENTACIÓN	95
4.2 JUSTIFICACIÓN	95
4.3 PRINCIPIOS QUE ORIENTAN LA POLÍTICA MUNICIPAL PARA EL DESARROLLO DE LAS MIPYMES	96
4.3.1 Integralidad	96
4.3.2 Cooperación	96
4.3.3 Flexibilidad	98
4.3.4 Universalidad	98
4.3.5 Continuidad	98
4.4 PRINCIPALES COMPONENTES DE UNA POLÍTICA MUNICIPAL PARA EL DESARROLLO DE LAS MIPYMES	98
4.4.1 Política ambiental	98
4.4.2 Política de capacitación e innovación	99
4.4.3 Política de comercialización	99
4.4.4 Política de financiamiento	100
4.4.5 Política de impuestos municipales	100
5. POLÍTICA AMBIENTAL	103
5.1 ASPECTOS GENERALES	103
5.2 EL MEDIO AMBIENTE Y EL CONTEXTO GLOBAL	104
5.3 PRINCIPIOS DE UNA POLÍTICA AMBIENTAL MUNICIPAL	104
5.4 EL PAPEL DE LA EMPRESA EN LA ELABORACIÓN DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DEL MUNICIPIO	106
5.5 LAS MIPYMES Y LAS TECNOLOGÍAS LIMPIAS	106
5.6 MECANISMOS E INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL MUNICIPAL	108
5.6.1 Mecanismos centralizados	109
5.6.2 Mecanismos descentralizados	109
5.6.3 Instrumentos técnicos	110
5.7 BENEFICIOS DE LA POLÍTICA AMBIENTAL PARA EL DESARROLLO EMPRESARIAL DEL MUNICIPIO	111
5.8 RECOMENDACIONES GENERALES	112
6. POLÍTICA DE CAPACITACIÓN E INNOVACIÓN	117
6.1 ASPECTOS GENERALES	117
6.2 UNIVERSIDAD Y SECTOR PRODUCTIVO	117
6.3 EDUCACIÓN EMPRESARIAL	119

6.4 CONSIDERACIONES GENERALES DE UNA POLÍTICA MUNICIPAL DE CAPACITACIÓN DEL TALENTO HUMANO	122
6.5 RECOMENDACIONES GENERALES	122
7. POLÍTICA DE COMERCIALIZACIÓN	127
7.1 ASPECTOS GENERALES	127
7.2 PROBLEMAS IDENTIFICADOS	127
7.3 CONSIDERACIONES GENERALES DE UNA POLÍTICA DE COMERCIALIZACIÓN	128
7.4 RECOMENDACIONES GENERALES	129
8. POLÍTICA DE FINANCIAMIENTO	133
8.1 ASPECTOS GENERALES	133
8.2 MERCADO FINANCIERO FORMAL	133
8.3 MERCADO FINANCIERO INFORMAL	135
8.4 RECOMENDACIONES GENERALES	136
9. POLÍTICA DE IMPUESTOS MUNICIPALES	141
9.1 ASPECTOS GENERALES	141
9.2 LA CAPACIDAD FISCAL DEL MUNICIPIO	142
9.3 BENEFICIOS FISCALES	143
9.4 POSIBLES TIPOS DE EXENCIONES	143
9.5 RECOMENDACIONES GENERALES	144
10. SECRETARÍA DE FOMENTO Y COMPETITIVIDAD EMPRESARIAL	149
10.1 ASPECTOS GENERALES	149
10.2 REQUISITOS PARA EL ENLACE CON EL SECTOR EMPRESARIAL	150
10.3 MISIÓN DE LA SECRETARÍA	150
10.4 RESPONSABILIDADES DE LA SECRETARÍA	150
10.5 SERVICIOS BÁSICOS PARA EL SECTOR EMPRESARIAL	151
11. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	157
BIBLIOGRAFÍA	163
ANEXOS	173

## LISTA DE CUADROS

	pág
Cuadro 1. Clasificación de las empresas en Colombia por tamaño, 1999.	45
Cuadro 2. Matriz DOFA de la micro, pequeña y mediana empresa	49
Cuadro 3. Participación regional de las PYMES en Colombia (%), 1996	50
Cuadro 4. Colombia, participación de las PYMES por Departamentos, 1995	51
Cuadro 5. Incidencia de la PYME en el desarrollo económico nacional	52
Cuadro 6. Distribución de la PYME por sector económico en Nariño, 1995	54
Cuadro 7. Nariño. Distribución de la PYME por sector económico en las tres principales ciudades, 1995 (Pasto, Ipiales y Tumaco)	55
Cuadro 8. Pasto, composición de los establecimientos comerciales, 1999	56
Cuadro 9. Pasto, número de establecimientos de acuerdo al tipo de organización, 1999	57
Cuadro 10. Pasto, composición ampliada de los establecimientos comerciales	58
Cuadro 11. Pasto, número de establecimientos por nivel de activos, 1999	59
Cuadro 12. Pasto, personal ocupado por actividad económica, 1999	60
Cuadro 13. Pasto, tarifas impuesto de industria y comercio por actividad económica, 1996	69
Cuadro 14. Pasto, tarifas impuesto de industria y comercio por actividad económica, 1998	71

<b>Cuadro 15. Pasto, evolución impuesto industria y comercio 1988-1997 (miles de pesos)</b>	<b>72</b>
<b>Cuadro 16. Pasto, captaciones y colocaciones del sistema financiero 1990-1994 (saldos a dic/31 en millones de pesos)</b>	<b>74</b>
<b>Cuadro 17. Fondo Regional de Garantías de Nariño S.A. Porcentajes de Comisión por garantía individual</b>	<b>75</b>
<b>Cuadro 18. Fondo Regional de Garantías de Nariño S.A. Acumulado por tipo de garantía junio/96 – julio/99</b>	<b>76</b>
<b>Cuadro 19. Fondo Regional de Garantías de Nariño S.A. Acumulado total Junio/96 – diciembre/98. Garantía individual, global e institucional</b>	<b>76</b>
<b>Cuadro 20. Instrumentos y objetivos de una política de fomento</b>	<b>91</b>
<b>Cuadro 21. Principales funciones asignadas a nivel local en el Sistema Nacional Ambiental (SINA)</b>	<b>110</b>

## **LISTA DE FIGURAS**

	<b>pág</b>
Figura 1. Pequeña y mediana industria. Tipos extremos	43
Figura 2. Principales componentes de una política municipal para el Desarrollo de las MIPYMES: enfoque integral	97
Figura 3. Alcaldía de Pasto. Secretaría de fomento y competitividad empresarial (propuesta)	153

## **LISTA DE ANEXOS**

	<b>Pág</b>
Anexo A. Principales instituciones, instrumentos, programas y Estrategias para el desarrollo de la MIPYME en Colombia	171
Anexo B. Líneas de crédito del IFI	195
Anexo C. Procedimiento para solicitar crédito de las líneas del IFI	209
Anexo D. Líneas de crédito de Bancoldex	210
Anexo E. Procedimiento para solicitar crédito en Bancoldex	216
Anexo F. Financiamiento de las actividades agropecuarias (FINAGRO)	217

## **RESUMEN**

En los últimos años se ha vislumbrado un nuevo paradigma del desarrollo regional en el que las variables que más interesan son las científico-tecnológicas, el medio ambiente, la descentralización y la creación de micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES). En este nuevo escenario cobra especial importancia el empresario schumpeteriano, innovador y competitivo, con arraigada identidad local y regional.

Con el fin de dejar atrás los programas aislados de apoyo al sector empresarial, el gobierno colombiano aprobó la Ley 590 de 2000, más conocida como la "Ley MIPYME", que se constituye en la columna vertebral de la política del Estado colombiano para el apoyo integral de dicho sector. A pesar de ello aún se necesitan políticas municipales para articular los esfuerzos locales con los nacionales.

En este documento se proponen cinco componentes básicos de una política municipal para el desarrollo de las MIPYMES: ambiental, capacitación e innovación, comercialización, financiamiento e impuestos municipales, coordinados por una Secretaría Municipal de Fomento y Competitividad Empresarial, como ente articulador de todos los componentes e interlocutor directo entre el gobierno municipal y los empresarios del municipio. La propuesta fue elaborada para el Municipio de Pasto (Colombia) pero contiene elementos de análisis útiles para cualquier municipio.

## **ABSTRACT**

In the last years a new paradigm has manifested itself concerning regional development in which the most interesting variables are scientific-technological, such as environmental, decentralisation and the creation of micro, small and medium sized businesses (MIPYMES). In this new plane the schumpeterian businessman, innovative and competitive, rooted in a local and regional identity, has special importance.

With the aim of leaving the isolated programs of support for the business sector behind, the Colombian government passed the Law 590 in the year 2000, better known as the "MIPYME Law", which forms the backbone of the policy agreed upon by the Colombian State Department concerning the integral support of the above-mentioned sector. Despite this however, municipal policies are needed to articulate the local effort with the national.

The author proposes five basic components of a municipal policy for the development of the MIPYMES: environmental, training, commercialisation, financing and municipal, coordinated by a Municipal Secretary for Business Training and Competitivity, as an entity which joins all the components and serves as negotiator between the local government and the local businessmen. The proposal was developed for the Municipality of Pasto (Colombia) but contains elements of useful analysis for any municipality.

# INTRODUCCIÓN

En los últimos años se ha venido reconociendo con más fuerza que el sector de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) en nuestro país contribuye de manera significativa a la competitividad internacional del sector productivo y a la generación de empleos en sectores vulnerables de la población, tales como mujeres y artesanos, y en actividades que no requieren elevados niveles de inversión, capacitación y tecnología.

De igual manera, el desarrollo de las regiones ha estado estrechamente vinculado con el de las MIPYMES, de allí que dentro de un marco de globalización se haya tomado este sector de la economía como un potenciador del desarrollo municipal y regional y por ende del nacional.

Sin embargo, las políticas públicas de apoyo al sector han carecido de la integralidad requerida y se han limitado a programas aislados (y sin la continuidad y promoción necesarias) en los diferentes campos que influyen en el desarrollo empresarial: comercialización, asistencia técnica, capacitación, asesoría, desarrollo tecnológico y crédito, entre otros.

La ausencia de políticas integrales para el desarrollo de la MIPYME, tanto a nivel nacional como local y regional, podría ser la causa principal de la deficiente situación económica de este sector. En consecuencia, es necesario que frente a la globalización, el resurgimiento de los grandes bloques, la adecuación tecnológica y el fortalecimiento de las alianzas estratégicas, los sectores público y privado a nivel nacional y regional, aúnen sus esfuerzos para el desarrollo de un sistema de apoyo integral para las MIPYMES, que involucre directa y sistemáticamente, todas las variables que influyen en el desarrollo empresarial.

Este trabajo no consiste en un diagnóstico de las empresas del Municipio de Pasto, ya que para ello habría que realizar las encuestas respectivas que permitan obtener los datos estadísticos de los diferentes factores internos de la empresa, tales como tecnología, estructura organizacional, medio ambiente, mercadeo, ventas e información financiera, entre otros factores. El trabajo se constituye, más bien, en una propuesta general para promover el desarrollo empresarial de la MIPYMES a nivel municipal.

En él, se ha recopilado la información de fuentes secundarias y primarias sobre el sector de MIPYMES en el Municipio de Pasto, los instrumentos existentes a nivel nacional, regional

y local y algunos de los principales instrumentos y estrategias que se necesita impulsar por parte del gobierno local para lograr un apoyo más integral hacia el sector. La bibliografía consultada, como se puede notar, es bastante amplia. Con ello se pretende que el lector considere fuentes alternativas de información más amplia sobre los diferentes aspectos que se abordan en el presente documento.

El trabajo se divide en once partes. En la primera se aborda el tema del desarrollo económico a nivel municipal y el papel que el Estado debe desempeñar en esta instancia. Se hace un análisis de las principales teorías del desarrollo regional y se hace claridad sobre este nuevo concepto. En la segunda parte se hace un diagnóstico de la micro, pequeña y mediana empresa a nivel nacional y regional y una descripción general del sector en el Municipio de Pasto. En la tercera se aclara qué son las políticas de desarrollo productivo, las medidas y elementos que forman parte de este planteamiento. En la cuarta parte se aborda el tema de la política municipal de desarrollo para la MIPYME como un todo coherente e integral.

De la quinta a la novena partes se hace una descripción de las propuestas de políticas municipales en los campos ambiental, de capacitación e innovación, comercial, financiero e impositivo.

En la décima parte se propone la creación de una Secretaría de Fomento y Competividad Empresarial, como un mecanismo articulador de la política municipal para el desarrollo de la MIPYME y para generar interlocución directa con el sector empresarial local.

Finalmente se proponen algunas conclusiones y recomendaciones sobre la política municipal para el desarrollo de la MIPYME.

Econ. Edwin Tarapuez Chamorro  
**Email: [edwintarapuez@hotmail.com](mailto:edwintarapuez@hotmail.com)**



Productos Osa. Pasto  
Fotografía ACOPI

## **1. EL DESARROLLO ECONÓMICO MUNICIPAL**

### **1.1 DESARROLLO ECONÓMICO: ENTRE LO REGIONAL Y LO LOCAL**

El tema del desarrollo regional es relativamente nuevo y ha generado mucho interés entre los diferentes actores sociales que han aportado distintos puntos de vista, enfoques y propuestas a través de los cuales se ha tratado de explicar y orientar la evolución de las regiones.

En los decenios de los treinta y los cuarenta se pensó que la configuración del mercado nacional haría posible el desarrollo armónico de las regiones de los países de América Latina. De la misma forma, en los años cincuenta y sesenta se pensaba que el comercio internacional, con base en una nueva división del trabajo, conocida como sustitutiva de importaciones, resolvería las crecientes diferencias del desarrollo tanto entre las naciones como entre las regiones de los países. Lo cierto es que en los últimos años se ha puesto de manifiesto que en los mercados nacionales conviven regiones superdesarrolladas e infradesarrolladas. En este sentido, el centralismo trajo como consecuencia el favorecimiento de zonas particulares, como ciudades capitales, las áreas metropolitanas que representaban una posición financiera e industrial crucial, o las que tendrían un papel estratégico en el proceso de unificación nacional. De ahí que se afirme comúnmente que las cabezas de centralización financiera e industrial son los factores de origen del subdesarrollo regional<sup>1</sup>.

### **1.2 MODELOS HISTÓRICOS DE DESARROLLO REGIONAL\***

#### **1.2.1 Desarrollo integrado de las cuencas hidrográficas**

Se basó en la experiencia de Estados Unidos con la Tennessee Valley Authority (TVA), dependencia mediante la cual el gobierno intervino de manera directa para crear infraestructura y generar empleo. Su objetivo principal era solucionar la severa desocupación que afectó a dicho país después de la crisis de los treinta.

---

<sup>1</sup> MOLINA, Iván. Nueva regionalización mundial, desarrollo local y gobernabilidad. En: Comercio Exterior: órgano de difusión del Banco Nacional de Comercio Exterior. Vol. 47, No. 11 (Nov. 1997); p. 935-936.

\* Ver: SILI, Marcelo. La gestión empresarial en el desarrollo regional de América Latina. En: Comercio Exterior: órgano de difusión del Banco Nacional de Comercio Exterior. Vol. 47, No. 6 (junio 1997); p.460-463.

Los instrumentos utilizados fueron las inversiones en obras hidroeléctricas, la creación de infraestructura básica y la provisión de riego en extensas áreas para impulsar la producción agrícola en las cuencas hidrográficas.

### **1.2.2 Estrategias de regionalización y de creación de polos de desarrollo**

La estrategia de desarrollo regional mediante planes de regionalización y de industrialización en ciertos polos se basó en la experiencia de organización y administración territorial en Francia a partir de 1955. Varios países adoptaron esta práctica para lograr una cobertura nacional de regiones con organismos administrativos de desarrollo regional.

Junto con la regionalización se crearon polos de desarrollo industrial<sup>2</sup> con el objetivo de generar efectos positivos en la economía de la región adyacente, principalmente por la creación de nuevos empleos y el establecimiento de actividades productivas complementarias.

### **1.2.3 Estrategias de desarrollo rural integrado**

Las estrategias de desarrollo rural integrado se basaron en las experiencias de Rejovot en Israel. Una estrategia de desarrollo rural integrado constituye una propuesta y una modalidad de planificación regional que tiene su fundamento en una definición del concepto de región como un cruce de funciones, por una parte entre los distintos niveles de planificación (desde el nacional hasta el local) y, por otra parte, entre las distintas disciplinas o sectores de la planificación<sup>3</sup>.

Estas experiencias buscaban complementar el establecimiento de polos de desarrollo industrial a base de centrar la atención en el impulso del espacio rural y de la agricultura, en especial la vinculada a los pequeños productores agropecuarios.

### **1.2.4 Modelo neoclásico**

A fines de los años setenta y durante los ochenta, el modelo neoclásico y la estrategia neoliberal aparecen como el paradigma de desarrollo regional. En ella se presupone que en un contexto donde se permita, tanto como ello sea posible, el libre juego de las fuerzas del mercado, se habrán de generar condiciones favorables para lograr un mayor equilibrio interregional y, por consiguiente, para encaminarse hacia una paulatina superación de las

---

<sup>2</sup> Ver: CUADRADO ROURA, Juan. Planteamientos y teorías dominantes sobre el crecimiento regional en Europa en la cuatro últimas décadas. *En*: Revista EURE. Vol. XXI, No. 63 (jun. 1995). p.5-32.

<sup>3</sup> DE MATTOS, C. Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional. *En*: Pensamiento Iberoamericano. Núm. 10 (1986). p. 11. Citado por: SILI, Op. Cit. p.461.

disparidades regionales.

Se privilegian entonces las políticas económicas no intervencionistas, el libre juego del mercado y la libre disposición de los factores en el territorio nacional y regional. Se postulaba que el mercado equilibraría la distribución de éstos y generaría por sí solo el crecimiento de las regiones más marginales.

### **1.2.5 Corriente regional participativa**

En el decenio de los ochenta hubo un gran esfuerzo por generar instancias de participación popular a fin de generar propuestas más eficaces y realistas de desarrollo regional y local. No obstante, dichos esfuerzos han sido desarticulados y han carecido de políticas amplias que los sustenten.

Sin embargo, tales estrategias han sido muy importantes para inducir una mayor conciencia acerca de los problemas territoriales en cualquier escala, en especial la local y la regional. Así, a finales de los años ochenta se esboza un nuevo paradigma en las políticas de planificación que considera actor importante a la población en general, aunque con enfoques muy diferentes del que lo precedió.

### **1.3 EL NUEVO PARADIGMA DEL DESARROLLO REGIONAL<sup>4</sup>**

A principios de los años noventa comenzó a vislumbrarse un nuevo paradigma del desarrollo territorial, más asociado con la gestión empresarial y con la búsqueda de la competitividad del territorio que a los viejos criterios de equilibrio territorial. Los temas que ahora interesan son las políticas científicas y tecnológicas, el medio ambiente, la descentralización y la creación de micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES). En este nuevo escenario cobra especial importancia el empresario schumpeteriano, innovador y competitivo, con arraigada identidad local y regional.

La aparición en América Latina de este paradigma no es casual y su aplicación no es sólo el producto de la difusión de los países centrales a los periféricos, sino de la conjunción de varios elementos, entre los cuales están:

- La democratización de los países latinoamericanos.
- Los procesos de reconversión productiva \*.

---

<sup>4</sup> SILI, Op. Cit. p. 461-462.

\* Se entiende por reconversión productiva los procesos no marginales y temporalmente acotados (ya que se diferencian de los esfuerzos permanentes para incrementar la productividad) de incremento de la eficiencia de los recursos productivos, así como los de su reasignación intrasectorial (especialización productiva) e intersectorial.

- Los adelantos en transporte y comunicaciones y las nuevas tecnologías que permiten actividades productivas disociadas espacial y temporalmente, lo que abre nuevas perspectivas a la producción en general.
- La desaparición de la idea del Estado protector.

De la conjunción de las políticas de descentralización y en especial de privatización de las empresas públicas se deriva un nuevo modelo de desarrollo que se basa en la habilidad de gestión y las capacidades de cada territorio, las cuales ya no constituyen ventajas comparativas, sino competitivas.

Dentro de este nuevo paradigma las escalas operativas están dadas por las regiones y los espacios locales; sin embargo, estos espacios no se conciben en la forma tradicional, tal como se hacía con las políticas de desarrollo de cuencas hidrográficas, de regiones o de polos de desarrollo. Se trata ahora de espacios delimitados en función de proyectos políticos\* y empresariales definidos.

En ocasiones se ha admitido que ciertas ventajas geográficas o competitivas han sido determinantes para el crecimiento de una región sobre otra. Según otras opiniones debe recurrirse a la teoría de las múltiples regiones y por tanto su explicación y análisis debe tener numerosas teorías y con ello reducen a nada la explicación. Todas las posiciones tienen algo de cierto, sin embargo, es necesario encontrar los mecanismos fundamentales que explican la inevitabilidad del subdesarrollo regional<sup>5</sup>.

En este sentido, el crecimiento de la economía es fundamentalmente un proceso de inversión en busca de rentabilidad y ganancia por encima del promedio, según se trate de una rama, sector o segmento económico. Los factores, por ende, que determinan la ganancia y las ventajas competitivas no se pueden distribuir de manera uniforme en el territorio nacional, ni siquiera en un pequeño país, menos aún en uno con territorio grande<sup>6</sup>.

En consecuencia, la lógica del capital y de la inversión es el motor de la formación y la

---

\* El proyecto político regional se articula desde dos ejes: el primero, como la necesidad de maximizar los espacios de concertación, generando pactos inteligentes entre las fuerzas sociales de cada región, y el segundo, como la capacidad para balancear adecuadamente el doble desafío de la globalización y la descentralización, evitando que los esfuerzos de desarrollo y crecimiento de un determinado lugar se minimicen debido a estos dos últimos factores.

<sup>5</sup> Ver MASSIRIS CABEZA, Angel. Reflexión sobre una política de ordenación territorial en los países latinoamericanos: el caso de Colombia. *En: Trimestre Geográfico : Revista de la Asociación Colombiana de Geógrafos*. No. 15 (jun. 1991). p.3-23.

<sup>6</sup> MOLINA, Op. Cit. p.936.

movilidad de las regiones, así como del subdesarrollo regional. Esto evidencia que la teoría del desarrollo regional no es pura y perenne sino que debe actualizarse<sup>7</sup>.

#### 1.4 EL CONCEPTO DE DESARROLLO

Crecimiento y desarrollo económicos entrañan la noción común de un aumento en el nivel de vida de la población de una región o territorio, por lo que en ocasiones estos dos términos se usan indistintamente.

Sin embargo, el crecimiento económico suele tener una connotación más cuantitativa al utilizar indicadores como el PIB per cápita, el consumo real promedio o el valor agregado por unidad de trabajo, entre otros, para registrar en el tiempo los incrementos productivos de una economía.

Teniendo en cuenta que el problema de los países más atrasados no es simplemente crecer, pues experimentan incrementos productivos cíclicos de diversa magnitud, se puede hacer otra distinción sencilla entre crecimiento y desarrollo. El primero sería un proceso propio de economías desarrolladas, en que la existencia de capital y progreso tecnológico contrasta con lo que ocurre en países menos avanzados, donde muchos problemas provienen de la insuficiencia de dichos factores y cuya creación es un problema fundamental. Los procesos más complejos y menos conocidos que permiten el crecimiento económico de los países subdesarrollados pueden considerarse como el contenido del desarrollo.

Ahora bien, desarrollo y subdesarrollo son categorías históricas relativas. Un país o una región tiene una u otra relación con más naciones o regiones<sup>8</sup>.

#### 1.5 EL CONCEPTO DE REGIÓN

La palabra región proviene del latín *regere* que significa línea, demarcación. Por extensión se interpretaría como el territorio comprendido entre varias líneas de demarcación. Así es la unidad o porción de superficie inmediatamente menor que la unidad nacional cuyas características o propiedades socioeconómicas y socioculturales le determinan una identidad económica y socialmente significativa en el conjunto nacional.

---

<sup>7</sup> CEPAL. El concepto de regiones en desarrollo, su tipología y delimitación. En: Desarrollo regional y globalización económica : UAP-UAT, Puebla (1995). Citado por: MOLINA, Op. Cit. p.936.

<sup>8</sup> RAMIREZ, Miguel Ángel. Crecimiento o Desarrollo en América Latina: una historia en construcción. En: Comercio Exterior: órgano de difusión del Banco Nacional de Comercio Exterior. Vol. 47, No. 6 (junio 1997); p.474.

En planeación, la región constituye la inclusión del elemento espacio en los objetivos y metas y forma una estructura dependiente. En economía internacional una región puede significar un grupo de naciones. Entre los principales tipos y características de las regiones se tienen<sup>9</sup> :

- **Región Económica.** Es el espacio subnacional con características y problemas económicos y sociales comunes causados por condiciones naturales. Algunos autores la definen como el conjunto de agentes (personas, familias y empresas) que generan ofertas y reciben demandas dentro de un sistema de relaciones económicas, caracterizado por la dependencia de un centro cuya influencia se manifiesta principalmente a través del aumento o reducción de la oferta y la demanda de bienes y servicios.
- **Región Geográfica.** Espacio geográfico dominado por determinadas características fisiográficas (relieve, clima, hidrología, etc.). Su valor conceptual es básicamente analítico y se manifiesta fundamentalmente en forma de restricciones o estímulos al desarrollo.
- **Región Homogénea.** Consiste en la agrupación de unidades contiguas con características relativamente similares. Es la porción territorial en la cual los valores de diversos indicadores socioeconómicos presentan mínimas dispersiones respecto a sus promedios. Presentan en todo su territorio, características socioeconómicas con un alto grado de similitud en relación con las características medias del conjunto. De ahí que al no lograr una homogeneidad absoluta, por la proximidad de sus atributos adquiera este subespacio una homogeneidad de carácter relativo.
- **Región Plan.** Es la unidad o porción continua del espacio nacional determinado por características socioeconómicas presentes y futuras previsibles y que constituye el marco de referencia para la planeación integral y el marco óptimo de decisiones para la planificación del desarrollo.
- **Región Polarizada.** Es el espacio heterogéneo en el cual existen relaciones espaciales de interdependencia económica debido a la mutua complementariedad y reciprocidad entre él o los centros polarizantes y sus zonas de influencia. También recibe el nombre de zona o región "funcional" o "nodal". Una región polarizada comprende:

---

<sup>9</sup> ORTEGA BLAKE, Arturo. Diccionario de Planificación. Aspectos políticos, aspectos sociales y aspectos administrativos. 2 ed. México : Trillas, 1989. p.304-306.

- El polo de desarrollo configurado por el conjunto de actividades productivas concentradas espacialmente que desencadenan los fenómenos de polarización,
  - El espacio geográfico integrado funcionalmente en torno al polo de desarrollo, compuesto a su vez por el área rural, el correspondiente sistema de centros y la red de transporte y comunicaciones.
- **Región Política.** Es la zona o espacio geográfico constituida como una unidad administrativa gubernamental sujeta a un programa o plan definido de acción. Para que sea concebida una acción política regional determinada, es necesaria la existencia del centro de decisiones con autoridad ejecutiva.
  - **Región Pivotal**<sup>10</sup>. Son los territorios organizados, complejos e identificables a escala de la división político administrativa histórica. Estas regiones serán Provincias en algunos países, Departamentos en otros y Estados en algunos países Federales. En todos los casos son las menores unidades político-administrativas que al mismo tiempo son estructuralmente complejas y poseen cultura, identidad y flexibilidad.
- Estas regiones pivotaes pueden formar regiones de mayor amplitud (regiones asociativas) a partir de la unión voluntaria con unidades territoriales adyacentes.
- **Región Virtual.** Una región virtual es el resultado de un acuerdo contractual (formal o no) entre dos o más regiones pivotaes o bien, asociativas, para alcanzar ciertos objetivos de corto y mediano plazo. Se tiene muchas experiencias de regiones y municipios que establecen protocolos de cooperación con otras regiones y ciudades comunitarias para el desarrollo de programas conjuntos.

En muchas ocasiones, sin embargo, no ha existido la suficiente claridad sobre el concepto de región y se le ha dado a éste diferentes connotaciones de acuerdo al punto de vista del autor\*.

---

<sup>10</sup> BOISIER, Sergio. Postmodernismo territorial y globalización: regiones pivotaes y regiones virtuales. *En: Económicas CUC: órgano informativo del Departamento de Investigación Socioeconómica de la Facultad de Economía de la Corporación Universitaria de la Costa.* No. 22 (ene. – dic. 1994). p. 16-29.

\* Para algunos economistas como Vidal de Blanche, la región es el espacio físico, lugar geográfico o territorio en donde, en definitiva, se va a desarrollar una actividad económica. Ver: ARRIETA CHAVARRÍA, Omar. La categoría espacio en geografía. *En: Revista Geográfica de América Central.* Nos. 15-16 (Segundo Semestre de 1981-Primer Semestre de 1982). p.17.

## 1.6 EL DESARROLLO REGIONAL

De otra parte, es conveniente aclarar consecuentemente que el desarrollo se refiere a cambios inducidos en forma consciente e intencional, a través de políticas que en forma deliberada son impulsadas por diferentes agentes del desarrollo<sup>11</sup>, de lo cual se infiere que el desarrollo es un proceso colectivo y dinámico que no se realiza en forma aislada y en el cual también influyen los cambios generados desde y hacia el interior de la región.

En este sentido, el desarrollo regional se diferencia del desarrollo económico en que el primero incluye el espacio físico (la región) como un componente fundamental de su análisis, aunque en muchos casos el referente territorial pasa a un segundo lugar ya que se privilegian los procesos y los actores y no los espacios, signo evidente de la globalización y la desterritorialización de los procesos económicos y sociales.

De esta manera el desarrollo económico regional puede describirse como una serie de incrementos en el volumen de las operaciones económicas, es decir, en el producto agregado y en el ingreso total, entendidos éstos como la suma del valor de lo producido en las diferentes actividades económicas —ya sean industriales, agrícolas o de servicios— y como la suma total de los ingresos generados para quienes participan en esas actividades, como empresarios, trabajadores o empleados<sup>12</sup>.

Si se realiza un análisis más detallado, el desarrollo económico, en general, es un proceso que persigue, entre otros, los siguientes objetivos<sup>13</sup>:

- Incremento del PIB per cápita
- Mejora en la distribución de la riqueza, los niveles de igualdad y oportunidad social.
- Balanza de pagos positiva
- Estabilidad de precios
- Incremento del número de puestos de trabajo
- Disminución del desempleo y subempleo
- Crecimiento de la participación popular en la vida política y económica.
- Paz
- Ambiente social sano
- Autorrealización

---

<sup>11</sup> RANGEL SUAREZ, Alfredo. El desarrollo regional. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública, 1993. p. 22.

<sup>12</sup> *Ibíd.*, p. 25.

<sup>13</sup> VARELA, Rodrigo. Innovación Empresarial. Un nuevo enfoque de desarrollo. 8 ed. Cali : ICESI, 1998. p. 41.

Los estudios de Jacobs<sup>14</sup> sobre desarrollo de las regiones y comunidades específicas, permiten definir que:

- El desarrollo económico no ocurre en general, o por decreto, o simplemente por la formulación y publicación de un "Plan de Desarrollo". El desarrollo económico se da a gente específica, en lugares particulares y en momentos de tiempo muy precisos.
- Las metas del desarrollo económico tienen que ir más allá del incremento puntual de los empleos y del ingreso, pues sólo esta modificación no garantiza la continuidad del proceso. Se requiere que el proceso de desarrollo económico sea un proceso dinámico y continuado, en el cual las personas de la comunidad tengan la posibilidad de usar su talento y dar al sistema social unas cualidades dinámicas que aseguren una vida feliz y plena y en continua mejora. Esto hace que sea mejor enunciar objetivos de desarrollo en términos del proceso y no del resultado.

En este sentido, dentro de los principales actores sociales del desarrollo regional se encuentra desde luego el Estado, principal impulsor del crecimiento económico regional que no sólo es la instancia que asigna y controla la inversión, sino que además es la que debe garantizar el desarrollo equitativo de las regiones, en el marco de unas políticas nacionales a las cuales debe articular el desarrollo regional y local. Existe, sin embargo, una serie de factores que puede reducir o limitar dicha acción. Entre estos factores se puede mencionar:

- La ausencia de una cultura de la planificación.
- La baja capacidad técnica.
- La ausencia de unos recursos financieros suficientes.
- Una inadecuada utilización de los recursos.

Pero no basta con la presencia del Estado y la financiación, ellos por sí solos no conducen al desarrollo, la sociedad regional es sin duda el segundo actor clave del desarrollo regional, sin la cual éste no sería viable ni contribuiría a la interrelación de las políticas en los diferentes niveles. Podría entonces señalarse que la sociedad es la gestora de su propio desarrollo.<sup>15</sup>

Dentro de este contexto regional, el municipio debe ser un generador de oportunidades para los habitantes de su zona geográfica. Su función, en este sentido, se orienta a articular

---

<sup>14</sup> *Ibíd.*, p. 42.

<sup>15</sup> LEÓN, Nhora. Conceptos, estrategias y gestión del desarrollo local. En: COLOMBIA. MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL y UNIVERSIDAD NACIONAL. Análisis regional y empleo : un enfoque multidisciplinario. Bogotá : la universidad, 1997. p. 40.

estrategias de desarrollo que se traduzcan en acciones que beneficien a la comunidad en su conjunto.

Para generar oportunidades es necesario elaborar estrategias de desarrollo con el fin de optimizar el uso de las potencialidades existentes, aumentar las fortalezas locales y procurar el desarrollo equilibrado del municipio. Y eso requiere definir objetivos claros y consensuados, para lo cual es necesario articular a los agentes de desarrollo presentes en el municipio, establecer relaciones de colaboración con el sector privado y coordinarse con otros municipios, el departamento, la región y el gobierno central. Así como una nación no puede ser competitiva y productiva en todo, tampoco todos los municipios ni toda una nación puede internacionalizarse y avanzar simultáneamente en la globalización, Por ello debe buscarse la vinculación al mercado mundial por medio del municipio<sup>16</sup>.

El municipio debe buscar entonces, producir acciones coherentes entre sí, con efecto multiplicador. Dependerá de cada realidad territorial y de su contexto (departamento, región, país, etc.), cuál sea el sector económico con mayor efecto multiplicador. En algunos casos puede ser la agroindustria, en otros la pesca, el comercio, la industria forestal, el turismo o la manufactura, o bien, alguna combinación de determinados sectores.

En lo referente a este tema del desarrollo económico regional, no existe una receta única: ni desde el punto de vista teórico ni tampoco desde el práctico. Únicamente se nota una toma de conciencia de que la óptica local y regional permite un mejor accionar entre los diferentes agentes del desarrollo, pero se carece todavía de una propuesta integral que, basada en la experiencia, guíe la aplicación de nuevos instrumentos de promoción económica y de desarrollo de los sectores productivos.

A pesar de que el Desarrollo Económico Regional no debe interpretarse como la solución a todos los problemas que afronta un territorio determinado, sí debe hacerse énfasis en que es una herramienta valiosa que utilizada adecuadamente con los apoyos técnicos y el soporte social necesario, representa una valiosa potencialidad para generar riqueza en un territorio determinado y mejorar la calidad de vida de sus habitantes a través de instrumentos como<sup>17</sup>:

- El apoyo en la promoción, fortalecimiento y desarrollo de las empresas existentes y principalmente a las de pequeña escala (micro, pequeña y mediana empresa).

---

<sup>16</sup> MOLINA, Op. Cit., p. 933.

<sup>17</sup> ASOCIACION CHILENA DE MUNICIPALIDADES. El desarrollo económico local. Fundación Fiedrich Ebert. Santiago de Chile: la asociación, 1995. p. 16.

- El mejoramiento de las condiciones regionales para promover la actividad empresarial.
- El fomento de la integración o diversificación de la estructura económica regional.
- La coordinación interinstitucional de planes, programas y proyectos de impacto regional.

Como resultado de lo anterior, es factible esperar ciertos efectos tales como:

- Activación de la economía local en términos de su volumen de operaciones actual y del desarrollo de sus potencialidades.
- Aumento de ingresos y empleo.
- Aumento de la productividad y de la calidad del empleo.
- Aumento de la recaudación municipal.
- Mejor calidad de vida.

En últimas, el desarrollo económico regional intenta responder a la pregunta ¿Cómo puede vivir mejor la gente de mi zona geográfica?. En este sentido se ocupa de proponer las bases para potenciar las fuentes de riqueza del territorio a partir de los recursos de que dispone y de los que puede gestionar con ellos desde otras zonas.

Para ello es necesario elaborar estrategias concertadas entre los principales agentes del desarrollo (autoridades públicas y privadas, gremios, universidades, empresarios, trabajadores, etc.) con el fin de coordinar acciones que apunten a mejorar la calidad de vida de la población de la región.

Los supuestos éxitos de las políticas macroeconómicas implementadas por los gobiernos nacionales no se han expresado en la corrección de las desigualdades regionales<sup>18</sup>, ni de los departamentos entre sí, ni de los municipios al interior de los departamentos.

Por ello, no parece razonable pensar que sólo mediante políticas macroeconómicas se resuelven los desequilibrios regionales o el atraso de las estructuras productivas que se observa en muchas zonas del país.

En este sentido, las políticas económicas nacionales han tenido efectos diferentes en cada territorio, ya que con una fórmula homogénea se ha intentado actuar sobre una realidad heterogénea.

---

<sup>18</sup> Ver: MYRDAL, Gunnar. Teoría económica y regiones subdesarrolladas. México: Fondo de Cultura Económica, 1974. p.35-51.

Es por ello que las desigualdades que se observan, en términos de ingresos y desarrollo de los distintos territorios con respecto al país, más bien muestran que las especificidades de las economías locales requieren que el conjunto de actores presentes en esa realidad, se transformen en gestores de su propio desarrollo económico <sup>19</sup>.

Además, el nuevo orden económico mundial ha generado cambios sustantivos en las estrategias de desarrollo y la descentralización se ha transformado en uno de los componentes clave de la modernización del Estado<sup>20</sup>, para hacer más eficiente la gestión pública, redefinir el marco de la inversión social y otorgar mayor autonomía a los municipios.

Por consiguiente, la transformación de la economía regional es producto de la interrelación entre los procesos globales a nivel económico y social que suceden en el mundo, los procesos macroeconómicos a nivel del país y las actividades y relaciones que ocurren dentro del territorio.

### **1.7 EL MUNICIPIO EN EL DESARROLLO LOCAL**

La reforma del Estado municipal descansa en la concepción del buen gobierno y en ésta se destacan cinco áreas de competencia<sup>21</sup>:

- Fortalecer las instituciones gubernamentales, los órganos legislativos, los judiciales y los electorales en el municipio.
- El Estado será gestor de los sectores público y privado.
- La descentralización y el apoyo al buen gobierno local hacen posible que la gente participe en los proyectos y en la toma de decisiones.
- El eje del planteamiento está en la sociedad civil, el gobierno y el sector privado.
- Para los organismos multilaterales los programas de gobernabilidad y reforma del Estado tendrían el objetivo de disminuir los riesgos de crisis más en el sentido de ingobernabilidad que en el de ciclos económicos .

---

<sup>19</sup> ASOCIACIÓN CHILENA DE MUNICIPALIDADES. Op. Cit. p. 17.

<sup>20</sup> Ver: BOISIER, Sergio. La modernización del Estado: una mirada desde las regiones: revoluciones, reformas, objetivos nacionales y el papel del territorio. En: MEDINA, Javier y VARELA, Edgar. Globalización y gestión del desarrollo regional. Cali: Editorial Universidad del Valle. 1996. p. 67-98.

<sup>21</sup> Ver: MOLINA, Op. Cit. p. 941-942.

Las instituciones locales se encuentran hoy en día con el reto de tener que intervenir en la actividad económica, asumiendo funciones a partir de unos criterios de actuación totalmente distintos de los hasta ahora establecidos por la propia Administración Pública y defendidos por el pensamiento económico.

En múltiples foros comienza a hablarse de Desarrollo Local; «desarrollo» entendido como proceso capaz de permitir un mejoramiento de las capacidades humanas y, por tanto, un alza de la producción y de la productividad de bienes y servicios favorable al crecimiento; y «local» porque la localidad es el espacio donde, de manera inmediata, se concreta tal proceso; se trata de encontrar métodos para ayudar a la creación de la actividad en ámbitos locales. Los dos términos se articulan sobre el territorio.

En el rol del municipio hay que distinguir dos ámbitos estrechamente vinculados entre sí. Por una parte el de sus atribuciones para incidir en el desarrollo económico local y por otra el de su función de liderazgo en la gestión de estrategias para generar oportunidades al conjunto de los habitantes de su territorio.

El papel del municipio en el desarrollo económico local tiene, a su vez, dos dimensiones: una con respecto al territorio y otra con respecto a las personas.

La primera se fundamenta en las competencias que tiene para crear condiciones favorables a la actividad empresarial (tanto para el fortalecimiento de las unidades económicas existentes como para la creación y atracción de nuevos negocios), en términos de uso de suelo, infraestructura vial y de comunicaciones, facilidades para acceder a las innovaciones tecnológicas y a otros servicios que den soporte territorial a la competitividad de las empresas, entre otras.

La segunda se basa en las facultades que posee para generar oportunidades en las personas, en términos de empleo y recalcificación laboral, en su calidad de actor económico en la zona.

En este sentido el desarrollo debe apuntar hacia un proceso simultáneo de la sociedad y la persona, para la adquisición de conocimientos y el acceso a los recursos necesarios para disfrutar de una adecuada calidad de vida.

Al ser la Administración Local la más cercana al ciudadano, y por tanto con la que éste más se identifica, es de obligada necesidad que los municipios comiencen a dar respuesta a estas nuevas problemáticas y a implicarse en la búsqueda de soluciones para la ciudad.

Así, en el ámbito de las definiciones puede decirse que el desarrollo local es el resultado

del previo compromiso de una parte significativa de la población local, mediante el que se sustituye la concepción tradicional del espacio como simple contigüidad física por la de un espacio de solidaridad activa y continua. Para ello es preciso que se produzcan cambios básicos en las actitudes y comportamientos de los grupos e individuos que componen la sociedad civil.

Es por ello que el desarrollo económico local puede definirse como aquel proceso reactivador de la economía y dinamizador de la sociedad local que mediante el aprovechamiento eficiente de los recursos endógenos existentes en una determinada zona es capaz de estimular su crecimiento económico, crear empleo y mejorar la calidad de vida de la comunidad local, todo ello, independientemente de las diferencias conceptuales. En la práctica el desarrollo económico local es siempre un proceso que supone la formación de nuevas instituciones, el desarrollo de nuevas empresas, la mejora de las capacidades de la mano de obra existente para hacer mejores productos y la promoción de articulaciones productivas adicionales.

Entender que el desarrollo local ha de pasar necesariamente por el desarrollo integral de un territorio, supone que las acciones que se pongan en marcha han de tener igualmente un carácter pluridimensional que relacione tanto las iniciativas del empresariado local y de las administraciones públicas como las de los demás agentes privados que intervienen en los procesos de desarrollo local. Es decir, en la formulación y ejecución de las políticas de desarrollo local cada uno de estos agentes y actores tiene un papel propio que condicionará de una u otra forma el resultado final de la actuación pública.

Lorenzo Cachón<sup>22</sup> enuncia los «diez mandamientos» del desarrollo local que le permiten al municipio:

- Situar-se adecuadamente en el contexto económico.
- Crear un clima social «cooperativo» en la zona, donde todos los posibles actores del desarrollo estén implicados.
- Elaborar una estrategia global (diagnosticar, auditar las intervenciones existentes, evaluar los recursos disponibles, formular objetivos disponibles, establecer un sistema de seguimiento y evaluación).
- Desarrollar instrumentos institucionales adecuados.
- Enraizar localmente el proyecto de desarrollo.

---

<sup>22</sup> CACHÓN, Lorenzo. «Mandamientos (10) para el desarrollo local desde las experiencias europeas», ponencia en el seminario «Políticas de empleo y gestión municipal», Montevideo, OPP.UCJ.AECC, setiembre de 1996. Tomado de: <http://www.ems-sema.org/castellano/proyectos/solidaria/rosario/marco.html>

- Favorecer un clima emprendedor.
- Abrir canales de comunicación.
- Estimular la construcción de una «sociedad activa».
- Partir de las realidades locales.
- Contar con liderazgos adecuados.

En relación con el tema del liderazgo, al municipio le corresponde:

- Establecer mecanismos de participación de todos los actores involucrados en un proceso de desarrollo económico: alcalde y concejo municipal, funcionarios municipales vinculados al tema, representantes de la Cámara de Comercio y de los gremios locales de la producción, dirigentes sindicales y representantes de la comunidad académica y científica, entre otros.
- Definir el perfil económico del municipio y analizarlo en relación con su entorno espacial: municipios vecinos, región, país y contexto internacional. En el modelo económico presente debe actuarse localmente pero el pensamiento y la estrategia deben enfocarse globalmente.
- Construir redes de información necesarias para reunir antecedentes requeridos para la estructuración del perfil municipal y para informar a los agentes económicos comunales de los apoyos al fomento económico dispuestos desde el nivel central del Estado.

Aunque el municipio a través de sus atribuciones no es el único factor con poder de impacto en la economía local, la acción municipal tiene un gran potencial para:

- Coordinar a los diferentes agentes que intervienen en la actividad económica del territorio, para que se establezcan entre ellos relaciones de cooperación.
- Concertar con las instituciones, los otros niveles territoriales y el sector privado, un plan de desarrollo económico local. La administración del territorio es la más adecuada para conseguir una integración de las diferentes políticas sectoriales que llevan a cabo las instituciones públicas y que afectan al territorio.
- Dotar a su territorio de espacios adecuados para la localización de empresas, en función de las necesidades de la economía moderna. Las empresas ya no buscan sólo grandes espacios disponibles, mano de obra barata o tributos excepcionales. Buscan, sobre todo, un conjunto de servicios complementarios que generen condiciones favorables para hacer negocios, no sólo para producir.

En este orden de ideas, la decisión y voluntad de apoyo de alcaldes y concejales resulta fundamental para impulsar desde el municipio, el desarrollo económico local en toda su extensión.

De igual manera es crucial establecer una coordinación entre las diversas direcciones y departamentos al interior de la administración municipal, dado que las distintas unidades municipales tienen funciones que afectan directamente la actividad económica.

En consecuencia, un proceso de esta naturaleza y magnitud articuladora no es concebible sin el respaldo institucional de la Alcaldía como la máxima autoridad política del municipio.

## **1.8 EL MUNICIPIO COLOMBIANO**

El artículo 311 de la Constitución Política de Colombia califica «al municipio como la entidad fundamental de la división político administrativa del Estado, le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes».

El artículo 1 de la Ley 136 de 1994, establece: «El Municipio es la entidad territorial fundamental de la división político administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa, dentro de los límites que le señalen la constitución y la Ley y cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio.»

Habida consideración que el Municipio de Pasto, conforme a lo informado por el DANE, tiene una población de 334.415 habitantes en el casco urbano y 40.360 en el sector rural y un presupuesto para el año de 1998 de \$48.991.298.317, se encuentra que por población corresponde a Categoría Primera y en cuanto a ingresos corrientes corresponde a la Categoría Tercera; sin embargo, como los ingresos son menores a los expresados en la norma, la Ley 136 y el Decreto 2626 de 1994, prevén que se debe clasificar en la categoría inferior, criterio retomado en el Decreto 2796 de 1994, lo que implica que el Municipio de Pasto, para la vigencia de 1998 se clasifica en la Segunda Categoría (Acuerdo 054 de noviembre de 1997 del Concejo de Pasto).

## **1.9 EL MUNICIPIO DE PASTO Y EL DESARROLLO LOCAL**

El proceso descentralizador mencionado en el campo de la estructura administrativa, financiera y política ha llevado al Municipio de Pasto a considerar la atención de todos los

sectores al asumir las tareas que se venían cumpliendo por organismos de carácter nacional y convertirse en el garante eficiente de la satisfacción de las necesidades de la comunidad local.

El traslado gradual de funciones a los municipios se inició con la expedición de la Ley 12 de 1986 y los Decretos 77, 78, 79, 80 y 81 de 1987, teniendo en cuenta que en 1983 con la Ley 14 se da un paso fundamental al esbozarse un régimen fiscal territorial y con el Decreto 1333 de 1986, la creación de un régimen municipal con fundamentos descentralistas y posteriormente una norma importante relacionada con la planeación del desarrollo urbano Ley 9 de 1989 y la Ley del Sistema de Salud la 10 de 1990.<sup>23</sup>

Con la expedición de la Ley 12 de 1986 y el Decreto 77 de 1987 se establecieron modificaciones sustanciales en la transferencia y asignación de nuevas responsabilidades al municipio para la atención de los sectores de educación, ordenamiento urbano, agropecuario, obras públicas, agua potable y saneamiento básico. Así mismo la delegación de funciones al municipio, ajustándose a través de la expedición de nuevas normas, tales como la ley 29 de 1989 descentralización educativa, y Ley 10 de 1990 sobre la municipalización de la salud.

Un segundo grupo de funciones y competencias territoriales se transfieren a partir de 1991, con la expedición de la nueva Carta Política ratificando constitucionalmente el modelo de organización estatal reiterando la forma centralista pero atenuada por la descentralización y autonomía de las entidades territoriales como concepto fundamental y con base en esto entre 1992 y 1997 se han expedido más de 400 leyes muchas de ellas con incidencia directa en el régimen territorial (las más importantes: Ley 27 /92, Ley 60/93, Ley 80/93, Ley 115/94, Ley 131/94, Ley 134 /94, Ley 141/94, Ley 142/94, Ley 179/94, Ley 225/95, Ley 136/94 y Ley 152/94) dinamizando las competencias territoriales frente a las funciones estatales centrales.

Con la expedición de la Ley 60 de 1993 se concretan las competencias que en los sectores sociales les corresponde asumir a la Nación, Departamentos, Distritos y Municipios, para cumplir los siguientes objetivos:

- Aprovechar ventajas comparativas de cada nivel territorial en la prestación de servicios.
- Articular las funciones de los diferentes niveles territoriales con base en los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad y subsidiaridad.
- Mantener un equilibrio entre flujo de recursos obtenido y las responsabilidades asignadas.

---

<sup>23</sup> ALCALDÍA DE PASTO. Plan de ordenamiento territorial (CD). Pasto: la alcaldía, 1999.

En los últimos años en el Municipio de Pasto, posiblemente con alguna excepción, se ha logrado caracterizar un gobierno de gestión bajo una administración considerada eficiente en términos generales y una de las mayor consolidadas en el país, administrando sus asuntos municipales y prestando los servicios públicos de aseo, acueducto y alcantarillado a través de empresas vinculadas a él, construyendo obras de infraestructura que demanda el progreso y desarrollo del mismo.

A pesar de ello, Pasto no cuenta con una tradición de planeación que le haya permitido desarrollar económica, social y ambientalmente su territorio. Tampoco ha consolidado su gestión en materia de planificación con visión de largo plazo para llevar a cabo importantes proyectos de desarrollo.

Una de las debilidades la ha constituido la promoción y el mejoramiento económico y social de los habitantes del Municipio, desconociéndose que la ciudad ha entrado a jugar un papel decisivo como centro de todo el sistema económico, pero no se ha administrado el territorio para consolidar este potencial y a la vez se han presentado conflictos con el sector del comercio formal debido al aumento de la economía informal que ha invadido el espacio público.



**Fundación Creaciones Goretti. Pasto**  
**Fotografía Juan Hernández**