

LA POLÍTICA Y EL DESARROLLO REGIONAL, el caso de Risaralda a partir del proceso de descentralización

C

Mario Alberto Gaviria Ríos

SÍNTESIS

El artículo parte de reconocer la importancia de la política de desarrollo regional y su impacto en el territorio, para avanzar en una revisión de los principales enfoques teóricos sobre el tema y describir el comportamiento de la política regional en el departamento de Risaralda a partir de la elección popular de alcaldes y gobernadores. Se concluye que esa política ha enfatizado en el uso de instrumentos orientados a mejorar la productividad y la eficiencia económica general y, a nivel del municipio de Pereira, de estímulos directos e indirectos a los inversionistas privados.

DESCRIPTORES

economía regional, política industrial, desarrollo regional

11 *Profesor Asociado Universidad Católica Popular del Risaralda, grupo de investigación Crecimiento económico y desarrollo. Este artículo constituye un informe parcial y actualizado de los resultados de la investigación "TERRITORIALIDAD, PRODUCTIVIDAD Y CICLO DE VIDA DE LAS INDUSTRIAS EN COLOMBIA EN EL PERÍODO 1980-2002", realizada durante el 2006 en alianza con grupos de investigación de la Universidad EAFIT y la Universidad de Manizales y la cofinanciación de Colciencias.*

ABSTRACT

The article starts off to recognize the importance of the policy of regional development and its impact in the territory, for to advance in a revision of the main theoretical approaches about the subject and to describe to the behavior of the regional policy at the department of Risaralda since the popular election of mayors and governors. Conclude that this policy has emphasized in the use of oriented instruments to improve the productivity and the economic efficiency general and, at level of the municipality of Pereira, of direct and indirect stimuli to the private investors.

DESCRIPTORS

regional economy, political industrialist, regional development.

La región, independientemente de cómo sea definida, no es una abstracción, es una instancia simbólica que se construye a partir de relaciones, lenguajes, afectos y procesos de cambio que ocurren en su territorio. Por ello existen políticas de desarrollo regional cuyo objetivo central es crear o potenciar las condiciones del entorno, para que los seres humanos mejoren sus condiciones de vida y disfruten de mayores oportunidades para el despliegue de su potencial; políticas que se aproximan a su objetivo a través de intervenciones en el territorio.

El concepto de política regional tiene dos acepciones, no excluyentes entre sí: a) el conjunto de medidas destinadas a reducir las disparidades interregionales, b) los esfuerzos al interior de las regiones, consideradas individualmente, para superar problemas de atraso económico. La primera aproximación persigue –por razones de eficiencia y de equidad– garantizar el crecimiento cohesionado de la economía nacional y lleva implícito un énfasis en el apoyo a los territorios más atrasados. La segunda, que en el medio anglosajón se conoce como Regional Planning, busca favorecer las potencialidades propias de cada región en particular, con independencia de su posición relativa en el ranking nacional.

Este trabajo está más centrado en la primera de dichas aproximaciones. Partiendo de reconocer la importancia de la política de desarrollo regional y su impacto en el territorio, se revisan los principales enfoques teóricos y se caracteriza el comportamiento de la política regional originada en las instancias locales a partir de la elección popular de alcaldes y gobernadores, la misma que se expresa principalmente en los proyectos y programas contenidos en los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

Teoría y política del crecimiento regional

El abordaje del desarrollo regional en los inicios del siglo XXI, presupone enmarcarse en situaciones y condicionamientos de

política mundial, el mantener la atención en el conjunto de nuevas condiciones que en este frente plantea el contexto nacional y, en general, tener en consideración las implicaciones que la globalización impone sobre ese desarrollo. Lo anterior se constituye en norma preestablecida si se quieren enfrentar de la mejor manera los cambios estructurales que afectan el desarrollo de los territorios.

Ese desarrollo regional está igualmente impactado por la política pública que tiene origen en las instancias locales, y que se manifiesta principalmente a través de proyectos y programas contenidos en los planes de desarrollo departamental y municipal. Sin embargo, debe reconocerse que, en lo que tiene que ver con la política de desarrollo económico regional, no existe pleno consenso teórico respecto a la forma y las bondades de tal intervención.

Lo anterior se hace evidente a partir de un recorrido por las principales teorías del crecimiento regional¹² (Tabla 1). En primer término, la teoría de la base económica considera que el crecimiento regional es determinado fundamentalmente por lo que define como las actividades básicas regionales, que no son más que sectores de producción de bienes y servicios para exportación a otras regiones o países, dado que el crecimiento de aquellas “no básicas” (orientadas al mercado local) depende del ingreso generado en las primeras.

Según esta perspectiva, una expansión inicial de las exportaciones estimula en gran medida a toda la región, por la acción del multiplicador de la renta. Estas ventajas, a su vez, refuerzan la competitividad del sector exportador, todo lo cual se traduce en un factor de atracción de trabajadores y capital productivo proveniente de otras regiones, para sostener la continua expansión. Se genera así un proceso de causalidad circular en el crecimiento.

12 La síntesis de estas teorías se apoya en el trabajo de Krugman (1997), Tamayo (2000), Moncayo (2002b).

En este sentido, el enfoque de la base económica supone un proceso de desequilibrio interregional, caracterizado por un flujo permanente de recursos productivos hacia las regiones con amplia base exportadora, atribuible a problemas de información imperfecta y la presencia constante de mercados externos potenciales y de oportunidades locales de inversión para el capital foráneo. En coherencia con ello, los objetivos de política que se promueven tienen que ver con la expansión de mercados para la producción local y la atracción de nuevas inversiones para el sector básico, a través de instrumentos como los programas de promoción e información y los subsidios directos e indirectos a los inversionistas.

La teoría de la causación acumulativa considera igualmente que el crecimiento regional es un proceso desequilibrado, y prevé que una mayor dinámica surgida en una de las regiones no impulsa la de las colindantes, sino su mayor empobrecimiento relativo. Plantea que las regiones que presentan ventajas iniciales experimentan en forma sostenida un mayor crecimiento, favorecido por la acumulación industrial y el desarrollo de la infraestructura, que en conjunto generan importantes economías internas y externas y explican el aumento en las disparidades y la presencia de un flujo neto de recursos productivos hacia ellas.

En tal sentido, el enfoque de causación acumulativa promueve como objetivo de política el inducir la inversión productiva hacia las regiones rezagadas, sea a través de una estrategia de Polos de Desarrollo que considere la inversión pública en industrias “propulsoras” y en infraestructura básica, una estrategia de descentralización mediante el ofrecimiento de subsidios directos a los inversionistas y controles administrativos a la localización, o una combinación de ambas. Contrario a lo anterior, el postulado de convergencia regional, defendido por la teoría neoclásica, considera que el capital y el trabajo tenderán a migrar hacia las regiones de mayor rentabilidad, con lo cual en el largo plazo los rendimientos de

esos factores tenderán a igualarse en las diferentes regiones y los mecanismos de mercado conducirán de manera automática a una situación de equilibrio.

Tabla 1. Teoría y política del crecimiento regional

Teoría	Problemática	Objetivo de política	Instrumentos
Base económica	Crecimiento determinado por las actividades de exportación.	- Expandir mercados de exportación. - Atraer inversión hacia sectores exportadores.	- Promoción e información - Subsidios directos a los inversionistas.
Causación acumulativa	Regiones con ventajas iniciales se benefician en forma creciente de economías internas y externas.	Reorientar la demanda de trabajo (inversión) hacia regiones con menor desarrollo.	- Inversión pública en industrias propulsoras e infraestructura. - Subsidios a los inversionistas.
Neoclásica	Con libre movilidad de factores, las diferencias interregionales en la oferta y rendimiento de los factores productivos tenderán a ser eliminadas.	- Eliminar restricciones al libre movimiento de los factores. - Promover la eficiencia económica general.	Programas dirigidos a agentes o sectores, no a regiones: educación, capacitación, información sobre mercados, promoción de la innovación, incubación de negocios.
Aglomeraciones	Las economías de aglomeración explican las diferencias de productividad y éstas, a su vez, explican las diferencias en los rendimientos de los factores, las cuales no desaparecen con la libre movilidad.	Mejorar la productividad y la eficiencia de la inversión privada, en las regiones rezagadas.	- Inversión pública en grandes obras de infraestructura. - Provisión de servicios públicos. - Incubación de negocios. - Promoción de la innovación.
Iniciativas locales de desarrollo	En la acción colectiva está la verdadera fuente de las externalidades y la competitividad.	Movilización de los factores endógenos de desarrollo.	Apoyo a la conformación de agrupaciones industriales y cadenas productivas.

Fuente: Elaborado con base en Krugman (1997), Tamayo (2000), Moncayo (2002b).

Según este postulado, en un contexto de elasticidad precio de la demanda, recursos perfectamente móviles y simetría en la disponibilidad de información para inversionistas y trabajadores sobre el precio de los factores, el mercado garantiza la convergencia regional y un estado de equilibrio. Ante ello, el único objetivo de política debe ser la eliminación de obstáculos al libre movimiento de los factores productivos entre regiones e industrias y, en todo caso, los programas deben ser dirigidos a agentes o sectores, antes que a regiones.

Frente al debate que se plantea entre aquellas corrientes que conciben el crecimiento regional como un proceso desequilibrado, y el postulado de convergencia regional de la perspectiva neoclásica, diferentes estudios para el caso colombiano han llegado a concluir que el país dista de ser un caso exitoso de convergencia regional (Birhenall y Murcia, 1997; Rocha y Vivas, 1998; Hincapié, et. al. 1999).

Por su parte, el enfoque de las aglomeraciones, aunque reconoce los movimientos interregionales de factores del planteamiento neoclásico, considera que el rendimiento de éstos depende de las economías de aglomeración¹³, por lo que los diferenciales de productividad y el crecimiento interregional desequilibrado que de ello se desprende no se resuelven con el mercado. En ese sentido, el objetivo de política es elevar la productividad y la eficiencia de las inversiones privadas en las regiones rezagadas.

En coherencia con el enfoque de las aglomeraciones, Lotero (2005) presenta evidencia que revela que las brechas interregionales de la productividad industrial en Colombia se acentuaron durante los noventa, no obstante, advierte que esos

13 *En el mismo sentido, el enfoque de los rendimientos crecientes a escala otorga un papel central a las economías de aglomeración en el desarrollo del patrón regional de crecimiento, pero abandonando el supuesto de que dichas economías son externas a la firma, con lo cual se deja de lado el contexto de competencia perfecta.*

niveles de productividad en las regiones de mayor desarrollo industrial siguen siendo bajos, porque el proceso de aglomeración en países periféricos es diferente al ocurrido en los centros: al ser importadores y no creadores de tecnología, se limitan las posibles externalidades tecnológicas.

Sintetizando los planteamientos anteriores, y siguiendo a Tamayo (2000), los mismos se pueden agrupar en dos enfoques básicos, de demanda y oferta (figura 1). El primero atribuye las diferencias interregionales en el nivel y dinamismo de la actividad económica a diferencias en la demanda de trabajo (es decir, la inversión); por tal razón, en general su objetivo de política es redireccionar esa demanda hacia las regiones más deprimidas, lo que equivale a promover una relocalización de la actividad económica.

Por su parte, el enfoque de oferta atribuye los desequilibrios interregionales a diferencias en la productividad de los factores, por lo que el objetivo de política está relacionado con la promoción de la eficiencia general de esos factores productivos, recurriendo para ello a la eliminación de restricciones a su movilidad y los estímulos a la innovación y el emprendimiento.

En el ámbito de la discusión sobre las bondades de la intervención gubernamental, cabe señalar que la promoción del mercado en la asignación de recursos a través de políticas generales y el cuestionamiento a una política de crecimiento sectorial regional, responden claramente al supuesto de que en el largo plazo las diferencias entre regiones en el rendimiento de los factores productivos se reducirán progresivamente hasta desaparecer. Como se señaló, este supuesto implica que si la asignación de recursos productivos se debe dejar al libre juego de las fuerzas del mercado, el resultado será la reducción progresiva de los desequilibrios interregionales: una tendencia convergente de las tasas de crecimiento de las diferentes regiones (Tamayo, 2000 y Moncayo, 2002).

En términos territoriales, esto se reflejaría en un proceso de desconcentración de la actividad productiva hacia regiones de desarrollo intermedio y rezagadas. Bajo este enfoque, vinculado con la teoría neoclásica del crecimiento regional, la intervención gubernamental en la asignación interregional de recursos no se considera necesaria.

De igual manera, y aunque desde una perspectiva diferente, el enfoque que enfatiza la administración de la demanda termina desestimando la importancia de la política de crecimiento sectorial regional. En él se asume que la única acción colectiva realmente importante para las empresas consiste en reasignar la demanda de trabajo hacia regiones donde se percibe que ésta es deficiente¹⁴; y que dicha acción sólo puede venir del nivel nacional de gobierno, dado que para este enfoque el crecimiento de una región es el resultado del lugar que ocupa en un sistema de naturaleza jerarquizada y de relaciones asimétricas, definidas por el comportamiento determinístico de flujos y fuerzas que le son externas (Moncayo, 2002).

Contrario a lo anterior, el enfoque de desarrollo regional identificado como “iniciativas locales de desarrollo”, que según Tamayo (2000) se difunde en los noventa en América Latina como una derivación de experiencias exitosas en regiones periféricas de Europa Occidental y, por tanto, no posee un fundamento teórico claro, enfatiza las ventajas que para las economías regionales representa el actuar colectivamente en busca de una mayor competitividad e integración al proceso de desarrollo nacional, y ve en esa acción una fuente de externalidades positivas.

A pesar de los difusos fundamentos teóricos de las políticas propuestas en este enfoque, el análisis de las mismas permite contrastarlo, particularmente, con el *laissez-faire* neoclásico.

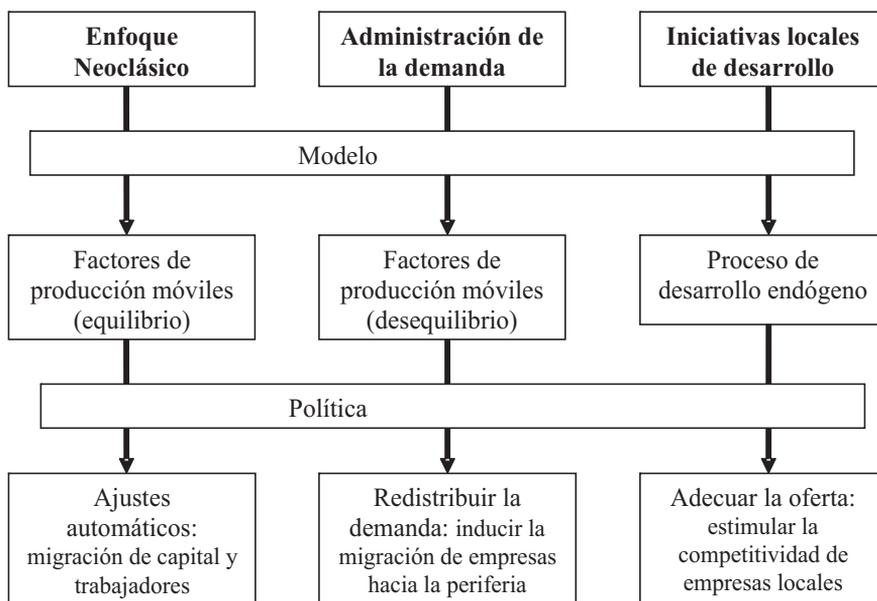
14 Esto mediante la aplicación de instrumentos como un esquema regionalmente diferenciado de incentivos públicos directos e indirectos.

En general, en esta perspectiva se reconoce que los ajustes del mercado son mucho menos que perfectos, por lo que considera fundamental instrumentar acciones dirigidas a fomentar la competitividad de las industrias, especialmente PYME, a través de un esquema de apoyos para facilitar la formación de agrupamientos empresariales y cadenas productivas en entornos regionales, con un perfil especializado.

La estrategia consiste fundamentalmente en estimular la convergencia de agentes relevantes tales como grandes empresas, universidades, centros de investigación e instituciones de apoyo gubernamentales y semi-gubernamentales, en torno al objetivo de fomentar la competitividad e integración de las organizaciones al desarrollo nacional. El éxito de dichos agrupamientos se atribuye, en general, a las prácticas de cooperación interempresarial e inter-institucional, que se han logrado desarrollar en entornos regionales. A su vez, lo fundamental en la propuesta es la promoción de la movilización de factores endógenos, más que el movimiento interregional de recursos productivos.

Además de ese reconocimiento desde la teoría de la capacidad de acción de la política pública, con origen en el ámbito regional, una decisión política que ha fortalecido en las regiones colombianas la capacidad institucional para emprender iniciativas locales, ha sido el proceso de descentralización de las decisiones sobre la asignación del gasto público hacia los gobiernos departamentales y municipales; sin embargo, como advierte González (2004), en Colombia esa descentralización ha girado más en torno a los aspectos fiscales, dejando de lado otras dimensiones del proceso, como la espacial.

Figura 1. Modelos de política regional



Fuente: Con base en Tamayo (2000).

Según la definición del Departamento Nacional de Planeación – DNP-, la descentralización espacial consiste en “... la transferencia de recursos e instrumentos a las regiones para promover la actividad económica e industrial en forma tal que se reduzca o limite la concentración a favor de unos pocos centros urbanos de gran tamaño” (DNP, 2002, 15). Pero en Colombia el sesgo fiscal de esa descentralización no ha servido a la disminución en la concentración regional de la industria y la producción, y una diversificación geográfica del proceso económico del país. Así, en los noventa la concentración industrial persistió y dicha actividad no se trasladó desde las regiones de mayor desarrollo hacia aquellas rezagadas, a pesar de presentar muchas de estas claras ventajas de localización por su facilidad de acceso a los mercados externos (Loteró, 2005).

Política industrial y de desarrollo, el caso de Risaralda

A partir del marco conceptual anterior, en lo que sigue se hace una revisión de los objetivos e instrumentos de la política

industrial y de desarrollo en las instancias de gobierno local. El ejercicio se centra en el análisis de las acciones propuestas a partir del establecimiento de la elección popular de alcaldes y gobernadores, principalmente aquellas contenidas en los planes de desarrollo de la alcaldía de Pereira y la gobernación de Risaralda.

Vista en su conjunto, la política pública en el departamento de Risaralda no ha tenido un comportamiento sistemático, con lo cual podría calificarse como una actuación pública más cercana a la idea de política de gobierno, que política de Estado. Al respecto, y atendiendo a la categorización de los planes de desarrollo departamentales de la época reciente (tabla 2), se observa una falta de continuidad en los propósitos y las estrategias globales de desarrollo.

“Risaralda una empresa con futuro”, se constituyó en el plan de acción del primer gobierno popular del Departamento de Risaralda y fue concebido a partir de un ejercicio de planeación estratégica situacional. La propuesta de desarrollo contenida en el documento partió de reconocer el nuevo contexto de apertura en que se enmarcaba la economía del departamento, al considerar que la dinámica del territorio debía estar articulada al proceso planetario que imponía dicho modelo de apertura (Gobernación de Risaralda, 1992).

Aunque en el gobierno departamental existía clara conciencia sobre la necesidad de una política de desarrollo integral que posicionara a Risaralda como un territorio con identidad propia, dejando de ser un espacio en disputa por otros centros de la economía nacional, y potenciara las ventajas de su posición geopolítica y sus condiciones agrícolas, industriales, turísticas y ambientales¹⁵, en lo que tiene que ver con los lineamientos de política de desarrollo económico se definieron

15 *Discurso del gobernador de Risaralda, Roberto Gálvez Montealegre, en el acto de instalación y lanzamiento del foro permanente para el desarrollo (Mesa y Victoria, 1994).*

aspectos muy generales como directrices para la asignación de recursos de inversión, los cuales se resumen en:

- El apoyo a proyectos productivos con gran capacidad de generación de empleo.
- El apoyo a la comercialización de los productos Risaraldenses en el resto del país y el exterior.
- El estímulo a las diferentes formas asociativas de productores.

Sin embargo, al plan “Risaralda una empresa con futuro” le fue incorporado como anexo especial, mediante la ordenanza 019 de 1993, el documento “Proyectos para hacer de Risaralda un departamento tecnológico” y se estableció una destinación de mínimo el 5% del presupuesto de inversión durante los cinco (5) años siguientes para la financiación de dichos proyectos.

En el documento se concibió la ejecución de 11 proyectos¹⁶ orientados a desarrollar y consolidar la capacidad científica y tecnología del departamento, como parte de una estrategia para romper con el tradicional monocultivo del café y sentar las bases para el crecimiento económico, la inserción de los productores locales en los mercados externos y mejorar las condiciones de bienestar de la población Risaraldense (Vega, 1994).

De manera específica, la industria local se vio beneficiada por esta decisión política al iniciarse la conformación de una red de apoyo que daba respuesta a sus requerimientos en lo que a innovación tecnológica se refiere. Entre los proyectos que sirvieron a la construcción de esa red se cuentan: el Centro colombo-canadiense de transferencia de tecnología en instrumentación y control de procesos industriales, el Centro de desarrollo productivo para la industria de las confecciones, el Centro de capacitación y desarrollo tecnológico para la industria papelera y la incubadora de empresas.

¹⁶ *Incubadora de empresas, centros de desarrollo tecnológico, centros de desarrollo productivo y centros de investigación.*

Sin embargo, y coherente con el planteamiento inicial, la propuesta anterior constituyó más una política de gobierno que como tal no tuvo la continuidad necesaria; al punto que esos esfuerzos iniciales se han ido diluyendo, siendo el Centro colombo-canadiense de transferencia de tecnología el único proyecto que se conserva en la actualidad, bajo el nombre de CENPAPEL.

El plan de desarrollo posterior, “El desarrollo al servicio de la gente”, tuvo como estrategia central la construcción de infraestructura en los municipios del departamento, buscando crear las condiciones para que éstos desarrollaran sus potencialidades productivas en dirección a una mayor productividad y competitividad, una mayor diversificación productiva y una más activa generación de empleo. Las líneas de política de desarrollo económico regional contenidas en el programa de apoyo a la competitividad se sintetizan en:

La consolidación de un sistema de información económica: Recolección, procesamiento, análisis y manejo de información para la toma de decisiones.

El desarrollo de un sistema de capacitación para el trabajo: formación de capital humano y social, reconversión profesional.

El apoyo al sistema de ciencia y tecnología: coordinación entre los centros de desarrollo tecnológico y productivo existentes y las universidades, además de fortalecimiento financiero.

Cabe anotar que a esta última línea de política se le asignó el 2.5% de los recursos del plan plurianual de inversión destinados al programa de apoyo a la competitividad, en tanto para el desarrollo de infraestructura se asignó un 56% de dichos recursos (Gobernación de Risaralda, 1995).

“Es tiempo de sembrar” concentró sus programas en una estrategia básica: la de educar al Risaraldense, quien se concebía como sujeto del desarrollo. Ese propósito central fue

complementado con dos preocupaciones relacionadas con la dimensión ambiental y el desarrollo de la ciencia y la tecnología. Los lineamientos de política de desarrollo económico regional contenidos en este plan se sintetizan en los siguientes programas:

- Apoyo a la invención y la innovación para el desarrollo del conocimiento, a través de estímulos a la excelencia profesional y el impulso a la investigación y la organización para el mejoramiento productivo.
- Fomento al desarrollo de la capacidad gerencial, para el desarrollo y la productividad.
- Fortalecimiento institucional, para el desarrollo productivo.
- Estímulo a la formación de espíritu empresarial.
- Investigación y desarrollo tecnológico: desarrollo y mejoramiento de los procesos productivos, apoyo a la creación de una incubadora de empresas, articulación de centros de desarrollo tecnológico y centros de desarrollo productivo.
- Sistemas de información para la administración y la competitividad.

Tabla 2. Risaralda, características de sus planes de desarrollo.

Gobernador	Plan de desarrollo	Factores de desarrollo	Estilo de liderazgo	Logros
Roberto Gálvez Montealegre (1992-1994)	Risaralda una empresa con futuro	- Análisis y procesamiento de problemas. - Calidad total	- Construcción colectiva de desarrollo. - Mejoramiento continuo	- Formación masa crítica institucional - Sistema de apoyo a la C y T
Diego Patiño Amariles (1995-1997)	El desarrollo al servicio de la gente	Construcción de infraestructura de apoyo	Centralizador	Infraestructura física.
Carlos Arturo López (1998-2000)	Es tiempo de sembrar	- La educación como estructurante del desarrollo. - Ciencia y tecnología. - Medio ambiente	Direccionamiento estratégico.	- Visión de futuro "Risaralda 2017" - Cadenas productivas

Elsa Gladis Cifuentes (2001-2003)	Risaralda: Desarrollo con rostro humano y social en igualdad de oportunidades.	Equidad de género Desarrollo Humano Derechos humanos	Delegación concéntrica	Presupuesto participativo
Carlos Alberto Botero (2004-2007)	Revolución pública con resultados.	Desarrollo endógeno: causas internas.	Centralizador	Impacto en indicadores de nutrición, empleo, seguridad y cultura ciudadana
Víctor Manuel Tamayo (2008-2011)	Risaralda, sentimiento de todos	Inclusión social Productividad Desarrollo sostenible Buen gobierno	Co-gobierno con los actores sociales (enunciado)	No aplica

Fuente: Elaboración propia

Sin embargo, aunque ello no estuvo inicialmente considerado en el plan, en el ámbito de la política de desarrollo regional, la estrategia central de la administración departamental del período 1998-2000 fue la promoción de las cadenas productivas.

Frente a la situación de crisis económica de finales de los noventa, agravada a nivel local por el impacto económico y social del terremoto de 1999, el tema de cadenas productivas se convirtió en el centro de la estrategia para la reactivación económica y social de Risaralda; a ellas se las concibió como una etapa previa para la posterior conformación de clusters regionales acorde con las tendencias económicas nacionales e internacionales y la potenciación de la modernización del aparato productivo local.

En su momento se definieron 17 cadenas productivas agrupadas en tres temas: cuatro (4) en proyectos de interés nacional, ocho (8) en proyectos de interés regional y cinco (5) en proyectos de interés local. A nivel de industria manufacturera las ramas implicadas en dichas cadenas fueron: alimentos, madera y muebles, confecciones, eléctrica y

electrónica, cuero y calzado, metalmecánica (Gobernación de Risaralda, 1999).

Aunque el tema de cadenas productivas fue considerado en el plan de desarrollo de la siguiente administración¹⁷, los avances que se habían observado en la conformación de las mismas en el período previo comenzaron a diluirse, con lo cual el tema de la asociatividad para la productividad y la competitividad sigue siendo precario en el departamento.

El plan de desarrollo departamental “Revolución pública con resultados” se propuso romper con la direccionalidad impuesta por el modelo tradicional urbano- industrial- centralista, donde los intereses han estado centrados en la conurbación y en la industria “pesada” como única alternativa de crecimiento. Por ello se anunció en su momento que el plan estaba fundado en la nueva perspectiva del desarrollo endógeno que destaca las “causas internas” (Gobernación de Risaralda, 2004).

Ese plan consideró, en su programa de fomento empresarial, el apoyo a la creación, fortalecimiento y consolidación de las micros, pequeñas y medianas empresas, sin definir las áreas prioritarias; esto porque el plan no estableció con claridad cuáles eran las “causas internas” del desarrollo departamental ni la estrategia para la definición de las mismas. De igual manera, se incluyó como subprograma la promoción del sistema regional de innovación, orientado a apoyar las ideas empresariales de base tecnológica, los procesos tecnológicos que apoyaran los sectores productivos y la red departamental de normalización, certificación y metrología.

Por su parte, el actual plan de desarrollo departamental “Risaralda, sentimiento de todos”, parte del convencimiento

17 La línea de política “cadenas productivas para la competitividad” consideró: el fortalecimiento y consolidación de las mismas, consolidación del sistema regional de información, formación del talento humano, fortalecimiento del sistema regional de ciencia y tecnología y promoción del parque tecnológico (Gobernación, 2001).

de que la competitividad exige un entorno propicio para el desenvolvimiento de la actividad empresarial, caracterizado por una estabilidad macroeconómica, instituciones adecuadas, estabilidad en las reglas de juego, infraestructura de apoyo y talento humano. En ese sentido los programas que conforman la línea estratégica “Productividad y competitividad” están encaminados, entre otras, a (Gobernación de Risaralda, 2008):

- Favorecer los encadenamientos para la productividad y la competitividad,
- Fortalecer la infraestructura de apoyo.
- Gestionar macroproyectos de interés regional.
- Conformar observatorios sectoriales, para apoyar la gestión empresarial.
- Apoyar el desarrollo de la ciencia y la tecnología, a través de la promoción y la conformación de infraestructura de base para la investigación.
- Fomentar el emprendimiento.
- Ofrecer recursos financieros, con líneas de crédito para las Mipymes.

Teniendo como referencia los enfoques de política regional (figura 1), en el accionar de las diferentes administraciones departamentales han predominado los enfoques de oferta, con presencia amplia de instrumentos orientados a mejorar la productividad y la eficiencia económica general, como la incubación, la promoción de la innovación, la capacitación y la educación; pero también recurriendo en algunos casos a la inversión pública en infraestructura como estrategia central (plan “El desarrollo al servicio de la gente”).

En el período de gobierno departamental 1998 - 2000, la estrategia de oferta estuvo acompañada por un esfuerzo de movilización de factores endógenos, especialmente a través de la promoción de la cooperación interempresarial e interinstitucional implícita en el programa de cadenas productivas, en el cual centró su atención esa administración. En el mismo sentido, el plan “Revolución pública con

resultados” plantea como estrategia básica el desarrollo endógeno, a partir del cual se quieren destacar las “causas internas”; sin embargo, como ya se dijo, se evidenció falta de claridad sobre dichas causas.

El ámbito municipal, si bien sigue siendo cierto que la actuación pública ha tenido más un carácter de política de gobierno que de política de Estado, la política de desarrollo local ha considerado acciones más concretas, especialmente en lo que tiene que ver con el ofrecimiento de incentivos tributarios; lo cual guarda relación con las posibilidades que tienen las entidades territoriales municipales para ofrecer este tipo de estímulos.

El plan de desarrollo de Pereira 1995 – 1997, consideró en su estrategia de fortalecimiento de la actividad empresarial industrial: el ofrecimiento de facilidades y estímulos tributarios, con especial énfasis en los proyectos que se ubicaran en las zonas industriales, la agilización de trámites y la mejora en los servicios públicos para las empresas. De igual manera, el plan de desarrollo 2001-2003 planteó como estrategia la oferta de estímulos tributarios a los proyectos productivos; así mismo el plan de desarrollo 2004 – 2007, “Trabajando unidos con la gente y para la gente”, consideró en su programa “Paga invertir en Pereira” la reducción de trámites para la creación de empresas (Alcaldía de Pereira, 1995, 2001, 2004).

De manera consistente con la estrategia departamental de apoyo a las cadenas productivas, el plan de desarrollo de Pereira 1998-2000 definió como elemento central para el desarrollo productivo la identificación de cadenas productivas con miras a apoyar su consolidación a través de: el fortalecimiento de la zona industrial, incluyendo la creación de una zona franca y un parque tecnológico, la formación de recursos humanos para la adaptación y adopción de paquetes tecnológicos y la promoción de la investigación, la innovación y el desarrollo.

En el actual plan de desarrollo municipal, “Pereira región de oportunidades”, se plantean como políticas de desarrollo económico local la creación y fortalecimiento de mecanismos para la incorporación de la capacidad de innovación (incubadora de empresas, parque soft, grupos de investigación, emprendimiento) y la utilización de la capacidad de mercadeo de la ciudad para la búsqueda de mercados locales e internacionales. A su vez, la línea estratégica “Pereira emprendedora y competitiva” considera la ejecución de proyectos enfocados a (Alcaldía de Pereira, 2008):

- El desarrollo de infraestructura de apoyo.
- El apoyo a la ciencia y la tecnología.
- El fortalecimiento de instituciones que generen confianza.
- El impulso al sistema financiero y el mercado de capitales.

De lo anterior, es claro que hasta hoy las intervenciones gubernamentales a nivel municipal han estado centradas en un enfoque de demanda que privilegia los estímulos directos e indirectos a los inversionistas privados, como estrategia para lograr la reorientación de la demanda de trabajo hacia la entidad territorial metropolitana.

Sin embargo, el actual plan de desarrollo para el municipio de Pereira plantea una política de desarrollo local centrada en el ofrecimiento de condiciones favorables al desempeño eficiente de las actividades productivas, lo cual se complementa con la tarea de apoyar a los empresarios en la búsqueda de nuevos mercados.

COMENTARIO FINAL

El desarrollo territorial está impactado por la política pública que tiene origen en las instancias locales, y que se manifiesta principalmente a través de proyectos y programas contenidos en los planes de desarrollo departamental y municipal. La importancia de esa política económica regional se justifica por razones éticas (relacionadas con la reducción de las

disparidades regionales), de legitimidad del Estado (un grupo social con una fuerte identidad, que se sienta en desventaja, tenderá a percibir como ilegítimo el orden establecido), y de eficiencia económica, dada la posible subutilización de recursos (Meisel y Romero, 2007).

A partir del estudio de los planes de desarrollo, en Risaralda esa política de desarrollo regional y local ha enfatizado en el uso de instrumentos orientados a mejorar la productividad y la eficiencia económica general y, a nivel municipal, de estímulos directos e indirectos a los inversionistas privados. A futuro se considera fundamental avanzar en acciones dirigidas a fomentar la competitividad de los sectores económicos, especialmente PYME, a través de un esquema de apoyos para facilitar la formación de agrupamientos empresariales y cadenas productivas.

Resulta prioritario un enfoque sistémico que favorezca en forma creciente las articulaciones hacia atrás y hacia delante, de la industria y los servicios con los sectores de recursos naturales; que considere el estímulo a la convergencia de agentes relevantes tales como grandes empresas, universidades, centros de investigación, e instituciones de apoyo gubernamentales y semi-gubernamentales, en torno al objetivo de fomentar la competitividad e integración de las organizaciones al desarrollo nacional; y favorezca la movilización de factores endógenos, más que el movimiento interregional de recursos productivos.

En relación con ello, se ve la necesidad de avanzar en la recuperación y fortalecimiento del Sistema Regional de Innovación, asumiéndolo de manera progresiva como un proceso interactivo de producción y difusión de tecnología y de aprendizaje colectivo; lo cual exige a su vez apoyarlo en una estrategia de conformación de redes y sinergias entre el sector productivo, las universidades, los centros de investigación y la administración pública.

BIBLIOGRAFÍA

Alcaldía de Pereira (1998). Plan de desarrollo 1998 – 2000, “Pereira razón de nuestro liderazgo”. Pereira: Editorial alcaldía

Alcaldía de Pereira (2001). Plan de desarrollo 2001 – 2003. “Pereira, Misión de todos”. Pereira: Editorial alcaldía.

Alcaldía de Pereira (2004). Plan de desarrollo “Trabajando unidos por la gente”. Pereira: Editorial alcaldía.

Alcaldía de Pereira (2008). Plan de desarrollo 2008 – 2011 “Pereira, región de oportunidades”, documento para revisión y aprobación del concejo municipal. En: www.pereira.gov.co/docs/2008/plandllo/planeacion/pag_web/alcaldia/Informes.htm Fecha de consulta: mayo 15 de 2008.

BIRCHENALL, J. A. y MURCIA, G. E. (1997). Convergencia regional, una revisión del caso colombiano. Desarrollo y Sociedad, No 40. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación –DNP- (2002). Marco conceptual y resultado de progreso municipal, en la evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década, volumen 1, Dirección de desarrollo territorial. Bogotá.

Gobernación de Risaralda (1992). Risaralda empresa con futuro, plan de gobierno 1992 – 1994. Pereira: Fondo editorial, gobernación de Risaralda

Gobernación de Risaralda (1995). El desarrollo al servicio de la gente, plan de de desarrollo de Risaralda 1995 – 1997. Pereira: Fondo editorial, gobernación de Risaralda

Gobernación de Risaralda (1998). Es tiempo de sembrar, plan de de desarrollo de Risaralda 1998 – 2000. Pereira. Fondo editorial, gobernación de Risaralda.

Gobernación de Risaralda (1999). Cadenas productivas y clusters. Policopiado. Pereira.

Gobernación de Risaralda (2001). Risaralda: desarrollo con rostro humano y social en igualdad de oportunidades, plan de desarrollo 2001 – 2003. Pereira: Fondo editorial, gobernación de Risaralda.

Gobernación de Risaralda (2004). Risaralda: gobernación con resultados, plan de desarrollo 2004 - 2007. Pereira: Fondo editorial, gobernación de Risaralda.

Gobernación de Risaralda (2008). Risaralda, sentimiento de todos. Plan de desarrollo 2008-2011, documento para la revisión y aprobación de la asamblea departamental. En: www.risaralda.gov.co/newweb/home/index.php?id_seccion=13. Fecha de consulta: mayo 13 de 2008.

GONZÁLEZ, Jorge Iván (2004). Transferencias y equidad: hacia la descentralización espacial. En: Alejandro Becker et. al. (compiladores). Desarrollo de las regiones y autonomía territorial. Bogotá: GTZ – Fescol

HINCAPIÉ, Ana Lucía, et. al. (1999). El proceso de descentralización y la dinámica regional en Colombia. Medellín: Ediciones CIDE

KRUGMAN, P. (1997). Desarrollo, geografía y teoría económica. Barcelona: Antoni Bosch editor

LOTERO, Jorge (2005). Ajustes productivos y espaciales de la industria colombiana en el marco de la apertura comercial: una aproximación desde la geografía económica. Lecturas de Economía, No 62. Medellín.

MEISEL, Adolfo y ROMERO, Julio (2007). Igualdad de oportunidades para las regiones. Documentos de trabajo sobre economía regional, Banco de la República, No 83. Cartagena.

MESA, Bernardo y VICTORIA, Carlos Alfonso (1994). La construcción colectiva del desarrollo posible. Colección Ventana al nuevo milenio. Pereira: Fondo editorial, gobernación de Risaralda.

MONCAYO, E. (2002a). Marco conceptual y metodológico para el diseño de una nueva generación de políticas de desarrollo regional en Colombia. Archivos de Economía, No 200.

MONCAYO, E (2002b). Nuevas teorías y enfoques conceptuales sobre desarrollo regional. Archivos de Economía, No 194.

ROCHA, Ricardo y VIVAS, Alejandro (1998). Crecimiento regional en Colombia: ¿persiste la desigualdad? Revista de economía del Rosario, volumen 1, No 1. Bogotá.

TAMAYO FLORES, Rafael (2000). Las políticas de desarrollo industrial regional y sus nexos teóricos: desconcentración, laissez-faire e iniciativas locales en México. Documento Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), División de Administración Pública, México D.F.

VEGA, Felipe – compilador (1994). Hacia la construcción de una estrategia de desarrollo regional. Colección Ventana al nuevo milenio. Pereira: Fondo editorial, gobernación de Risaralda.