

# Experiencias Argentinas

## en Desarrollo Local y Territorial

Reflexiones, debates y buenas prácticas  
para el impulso de las iniciativas DEL en Colombia

Memorias de la Rúa 2017





### ¿Con qué objetivo?

Contribuir a la consolidación de las economías locales y la construcción de paz en los territorios.



### ¿Qué buscamos?

Fortalecer las dinámicas productivas con alto potencial competitivo, desde un enfoque de sostenibilidad ambiental e inclusión social.

### ¿Cómo lo hacemos?

A través del desarrollo de capacidades y el intercambio de experiencias nacionales e internacionales con productores y actores locales.



# Economías para la Paz



## Un impulso al Desarrollo Económico Local

“Economías para la Paz” es una apuesta conjunta de la Red ADELCO y la APC-Colombia, que con el apoyo de la Agencia para la Renovación del Territorio, busca a partir del intercambio de experiencias significativas en el ámbito local e internacional y el fortalecimiento de capacidades locales, contribuir a la definición de agendas productivas territoriales en café y cacao como un aporte a la formulación de los PDET, donde se promuevan la competitividad estratégica con visión de largo plazo.

## Aliados

**APC-Colombia:** Focaliza y dinamiza la cooperación internacional que recibe Colombia priorizando los territorios que más lo necesitan y 3 áreas temáticas: construcción de paz, desarrollo rural sostenible y conservación y sostenibilidad ambiental. También comparte conocimiento y prácticas que agregan valor con otros países a través de la Cooperación Sur-Sur (CSS) y Triangular (CTr) buscando contribuir al desarrollo sostenible y al posicionamiento de Colombia en el mundo.

**Red ADELCO:** Somos una institución que asocia a las Agencias de Desarrollo Económico Local - ADEL- de Colombia, como alternativa de construcción de país desde el territorio, bajo principios de corresponsabilidad, transparencia, co-liderazgo, compromiso y solidaridad.

Actualmente se encuentran asociadas a la Red Adelco diez Agencias de Desarrollo Local ubicadas en los departamentos de Santander, Boyacá, Cesar, Cauca, Arauca, Nariño, Valle del Cauca, Chocó y Antioquia.

**La Agencia de Renovación del Territorio:** Fue creada para articular los esfuerzos de los distintos sectores que intervienen en el campo colombiano y para servir de gerente y supervisora de los procesos participativos de planeación a nivel veredal, municipal, sub regional y las inversiones que de estos se deriven.

**La Agencia Presidencial de Cooperación  
APC-COLOMBIA:**

**SERGIO LONDOÑO ZUREK**

Director de la Agencia Presidencial de Cooperación APC-Colombia

**FELIPE VALENCIA**

Director Dirección de Oferta de Cooperación

**CARLOS ALBERTO CIFUENTES CRUZ**

Profesional .Especializado

**Red Nacional de Agencias  
de Desarrollo Local de Colombia**

**RED ADELCO:**

**CARLOS ALBERTO CALLEJAS PEREZ**

Director Ejecutivo

**MIGUEL ÁNGEL GÓMEZ**

Subdirector de Alianzas Estratégicas

**MARÍA EUGENIA DELGADO MORENO**

Profesional de Seguimiento y Monitoreo Nivel Sectorial - Territorial

**CARLOS MADRIDEJOS ORNILLA**

Autor

**PATRICIA DÍAZ RIVEROS**

Diseño y Diagramación

Noviembre de 2017

# Agradecimientos

En primer lugar y antes de avanzar con los contenidos técnicos del documento, es necesario realizar un especial agradecimiento a las personas y entidades que hicieron posible la Ruta de Aprendizaje y sin los cuales, no se habrían podido desarrollar visitas, reflexiones y diálogos tan significativos para las iniciativas de Desarrollo Económico Local que se lideran desde las regiones de Colombia. El país enfrenta un momento histórico, con grandes retos para el desarrollo y la construcción de paz a nivel territorial, y desde la RED ADELCO y la Agencia Presidencial de Cooperación de Colombia (APC) se apuesta por el intercambio de conocimiento y por la Cooperación Sur – Sur como unas de las principales estrategias de fortalecimiento en el marco del posconflicto. Es muy importante que los actores locales puedan integrarse en redes más amplias de trabajo, tanto a nivel nacional como regional, que faciliten la transferencia de buenas prácticas y motiven la continua reflexión sobre los enfoques e instrumentos con los que se construye el DEL desde la cotidianeidad y sus diferentes realidades.

Este documento trata de recoger algunos de los factores diferenciales identificados a lo largo de las visitas y compartir las principales reflexiones y debates abordados durante las jornadas. Muchas de estas ideas son aportes de los actores locales, acumulados en sus años de experiencia práctica y ejercicio académico. Por no poder mencionar a todas las personas, dado el gran número y la participación activa de tantos de ellos, dedicamos un especial agradecimiento a las siguientes entidades:

- ↳ Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia - APC
- ↳ Fundación Internacional para el Desarrollo Local – FINDEL
- ↳ Universidad Tecnológica Nacional de Rafaela
- ↳ Municipalidad de Rafaela
- ↳ Instituto PRAXIS
- ↳ Asociación Civil para el Desarrollo y la Innovación Competitiva Agencia Rafaela – ACDICAR
- ↳ Universidad Nacional Villa María
- ↳ Municipalidad de Villa María
- ↳ Agencia para el Desarrollo Económico de la Ciudad de Córdoba – ADEC
- ↳ Red de Agencias de Desarrollo Económico Local de Uruguay – RADEL
- ↳ Salto Emprende

# Índice

1. <b>INTRODUCCIÓN.</b>	pág 7
La experiencia territorial argentina como aprendizaje para las iniciativas de Desarrollo Económico Local en Colombia.	
2. <b>CAPÍTULO 1.</b>	pág 15
Experiencias, alternativas y recomendaciones para la financiación al Desarrollo Económico Local	
3. <b>CAPÍTULO 2.</b>	pág 25
La ciudad de Rafaela. 20 años de apoyo institucional al Desarrollo Económico Local	
4. <b>CAPÍTULO 3.</b>	pág 35
Villa María. La vinculación de la academia en los procesos de desarrollo local y gobernanza territorial del conocimiento	
5. <b>CAPÍTULO 4.</b>	pág 43
Estructura, operación y proyección de ADEC. Insumos para el fortalecimiento organizacional en Colombia	
6. <b>ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES PARA EL CONTEXTO COLOMBIANO</b>	pág 53
• Reflexiones para el diseño de una Política Pública Nacional	pág 54
• Recomendaciones para planificar e impulsar el Desarrollo Territorial	pág 59
• Ideas para el fortalecimiento de las Agencias y las iniciativas DEL	pág 63
• Aportes y reflexiones desde la experiencia Uruguay	pág 67

# Introducción



# La experiencia territorial argentina como aprendizaje para las iniciativas de Desarrollo Económico Local en Colombia

En el marco de la estrategia de cooperación Sur – Sur, liderada a nivel nacional por la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC), la RED ADELCO diseñó y puso en marcha una Ruta de Aprendizaje, en alianza con diferentes entidades y autoridades argentinas, con el objetivo de visitar las experiencias de desarrollo territorial más relevantes del país y ampliar el debate de cómo desde la política pública y la acción local se puede contribuir a la inclusión socioeconómica y la mejora competitiva. Colombia enfrenta un momento histórico y la implementación de los acuerdos de paz representa una ventana de oportunidad para reducir las diferencias sociales históricas entre campo y ciudad, y la disminución de las brechas existentes entre regiones. Las consecuencias del conflicto armado y la falta de presencia institucional en muchos territorios han agudizado las situaciones de exclusión de las regiones periféricas que, a pesar de contar con valiosos potenciales endógenos, no han logrado modernizar y consolidar sus apuestas económicas y por lo tanto, no han sido capaces de promover medios de vida sostenibles entre sus habitantes. Los altos niveles de pobreza y vulnerabilidad, generados por la falta de oportunidades en el entorno rural y por problemas de acceso a los medios de producción, son unas de las causas estructurales del enfrentamiento armado y alimentan el crecimiento de las economías ilícitas y las actividades ilegales. Si éstas desigualdades no son abordadas y mitigadas en el proceso de posconflicto, pueden derivar en nuevas conflictividades y nuevas expresiones de violencia, y por ello el primer punto del acuerdo se centra en la Reforma Rural Integral, es decir, en la transformación del campo como estrategia fundamental para la construcción de una paz estable y duradera. En definitiva, las condiciones económicas de los territorios periféricos, muchas veces invisibilizadas como raíz fundamental de las situaciones de violencia, pasan a ocupar un lugar central en la agenda política y estratégica del país en los próximos años y las iniciativas de Desarrollo Económico Local (DEL) se evidencian como un instrumento de gran practicidad para los procesos de planificación, inversión, mejora competitiva y generación de empleo. La Ruta de Aprendizaje, que contó con la participación de representantes de 10 subregiones del país, incide directamente en cuatro dimensiones estratégicas del desarrollo territorial, de gran importancia en el contexto actual que vive Colombia:





<p><b>Planificación y gobernanza</b></p>	<p>Desde las regiones posconflicto se va a avanzar en la puesta en marcha de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y los acuerdos de sustitución de ilícitos, y en las áreas de influencia de las ADEL se van a estructurar o actualizar los Planes Estratégicos Territoriales. Estos instrumentos tendrán impacto directo en las iniciativas de reactivación económica y/o reconversión productiva y pueden tomar insumos importantes de los ejercicios adelantados desde Argentina y de cómo se proyectaron las economías regionales. De igual manera, más allá del proceso participativo de formulación es necesario plantear un modelo de gobernanza que permita el posicionamiento, la gestión de recursos, el monitoreo y la evaluación a lo largo de su implementación, teniendo en cuenta que son planes de largo alcance y que superan la vigencia de una administración política concreta. Para garantizar su correcta implementación y efectividad es necesario involucrar y generar contrapesos desde el sector privado y la sociedad civil.</p>
<p><b>Fortalecimiento de las cadenas de valor</b></p>	<p>Las regiones deben especializar sus apuestas económicas. Uno de los grandes retos de los próximos años es avanzar en la modernización y tecnificación de las actividades productivas rurales y concentrarse en aquellas que tienen mayor capacidad para la inclusión social y la reducción de las desigualdades. Este trabajo es multinivel pero requiere un papel protagónico de las universidades, los centros de investigación y la empresa privada, quienes tienen gran capacidad para transferir conocimiento y dialogar con los mercados.</p>
<p><b>Competitividad y generación de empleo</b></p>	<p>La competitividad desde una perspectiva sistémica, que no se orienta exclusivamente en el acceso a mercados sino que guarda estrecha relación con la capacidad del territorio para generar empleo de calidad, para crear conocimiento técnico e innovación y para promover modelos económicos sostenibles social, ambiental y culturalmente. El proceso de transformación económica que impulsa Colombia en las regiones periféricas será efectivo en la medida en que consiga crear oportunidades laborales y proyectos de vida dignos para las nuevas generaciones.</p>
<p><b>Articulación intersectorial</b></p>	<p>Un elemento transversal a todas las iniciativas de Desarrollo Local y Territorial es su carácter multi-actor. Este es uno de los principales cuellos de botella, sobre todo en regiones con grandes conflictividades históricas y con dificultades para facilitar la convivencia de diferentes modelos económicos. Implementar de manera práctica una dinámica de diálogo, de búsqueda de consensos y de articulación intersectorial será un elemento fundamental y de la capacidad institucional y organizacional para hacerlo dependerá en gran parte el éxito de las estrategias.</p>

Estos componentes, interrelacionados entre sí, representan la columna vertebral en el diseño de la ruta y son transversales a las diferentes visitas y actividades realizadas. Todas las regiones y experiencias involucradas en el ejercicio han puesto en práctica estos enfoques y muchas de ellas lo han hecho en contextos de crisis, de transformación económica, por lo que suponen un referente cercano y útil para el contexto nacional que vive Colombia. Las Agencias de Desarrollo Económico Local (ADEL) trabajan desde hace más de diez años en la promoción de estos modelos de planificación, gobernanza e intervención que, aunque importados inicialmente desde Europa, se han ido adaptando a los contextos



y la dinámicas propias, avanzando hacia una “tropicalización” o “colombianización” de las estrategias. Aunque los avances en este sentido son sustanciales es necesario dar mayor profundidad al debate, mayor especificidad a los arreglos institucionales y más precisión a los ajustes metodológicos. Por eso la Ruta de Aprendizaje no se concibe como una iniciativa para la réplica de las experiencias sino como un espacio de diálogo Sur – Sur, donde por un lado se identifiquen buenas prácticas, y por otro, se motive la reflexión crítica desde la experiencia propia. Podemos decir que la Ruta, complementaria a la experiencia de Honduras y El Salvador del pasado año, da la oportunidad de hacer un alto en el camino, una parada para la reflexión, que permita intercambiar impresiones y propuestas entre las ADEL y unificar criterios metodológicos y estratégicos para los años venideros. En ese sentido, los aprendizajes contribuirán directamente a la estructuración de nuevos proyectos y programas, a la dinamización de los procesos territoriales ya existentes y a la definición de roles y proyecciones al interior de las Agencias. Podemos destacar algunos elementos clave, que vertebrarán el debate y las conclusiones durante los siguientes capítulos y que fueron abordados de manera directa en los diferentes foros y visitas de campo:

Instrumentos y estrategias para la financiación de Desarrollo Económico Local

Modelos de gobernanza territorial y articulación interinstitucional en torno al DEL

Políticas públicas, nacionales y territoriales, para la promoción del Desarrollo Económico Local

Alianzas público-privadas, desarrollo empresarial y apoyo al emprendimiento

Vinculación de la academia a los procesos DEL. Gobernanza territorial del Conocimiento

Modelos de agenciamiento y promoción del DEL desde el ámbito regional

Sistemas locales de información y análisis, y planificación del desarrollo territorial



Los espacios de diálogo y encuentro que se plantean a lo largo de la ruta serán fundamentales para conceptualizar, estructurar y profundizar las iniciativas socioeconómicas que se adelantan desde las Agencias y los modelos de financiamiento y gobernanza territorial que éstas plantean. Para ello se combinarán espacios de formación y conversación (a través de foros, talleres y paneles) y visitas prácticas en campo que permitan el reconocimiento de las iniciativas de desarrollo y la interlocución directa con los actores locales protagonistas. Los participantes de la Ruta, integrantes de las diez ADEL y la RED ADELCO, podrán incorporar parte de estos aprendizajes y recomendaciones en sus iniciativas locales así como en sus proyecciones institucionales y sus apuestas de sostenibilidad, gestión e incidencia. El presente documento trata de recoger, de manera sintética y esquemática, los contenidos abordados durante la semana de trabajo y poner a disposición de otros actores vinculados al Desarrollo Económico Local las conclusiones y aprendizajes más relevantes. Este producto final de la Ruta se complementa con los Planes de Innovación realizados por cada uno de los participantes y que servirán como herramienta para aplicar algunas de las buenas prácticas o de las ideas que surjan durante el intercambio de conocimiento. Podemos decir que la Ruta de Aprendizaje será efectiva si consigue incidir desde la práctica en las dinámicas regionales por lo que se plantea un triple ejercicio para los actores: elaboración de un cuaderno de campo en cada una de las jornadas, sistematización de un plan de acción acorde a su realidad organizacional y territorial, y capitalización de los aprendizajes a través de la implementación de actividades de reflexión o réplica en los meses siguientes. En términos generales se esperan los siguientes resultados:

- Generar diálogos y conocimientos estratégicos en torno al Desarrollo Económico Local y Territorial, mejorando los procesos de planificación, articulación e incidencia que se plantean desde las Agencias colombianas y enriqueciendo impulso transformador que se está desarrollando a nivel nacional.
- Enriquecer la proyección estratégica de las Agencias e incorporar buenas prácticas de gestión y financiación que permitan estructurar y ajustar sus Planes Estratégicos Territoriales, sus modelos de relacionamiento en territorio y sus apuestas de sostenibilidad, sea a través de la articulación con el sector público, la alianza con la empresa privada o la puesta en marcha de líneas propias de negocio o prestación de servicios.
- Fomentar nuevos conocimientos para la gobernanza territorial y la articulación intersectorial.
- Fortalecer las próximas apuestas de inclusión socioeconómica, mejora competitiva y generación de empleo que se adelanten desde sus regiones y facilitar insumos para la inversión estratégica y el impulso de las cadenas de valor y los potenciales endógenos de sus territorios.
- Acercar experiencias relevantes de trabajo con la academia y los centros de formación, y promover la incorporación de procesos de innovación, investigación y formación superior en las áreas de influencia de las Agencias, como estrategia para el fortalecimiento de las apuestas económicas territoriales y la promoción de nuevos liderazgos entre los actores locales.
- Enriquecer el debate que se mantiene actualmente sobre el Desarrollo Económico Local y su importancia en el proceso de posconflicto, principalmente en el marco de las estrategias de



reactivación económica y Reforma Rural Integral. De igual manera, ampliar el concepto de competitividad estratégica territorial y fomentar el rol de las ADEL como actores clave para la generación de empleo, el acceso a mercados y la planificación regional.

La agenda de trabajo planteada orienta el diálogo y las visitas a dichos resultados, para ello se realizó un cuidadoso proceso de identificación de buenas prácticas. La RED ADELCO, participante en los foros latinoamericanos y mundiales en años anteriores, ya había tenido oportunidad de conocer algunas de las experiencias territoriales argentinas, las cuales fueron categorizadas por líneas temáticas y retroalimentadas con otros actores institucionales y académicos. A modo de resumen, y como introducción a la estructura metodológica de la Ruta y a los contenidos de los próximos capítulos, la siguiente tabla recoge la agenda y el recorrido planteados:

<p><b><i>Fundación Internacional para el Desarrollo Local, FINDEL ( Ciudad de Buenos Aires)</i></b>  <b><i>Seminario “Instrumentos de financiación al Desarrollo Económico Local”</i></b></p>
<p>Durante dos jornadas de trabajo, y con la participación de las entidades vinculadas a FINDEL y de diferentes experiencias territoriales de Argentina y Uruguay, el objetivo del seminario es conocer cómo han sido las diferentes alternativas y vías de financiamiento al Desarrollo Local en ambos países y cómo se han materializado las relaciones con las entidades públicas, las empresas privadas y los actores locales para dar impulso y continuidad a las estrategias DEL. Durante el conversatorio estarán presentes diferentes integrantes de las Agencias y entidades protagonistas, llegadas desde las regiones, así como personas vinculadas a la academia y a los procesos de desarrollo territorial. El evento no se centra en la reflexión teórica sino en la socialización de las experiencias y el debate en torno a las limitaciones, oportunidades y recomendaciones. La sostenibilidad financiera de las Agencias es uno de los factores de mayor riesgo en el medio y largo plazo, por lo que el ejercicio representa una oportunidad para los gerentes de las ADEL de entender que más allá de la formulación de proyectos existen arreglos institucionales y estrategias alternativas de financiación.</p>
<p><b><i>Asociación Civil para el Desarrollo y la Innovación Competitiva, ACDICAR (Ciudad de Rafaela, Santa Fe)</i></b>  <b><i>Jornada “Rafaela, 20 años de apoyo institucional al Desarrollo Económico Local”</i></b></p>
<p>La agencia, conformada por entidades públicas y sociedad civil, tiene por objetivo establecer un espacio institucional de concertación público-privada que impulse el crecimiento de la región, fortaleciendo la productividad y competitividad de las empresas, en especial de las pymes y del sector público. La ciudad de Rafaela es un caso de referencia a nivel internacional y un ejemplo de cómo, con los actores locales y bajo una mirada territorial, es posible construir modelos propios de desarrollo. Son más de dos décadas de trabajo en torno al DEL, con la participación activa de la institucionalidad, la academia y el sector privado, y tanto la agencia como los funcionarios y líderes locales cuentan con grandes aprendizajes sobre cómo articularse, planificar y trabajar a nivel intersectorial.</p>
<p><b><i>Municipalidad y Universidad Nacional de Villa María (Ciudad de Villa María, Córdoba)</i></b>  <b><i>Jornada “La vinculación de la academia en los procesos de desarrollo local, la gobernanza territorial del conocimiento y las experiencias de desarrollo sostenible”</i></b></p>
<p>La ciudad de Villa María, nacida en torno a la industria férrea y al transporte de mercancía, sufrió muy significativamente los impactos de las crisis argentinas y del proceso de desindustrialización, y desarrolló desde el ámbito regional toda una estrategia integral para la reactivación económica, el desarrollo empresarial y la integración social de los sectores más vulnerables.</p>





En esta jornada nos centramos en la importancia de la academia en todo este proceso y cómo a través de la formación técnica y superior y la generación y transferencia de conocimiento es posible impactar de manera directa en la mejora competitiva y en el desarrollo territorial. Para ello se establece un diálogo entre diferentes alcaldes de la región, el rector y los cuerpos directivos de la universidad, y se realizan visitas al parque industrial y las iniciativas de educación tecnológica. La educación es un pilar fundamental para el fortalecimiento de las cadenas de valor y para la consolidación de las apuestas económicas y Colombia tiene grandes retos para acercar formación pertinente a las regiones y establecer canales de comunicación entre comunidades y mercados.

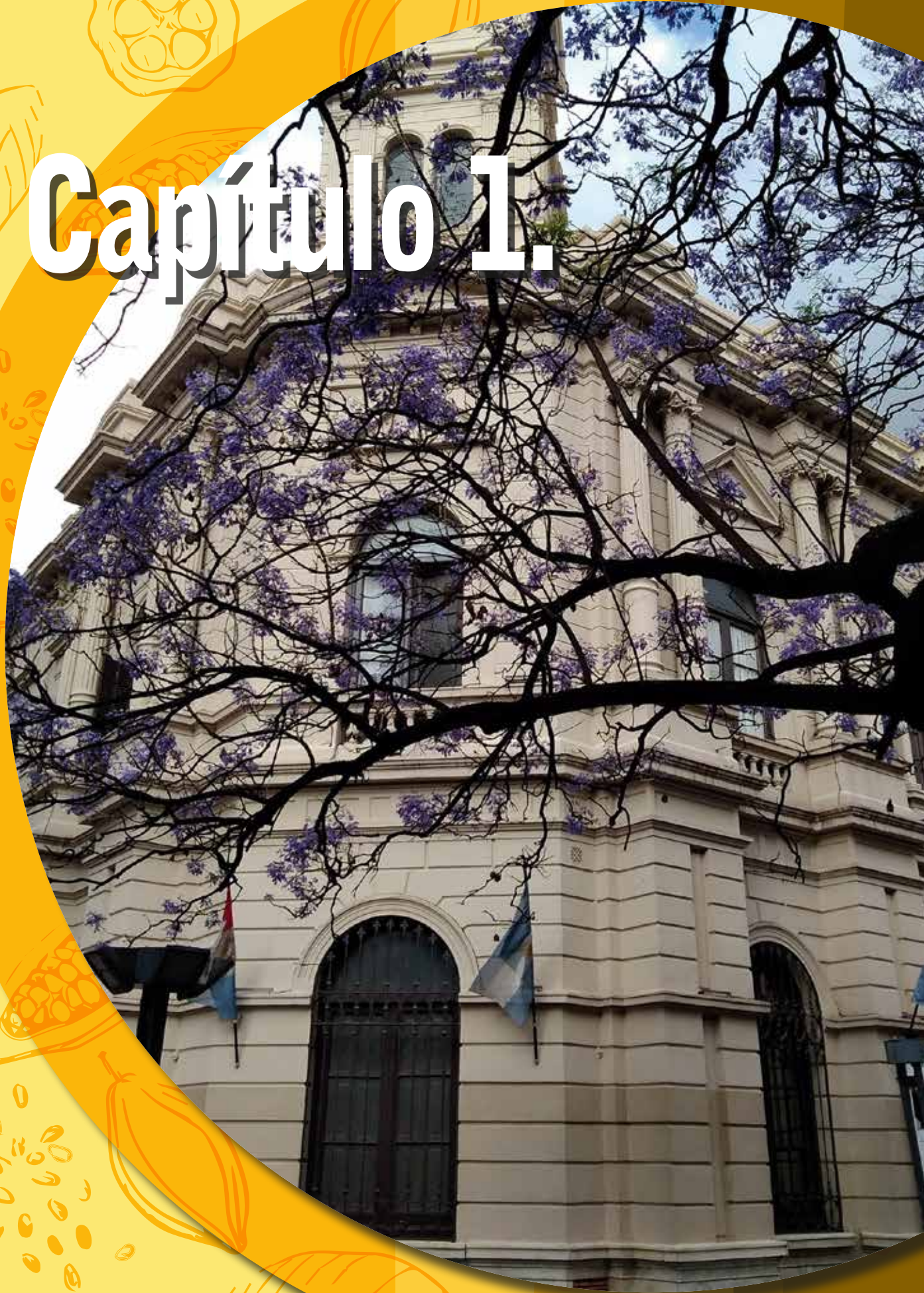
**Agencia de Desarrollo Económico de la Ciudad de Córdoba, ADEC (Ciudad de Córdoba)  
Jornada “20 años de ADEC. Estructura, operación y proyección de la agencia”**

Institución sin fines de lucro que promueve el desarrollo económico y social de la ciudad de Córdoba y su región metropolitana. Este espacio público-privado – que está integrado por 46 entidades entre cámaras empresariales, colegios profesionales, las universidades de la ciudad y la Municipalidad de Córdoba – nació en el año 1997 en el marco del Plan Estratégico de Córdoba. ADEC articula el accionar privado con el del sector público y promueve la reflexión acerca de las políticas para el desarrollo local. Actualmente cuenta con más de 20 años de experiencia y representa una de las agencias de mayor trayectoria y solidez, así como uno de los ejemplos más representativos de articulación público-privada a nivel internacional. A lo largo de las dos jornadas de trabajo se incluyen conversatorios sobre la estructura y el modelo de operación de la entidad y sus socios, las diferentes unidades de intervención que integra y algunos de sus principales estrategias y ejes de intervención

A lo largo de los siguientes capítulos intentaremos recoger algunas de las principales reflexiones que se abordaron a lo largo de la Ruta de Aprendizaje, la cual se concibió como un diálogo tripartito entre las experiencias argentinas, colombianas y uruguayas. No se trata de un documento descriptivo que enumere las actividades puntuales realizadas durante la semana sino de una breve sistematización de conclusiones que aporte algunas ideas al debate académico e institucional. El Desarrollo Económico Local, para consolidarse como una herramienta de gran impacto en los próximos años, requiere de un proceso de diálogo interinstitucional que pueda aportar ideas concretas y buenas prácticas a las estrategias de posicionamiento político, diseño de reglas de juego y fomento de arreglos territoriales. Este documento es una breve aportación a dicho ejercicio.

La Ruta de Aprendizaje se concibe como un proceso de reflexión crítica, formación y fortalecimiento. La visita a Argentina, con una semana de duración, ha abierto una oportunidad clave para dialogar, intercambiar conocimiento y generar alianzas con las experiencias territoriales de mayor alcance en Argentina y Uruguay. Colombia se encuentra en un proceso histórico donde el Desarrollo Económico Local y las estrategias de inclusión socioeconómica y gobernanza territorial que lo rodean van a tener un rol protagónico en la implementación de los acuerdos de paz y el impulso de la Reforma Rural Integral. Tras más de 10 años de desarrollo, las iniciativas DEL, encabezadas en las regiones por las Agencias, se encuentran en un punto de inflexión que exige repensar, afianzar y fortalecer un conjunto de estrategias DEL a la colombiana, adaptado a las realidades económicas y sociales de sus territorios, y con capacidad para responder a los retos regionales que enfrenta el país. En ese sentido, es necesario tener en cuenta los grandes aprendizajes que acumulan las experiencias del cono sur, las cuales han sido capaces de consolidar de manera efectiva algunos modelos de descentralización, financiación y planificación desde el ámbito local y territorial, todo ello con el apoyo de la institucionalidad pública, la academia y las organizaciones de la sociedad civil.

# Capítulo 1.



# Experiencias, alternativas y recomendaciones para la financiación al Desarrollo Económico Local

La Ruta de Aprendizaje inicia su recorrido con dos jornadas de trabajo en Buenos Aires, en alianza con la Fundación Internacional para el Desarrollo Local (FINDEL), con el objetivo de hacer una contextualización general sobre el enfoque territorial en Argentina y un recorrido por diferentes experiencias territoriales, relevantes en términos de financiación y articulación público-privada. Para ello se contó con invitados de diferente naturaleza. Por un lado, relevantes académicos como Daniel Cravacuore (Univ. Quilmes), Sergio Pérez Rozzi (Univ. Tecnológica Nacional), Carlo Ferraro y Adrián Rodríguez-Miranda (Univ. De la República de Uruguay) formaron parte de la reflexión, aportando una mirada crítica constructiva de los procesos. Por otro lado, gerentes y actores locales de diferentes regiones de Argentina nos compartieron de primera mano cuales fueron los factores de éxito y fracaso durante la implementación práctica y dialogaron sobre las posibilidades que existen desde las Agencias colombianas y sus territorios para financiar el DEL de manera sostenible.

En el Desarrollo Económico Local y en los actores vinculados a este, es común tener un discurso y unas reflexiones profundas sobre los temas de gobernanza, planificación económica y mejora competitiva pero es difícil encontrar buenos análisis y aportes sobre instrumentos específicos de financiamiento al DEL. Es decir, existe un extenso discurso teórico de lo que hay que hacer y cómo hacerlo pero muchas dificultades para operativizar e instrumentalizar las estrategias DEL y para financiarlas desde los diferentes niveles (local, regional y nacional) en el medio y largo plazo, sin lo cual no se pueden realizar de manera sostenible. Tener claridad sobre los posibles arreglos o acuerdos para la gestión de recursos y la inversión permitirá no convertir las políticas y estrategias DEL en instrumentos paliativos sino en apuestas territoriales de amplio alcance. El Desarrollo Económico Local no debe promoverse únicamente en los contextos de necesidad o crisis, que es cuando surge generalmente, sino que debe estructurarse y consolidarse cuando las cosas van bien. Ser constantes y regulares en la financiación permitirá crear agencias sólidas, afianzar el compromiso interinstitucional y evaluar de manera específica los impactos y aportes al territorio. A continuación describimos de manera breve cuatro experiencias territoriales, las cuales fueron participantes durante el seminario, y que llevaron a cabo estrategias innovadoras de financiación. Esto no quiere decir que dichos modelos puedan ser replicados de manera estandarizada en Colombia pero demuestran que es posible repensar los esquemas de financiación y ser innovadores en la manera en la que se puede apoyar el DEL, desde la institucionalidad o desde el sector privado.



## El ente intermunicipal Cutral-Co Plaza Huincul. Una experiencia de articulación con la empresa extractiva en la región de Neuquén.

La región, perteneciente a la Patagonia, cuenta con una presencia histórica de la industria petrolera y ha sido su principal fuente de empleo e ingresos. La empresa YPF contaba con una plantilla de 7.000 empleados, y prácticamente creaba ciudades, cuya economía e inversiones dependían en gran medida de la empresa extractiva. La crisis llega con el proceso de reconversión del estado, tras lo cual se despide prácticamente a la totalidad de los trabajadores (más de un 90% aproximadamente), con grandes impactos en las economías familiares que estaban en su gran mayoría relacionadas de manera directa o indirecta con el sector. Tras un proceso de protestas y enfrentamientos se logra alcanzar una serie de acuerdos para la reactivación de la economía local y uno de ellos se centra en delegar la gestión de una de las explotaciones marginales, la de Margullo, a la Agencia Intermunicipal. Esta entidad, constituida bajo la figura jurídica de derecho público, establece un Fondo para la Reconversión Productiva que de ahí en adelante, orientará los recursos obtenidos de la explotación a diferentes iniciativas de inclusión socioeconómica y desarrollo comunitario. Esta estrategia de articulación público-privada, que va más allá de un enfoque de responsabilidad social, fue un aporte significativo para la transformación regional y permitió a la agencia mitigar la pérdida continua de empleos y la volatilidad económica a la que estaba sometida la localidad. Dentro de las acciones que llevaron a cabo y las competencias que asumieron, destacamos las siguientes:

- Una línea específica de microcréditos para iniciativas de empresarización, emprendimiento e inversión productiva. Todo ello se complementó con un fuerte énfasis en proyectos tecnológicos y estrategias de tecnificación, a través de la figura del "Premio Estímulos".
- Puesta en marcha de cooperativas de trabajo para la recuperación de empresas locales. Esto permitió cerrar brechas a nivel local y vincular la creación de empleo con el cubrimiento de las necesidades más prioritarias de las comunidades.
- Apoyo a la capacitación técnica y la inserción laboral. La agencia lideró procesos de formación especializada que permitiesen la creación de puestos de trabajo cualificados, orientados a los potenciales de la región y orientados a la contratación de personal local.
- Fomento de la diversificación productiva. Con el objetivo de reducir la dependencia total al sector energético, y mientras se trabaja en la reactivación de la industria y la contratación local, se apoyaron proyectos asociativos, de cultivo y de comercialización local.

Uno de los aprendizajes que tiene la experiencia de Neuquén es su innovación frente a la gestión de los recursos territoriales. Su accionar no dificulta o limita la presencia del sector privado, al contrario la complementa, y permite destinar importantes excedentes a las necesidades de la comunidad. La agencia asume un rol fundamental en la reactivación y transformación económica y en la mejora de la calidad de vida de las comunidades, que en última instancia no requieren de proyectos puntuales para la generación de ingresos sino de una estrategia integral y permanente para la inclusión laboral y el desarrollo empresarial.

## La emisión de bonos municipales en Río Cuarto, provincia de Córdoba, como estrategia de financiación al Desarrollo Económico Local

Cuando pensamos en cómo gestionar recursos para las iniciativas DEL generalmente nos centramos en la formulación y operación de proyectos (Gobierno Nacional y/o Cooperación Internacional), en algunos casos en las alianzas de largo plazo con las entidades territoriales, pero nunca pensamos en el mercado de capitales como una plataforma para la financiación de iniciativas locales de impacto. En la Municipalidad de Río Cuarto tenían dificultad para poder realizar algunas inversiones estratégicas en infraestructura y reactivación económica, tanto por las restricciones presupuestarias del estado como por la ineficaz asignación de recursos y la desacertada selección de proyectos. En ese contexto, el municipio, a pesar de tener identificadas y minuciosamente planificadas las inversiones de mayor relevancia para el desarrollo local, era incapaz de movilizar recursos nacionales para ponerlas en marcha. Para ello, se recurre al mercado de capitales. Hay que tener en cuenta que esto no se hace de manera unilateral sino que se realiza la socialización



y autorización necesaria con la Secretaría de Hacienda de la Nación, acordando la cantidad de Valores Representativos de Deuda a generar y el plan de inversión y pago respectivo. Aunque es una estrategia innovadora y siempre genera recelo en los primeros momentos, el hecho de que el municipio asuma directamente la responsabilidad y la gestión autónoma de sus recursos es un elemento de gran importancia. Es importante tener en cuenta que no todos los municipios tienen la capacidad llevarlo a cabo y, desde Río Cuarto, recomiendan que haya ciertas garantías fiscales para hacerlo de manera responsable. Principalmente establecen que sean municipios con las cuentas saneadas, con un superávit fiscal significativo, con baja carga de amortización e intereses de la deuda financiera y con alta autonomía en la percepción de los ingresos (recaudación propia). El aprendizaje más importante, salvando las diferencias con la realidad colombiana, es la búsqueda de soluciones alternativas de financiación desde el ámbito local, superando las barreras y ampliando los márgenes tradicionales. Ante los compromisos de inversión que tenía el municipio y la falta de recursos, uno de los instrumentos que se pensaron desde el ámbito municipal es el fideicomiso. Los instrumentos financieros del mercado de capitales (letras y bonos) se pudieron poner a disposición del municipio de Río Cuarto, principalmente para las prioridades de inversión que se identificaron en las comunidades y en los barrios más vulnerables (obras, vivienda, infraestructura productiva, etc.). Esto es significativo en la medida en que las inversiones se centraron en temáticas prioritarias para la dinamización económica y la inclusión, convirtiéndose en un instrumento estratégico para la mejora de la calidad de vida. A pesar de que el contexto municipal y regional colombiano es en la mayoría de los casos más complejo, con gran dependencia de las transferencias nacionales y poca autonomía y capacidad fiscal, la experiencia de Río Cuarto permitió establecer un debate sobre las alternativas que puede ofrecer el mercado de capitales en el medio plazo y cómo las Agencias pueden acompañar a las entidades territoriales y al sector privado en la búsqueda de este tipo de alianzas, que haga posible la financiación responsable de los proyectos de mayor impacto.

## **GRUPO JUNIN SERVICIOS. Una empresa municipal, prestadora de servicios de banda ancha y telefonía móvil, al servicio de su territorio**

Junín es una ciudad pequeña, de poco menos de 90.000 habitantes, que se encuentra en la provincia de Buenos Aires. La experiencia es una de las más relevantes de Argentina en relación con la prestación de servicios a través de empresas municipales y representa una estrategia innovadora de cómo mejorar el acceso y las condiciones de vida de la comunidad (cierre de brechas tecnológicas), generar empleo y movilizar recursos para el desarrollo local a través de modelos de negocio sostenibles. A pesar de que en este caso es el municipio el que lidera la creación y crecimiento de la empresa, existen otras experiencias internacionales donde han participado agencias u otras entidades intermunicipales, y que suponen una fuente significativa de ingresos para financiar otras estrategias de desarrollo local y mejora competitiva. El factor diferencial que se destaca de esta experiencia y que enriquece el debate es cómo las ADEL y las entidades territoriales pueden poner en marcha líneas de negocio, requeridas por las comunidades, rentables y en articulación entre sector público y privado, que supongan en el largo plazo una fuente alternativa

y constante de financiación. El Grupo Junín Servicios está conformado de la siguiente manera: 90% del capital accionario está en manos de la municipalidad, el 5% lo tiene la Sociedad de Industria y Comercio de la ciudad y el 5% restante lo integra la Asociación Mutual de Empleados Municipales. El proceso nace hace 25 años cuando, a través de este modelo empresarial, se inicia la prestación de servicios de sub distribución de gas natural por redes. Hay que tener en cuenta que este es un servicio requerido por las comunidades, de primera necesidad, y al cual no era posible acceder por parte de algunos sectores vulnerables. En ese sentido, la puesta en marcha de la empresa municipal permitió democratizar el acceso a este servicio y hacerlo bajo criterios de rentabilidad económica y sostenibilidad financiera, no bajo un enfoque de prestación subsidiada. Con el paso de los años, y ya consolidado este modelo de negocio, la empresa fue creciendo y penetró en el sector de las telecomunicaciones, con una oferta de productos en torno a la telefonía y banda ancha. La experiencia ha sido muy exitosa y a día de hoy no solo continua creciendo su operación, y generando excedentes, sino que cuenta con una imagen muy positiva por parte de la población local. La empresa no solo genera empleo local y tiene un enfoque de inclusión social sino que tiene un amplio programa de Responsabilidad Empresarial que permite orientar los excedentes a proyectos de desarrollo comunitario.

## La tarjeta "Brown Plus". Una estrategia de fortalecimiento a las finanzas municipales y de dinamización del comercio local.

La experiencia, que ha sido reconocida y premiada a nivel nacional, se llevó a cabo en el municipio de Almirante Brown, a través de su Secretaría de Modernización del Estado y Fortalecimiento Institucional. A grandes rasgos consiste en que las personas que están al día con sus pagos tributarios reciben una tarjeta, denominada Brown Plus y un portafolio de comercios locales en los que puede obtener descuentos. Estos incentivos son formales, es decir, están coordinados desde la municipalidad a través de un proceso de articulación con los negocios de la ciudad, y cumplen tres objetivos principalmente:

- Promueven el pago adecuado y a tiempo de los impuestos locales. En un país con elevadas tasas de morosidad e impago, con grandes impactos en las finanzas municipales, el programa ha tenido impactos muy positivos en términos de recaudación ya que premia y ofrece incentivos a los ciudadanos que cumplen con sus obligaciones. El programa incide en la cultura ciudadana e impacta positivamente en la gestión financiera del gobierno local.
- Crea incentivos para comprar en negocios que formen parte del portafolio. Es una relación simbiótica entre los empresarios locales y la municipalidad ya que se aumenta el gasto de los vecinos en este tipo de comercios y se incrementa la recaudación de impuestos para las actividades municipales.
- Se promueve la fidelización de los habitantes a los negocios locales ya que los incentivos motivan la compra regular en estos establecimientos. Los incentivos pueden ser económicos o mediante prestación de servicios o acceso a actividades de entretenimiento. El resultado final es un acercamiento entre consumidor, empresario y gobierno local.



La experiencia es multinivel y representa no solo una estrategia de recaudación de impuestos sino una iniciativa de educación para el consumo, de fortalecimiento de la cultura ciudadana y de dinamización de la economía local. En este caso no hay involucrada ninguna agencia pero si un gran número de actores locales, tanto del sector privado como de la sociedad civil, que participan y enriquecen la oferta municipal a través de sus emprendimientos comerciales y actividades económicas. Las problemáticas que enfrentaba el municipio, comunes también en el contexto colombiano, son en muchos casos abordadas de manera aislada, sin comprender su conexión e interdependencia. Este caso demuestra que es posible mejorar las finanzas locales, cerrar brechas entre oferta y demanda, y movilizar recursos, de manera innovadora, para el desarrollo local.

## Reflexiones complementarias

**En muchos casos los procesos de descentralización son asimétricos, ya que se descentralizan competencias a los municipios o a las entidades territoriales pero muchas veces no va acompañada de una correcta descentralización de los recursos. Esto nos obliga, tanto a los gobiernos locales como a las Agencias, a ser innovadores en las estrategias de financiación, superar lo tradicional.** Esto supone una limitación para el desarrollo territorial en muchas regiones ya que la institucionalidad local, con baja capacidad técnica y financiera, no puede dar respuesta a muchos de los resultados que se esperan de ella, generando nuevas conflictividades o cuellos de botella. Como se pudo observar a lo largo del seminario, muchas de estas experiencias innovadoras nacen en esos contextos de crisis. Las agencias o los entes intermunicipales se conforman como respuesta o como estrategia articuladora para gestionar dichas crisis. El crecimiento de las competencias municipales choca con la falta de recursos a nivel local, lo que hace que estos modelos de agenciamiento sirvan como instrumentos para captar recursos, gestionar alianzas público-privadas y en última instancia, cumplir con los indicadores y las funciones concentradas en la municipalidad a pesar de todas las restricciones existentes.

**Los modelos de agenciamiento y las estrategias de intervención de éstos, deben ser acordes a la realidad político administrativa del país. Es necesario un conocimiento profundo de las competencias locales y regionales, y definir planes de acción y modelos de alianza capaces de dar respuestas concretas a los vacíos y dificultades que éstas realidades asimétricas generan.** Esto debe definir varios aspectos de las iniciativas de Desarrollo Económico Local: relacionamiento con la institucionalidad pública, roles y funciones dentro del territorio, estrategias de financiación y modelos de agenciamiento y gobernanza. Uno de los elementos clave es que en muchos casos el DEL no puede promoverse o impulsarse de manera sostenible desde un municipio específico sino que su operatividad dependerá de la capacidad de asociación que exista entre varios de ellos, bajo esquemas intermunicipales o subregionales. Es un error pensar que el desarrollo local tiene que trabajar exclusivamente en el nivel municipal. En Colombia hay una gran oportunidad de trabajar a nivel intermunicipal, es todo un campo por desarrollar desde la política pública y desde los instrumentos de promoción del desarrollo local. Mientras que actualmente predominan los modelos clásicos de regionalización top – down, la intermunicipalidad es un proceso de creación botton up, de abajo a arriba, donde la voluntad de los actores institucionales/locales del territorio empujan la creación de un espacio más amplio, que trascienda las fronteras político administrativas, para poder avanzar en iniciativas de desarrollo territorial con mayores recursos, funcionalidad e impacto.

**En lo que respecta al DEL nos hemos quedado en muchas reflexiones académicas y en muchos modelos de referencia pero es necesario profundizar en los instrumentos de financiación y materialización del desarrollo local.** Es necesario avanzar hacia instrumentos y priorizar la aplicación práctica a la elaboración de grandes discursos teóricos. Debemos hacer un esfuerzo por pensar en nuevas categorías e innovaciones dentro del desarrollo local, sin estancarnos en los modelos superestructurales de éste, muchas veces difíciles de implementar en las regiones en vías de desarrollo, por sus bajas capacidades institucionales y financieras y sus dinámicas de conflictividad.

Hay que centrar el debate y los esfuerzos en instrumentos concretos y en estrategias de impacto. Aquí es donde el intercambio de conocimiento y la cooperación inter-territorial es tan importante. Algunas de las experiencias que hemos mencionado a lo largo del capítulo representan respuestas innovadoras a los problemas de financiación, las cuales surgieron desde el diálogo entre actores locales y que fueron puestas en marcha (diseñadas, pilotadas y escaladas) por ellos mismos. Esto no quiere decir que sean la solución estandarizada para otros contextos pero sí que contienen elementos prácticos de gran interés para el debate, el ajuste y, en algunos casos, la réplica. Tal y como lo expresaba Carlo Magnano, hay que combinar el Learning by doing, haciendo desde la práctica, con el Learning by imitation, haciendo en base a buenas prácticas previas. Esto nos llevará irremediamente al Learning by suffering, etapa en la cual avanzaremos en el desarrollo de metodologías y estrategias propias que capitalicen los aprendizajes que nos sirven y desarrollen nuevos conocimientos para resolver aquellos otros problemas que desde nuestra realidad local se planteen. Uno de los errores comunes de las Agencias es que se centran mucho en la forma organizativa, en los estatutos y los miembros, en la cuestión normativa de su creación, etc., y prestan poca atención a los elementos prácticos, a los instrumentos reales, funcionales e innovadores que proponen para resolver los factores fundamentales que inciden en el DEL.

***Una de las claves del desarrollo local, de acuerdo a las experiencias más exitosas y sostenibles, es movilizar y tomar recursos locales y ponerlos a disposición, a través de instrumentos propios, de las necesidades específicas o de las temáticas priorizadas por las propias comunidades.*** La puesta en práctica de este principio puede adquirir diferentes formas pero sea cual sea el arreglo institucional o empresarial para llevarlo a cabo, es importante que mantenga tres criterios clave. En primer lugar, hacer uso de los recursos locales para la reinversión a nivel local y reducir los riesgos generalizados de que los recursos generados en las regiones periféricas acaben desplazándose a la capital o a los grandes focos de desarrollo del país. En segundo lugar, que los arreglos institucionales sean acordes a las dinámicas del territorio y no una imposición de externos. Por ello no se habla exclusivamente de empresas municipales sino que se pueden manejar otras formas organizativas como los agenciamientos intermunicipales, las sociedades comerciales o las alianzas con privados y terceros. El objetivo, sea en la forma que sea, es prestar servicios de calidad que sean demandados por las comunidades, contribuir a la creación de capacidades locales y reducir la dependencia externa, y reinvertir los excedentes o los recursos movilizados en el bienestar de la población local. Por último, que las empresas o iniciativas que se conformen, si son promovidas o lideradas por el sector público, deben devolverse, una vez consolidadas, a los actores locales o al sector privado. En términos de financiación al desarrollo está bien que las ADEL puedan buscar modelos propios de negocio, que les generen recursos independientemente de los proyectos, pero el reto es que estas empresas presten servicios demandados por las comunidades y que se genere una dinámica continúa de generación excedentes y reinversión social o misional.

***La debilidad institucional y fiscal de las regiones periféricas incide directamente en la incapacidad de éstas para financiar de manera permanente el Desarrollo Económico Local. Incluso cuando hay voluntad política y arreglos institucionales viables, la falta de recursos es uno de los principales factores que limita el crecimiento y la sostenibilidad.*** Para solucionar este cuello de botella, que afecta de manera generalizada a las iniciativas DEL en Colombia, es necesario trabajar en dos

ámbitos. El primero de ellos es la búsqueda de instrumentos innovadores de financiación. Para avanzar en su desarrollo es muy importante investigar, identificar y conocer experiencias exitosas a nivel internacional. De manera paralela es fundamental conocer las competencias político administrativas en las que se enmarca la Agencia y establecer un diálogo amplio con los actores locales para la búsqueda de soluciones y el desarrollo de instrumentos alternativos. El segundo eje de trabajo es trabajar con las entidades territoriales en el mejoramiento de las dinámicas de recaudación fiscal. Cuando el contexto de descentralización de recursos es desfavorable, esto impacta directamente en la administración de las Agencias, por lo que es muy importante que estas sean acompañantes de las entidades territoriales y que se posicionen como una herramienta de apoyo para los municipios y las subregiones en los temas de diseño y recaudación fiscal, incluso planteando el desarrollo de impuestos puntuales para temas específicos. Estas estrategias, que no son fáciles de lograr en el corto plazo, pueden asentar las bases de la sostenibilidad y facilitar la movilización de recursos con rápida reinversión a nivel local. Si queremos avanzar hacia procesos efectivos de descentralización y de autonomía regional o municipal, es muy importante utilizar los márgenes normativos e institucionales existentes para poder crear y promover la gestión de recursos propios. Muchas veces los territorios se quejan de paternalismo o de injerencia por parte del gobierno central pero dependen exclusivamente de las transferencias que éste les puede hacer, generando una continua dinámica de conflicto. Las agencias pueden apoyar a los territorios en estos retos y posicionarse como un actor clave en el que delegar competencias y recursos específicos para el fortalecimiento de las cadenas de valor, las PYMES, la economía social, la creación de empleo, etc.



# Capítulo 2.



# La ciudad de Rafaela. 20 años de apoyo institucional al Desarrollo Económico Local

Rafaela se encuentra en la pampa argentina. Su población se concentra principalmente en la actividad agroganadera y en la industria, las cuales representan los renglones más importantes de la economía regional, y la ciudad resulta un punto estratégico en el corredor productivo y comercial de Argentina y los países vecinos. A pesar de que también fue afectada fuertemente por la crisis argentina, Rafaela se ha convertido en un referente internacional sobre cómo es posible organizarse a nivel territorial y promover estrategias de Desarrollo Económico Local. En ese sentido, destacamos tres actores clave que intervienen en este proceso:



Podemos decir que uno de los principales factores de éxito ha sido la cooperación y la articulación permanente entre institucionalidad pública, academia y ACDICAR (como agencia de desarrollo local y como espacio de diálogo intersectorial). A pesar de que antes de la creación de la agencia ya existía un enfoque de trabajo en torno al desarrollo territorial, liderado por algunos funcionarios y mandatarios públicos, este modelo de trabajo tripartito se comienza a dar tras el periodo de crisis que sufrió la Argentina en la pasada década. El predecesor de ACDICAR es un centro de desarrollo empresarial apoyado por el BID, el cual se convirtió en un espacio de encuentro entre sector público, empresariado local y sociedad civil, cuyo diálogo acabó materializándose finalmente en una figura jurídica llamada "Asociación Civil para el Desarrollo y la Innovación Competitiva Agencia Rafaela".

Un aprendizaje interesante de Rafaela es que en un contexto de crisis como el que sufrió el país, con una alta destrucción de empleo y una agudización de las conflictividades, esto derivó en una mayor articulación entre el sector público y privado, y un mayor compromiso y corresponsabilidad en torno a las iniciativas de reactivación económica y desarrollo empresarial. La Agencia nace con el objetivo de dar formalidad a ese encuentro público-privado y dar impulso al fortalecimiento de la productividad y competitividad de las empresas locales. Este enfoque de trabajo se materializó en una gran colaboración entre entidades territoriales, empresarios y familias para mantener las principales fuentes de trabajo y mitigar la crisis social creciente.

La agencia representa, de alguna manera, la tercera generación de instrumentos DEL en Rafaela. Su creación no responde exclusivamente a una decisión institucional sino que verdaderamente se construye de manera orgánica previamente, cuenta con cimientos sólidos y ese es uno de sus principales factores de éxito. Se cuenta con liderazgos y capacidades locales, se han alimentado los espacios de encuentro y las visiones compartidas, y existe voluntad, compromiso y confianza entre los actores, por lo que podemos decir que hay un entorno habilitante para la creación de la agencia, con ciertas garantías de funcionalidad y sostenibilidad como instrumento de planificación y gestión. La idea fuerza de la ADEL es mejorar las condiciones de competitividad del territorio, de sus sistemas productivos locales, y para ello trabajan en tres ejes principales: planificación estratégica, promoción empresarial y competitividad territorial, y apoyo a las estrategias de desarrollo territorial. La Ruta de Aprendizaje permitió acercarse y reflexionar sobre algunas de las iniciativas DEL que se trabajan en Rafaela, a través de sus diferentes actores, algunas de las cuales pueden aportar nuevos enfoques u horizontes para el accionar de las agencias y algunos instrumentos o buenas prácticas para la implementación. A continuación describimos con mayor detalle cuatro de ellas:

### Crear espacios de articulación público-privada para la planificación estratégica

A pesar de que anteriormente existían cámaras de industriales y otras entidades, éstas tenían una visión sectorial y en muchos casos individualista, por lo que era necesario crear un espacio que diese una visión más amplia, una mirada territorial e intersectorial, que permita aunar intereses, gestionar conflictos, alimentar cercanías y materializar acuerdos o acciones compartidas entre los diferentes actores económicos, institucionales y sociales.

En la primera fase de trabajo se desarrolla el Plan Estratégico de Rafaela (PER), que fue el que contribuyó a una primera planificación y estructuración de la ciudad en sus diferentes dimensiones, desde las temáticas ambientales hasta las principales obras de infraestructura. El plan es una herramienta articuladora, que permite aunar esfuerzos técnicos y financieros entre los diferentes actores, dar mayor precisión y norte a las inversiones e intervenciones, y establecer sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación así como roles de especialización y dinámicas de corresponsabilidad. Con este primer ejercicio se pasa al Plan 2020, que es el que rige en la actualidad, y que ya tiene proyecciones de actualización y continuidad.

El Plan 2020 es un proceso de planificación dinámica, en continuo movimiento, que no solo permite planificar y establecer metas y responsabilidades, sino que asienta el entramado de redes para todos los temas que trabaja la agencia. De alguna manera, es el mapa de trabajo que guía el trabajo de la ADEL y el paraguas que interconecta sus estrategias. Es un proceso de construcción con universidades, centros tecnológicos, sindicatos, empresarios, institucionalidad, etc. Esto no solo permite guiar la cotidianidad de la agencia sino que permite hacer una visión prospectiva de los sectores productivos y de los retos, amenazas y oportunidades que enfrentan en el medio y largo plazo. Lo retos de la globalización, con economías cada vez más cambiantes, interdependientes y disruptivas, exigen un mayor dinamismo de las estrategias de desarrollo local y territorial. La planificación no es un proceso estático para la organización de actores sino que también facilita el análisis estratégico y asienta las bases las estrategias de innovación y mejora competitiva.

## Instituto de capacitación y formación para el Desarrollo Económico Local

Desde hace años, los actores locales entendieron la importancia de fortalecer capacidades y generar conocimiento, a nivel institucional, empresarial y social, como base y el motor para la creación y renovación de las estrategias territoriales. ICEDEL es una experiencia de hace más de quince años, impulsada desde la institucionalidad, para la formación de nuevos liderazgos locales. Podemos decir que uno de los principales logros de la iniciativa ha sido el capital humano que creado a través de la formación, generan y entretejen bases de confianza. A pesar de que tiene una mirada de largo plazo, de que es un proceso de construcción progresiva, y que los resultados no se ven en el futuro inmediato, es una inversión fundamental para dar sostenibilidad y crecimiento a las iniciativas DEL. El desarrollo es de personas, de líderes, y todo territorio que ha sido referente en este tipo de estrategias cuenta con una serie de funcionarios públicos, empresarios locales o líderes comunitarios que han impulsado, legitimado y persistido el proceso a lo largo de los años. Por eso es tan importante contar con espacios de formación, reflexión y transferencia de conocimiento en el territorio.

De igual manera, el instituto también se ha convertido, junto con la universidad, en un centro de información y análisis territorial. La planificación es un elemento fundamental en la promoción del DEL y ésta no puede desarrollarse de manera pertinente y eficiente si no se cuenta con información clave para la toma de decisiones. En ese sentido, tanto las ADEL como las entidades territoriales deben trabajar en este sentido, y destinar recursos técnicos y financieros para el levantamiento, consolidación y análisis de información local. En primer lugar, es muy importante conocer con precisión qué se



produce en el territorio y cuál es el estado actual de los diferentes sectores (producción primaria, industria, servicios, etc.) En segundo lugar, tener claridad sobre los actores involucrados en cada uno de ellos y las formas de relacionamiento, identificando oportunidades y cuellos de botella. Por último, identificar el sistema institucional que los rodea y los programas e instrumentos que las diferentes entidades ofrecen. De esta manera podremos definir las acciones más estratégicas, los actores clave a tener en cuenta y los apoyos técnicos y financieros disponibles. Si ese entorno no es apropiado para el fortalecimiento de las apuestas económicas es posible adelantar ejercicios de incidencia política, innovación o diseño de política pública territorial.

## Promoción del ecosistema emprendedor. Programa "Rafaela Emprende"

A pesar de que los programas de apoyo al emprendimiento no dan soluciones estructurales para la generación de empleo, sí tienen impactos positivos en términos de innovación, cultura empresarial y relevo generacional en el ámbito empresarial. Desde la municipalidad y la agencia se identifica el emprendimiento como un proceso clave, y se brinda apoyo en cinco etapas clave: acercamiento al emprendedor, diseño del proyecto, puesta en marcha, consolidación, y crecimiento y expansión. Uno de los factores diferenciales del programa es que ha conseguido aglutinar los esfuerzos aislados y/o sectoriales que se realizaban desde diferentes entidades. Rafaela Emprende es una plataforma para la integración de dichos instrumentos, facilitando una intervención más pertinente y efectiva, y evitando duplicidades. En muchos casos encontramos que los territorios cuentan con una oferta dispersa y con apoyos o estrategias aisladas e impartidas desde las universidades, las Cámaras de Comercio, las organizaciones sociales, etc. Por ello puede ser más eficiente trabajar desde un enfoque de mapeo y articulación que desde el diseño de nuevos programas o entidades. De los aprendizajes acumulados durante la implementación podemos destacar:

- Una de las grandes limitaciones para los emprendedores es el aislamiento, por lo que es muy importante integrar a dichos emprendedores en las redes empresariales, en las redes de proveeduría y en las redes institucionales (apoyo y oferta pública). Más allá de la financiación o capital semilla, desde Rafaela Emprende abarcan temáticas de asistencia técnica y capacitación, pero sobre todo en acciones de articulación e integración.
- Es clave ligar programas de emprendimiento con cadenas productivas estratégicas para el territorio ya que eso facilita la tecnificación y la mejora competitiva. Existen oportunidades de alianza en los diferentes eslabones, desde alianzas de proveeduría hasta la vinculación con cadenas inclusivas de distribución.
- Es fundamental la vinculación de los empresarios, con negocios ya consolidados, con las propuestas de los emprendedores. Esto se puede hacer a través de mesas temáticas, ejercicios de mentoring, intercambios de conocimiento, diálogo empresa y potenciales proveedores, encuentros sectoriales, etc.

## Política ambiental local y parque industrial de reciclaje

A pesar de que las competencias recaen exclusivamente en las entidades territoriales, las redes de trabajo y los acuerdos en torno a la gestión ambiental son fundamentales. Rafaela es un ejemplo de ello. Los ejercicios de planificación realizados permitieron identificar estrategias e inversiones clave para reducir los impactos ambientales tanto de la actividad empresarial como de la ciudadanía en general. Por un lado se identificó que era necesario mejorar en términos de educación y buenas prácticas ambientales y, por otro, que generalmente todos los residuos se enterraban cuando muchos de esos materiales tenían oportunidades de venta a diferentes empresas y cadenas de producción. Se pusieron en marcha tres estrategias, que a diferentes niveles, tuvieron impactos positivos en la reducción de la huella ecológica, en la generación de empleo y en el desarrollo sostenible:

- **Parque tecnológico de reciclaje de residuos.** Muchas veces cuando hablamos de un parque industrial pensamos en temas de industria, de mecánica, producción en cadena, etc. Pero en este caso se habilita un espacio para que se asienten, con condiciones especiales, empresas para el reciclaje de residuos. Este espacio ha permitido que las cooperativas de recicladores vendan desechos locales a las empresas del parque, y éstas lo tratan y lo convierten para temas de industrialización y reutilización. Esto tiene un triple sentido: formalización y generación de ingresos para sectores vulnerables, innovación empresarial y mitigación del impacto medioambiental. Asimismo, todas las empresas que se han instalado en el parque tecnológico son de fuera, no pertenecen a Rafaela, por lo que esta estrategia ha permitido atraer inversión y conocimiento de fuera, y generar empleo a nivel local.
- **Complejo ambiental de Rafaela.** Es un ente autárquico, que trabaja de manera permanente en el municipio por ordenanza, de manera que no está sujeto a las voluntades políticas de cada una de las administraciones sino que se ha institucionalizado como una política pública de largo plazo, que pueda contribuir a mitigar los efectos del cambio climático. En el complejo tratan temas de separación de residuos y se hace a través de las tres cooperativas de recicladores urbanos, tanto con pequeños consumidores como con las industrias. La recogida es municipal pero son las cooperativas las que clasifican los materiales y las que trabajan en los temas de tratamiento de residuos. Estos modelos organizativos son una herramienta fundamental en la articulación entre prestación de servicios públicos, reciclaje y venta, con impactos en la generación de empleo e ingresos a sectores vulnerables.
- **Educación ambiental.** Otro componente clave, más allá de realizar inversiones en infraestructura o poner en marcha modelos empresariales de alianza público-privada para resolver los conflictos ambientales del territorio, la educación y la transformación cultural se han convertido en temas claves. En ese sentido, se han trabajado temas de reciclaje y separación desde la fuente, de movilidad en bicicleta, de concienciación de las nuevas generaciones, etc. Uno de los aspectos más importantes ha sido trabajar con los centros educativos y que sean los jóvenes, a través de



campañas de sensibilización y promoción lideradas por ellos, los que contribuyan a transformar las dinámicas de consumo y gestión de residuos de la población.

La experiencia de Rafaela es principalmente un ejemplo de cómo desde la institucionalidad territorial y con el apoyo de los actores locales, capacitados y comprometidos, es posible incidir en las principales problemáticas o factores que afectan la calidad de vida de sus habitantes. El modelo de financiación de la agencia es un ejemplo de ello, ya que esta recibe aportes mensuales de la municipalidad (un porcentaje de los impuestos que pagan los comercios y empresarios locales) y complementa su operación con algunos programas del Gobierno Nacional o los organismos internacionales, siempre alienados con las apuestas económicas subregionales. Este modelo de colaboración tripartita, que vincula a la academia y que tienen un fuerte componente de reflexión y generación de conocimiento, ha permitido consolidar un proceso sostenible, con mirada de largo plazo y bajo principios de mejora continua.

## Reflexiones complementarias

**Una de las primeras recomendaciones para el fortalecimiento de los procesos de Desarrollo Económico Local es que estos no son estáticos y que es necesario trabajar bajo la metodología de Acción – Reflexión - Acción.** Es necesario, tanto desde los líderes sociales y empresariales como desde los funcionarios institucionales, volver a leer y debatir, y que las personas involucradas en el proceso DEL abran espacios de diálogo y reflexión continua con sus actores. Uno de los principales ejemplos de eso es PRAXIS, un instituto de pensamiento que vincula a la universidad, que sirve de plataforma para generar y transmitir conocimiento al territorio. Uno de los temas clave es que las estrategias DEL tienen que integrar de manera activa a las universidades, a la academia, pero incluyendo los procesos de formación y la oferta formativa como un espacio, como un soporte, para la reflexión y la definición sobre las proyecciones del Desarrollo Local. Se trata de generar y fortalecer capacidades de manera permanente, combinando capacidad de gestión y reflexión, en un ciclo continuo de retroalimentación e innovación. Construir soluciones y acuerdos entre actores, integrando el conflicto y no evitándolo, ya que siempre va a haber posturas e intereses encontrados pero estos deben abordarse desde la lógica del diálogo y la búsqueda de consensos de mínimos.

**Reconstruir los espacios públicos locales en Colombia como elemento estratégico para la promoción del Desarrollo Económico Local.** Estos espacios se construyen con los actores del territorio, que son específicos y tienen condiciones propias, y que podrán desarrollar estrategias e instrumentos acordes a sus dinámicas. Es fundamental combinar la construcción de capacidades con la construcción de institucionalidad y, además, teniendo en cuenta que son apuestas de largo plazo ya que tanto la formación de liderazgos como la incidencia política y la construcción de espacios públicos requieren tiempo, paciencia y constancia. Los espacios del diálogo y las soluciones consensuadas a nivel local se tienen que operativizar a través de políticas públicas y entidades específicas, y para ello se debe contar con una estructura institucional y unas herramientas de operación funcionales y pertinentes.



**Es importante destinar recursos técnicos y financieros para la gestión del conocimiento y el levantamiento de información a nivel territorial.** Este es un tema vital para tomar decisiones y para realizar proyecciones estratégicas, pertinentes y efectivas sobre el territorio. A pesar de que muchas veces, la institucionalidad o los actores locales ya cuentan con un conocimiento implícito sobre el funcionamiento de la economía local y de los principales sectores productivos, hay que realizar esfuerzos adicionales para levantar y actualizar datos clave de manera constante. Esto permitirá dar especificidad a las políticas públicas, avanzar en ejercicios de visibilización de demandas e incidencia política, proyectar los roles y responsabilidades de los actores locales y establecer indicadores e instrumentos de medición que nos permitan evaluar los avances y limitaciones de manera precisa (Ejemplos. Censo industrial, datos de empleo, análisis sectoriales, mapeo de PYMES, etc.)

**Cuando hablamos de competitividad territorial, y ahora que en Colombia se adelantan políticas nacionales y programas al respecto, una recomendación es no entender las cadenas productivas con las que trabajamos de manera lineal sino integrando también el enfoque territorial.** Hay que tener en cuenta que incluso los propios actores vinculados a una cadena entienden de manera diferente su rol, su participación y su forma de hacer. En ese sentido, si incorporamos una mirada de análisis micro-territorial, que de una manera sencilla nos permita caracterizar e integrar esa variedad de perspectivas, limitaciones y expectativas, podremos ser más efectivos a la hora de diseñar propuestas de intervención y apoyo, y al momento de realizar inversiones estratégicas.

**Una pregunta que se abordó durante la jornada es ¿Tiene una agencia que ser autosostenible financieramente y generar ingresos propios como modelo institucional?** Una de las visiones es que esto puede alejar a la entidad de su misionalidad y que al estar pensando en la gestión de negocios propios o en la rentabilidad de estos, no puedo centrarme adecuadamente en mi función social y consolidar mi rol como actor territorial neutral y movilizador de intereses intersectoriales. Uno de los elementos claves para ser sostenibles será, por un lado, obviamente, desarrollar mecanismos o instrumentos de financiación propios, acordados con la institucionalidad o los actores locales, que faciliten la operación en el largo plazo y que no dependas continuamente de la llegada de proyecto, lo que te dispersa y te resta continuidad. Pero por otro lado, la sostenibilidad dependerá de tu funcionalidad y practicidad como herramienta de desarrollo territorial y eso, además de la financiación local, depende de visibilizar y capitalizar permanentemente tus resultados. Muchas veces las agencias realizan múltiples trabajos para el territorio y la institucionalidad pero que no son valorados porque no se ven, no se difunden y por lo tanto no se conocen. En ese sentido, se proponen dos indicadores interesantes, que podrían ser alimentados al interior de las ADEL y que permiten cuantificar de alguna manera ese trabajo cotidiano y multidimensional que realizan. 1) La tasa de apalancamiento (por cada peso que se le otorga a la agencia, cuántos pesos llegan al territorio a través de proyectos, inversiones o apoyos) / 2) Monetización permanente de los servicios (valorizar todos los servicios que se prestan al territorio, se cobren o no, lo cual permite medir las actividades y las acciones que yo realizo). Estos dos indicadores de gestión permitirán visibilizar regularmente cuál está siendo el aporte específico de la agencia al territorio y a sus actores, y justificar los apoyos financieros desde la institucionalidad o el sector privado.

**En términos de financiación, que no te centres en la creación de negocios propios no quiere decir que no se puedan buscar fuentes complementarias de financiación más allá de los aportes económicos**

**del territorio.** En ese sentido, una buena práctica puede ser la capitalización de proyectos estratégicos que a pesar de haber sido financiados a través de alianzas institucionales o convocatorias, generen rentabilidad y sean auto-sostenibles. En el caso de Rafaela este ejemplo se puede expresar a través del "Centro Tecnológico de Mecatrónica y Prototipado". Aunque es financiado por el Gobierno Nacional y se trabaja de manera mancomunada con un instituto tecnológico, el centro presta servicios a las empresas, que son reinvertidos en su mantenimiento. La agencia está integrada dentro del modelo de gestión y esto le permite trabajar de manera continua con esa cadena, sin necesidad de recursos externos no reembolsables. Es un ejemplo de cómo es posible buscar alternativas de financiación y operación, nutriéndose del apoyo institucional, pero buscando fórmulas de auto-sostenibilidad y generación de ingresos.

La producción metalmecánica en Rafaela es un ejemplo de como el Desarrollo Económico Local es capaz de articular potenciales endógenos, capacidades locales y mercados. La actividad, que ha representado un renglón económico importante desde el S.XIX y que fue instaurada por la llegada de los inmigrantes, ha desarrollado todo un "Saber Hacer" y ha generado conocimiento estratégico para la mejora competitiva. Esto se ha complementado con una estrategia integral de formación, a través de la universidad y las escuelas técnicas, que ha permitido formar nuevas generaciones, desarrollar innovaciones y mantener los procesos de tecnificación y mejora tecnológica. Por último, un ecosistema local que incorpora sector privado e institucionalidad, y que a través de políticas públicas y planes específicos de acción ha logrado atraer inversiones, apoyos técnicos y recursos financieros para la renovación y el fortalecimiento permanente.



# Capítulo 3.

# Villa María.

## La vinculación de la academia en los procesos de desarrollo local y gobernanza territorial del conocimiento

Como hemos podido ir observando en capítulos anteriores, uno de los elementos fundamentales que tienen las iniciativas de Desarrollo Económico Local y que debe ser incorporado en los contextos regionales colombianos, es una participación activa de la Universidad y los centros de pensamiento en el diseño, implementación y evaluación de las estrategias. El DEL es un proceso dinámico, en continuo proceso de diálogo, reflexión y construcción, y eso requiere hacer alianza con las entidades y las personas, de la comunidad académica y científica, que estudian el territorio y generan conocimiento. Un ejemplo muy significativo de este esquema de creación y gobernanza del conocimiento desde y para el territorio, es la ciudad de Villa María situada en el Departamento de Córdoba.

La Ciudad de Villa María está ubicada en el centro geográfico del país y es una de las más importantes cuencas lecheras de Argentina, junto con otras industrias presentes en el territorio como son la agropecuaria, metalmecánica, alimenticia, tecnológica y otras relacionadas con el sector turismo. Es una ciudad que en gran medida se consolidó como lugar de paso y conexión dentro de la red ferroviaria y comercial de Argentina y cuyo tejido económico se benefició en gran medida de su situación estratégica y su perfil industrial creciente. Al igual que otras muchas regiones, se vio fuertemente afectada por la crisis nacional y por el proceso de globalización, que aceleró la deslocalización o el cierre de empresas y el crecimiento de los niveles de desempleo. En ese contexto de volatilidad económica, la ciudad, gracias al liderazgo de algunos mandatarios locales y al compromiso de actores clave, ha logrado un importante proceso de transformación, no solo económica sino también social y cultural, y ha dejado importantes aprendizajes para la planificación y gestión del desarrollo territorial. Dentro de ese conjunto de buenas prácticas, en la Ruta de Aprendizaje y en este capítulo, nos centramos en reflexionar sobre tres factores que consideramos clave y que pueden acercar insumos importantes para las iniciativas DEL en Colombia. Asimismo incluimos un ejemplo de cada una de estas dimensiones, reflejando cómo es posible operativizar e implementar de manera práctica dichos enfoques.

- **La universidad como actor relevante en la gestión pública y la dinamización económica.** Uno de los roles más destacados en la generación de capacidades locales, en la planificación del territorio y en la mejora competitiva de sus principales sectores lo ha tenido la Universidad Nacional de Villa María. Esta entidad, creada desde el orden regional y a través de la unión y la persistencia de los actores locales (clústers, escuelas técnicas, institucionalidad, etc.) nace con un claro

enfoque territorial y se autoreconoce como un espacio de reflexión y acción en torno al desarrollo económico y social. Así se presenta la UNVM a través de sus programas de estudio: "Se parte de la concepción de que la Universidad no debe alejarse de las distintas problemáticas de su entorno, ni quedarse anclada en la idea de exclusiva trasmisión de conocimientos, sino que la investigación y la extensión universitaria deben pensarse en estrecha colaboración con gobierno, organizaciones e instituciones que de una u otra manera influyen y establecen el rumbo de determinados sectores o de la sociedad en general". De manera transversal, y en sus diferentes propuestas de formación e investigación, promueve a la retroalimentación y a la generación de conocimiento y al desarrollo de investigaciones académicas vinculadas al desarrollo local-regional en la provincia.

Uno de los ejemplos más representativos es la licenciatura en Desarrollo Local-Regional, que durante cinco años brinda al estudiante una formación completa para analizar e intervenir sobre los problemas que afectan a su entorno más cercano, desde una mirada territorial pero integrada en un contexto global. Este tipo de oferta formativa, difícil de encontrar en otras universidades, es un ejemplo del compromiso y del enfoque que tiene el centro, y se ha convertido en un espacio de formación de nuevos liderazgos que, con el paso de los años, se desarrollarán profesionalmente en el ámbito institucional, académico o empresarial y que contarán con los conocimientos y las herramientas para trabajar desde un enfoque que integre y comprenda las dinámicas territoriales. Es importante destacar que la mayor parte de los estudiantes de la universidad, en torno a un 80%, son de primera generación, es decir, que son las primeras generaciones de la familia que acceden a educación superior. Esto es garantía no solo de ascenso social y de democratización del conocimiento sino que también contribuye a la sostenibilidad territorial, en la medida en que genera apropiación por parte de los más jóvenes y los incluye de manera activa en la participación y la toma de decisiones.

▫ **La innovación y la participación ciudadana como política pública territorial.** Más allá de la formación superior, la planificación de la ciudad y el proceso de desarrollo urbano se han preocupado de crear espacios públicos que involucren a la población y en especial a las nuevas generaciones tanto en temas educativos como de comunicación social e identificación y solución de problemáticas. En una sociedad como la actual, acelerada por los nuevos sistemas de información y por las innovaciones tecnológicas y, en muchas regiones, alejada de la vida política y de la toma de decisiones a nivel local, el concepto de ciudad y de comunidad que plantea Villa María representa un enfoque valioso para la formación de liderazgos locales y la promoción de un desarrollo inclusivo y sostenible. Las entidades públicas y la universidad, en alianza permanente, han logrado crear un entorno adecuado para pensar y planificar el territorio.

En este componente uno de los mayores exponentes de la ciudad es el Parque de la Vida, antigua zona industrial y ferroviaria que fue reconvertida y actualmente une dos partes de la ciudad, (reduciendo la segregación y contribuyendo a la integración de algunos sectores más populares) e incluye espacios públicos, abiertos y participativos, de aprendizaje, innovación y formación política. Es un espacio físico, construido mediante inversión pública pero dinamizado y vitalizado permanentemente por medio de los programas municipales, los centros educativos, las universidades y la comunidad en general. Destacamos dos de sus iniciativas más innovadoras:



## PARLAMENTO DE LOS NIÑOS

### ESPACIO DE PARTICIPACIÓN POPULAR Y DEBATE



↳ **El Parlamento de los Niños.** Es una experiencia impactante de educación ciudadana y participación política. Anualmente los centros educativos realizan un proceso de votación y eligen a sus propios representantes, que son niños de entre 10 y 12 años generalmente, que han impulsado una candidatura y han hecho campaña. Entre los responsables electos conforman un parlamento, liderado por un alcalde "junior". De ahí en adelante y a lo largo de toda su legislatura de un año, acompañarán en eventos al alcalde oficial, realizarán debates sobre las problemáticas locales y contarán con un presupuesto propio para el diseño y puesta en marcha de proyectos. Este ejercicio práctico, con resultados reales permite legitimar el ejercicio democrático y la representación política, educar desde la tolerancia y el respeto, y promover una participación activa de las nuevas generaciones.

↳ **La Tecnoteca.** El uso de nuevas tecnologías y el avance de los medios de comunicación e información son aspectos fundamentales que deben ser integrados en los pensum educativos. Esto no solo tendrá impactos en términos de innovación, emprendimiento o inclusión sociolaboral sino que impactará, en el medio y largo plazo, en la capacidad del territorio y de sus sectores productivos para transformarse y volverse más competitivos. Este espacio, denominado Tecnoteca, y situado en un edificio público y de libre acceso en el parque, pone a disposición de los más jóvenes una amplia oferta tecnológica y lo hace bajo un enfoque participativo. Entre otras tantas actividades, los estudiantes de los colegios podrán hacer uso de equipos de última generación y realizar programas de radio o contenidos de televisión, que serán difundidos por los canales públicos, o podrán acceder a clases de informática, desde conocimientos básicos hasta talleres de programación y manejo de impresoras 3D. Esta oferta, abierta y gratuita, permite generar inquietudes investigativas y emprendedoras entre los más jóvenes, prevenir algunos problemas sociales a través del sano entretenimiento y acercarlos a su territorio y su entorno.

- Generación de conocimiento pertinente, al servicio de los sectores productivos. Las regiones periféricas y las pequeñas y medianas empresas enfrentan generalmente grandes dificultades para tener una interlocución adecuada con los mercados, para transferir información e innovaciones y para trabajar de manera más o menos autónoma en la mejora competitiva. En ese contexto, que se agudiza en el caso de Colombia por el aislamiento de las comunidades y las condiciones de exclusión, las universidades regionales y los centros de investigación son creadores y transmisores estratégicos de conocimiento. Si existe una adecuada conexión entre sectores productivos e investigación y formación, y si hay un trabajo mancomunado entre actores económicos, institucionalidad y universidad, se genera también un entorno y una dinámica óptimos para la mejora competitiva. En el caso de Colombia, que enfrenta una Reforma Rural Integral en los próximos años, este esquema de trabajo y transferencia de conocimiento será clave para los procesos de tecnificación, empresarización y generación de valor agregado.

El parque industrial de Villa María es un buen ejemplo de vinculación entre las principales apuestas económicas de la región y los procesos de investigación y gestión del conocimiento de la universidad. Los parques industriales son una de las herramientas que tienen los municipios para atraer inversión, desarrollarse productivamente y generar empleo, y en el caso de Villa María esto se ha realizado a través de una entidad de economía mixta, que vincula en su junta directiva y de manera activa a las dos universidades presentes en territorio. El propio alcalde de la ciudad, Martín Gil, quien ha sido uno de los promotores de estas iniciativas, destaca la importancia de lograr un triángulo virtuoso entre Estado, sector del conocimiento y sector privado que, a través de la universidad y el conocimiento sistematizado del territorio, aporten un valor agregado a las industrias y PYMES presentes en el parque. Este modelo de cooperación no tiene impacto únicamente en las investigación y la innovación, sino que el diálogo universidad – apuestas económicas, permite incidir directamente en la generación de empleo. Así lo expresaba en una entrevista Elisabeth Theiler, decana del instituto de Ciencias Sociales, refiriéndose a la relación entre políticas públicas y desarrollo socioproductivo: "Atentos a que el futuro es cada vez más incierto, ya sea por avances productivos o desarrollos sociales y culturales, proponemos la posibilidad de construir nuevos datos que nos permitan conocer la transformación y migración del empleo en los próximos 20 años. Al contar con esta información, podremos pensar prospectivamente sobre la formación en oficios para el futuro regional, promover cambios de contenidos en carreras de grado y posgrado y ser una fuente de consulta permanente para aquellos que deban tomar decisiones respecto a la proyección de las industrias". La experiencia del parque industrial de Villa María es un reflejo de como el Desarrollo Económico Local requiere de un rol activo de la universidad y de cómo avanzar en modelos de gobernanza territorial del conocimiento, adecuados a las dinámicas económicas, locales y globales de la actualidad.

Estos tres enfoques tienen un impacto directo en la creación de entornos habilitantes para la promoción del Desarrollo Económico Local. En todos los casos son miradas de largo plazo, que tienen que combinarse con otros espacios o instrumentos de planificación y gobernanza territorial desde la institucionalidad y el sector privado, pero que de manera indiscutible aportan a la formación de nuevos liderazgos, al fortalecimiento de la pertenencia al territorio y a la mejora de la competitividad territorial, y por lo tanto, a la generación de empleo y la inclusión socioeconómica.

## Reflexiones complementarias

**La puesta en marcha de la Universidad fue una apuesta local, impulsada a través de las cámaras de comercio, los actores políticos, las organizaciones/asociaciones productivas, con los gremios y con la empresa privada.** Este consenso y un proceso conjunto de incidencia e inversión permitieron crearla. El centro nace con la intención de formar a líderes y a personas del territorio, para trabajar en el territorio, con un fuerte sentido de pertenencia y una clara orientación de arraigo y de mejora del tejido productivo, empresarial y social a nivel local. Este enfoque y éste proceso de articulación son algunos de sus principales factores de éxito. Las personas formadas contribuirán al desarrollo territorial desde sus diferentes ámbitos de acción, sea desde la empresa, la política, las ciencias agronómicas y ambientales, e incluso las artes.

**La creación de la universidad pública territorial fue el elemento más importante para el desarrollo del municipio y de la región: genera conocimiento, crea más empleos que la alcaldía y atrae hasta 3.000 personas años para estudiar.** Además esto ha permitido crear toda una industria cultural en la ciudad, que ha permitido transformar la economía local, generando empleo en temas artísticos, culturales, literarios, etc. El enfoque de la universidad debe ser que exista en una simbiosis con el territorio. No puede ser un monólogo desde la academia sino un diálogo, donde la universidad transforma el territorio y éste transforma la universidad. Podemos decir que la clave es vincular capital privado, políticas públicas del estado y conocimiento.

**Un elemento fundamental es que cuando se establecen temáticas de investigación prioritarias para la universidad, estas deben tener una contraparte con organizaciones territoriales, instituciones o empresas privadas locales, donde están incluidas las cámaras de comercio, los clústers, las MIPYMES, etc.** Esto aplica tanto para los temas de políticas públicas como para los aspectos productivos. Este modelo de relación es muy interesante ya que lo que facilita es garantizar pertinencia y aplicabilidad en la investigación, interacción con la institucionalidad y la economía real, y formar liderazgos totalmente alienados con los desafíos territoriales. Posteriormente, es clave la distribución del conocimiento y la difusión de los resultados de las investigaciones a las comunidades que pueden hacer uso de ellas. Esto se puede hacer a través de eventos de diálogo público-privado y/o a través de diplomados, cuyo contenido se orienta a transmitir los resultados de las investigaciones.

**El desarrollo es solo uno, pero en diferentes escalas. El desarrollo local es totalmente indivisible del desarrollo regional.** El hecho de que la universidad hable de "gestión del desarrollo local-regional" a lo largo de su oferta formativa es una impronta teórica y conceptual fuerte. En términos generales hay que reflexionar sobre la idea de que el desarrollo es uno: local, regional, nacional e internacional, en una sola línea, no se pueden disociar pero sí gestionar de maneras diferentes. En



la escala de las agencias y los gobiernos locales lo más importante es no separar local-regional, tanto en los procesos de planificación y visión prospectiva como en las propuestas de inversión y mejora competitiva.

***En los últimos años se ha avanzado en una transformación de la matriz industrial y productiva de la ciudad, cuya base principal han sido las capacidades locales existentes y los procesos de formación puestos en marcha para reforzarlas, con un papel imprescindible de la academia.***

Este tema de educación y cultura, que no es competencia exclusiva del municipio, es abordado también a través del presupuesto municipal (en el caso de Villa María con un aproximadamente un 10%). Incluso cuando la responsabilidad no recae en lo local ha sido clave hacer inversiones al respecto porque estos elementos inciden de manera directa en la mejora de la calidad de vida (a nivel económico, político y social). No podemos delegar en terceros estos elementos cuando sabemos que impactan directamente en el desarrollo regional.

***Una de las grandes reflexiones que se pueden realizar es como construir integración desde la articulación de lo local, de las subregiones, no solo a nivel país sino incluso regional, a nivel América Latina.***

La cooperación técnica y el intercambio de conocimiento son aportes fundamentales al desarrollo territorial y a la continua reflexión sobre este y, para ello, las redes de trabajo y alianzas son fundamentales. En el mundo moderno, con los avances tecnológicos, con los sistemas de comunicación y con unas relaciones globales cada vez más interdependientes, pensar en redes de trabajo a nivel regional, continental e internacional debe ser una estrategia de los actores involucrados en el desarrollo territorial.





# Capítulo 4.

# Estructura, operación y proyección de ADEC. Insumos para el fortalecimiento organizacional en Colombia

Las Agencias de Desarrollo Económico Local, ADEL, llevan funcionando más de una década en Colombia y fueron apoyadas inicialmente a través de proyectos de cooperación internacional, principalmente a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Unión Europea. Con el paso del tiempo han ido tejiendo y fortaleciendo sus relaciones territoriales y, a día de hoy, en mayor o menor medida, se han consolidado como actores clave en los procesos de planificación, gestión de recursos y dinamización económica en sus subregiones. A pesar de que su papel como articuladores y sus modelos de relacionamiento se han ido haciendo más efectivos, existen todavía grandes retos en términos de sostenibilidad financiera, posicionamiento político y capacidad operativa. No existe un modelo estándar para el funcionamiento de las Agencias, ya que cada una de ellas responde a las especificidades de sus territorios, pero si es muy significativo conocer la estructura y las buenas prácticas de aquellas que han logrado mantener su efectividad y su pertinencia con el paso de los años. No se trata de replicar o de copiar sino de ampliar las perspectivas y el debate y que, de regreso al territorio, puedan iniciar nuevas reflexiones con la institucionalidad y los actores locales. Esto contribuye a la búsqueda de nuevos esquemas de financiación, adaptados a la realidad político administrativa de Colombia, y de nuevas formas de intervención y proyección institucional. En ese orden de ideas, la Ruta de Aprendizaje contó con la participación de la Agencia de Desarrollo Económico de la ciudad de Córdoba (ADEC), la cual se ha posicionado como un referente internacional por su larga trayectoria y su capacidad de innovación.

ADEC nace, hace más de 20 años, de un plan estratégico de la Ciudad de Córdoba donde se identifica la necesidad de contar con un espacio interinstitucional, que sirviese como plataforma articuladora de los sector público y la iniciativa privada. Así nace inicialmente, con una fuerte vinculación entre institucionalidad y empresa, pero poco a poco se han ido incorporando de manera paulatina diferentes actores como la academia, los centros de investigación, las organizaciones de las sociedad civil, etc. Podemos decir que el verbo que mejor define la agencia y que ocupa gran parte de sus competencias es “vincular”, integrar y sumar nuevos actores en torno a una proyección compartida de la ciudad. Para poder llevar a cabo este proceso, uno de los aprendizajes clave ha sido que es necesario destinar tiempo y esfuerzos para que las decisiones se tomen por consenso. Muchas veces la falta de tiempo y la dificultad de diálogo nos impulsan a acatar las decisiones por mayoría, pero en estos ejercicios de acuerdo interinstitucional donde la base es la legitimidad y la confianza, es

fundamental trabajar enfocados a la búsqueda de consensos. Esto permitió poner al mismo nivel y con la misma posibilidad de opinión y voto a entidades de diversa naturaleza y capacidad, desde las cámaras de grandes empresarios hasta las cámaras de PYMES. Generar este espacio de análisis inclusivo y acuerdo colectivo otorgó una nueva dinámica en el funcionamiento de la ciudad y de la agencia, generó mayor apropiación y participación, y facilitó la legitimación y el posicionamiento de la entidad.

ADEC tiene dos grandes objetivos misionales, que son mejorar la competitividad de las MIPYMES y articular los recursos territoriales para la construcción de capital social. Dichas acciones permiten movilizar las fuerzas sociales para mejorar el entorno de negocios, fortalecer el potencial endógeno del territorio y, por consiguiente, mejorar la calidad y los medios de vida de los ciudadanos. Entre sus principales competencias y estrategias de intervención podemos destacar:

- Articulación y vinculación de los actores del territorio
- Sinergia y alianza para la construcción de políticas y programas de desarrollo local
- Diseño de programas y proyectos que respondan a las demandas de los actores económicos
- Prestación de servicios de desarrollo empresarial a micro, pequeñas y medianas empresas
- Promoción de la cooperación local e internacional, buscando complementariedad entre los distintos sectores
- Gestión y transferencia del conocimiento

Aunque estos objetivos misionales son comunes a muchas agencias tanto en Colombia como en otros países del mundo, la experiencia de Córdoba es especialmente significativa por la capacidad de ADEC para operativizarlos. La agencia ha logrado consolidarse como el referente estratégico en el desarrollo integral y sustentable de la ciudad de Córdoba, no a través del discurso sino a través de la puesta en marcha de estrategias e instrumentos concretos. En este capítulo nos vamos a centrar en la descripción de tres elementos fundamentales, como referentes para el fortalecimiento de las iniciativas DEL en Colombia y sus modelos de gobernanza:

## 1. Estructura e integrantes de la Agencia de Desarrollo Económico de la ciudad de Córdoba

ADEC está constituida por 44 entidades procedentes de los sectores público y privado, entre las que se encuentran cámaras y asociaciones empresariales, industriales, profesionales y comerciales de múltiples rubros y actividades. En relación con el proceso de toma de decisiones, se cuenta con los siguientes espacios:

<b>CONCEJO GENERAL</b>	Cada una de las entidades integrantes designa a dos delegados. Es un espacio para la rendición de cuentas y la toma puntual de decisiones estratégicas.
<b>CONCEJO DE ADMINISTRACIÓN</b>	Lo integran las autoridades que ejercen la representación de la agencia y es donde se realiza el análisis institucional y estratégico y se toman las grandes decisiones
<b>COMITÉ EJECUTIVO</b>	Orientado hacia la operación y la implementación. Es el espacio que acuerda las directrices a seguir por la Gerencia de Relaciones Institucionales y la Gerencia Técnica y de Proyectos para cumplir con las acciones y resultados establecidos.
<b>COMITÉS DE GESTIÓN</b>	ADEC se organiza en torno a cuatro unidades de gestión. Cada una de ellas cuenta con un grupo de asesores, líderes de instituciones participantes con amplia experiencia en la temática, y que apoyan en los procesos de diseño, ejecución y evaluación.

Cada cuatro años la agencia hace un plan estratégico. En el último caso, el Plan 2016 – 2020 que se desarrolla en la actualidad, se compone de 42 iniciativas, entre proyectos y estudios. Dichas acciones son distribuidas en cada una de las unidades de gestión, dependiendo de su experticia y su misionalidad, y esto permite especializarse, trabajar en paralelo y contar con metas e indicadores específicos para cada una de ellas. Asimismo, el Comité Ejecutivo y el Concejo de Administración también tienen responsabilidades en los temas de seguimiento y monitoreo y en la gestión de recursos. Esto es un factor fundamental, ya que permite generar corresponsabilidad y compromiso entre los diferentes socios de la entidad y los equipos técnicos, y distribuir responsabilidades entre los actores, facilitando la implementación y cumplimiento del plan de acción.





## 2. Arreglos institucionales para su financiación

ADEC, al igual que el resto de agencias, trabaja en gran medida vía financiación de proyectos siempre y cuando estos estén orientados a las necesidades de los actores económicos locales. Aun así, y con una visión de proceso, no depende exclusivamente de la financiación externa sino que garantiza su operación a través de dos instrumentos principalmente:

- Los socios aportan una cuota social que permite mantener el sueldo del staff, que supone en grueso de la sostenibilidad, ya que el edificio en el que trabajan es de cesión municipal. Cada institución aporta unos 75 USD al mes, más la municipalidad que aporta unos 3.500 USD mes. Esto no mantiene toda la operación y el cumplimiento integral su misionalidad pero si los gastos fundamentales de la agencia, y permite la continuidad de los equipos y la gestión permanente.
- **Fondo de Competitividad.** Nace, porque tras muchos años financiados por la cooperación internacional y adecuados a su agenda propia, se hacía necesario avanzar en un instrumento de financiación local que permitiese fortalecer las iniciativas endógenas de manera más autónoma y sostenible. El fondo está conformado por un monto fijo que aportan las empresas privadas a la municipalidad, estén asociados o no a las cámaras, el cual es cancelado junto con el impuesto de comercio e industria y que depende de su nivel de ventas. La alcaldía transfiere esos recursos a ADEC, el cual se encarga de la estructuración, administración y operación del fondo a través de convocatorias y proyectos. Una vez conformado, son las cámaras sectoriales socias (pueden presentarse con contrapartes) las que pueden presentar un proyecto para el fortalecimiento del sector o de una iniciativa concreta. ADEC gestiona de manera directa el 100% el fondo, por lo que los recursos no se transfieren a los proponentes, sino que estos se benefician del proyecto a través de la intervención de la agencia. Esto supone un ingreso fijo para ADEC, que dentro de los acuerdos percibe un 10% por la administración del fondo y un 9% por la operación de los proyectos. Esto obliga a ser muy dinámicos con los proyectos, a motivar continuamente el diseño y presentación de nuevas iniciativas y a prestar asistencia técnica continua a las cámaras para que formulen y estructuren iniciativas de calidad. El fondo es una herramienta de gran impacto, que no requiere un aporte muy significativo de las empresas, que se reinvierte directamente en la mejora competitiva de los sectores y que brinda unos ingresos regulares para el mantenimiento y fortalecimiento de la agencia y sus apoyos.

## 3. Organización interna y modelo de operación

ADEC se estructura en torno a cuatro unidades de gestión, entre las que se reparten las diferentes competencias de la agencia y las diversas actividades y metas acordadas en el plan cuatrienal. Cada unidad estará liderada por un Comité de Gestión, en el que están presentes algunos líderes institucionales como consejeros y donde se dar mayor definición a las estrategias. Cada unidad se nutre del Plan Estratégico de la Agencia y se elabora un Plan de Acción con proyección anual. De esta manera, cada año, las acciones que realiza cada una de las unidades aportan de manera directa, y bajo una lógica de cascada, a los indicadores de gestión e impacto planteados.

## UNIDAD DE CAPITAL HUMANO Y CAPITAL SOCIAL

**Objetivo:** Promover el fortalecimiento del capital humano y del capital social en el ámbito de las organizaciones públicas y privadas, atendiendo desde una visión estratégica, las demandas y necesidades del territorio, para su mejora competitiva.

### **Principales estrategias y proyectos**

- Reconversión laboral hacia los trabajos del futuro a través de capacitación sectorial
- Brindar apoyo estratégico al ecosistema emprendedor
- Dar integralidad a las iniciativas de RSE de las entidades y empresas vinculadas a ADEC
- Convocatoria Innovación y Capital Humano, a través de la cual se financian proyectos de investigación que aportan conocimientos estratégicos para las empresas del territorio
- Diplomatura en Innovación Social, en articulación con las universidades
- Mantener la alienación y participación de las entidades socias en programas de largo plazo

## UNIDAD DE INFORMACIÓN E INNOVACIÓN

**Objetivo:** Contribuir a la generación de información para la toma de decisiones mediante la realización de estudios, investigaciones, informes y proyectos innovadores sobre los factores que inciden en el desarrollo económico y social. No se trata exclusivamente de levantar información sino de generar conocimiento. Uno de los factores de éxito es que las universidades están vinculadas de manera directa en la unidad.

### **Principales estrategias y proyectos**

- Proyecto MIDE. Dotar al territorio de una herramienta que permita el seguimiento de más de 30 indicadores relacionados con el desarrollo local.
- Buenas prácticas en el uso de los recursos. No solo desde el punto de vista de los temas energéticos sino también de la eficiencia urbana y del uso de los servicios públicos. Se establece una mesa de articulación entre empresas privadas e institucionalidad para analizar el uso energético, la gestión de residuos, el mejoramiento de procesos, etc.
- Proyecto VINCULAR. Se constituye como un espacio donde anualmente se establecen diálogos entre la academia y las empresas privadas del territorio para avanzar en procesos de innovación, investigación conjunta y mejora competitiva. El conocimiento al servicio de la empresa local.



## UNIDAD DE DESARROLLO TERRITORIAL Y COMPETITIVIDAD

**Objetivo:** Promover y ejecutar iniciativas estratégicas, estudios territoriales y/o proyectos que sean sustentables en lo económico, social y ambiental, y que se identifiquen de alto impacto para el territorio

### **Principales estrategias y proyectos**

- En la unidad participan directamente las Cámaras estableciendo un diálogo sectorial e intersectorial
- Fondo de garantía recíproca, para mejorar los procesos de financiación de las PYMES, de manera que puedan contar con garantías para acceder a crédito
- Medición de impacto de los proyectos del fondo de garantías, desarrollando específica para evaluar su nivel de efectividad, resultados y costo eficiencia.
- Proyecto "Córdoba Polo logístico". Analiza el posible modelo de desarrollo como centro de conectividad, brindando insumos plan estratégico de desarrollo de la ciudad haciendo actividades de sensibilización y posicionamiento en la agenda política y social

## UNIDAD DE PROMOCIÓN DEL DESARROLLO

**Objetivo:** Promover la Ciudad de Córdoba y su Área Metropolitana en el mundo, en la región y en el país con el fin de atraer inversiones e identificar oportunidades de negocios para las empresas, impulsando los factores y las dimensiones del desarrollo territorial con el fin de mejorar la competitividad del territorio.

### **Principales estrategias y proyectos**

- Actividades clave de marketing territorial y posicionamiento para la internacionalización de la ciudad
- Mapeo de la economía creativa y validación temprana de ideas emprendedoras con alto potencial
- Posicionamiento de sectores estratégicos como arquitectura y diseño a través de "Córdoba Ciudad Diseño"
- Visibilización y posicionamiento de capacidades y potenciales endógenos para atraer inversiones



Como podemos observar, ADEC se ha logrado consolidar como una herramienta efectiva para la planificación, promoción y gestión del desarrollo territorial. La prestación de servicios pertinentes al territorio y su funcionalidad como un espacio de articulación público-privado ha sido la mejor garantía de sostenibilidad. Y este es uno de los principales aprendizajes para la experiencia colombiana. Las ADEL, desde su modelo institucional hasta su estructura de operación, deben responder a las principales necesidades que la institucionalidad y los sectores productivos están demandando. Una vez se comprende desde el territorio que dicho espacio puede asumir competencias fundamentales para el desarrollo local y regional, y que su funcionamiento tiene impactos directos en la generación de empleo, la mejora competitiva y el fortalecimiento de los medios de vida, será más fácil movilizar apoyos institucionales y desarrollar instrumentos de financiación propios, que permitan operar en el medio y largo plazo. Las unidades de gestión que integra ADEC no representan un modelo para la réplica pero sí un ejemplo muy significativo sobre cómo es posible organizar la especialización de equipos, la medición de resultados y apropiación de competencias específicas.

## Reflexiones Complementarias

**Uno de los grandes retos que enfrentan las agencias y las iniciativas de desarrollo territorial, que son miradas de largo plazo, es mantener la continuidad y el compromiso institucional por los programas.** Esto no es sencillo debido a los cambios políticos y a las diversas miradas que tienen las administraciones, pero puede ser solventado si somos capaces de levantar información estratégica, visibilizar y cuantificar los resultados de las intervenciones, y desarrollar de manera permanente ejercicios de posicionamiento e incidencia política. No va a ser la institucionalidad la que evalúe los programas y los



valore positivamente pero si conseguimos medir resultados, cuantificar y hacer evaluaciones precisas será más fácil garantizar el apoyo de las siguientes administraciones e incluso el escalamiento de los programas y las buenas prácticas.

**El fondo de competitividad es un instrumento de financiación de gran impacto pero también se ha identificado como una estrategia de fidelización y apropiación para los sectores productivos.** Hay que tener en cuenta que ellos son los beneficiarios de los proyectos y las empresas que los integran las que más interés tienen de participar en las convocatorias que establece el fondo. En ese sentido, dichos proyectos han permitido visibilizar cómo sí existe una política abierta de mejora competitiva en la ciudad, en la que pueden participar aquellos sectores que tengan buenas ideas para la innovación y la tecnificación, y cuyas inversiones tienen impactos directos en las cadenas de valor. El fondo visibiliza el accionar de la agencia, compromete y motiva a sus integrantes y además, supone una fuente de financiación para el resto de apoyos técnicos y financieros que brinda la ADEC.

**Los sistemas de información, muchas veces no contemplados dentro de las políticas públicas tradicionales, son fundamentales para realizar análisis prospectivos, para tomar decisiones y para evaluar resultados.** Es necesario desarrollar una batería de indicadores que nos permita medir el desarrollo local, que se ponga a disposición de la comunidad académica, la institucionalidad y los sectores productivos, y que nos permita medir de manera integral y bajo una mirada sistémica la mejora competitiva y el desarrollo territorial. En muchos casos parte de esa información es recolectada y analizada por diferentes entidades públicas, pero al no existir articulación e intercambio de datos, las conclusiones se centran en miradas aisladas y autónomas. Si queremos planificar y gestionar el desarrollo desde un enfoque territorial también tenemos que analizar la información y sacar conclusiones de manera intersectorial e interinstitucional. En algunos casos los sistemas de información no parten de cero ni levantan información primaria sino que sirven de espacio articulador y centralizador de la información ya existente.

**Generar información es un aporte clave al desarrollo territorial pero es muy importante que se complemente con estrategias de difusión, posicionamiento y transferencia metodológica.** Muchas veces cuando se realizan los estudios, evaluaciones e informes técnicos, que son muy interesantes, pero cuya puesta en práctica e implementación no dependen exclusivamente de la agencia (sino del sector público o del sector privado), hay grandes riesgos de que queden guardados en un cajón. Por ello, es fundamental que los estudios y los informes vayan acompañados de un conjunto de talleres, de workshops, de transferencia de conocimientos y resultados a las entidades competentes, que permita avanzar hacia procesos de sensibilización y de articulación de esfuerzos para su puesta en práctica. La agencia puede en la mayoría de los casos llegar hasta este punto y, en última instancia, hacer algunos proyectos piloto con la expectativa de poder elevarlos hasta la política pública y que puedan tener un impacto real. Este es un aprendizaje clave. Desde la agencia se puede generar conocimiento, abrir espacios, hacer pilotajes, pero si hablamos de impactar significativamente a nivel subregional es necesario realizar ejercicios de incidencia política, que permitan posicionar dichos aprendizajes en las instancias de toma de decisiones y convertirlo en política pública.

**Debemos tener en cuenta que una agencia no tiene la capacidad de transformar de manera integral el territorio y que por lo tanto debe tener instrumentos que sean acordes y realistas a su alcance, con indicadores ajustados.** En ese sentido, un plan estratégico territorial es un instrumento de mayor profundidad, que puede ser un servicio de la ADEL a la subregión pero que supera el margen de operación de ésta. Este plan, de mayor integralidad y con incidencia en diferentes niveles del desarrollo territorial tiene un carácter interinstitucional y desde él se puede derivar un plan de acción, más específico, que marca la proyección de la agencia en las temáticas específicas de Desarrollo Económico Local que le competen. Es un elemento fundamental el poner metas específicas e indicadores adecuados de medición, solo así podremos evaluar la efectividad de las estrategias y visibilizar su potencial y resultados. La gestión de la ADEL, a pesar de ser una organización sin ánimo de lucro, debe realizarse desde un punto de vista empresarial, aplicando instrumentos del sector privado tanto en términos estratégicos como de sostenibilidad y finanzas.

**En la actualidad la mejora competitiva es un ejercicio dinámico que requiere iniciativas constantes de investigación, innovación e intercambio de conocimiento.** Las ADEL pueden jugar un papel muy importante en este sentido, incluso más en los territorios con comunidades aisladas y vulnerables, ya que pueden servir de canal de comunicación entre mercados, generadores de conocimiento y empresas locales. En economías tan aceleradas y disruptivas como las que vivimos hoy en día, el rol de las ADEL debe ser cercano a las universidades y a los centros de investigación, ellos son actores fundamentales, y su conocimiento de los sectores productivos debe traducirse en proyectos pertinentes de investigación e innovación. Estos conocimientos deben estar orientados a los potenciales endógenos o a las apuestas productivas del territorio y llegar hasta las empresas locales, ya sea porque participan directamente como contrapartes o porque participan de posteriores ejercicios de formación o transferencia metodológica. La cooperación técnica y el intercambio de conocimiento son estrategias de gran impacto y, con las tecnologías actuales, esto no se debe limitar al ámbito local sino que también se puede realizar a través de redes internacionales u otras propuestas de integración sectorial y territorial.



# Consideraciones Finales

# Algunas consideraciones finales para el contexto Colombiano

## Reflexiones para la construcción de una política pública nacional que impulse el Desarrollo Económico Local

El DEL es un trabajo de articulación territorial, que se construye desde la región y con la voluntad de los actores locales, pero que requiere de un ecosistema favorable para consolidarse y desarrollarse de manera sostenible. Como hemos venido describiendo es un proceso bottom up, que se nutre del impulso local y que no surge de una decisión desde la centralidad, pero que irremediablemente requiere de herramientas e instrumentos prácticos para poder operativizarse. Para que el proceso sea exitoso debe haber confluencia de ambos factores. Por un lado, una dinámica de concertación y articulación intersectorial, y por otro, un conjunto de normas o instrumentos que permitan la puesta en práctica. Sin alguno de ellos el proceso enfrenta grandes riesgos en términos de funcionalidad y sostenibilidad. Colombia representa, de alguna manera, un ejemplo de ello. A día de hoy, todavía no existe un marco normativo o un instrumento específico de política pública que dé lineamientos a los territorios para la promoción e impulso de las iniciativas DEL y eso ha limitado considerablemente la capacidad de organización y respuesta de los territorios. Desde hace un tiempo se viene reflexionando en el país sobre la necesidad de impulsar una política nacional que enmarque e impulse las estrategias de Desarrollo Económico Local y este requerimiento es más visible en el contexto actual que enfrenta el país. La implementación de los Acuerdos de Paz, la formulación de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y el nuevo diálogo Estado-región que se plantea desde Bogotá, representan una oportunidad para fortalecer las capacidades territoriales y dar impulso a iniciativas económicas creadas en el nivel subregional. Este nuevo enfoque, orientado a reducir las conflictividades y a transitar hacia economías locales más incluyentes, no debe depender de las acciones sectoriales de las diferentes entidades del orden nacional, tradicionalmente desarticuladas y dispersas, sino que debe contar con un margen específico de actuación que les permita a los territorios más proactivos organizarse, planificar e implementar.

La Ruta de Aprendizaje, de acuerdo a la experiencia Argentina y Uruguay, ha dejado algunas recomendaciones para el proceso de diseño de la política pública, tanto en el enfoque macro que debe tener ésta como en los elementos clave que debe incorporar. Las siguientes reflexiones,

abordadas durante las jornadas, reflejan algunas de las principales ideas fuerza:

- Si no existe una receta para la creación de iniciativas DEL, y estas dependen de las dinámicas propias, la política pública no debe representar una estructura metodológica sino un marco normativo o un conjunto de instrumentos que permitan generar entornos habilitantes, que respete la heterogeneidad de los territorios, y que ponga a su disposición una serie de herramientas para organizarse y trabajar desde lo local. Se respeta la construcción de abajo hacia arriba pero se plantean unos parámetros de actuación.
- La gobernanza de las iniciativas DEL, junto con los instrumentos de planificación, financiación e implementación son unos de los elementos centrales en términos de sostenibilidad. La política pública, a pesar de no establecer un “paso a paso” o un estándar metodológico, sí debe brindar un abanico de instrumentos a los territorios, que les permita operativizar de manera efectiva sus apuestas propias.
- La política debe ayudar a las entidades municipales y a las subregiones a superar algunas de las restricciones que existen en el proceso de descentralización y en la articulación político-administrativa. Como hemos dicho anteriormente, en muchos casos se descentralizan competencias pero no recursos. La organización territorial en torno al DEL debe mejorar este proceso de articulación, gestión de recursos y diálogo institucionalidad-subregión.
- El Desarrollo Económico Local aborda unos temas específicos y, a pesar de que hay componentes transversales, los lineamientos de política desde lo nacional deben orientarse a la especialización y a la medición concreta de resultados. Es fundamental ser concretos en la medición de resultados y orientar los impactos del DEL hacia temas de planificación estratégica, fortalecimiento de las cadenas de valor, mejora de la competitividad, desarrollo empresarial y generación de empleo.
- En el contexto colombiano y teniendo en cuenta los retos actuales para la reducción de la pobreza, el DEL debe tener una fuerte orientación hacia la inclusión socioeconómica. En ese sentido, no debe dejar de lado la economía informal y solidaria, que ocupa a gran parte de la población vulnerable, y que debe estar incluida dentro de sus estrategias. El DEL como una herramienta para el desarrollo económico inclusivo y la generación de oportunidades desde los territorios periféricos, no centrada exclusivamente en PYMES o cadenas de valor sino también en procesos de formalización, asociatividad y economía solidaria.

En este orden de ideas e intentando dar mayor definición a los componentes o dimensiones que debe incluir la política pública, nos permitimos destacar los siguientes, acordes a las realidades territoriales que enfrenta el país en los próximos años. Es importante tener en cuenta que el mayor cuello de botella en las estrategias de Desarrollo Económico Local no es el diseño, la conceptualización o la reflexión teórica de éstas sino su instrumentalización y puesta en marcha. En ese sentido, planteamos las siguientes estrategias, más orientadas a la práctica.



<p><b>La importancia de las capacidades locales</b></p>	<p>El DEL depende en gran medida de los liderazgos locales. El desarrollo está impulsado por personas, ya sea desde las instituciones, la empresa local o la sociedad civil. Los ejercicios de formación, no solo en instrumentos, sino también en liderazgo, en diálogo y consenso intersectorial, en gobernanza territorial, etc. serán de gran importancia así como el intercambio de conocimiento y buenas prácticas entre municipios y regiones.</p>
<p><b>La agenda como elemento articulador</b></p>	<p>El primer producto material de un ejercicio DEL es una agenda, consensuada y legitimada por los actores locales, y con capacidad para integrarse en instrumentos formales de planificación a nivel institucional y territorial. La agenda, concisa y especializada, es eje articulador de acciones y recursos.</p>
<p><b>La heterogeneidad de los modelos de gobernanza</b></p>	<p>No podemos hablar de un modelo estandarizado de gobernanza. El territorio se organizará de acuerdo a sus dinámicas, sea a través de espacios formales o informales, y la atención no se debe centrar en qué tipo de figura se busca sino en la funcionalidad, legitimidad y sostenibilidad de esta, y sobre todo, en los instrumentos o estrategias que puede poner en marcha. Entre las existentes podemos destacar las ADEL, los GAL, los Pactos Territoriales, los Foros Económicos y Sociales, entre tantos otros.</p>
<p><b>Instrumentos propios de financiación</b></p>	<p>Si las estrategias DEL asumen competencias del territorio para la planificación, el desarrollo empresarial, la mejorar competitiva y la inclusión socioeconómica, es importante buscar fórmulas de financiación desde lo local, que puedan ser complementadas por recursos externos.</p>
<p><b>Gestión territorial del conocimiento</b></p>	<p>La academia como aliado fundamental para fortalecer las cadenas de valor. Un territorio DEL investiga en torno a sus apuestas, innova, forma capital humano, intercambia conocimiento, genera alianzas público-privadas para la mejora competitiva y busca continuamente la cooperación técnica entre actores, a veces más importante que la infraestructura o el apoyo financiero.</p>
<p><b>Equilibrar especialización y transformación económica</b></p>	<p>Las estrategias DEL son especializadas, se centran en pocas cadenas de valor o recursos endógenos, pero tienen una mirada prospectiva del territorio y su integración en el mercado nacional y global. En ese sentido, en una economía cambiante como la actual, trabaja específicamente con unas cadenas pero con ideas continuas de tecnificación, diversificación e innovación.</p>





Si el objetivo clave de la política pública es el de crear un entorno favorable para que los actores locales planifiquen y co-construyan estos elementos, otra de las preguntas importantes es ¿qué entendemos por entorno habilitante? La siguiente tabla plantea un acercamiento:



Como podemos observar los componentes de la parte superior son elementos habilitantes clave para la creación e impulso de iniciativas de Desarrollo Económico Local. Posteriormente, estos factores se materializarán en la Agenda DEL, la cual está especializada en unas cadenas concretas, seleccionadas bajo criterios de competitividad, inclusión social y sostenibilidad ambiental, y que servirá como elemento articulador para la gestión de recursos, la cooperación público privada y el diseño de estrategias. La situación resultante debe ser una dinámica de fortalecimiento continuo a las cadenas de valor, un ecosistema de innovación, formación e intercambio de conocimiento permanente, y una estrategia financiera que permita dar sostenibilidad en el largo plazo y que involucra, de una manera u otra, a los actores económicos e institucionales presentes en territorio.



# Recomendaciones para la planificación e impulso del Desarrollo Territorial

**Una de las grandes conclusiones es que definitivamente el Desarrollo Económico Local y Territorial debe asentarse en un sistema multiactor.** El hecho de que el territorio cuente con una ADEL no quiere decir que ella sea la jalonadora de todo el proceso sino que su función es articuladora, promotora y facilitadora pero debe estar rodeada de una institucionalidad con voluntad política, un sector privado comprometido con la mejora competitiva y el bienestar social, y una sociedad civil organizada, con una proyección clara de que tipo de desarrollo y modelo económico proponen para su región. Asimismo, la cultura local, la vocación productiva y el saber hacer tradicional serán elementos conectores que de manera transversal contribuyan a generar visiones compartidas y acuerdos de mínimos. En el caso colombiano, donde muchas veces la participación de diversos actores es limitada, la generación de capacidades locales será un elemento clave. Por un lado, porque el desarrollo territorial está impulsado por personas y requiere de líderes en los diferentes sectores. Es fundamental contar con personas con visión, compromiso y liderazgo tanto en la institucionalidad pública como en los sectores productivos y la comunidad. Si contamos con representantes y tomadores de decisiones cualificados, comprometidos con los consensos y las visiones territoriales, contaremos con una base sólida para posicionar y gestionar la agenda DEL desde diferentes ámbitos. La formación y la transferencia de conocimiento requieren tiempo y recursos y muchas veces no evidencian resultados en el corto plazo, pero son estrategias clave para promover ese trabajo en red, multiactor y multinivel.

**La promoción del Desarrollo Territorial, cuya naturaleza es integradora e inclusiva, también debe incorporar procesos decididos de incidencia política.** Como podemos observar el Desarrollo Territorial no puede ser impulsado por un único actor y tampoco puede implementarse de manera efectiva y sostenible si no existe una arquitectura y dinámica institucional acorde. Esta afirmación nos ayuda a visibilizar un elemento importante y es que la agenda territorial y la gestión de los diferentes actores deben derivar de manera paulatina en una transformación del entorno institucional. Esto no quiere decir que haya que modificar el modelo político administrativo o crear una política y unas competencias paralelas pero si, que desde los márgenes que tienen los gobiernos locales y regionales, se pueda transitar hacia dinámicas más acordes a un desarrollo con enfoque territorial. Esta transformación se puede expresar de muchas maneras y dependerá de los contextos particulares de cada territorio pero debe derivar en una apertura de los espacios de diálogo público-privado, en procesos de planificación más participativos y en continua búsqueda de consensos, en una evolución del análisis exclusivamente sectorial a una mirada territorial, en el desarrollo de instrumentos propios de financiación e intervención, en un reconocimiento de los modelos locales de gobernanza, etc. El DEL tendrá un componente político en la medida en que requiere de espacios y herramientas propias para llevarse a cabo, donde la institucionalidad tendrá un rol protagónico. Pero esta transformación no es radical e inmediata sino que a medida que se van obteniendo resultados y se dan avances en

torno al Desarrollo Territorial es importante que se cuantifiquen y visibilicen los resultados, sensibilizando a los tomadores de decisiones y a la institucionalidad local sobre la importancia de estos ejercicios y los impactos específicos que generan, y creando un mayor compromiso por su parte para apoyarlas de manera instrumental en el medio y largo plazo. Lo público tendrá un papel fundamental en la sostenibilidad y efectividad del proceso.

**Las estrategias de Desarrollo Territorial, para escalarse e institucionalizarse, deben integrarse a los instrumentos formales de planificación y a las políticas públicas locales, y para ello es necesario contar con herramientas de medición, evaluación y análisis de información.** Los sistemas locales de información son otro instrumento de gran importancia para el diseño de estrategias de DT y para ampliar los consensos y el compromiso de los diferentes actores. Por un lado, levantar información clave y analizar bajo una mirada intersectorial será un insumo fundamental para la elaboración de los planes estratégicos y para la toma de decisiones. Por otro lado, establecer indicadores precisos en torno al DEL y medirlos de manera regular es un elemento clave para evaluar la efectividad de las políticas y las intervenciones y para visibilizar las buenas prácticas y los resultados de mayor impacto. Como hemos visto a lo largo del documento, los procesos de descentralización delegan muchas veces competencias en los gobiernos locales pero no descentralizan los recursos y la financiación para llevarlos a cabo. Si queremos generar apropiación en torno al Desarrollo Territorial y posicionar sus estrategias como herramientas de impacto para el territorio, debemos medir y difundir sus resultados. En muchos casos no se trata de levantar información primaria sino de centralizar la información existente, recogida por otras entidades, y pasar de un análisis aislado a una mirada intersectorial. Las conclusiones permitirán visibilizar limitaciones y oportunidades de los sectores productivos, problemáticas a priorizar y alcanzar consensos sobre soluciones e inversiones, movilizandolos apoyos técnicos y financieros en diferentes escalas. La Universidad tendrá de nuevo un rol fundamental en estos procesos de análisis territorial y generación de conocimiento.

**El Desarrollo Territorial no puede ser liderado exclusivamente por la institucionalidad, necesita de actores dinamizadores o conectores y las ADEL son un buen instrumento para ello. Su rol, en muchos casos, no es tanto crear o diseñar, sino mapear, organizar y articular.** La mirada sectorial y la dispersión de los instrumentos de desarrollo son comunes en todas las regiones y países. El enfoque de Desarrollo Territorial, alrededor de una agenda consensuada, permite articular y aunar dichos esfuerzos. Las entidades públicas responden por programas y por estrategias concretas, y se preocupan de medir sus resultados de manera aislada, no tienen la capacidad ni las competencias para analizarlos de manera integral, sistémica. Por eso, en muchos territorios, es necesario contar con otro tipo de espacios, de naturaleza intersectorial y de encuentro en lo público, lo privado y lo social, que permitan actuar como conectores y dinamizadores. Estos modelos de gobernanza son variados y adecuados a la dinámica local. En algunos casos pueden ser formales como las ADEL, los entes intermunicipales o los Grupos de Acción Local, y en otros pueden ser informales, como los pactos territoriales, los foros económicos y sociales o sencillamente, espacios de encuentro, diálogo y planificación. El territorio debe buscar

la fórmula más adecuada y su sostenibilidad se medirá por su funcionalidad. El objetivo de estos no debe ser asumir competencias del sector privado o del público sino posicionarse como un espacio de encuentro, comunicación y consenso entre ambos, con una mirada integral, de territorio, y trabajar de manera constante sobre esos consensos de mínimos, alimentando las cercanías y gestionando los conflictos. Posteriormente se evaluará si estos espacios pueden asumir competencias concretas en términos de gestión y administración de recursos pero su primer aporte debe ser el de elevar la mirada y el análisis, contribuir al encuentro y generar acuerdos y visiones de largo alcance.

***El rol del sector privado es fundamental pero no desde una óptica exclusiva de Responsabilidad Social Empresarial sino desde un enfoque sistémico de su actividad económica y de su rol en la construcción de desarrollo y en la mejora de la competitividad territorial.*** No podemos promover Desarrollo Territorial sin la participación activa de la iniciativa privada, y su rol no debe limitarse a la financiación de ciertos proyectos o estrategias. Necesitamos generar compromisos con los actores económicos y con los empresarios locales, y vincularles en los ejercicios de planificación estratégica territorial, en las iniciativas de formación y transferencia de conocimiento, y en las apuestas de investigación e innovación. Involucrarles en los planes de acción, delegar responsabilidades y roles específicos en su implementación y darles un papel protagónico en el proceso de construcción de territorio contribuirá a generar pertenencia y corresponsabilidad y, en últimas, a sumar a nuestras iniciativas actores estratégicos en la generación de empleo y la mejora competitiva. La relación entre sector privado y territorio puede ser simbiótica y debemos visibilizar los aportes tan significativos que puede hacer la empresa local para la inclusión sociolaboral, la inversión estratégica y la mejora de la competitividad territorial en su sentido más amplio. Cultivar este tipo de relaciones es un elemento de gran importancia en términos de sostenibilidad.

***En las dinámicas económicas modernas no podemos hablar de Desarrollo Territorial sostenible sin una participación activa de la academia y los centros de pensamiento. Es fundamental vincular inversión pública, investigación e innovación y sectores productivos, bajo una mirada territorial y local, pero de manera interconectada con el mercado global.*** Así como es importante tener modelos de gobernanza participativa para la planificación, promoción y gestión del Desarrollo Territorial, también es importante tener modelos de gobernanza para la generación, difusión e intercambio de conocimiento. Si queremos mejorar la competitividad de nuestros sectores estratégicos, mantener niveles significativos de innovación y tecnificación, avanzar en la inclusión sociolaboral de nuestros jóvenes y crear ecosistemas adecuados para el emprendimiento y el desarrollo empresarial, los modelos de gobernanza DEL deben trabajar de manera estrecha con la universidad y con las entidades que generan conocimiento. Este es un elemento fundamental pero no suficiente. Cuando hablamos de gobernanza territorial del conocimiento no es solo investigar, reflexionar y crearlo sino que también implica su democratización y su difusión. El Desarrollo Territorial será dinámico y sostenible en la medida en que podamos compartir ese conocimiento entre sector público (con universidad y centros de investigación incluidos), actores económicos e iniciativa privada, incluyendo PYMES. Esta triangulación es clave e implica infraestructura y estrategias concretas, y espacios de reflexión, articulación y comunicación permanente.



# Ideas para el fortalecimiento de las Agencias y las iniciativas DEL

**Las iniciativas DEL tienen una relación estrecha con las realidades político-administrativas en las que se enmarcan y son una herramienta potente para superar algunas de las restricciones que estas plantean.**

Es muy común que desde el estado se descentralicen las competencias pero no se descentralicen los recursos y eso genera muchas dificultades para promover apuestas propias de desarrollo desde las regiones. En ese sentido, las ADEL y su rol en territorio deben orientarse también a superar estas restricciones y a convertirse en una herramienta funcional para las municipalidades en términos de gestión de recursos, cumplimiento de indicadores e implementación de competencias específicas. Esto se expresa de diferentes maneras y por eso no podemos hablar de modelos estandarizados. Cada territorio deberá decidir cuál es el modelo de agenciamiento más pertinente, cómo será su esquema de gobernanza, qué funciones específicas se delegan en este espacio y cuáles van a ser los instrumentos locales de financiación para darle capacidad operativa y sostenibilidad. Muchas veces nos centramos más en la estructura de la agencia, en los estatutos y en el equilibrio de poderes a su interior pero no prestamos tanta atención a que rol puede ocupar de manera específica entre institucionalidad, sector privado y sociedad civil, y cómo se van a movilizar recursos financieros y técnicos desde lo local para cumplir sus metas y darle practicidad. Ser más minuciosos en estas proyecciones facilitará el pasar de instituciones de papel a entidades ajustadas, específicas y funcionales para la realidad territorial.

**Debemos acotar el campo de acción de las Agencias. El Desarrollo Económico Local es muy amplio y es transversal a muchas otras iniciativas pero es importante definir con claridad en qué campos concretos se centra la ADEL, qué indicadores de medición planteamos para la evaluación de resultados y cuáles son las competencias delegadas en ella.** Aquí abordamos dos temas principalmente. En primer lugar, que no todo es DEL, es decir, que una agenda de Desarrollo Económico Local no puede abordar todas las dimensiones sino que para ser efectivo y concentrar los esfuerzos debe centrarse en temas de desarrollo empresarial, fortalecimiento de las cadenas de valor, generación de empleo, mejora competitiva, etc. En segundo lugar, que las Agencias deben especializarse, no pueden abarcar un sinnúmero de cadenas productivas y apuestas territoriales. Los ejercicios de planificación estratégica nos deben ayudar a precisar esos campos de acción, los cuales en el caso colombiano deberían ir estrechamente ligados a la inclusión socioeconómica de los sectores vulnerables. La especialización es fundamental ya que nos permite acotar acciones, identificar socios clave, focalizar nuestros esfuerzos financieros y técnicos, y desarrollar un know how de alto impacto para el territorio. La selección de las cadenas priorizadas debe tener en cuenta la cobertura poblacional de éstas, la capacidad de reducir las brechas de desigualdad y de incluir a las comunidades productoras y, obviamente, su viabilidad competitiva y de acceso a mercados.

***Para poder posicionar a las Agencias, dar legitimidad a su rol en el territorio y ampliar los apoyos institucionales, empresariales y sociales, es fundamental la medición y visibilización de resultados.***

El hecho de funcionar bajo la dinámica de los proyectos y rendir cuentas de manera aislada a cada uno de los financiadores no representa una adecuada estrategia de posicionamiento. Es fundamental que las ADEL y los territorios identifiquen una batería específica de indicadores para medir el desarrollo local, acordes a sus potenciales endógenos y a sus apuestas económicas, y cuyos avances se puedan medir regularmente. En este aspecto es fundamental tener en cuenta tres aspectos a cuantificar de manera permanente: la monetarización de los servicios que presta la ADEL al territorio (a pesar de que no los cobre, siempre valorizarlos), el nivel de gestión de recursos frente a los apoyos locales (por cada peso que me da la institucionalidad local cuantos recursos atraigo a territorio) y los impactos específicos en términos de empleo, mejora de la productividad, comercialización, apoyo a PYMES, etc. Si la ADEL consigue medir estas variables y visibilizar sus acciones y aportes al territorio ante la institucionalidad y los actores locales, esto se traducirá en mayor apropiación, compromiso y apoyo financiero.

***No podemos impulsar Desarrollo Económico Local si exclusivamente nos centramos en ejercicios de reflexión y planificación, dejando la implementación a expensas de los proyectos que puedan llegar. Los proyectos pueden ser prácticos en el corto plazo y complementarios en el largo plazo, pero la sostenibilidad dependerá de la capacidad de la Agencia y del territorio de desarrollar instrumentos o arreglos propios para la financiación desde lo local.*** No se puede plantear el Desarrollo Económico Local sin posibilidad o capacidad de inversión. En Colombia podemos avanzar en ejercicios ambiciosos de planificación pero, en la mayoría de los casos, no tenemos medios para invertir de manera sostenible y las agencias se encuentran a expensas de la llegada de proyectos o la presentación a convocatorias. Aunque esto es un problema generalizado, y sobre el que se viene reflexionando mucho, la ruta de aprendizaje nos deja tres reflexiones al respecto:

- ☛ Las agencias con mayor proyección y sostenibilidad son aquellas que han logrado desarrollar instrumentos propios de financiación desde lo local, es decir, en base a arreglos con la institucionalidad territorial o la empresa privada. Esto no es sencillo pero sí viable y una de las claves para lograrlo será medir de manera precisa los resultados de las agencias, visibilizarlos y posicionar a las agencias como un instrumento clave para gestionar recursos, delegar competencias o asumir funciones y metas específicas.
- ☛ Los municipios y las subregiones tienen capacidades fiscales limitadas y por lo tanto escasos recursos para la inversión. Las ADEL pueden trabajar de la mano de la institucionalidad en estos aspectos y buscar fórmulas que les permitan fortalecer la recaudación de impuestos y apoyar en la reinversión de algunos de estos recursos, principalmente en lo que se refiere a desarrollo empresarial, creación de empleo o fortalecimiento a PYMES. Un ejemplo de ello es el Fondo de Competitividad de la ciudad de Córdoba, que se conforma por un pequeño aporte del impuesto de industria y comercio, y que permite a la ADEL asumir competencias específicas. Esto permite establecer una relación de corresponsabilidad ya que si aumenta la formalización y la recaudación hay más recursos para la reinversión y la puesta en marcha de proyectos. Esta relación directa hay que visibilizarla y avanzar en ejercicios de sensibilización



- Otra alternativa es poder capitalizar las inversiones de algunos proyectos, orientados a la prestación de servicios al territorio y a las cadenas priorizadas, y que puedan convertirse en unidades independientes de las ADEL, que funcionen de manera rentable y con centros de costos independientes, pero que permitan mantener operación de largo plazo y reinversión continua.

Respecto a la puesta en marcha de negocios propios, es decir, de empresas sociales que sean lideradas por las ADEL y que generen fuentes independientes de recursos, hay que ser cuidadosos en la medida en que estos modelos de negocio no desvíen la misionalidad, los esfuerzos y las acciones de la Agencia. El gran reto será identificar apuestas específicas que se integren a las cadenas de valor del territorio, que presten servicios específicos para su mejora competitiva y que, al funcionar de manera rentable, permitan mantener la proyección estratégica de la ADEL, cumplir su misionalidad y no desfigurar su rol articulador y de apoyo.

**Las Agencias como instrumentos y no como objetivos, como espacios de articulación público-privada, cuya sostenibilidad dependerá en gran medida de su funcionalidad y del capital social y relacional con el que cuentan.** Hay que tener en cuenta que las Agencias nacen, en primer lugar, como espacios de encuentro, diálogo y articulación. Esta es su principal fortaleza. Posteriormente y de acuerdo a las necesidades que presente el territorio podrán ir asumiendo nuevas funciones en términos de gestión de recursos e implementación. La mayor fortaleza que tendrán las Agencias será su naturaleza intersectorial e interinstitucional y su rol como conector, traducidos finalmente en su capacidad para generar consensos y visiones compartidas. Una vez desarrollada esta etapa de planificación y proyección territorial, pasa a un rol más operativo y de instrumentalización, también clave, donde se medirá su capacidad para liderar los planes de acción, gestionar recursos y ejecutarlos en la práctica de manera eficiente. Podemos decir que estos dos niveles de trabajo son los que le permitirán a la Agencia conformar su base social y el nivel de compromiso de los actores. Si se cumple con estos factores y somos capaces de visibilizar resultados y mantener el capital relacional, aunque algunos de los actores (principalmente políticos) cambien, existirán mayores garantías de sostenibilidad.

**Las Agencias, principalmente en el caso colombiano, deben incorporar dentro de sus funciones el apoyo a la economía informal y solidaria.** Si tenemos en cuenta que ésta ocupa a gran parte de la población vulnerable del país y que el DEL debe incidir en la reducción de la pobreza y la inclusión socioeconómica, este componente de trabajo debe estar integrado dentro de los planes estratégicos institucionales. Las Agencias son heterogéneas, acordes a las realidades territoriales y ajustadas a las necesidades del territorio y por esa misma razón el tema de formalización o apoyo a la economía informal, que es una realidad generalizada en las regiones colombianas, debe ser abordado. Desde lo local existe una relación entre formalización, recaudación fiscal, financiación al desarrollo y reinversión en programas de apoyo. Las ADEL pueden jugar un rol importante al respecto.



**Colombia**

**Ecuador**

**Perú**

**Uruguay**

**Argentina**

# Aportes y reflexiones desde la experiencia Uruguaya

La Ruta de Aprendizaje fue un ejercicio de Cooperación Sur-Sur, un diálogo de tres donde participaban las regiones de Colombia, las experiencias argentinas y un representante de Uruguay que, conocedor de los procesos DEL adelantados en el país, enriqueció las jornadas de debate y reflexión. La persona participante fue Nicolás Remedi, quien hace parte del programa Salto Emprende y apoya y participa de la Red de Agencias de Desarrollo Local de Uruguay, RADEL. El acompañamiento de Nicolás como experto internacional tuvo un doble objetivo. En primer lugar, afianzar el intercambio de conocimiento entre regiones y el trabajo en red, y por otro, dar mayor integralidad al análisis, incorporando aspectos relevantes de la experiencia uruguaya y recomendaciones importantes para los contextos colombianos. A continuación, recogemos algunas de las principales ideas o conclusiones que compartió durante la ruta y que consideramos relevantes incorporar al documento:

Quizás uno de los principales desafíos que de manera urgente enfrentan los países de América Latina, y en el que Colombia, Uruguay y Argentina no son la excepción, es la modernización de los entramados productivos y la generación de estrategias de desarrollo económico y social que permitan la mejora de la competitividad territorial y la inclusión social a través de la creación de más y mejores fuentes de empleo. En los últimos años, las Agencias de Desarrollo y otras instituciones, dedicadas a la articulación para la mejora de los indicadores de desarrollo territorial, han surgido como una posible respuesta al desafío de ayudar a crecer a las localidades y micro-regiones. No obstante, aún nos encontramos en una etapa en la cual los actores públicos, privados, locales y nacionales, en América Latina no necesariamente dan respuestas uniformes sobre qué tipo de desarrollo incentivar y cómo lograrlo: allí está quizás el principal desafío.

## Buenas prácticas identificadas durante la Ruta de Aprendizaje

Conocido es el slogan Argentino "Del Granero al Supermercado Mundial" que identifica el conjunto de esfuerzos realizados por instituciones y agencias que promueven el desarrollo económico local, en pos de la transición de una economía tradicional y basada fundamentalmente en los precios de commodities hacia una que pondere los resultados de invertir en el agregado de valor y el levantamiento de las restricciones empresariales, para su posterior inserción en las cadenas internacionales de valor. Para lograr éste cometido, los principales puntos a no perder de vista y que de alguna manera podrían resumir un abordaje "ideal" desde la experiencia Argentina en materia de desarrollo local, serían:

## 1. Vínculos de confianza y capital relacional

Mucho se habla sobre buenas prácticas, modelos de desarrollo y la búsqueda de recetas mágicas para lograr en un “paso a paso” cambiar el mundo. Sin embargo, es justamente en las relaciones interpersonales de los actores, su vinculación y el nivel de confianza con la que puedan trabajar en equipo y generar sinergias, que es posible contribuir a tres tipos de protagonistas, diferentes y complementarios: lo político, lo económico y lo social. Por encima del impacto esperado y la complejidad de los proyectos de Desarrollo Económico Local, la generación y cultivo de relaciones de amistad y confianza entre las personas que lideran las organizaciones terminó siendo un elemento fundamental que condiciona las probabilidades de éxito de los procesos, la gran mayoría de ellos, planteados con enfoques de mediano y largo plazo pero que no pierden de vista la concreción de metas intermedias, medibles y tangibles.

## 2. Articulación local-nacional/público-privada

El desarrollo no se construye de forma aislada ni tampoco se logra sin la existencia de una articulación real entre los actores implicados. El Desarrollo Económico Local, bien entendido, obliga la generación de acuerdos mínimos que permitan encontrar a los grupos de interés tanto públicos y privados, como locales y nacionales, trabajando en relaciones ganar-ganar.

## 3. Definición de pocos objetivos

El Desarrollo Económico Local es de por sí, un concepto general y muy amplio que en más de una ocasión puede tentar a quienes tienen la responsabilidad de planificarlo, a querer incluir muchas líneas estratégicas y tácticas para “alcanzarlo”. En relación a este punto, consensuar y hacer foco en pocos objetivos pero que generen un alto impacto, tal vez pueda permitir un mejor apalancamiento de los recursos y facilitar el control que se hace de los mismos.

## 4. La importancia de “salir de la caja”

Las Agencias de Desarrollo “referentes” son las que se han animado a innovar y pensar los medios y fines que tienen, de forma tal que puedan dejar atrás enfoques tradicionales. Es posible que una buena observación y un ejercicio de análisis permanente, junto con la creación de espacios de diálogo, puedan ayudar a encontrar nuevas formas de trabajo que aporten valor a las misiones de cada institución.

## 5. El camino es la recompensa

El caso Argentino y el Colombiano, son ejemplos que desde la experiencia aportan al debate sobre qué hacer y qué no hacer, cuyas conclusiones surgen a partir de una lectura minuciosa de las curvas de aprendizaje que han llevado el entorno institucional y el ecosistema emprendedor. En Uruguay, éste ítem no es ajeno y como tal, invita a continuar generando diagnósticos y debates que ayuden a entender cuál es realmente el contexto en el que se ubica y las oportunidades y limitaciones de este.

## 6. No comprar por ofertas

El trabajo asociado al desarrollo convoca a varios agentes, muchos de ellos interesados o con capacidad para financiar presupuestos, sin embargo, esto lleva a poder poner la lupa en que se recibe y analizar de manera crítica si realmente se trabaja en lo pertinente o si, obcecados en la búsqueda de recursos y en la sostenibilidad financiera, algunas acciones son resultado residual de haber salido a "comprar ofertas" de instrumentos de apoyo. Antes de buscar financiamiento o preocuparse por la sostenibilidad, es necesario tener claridad sobre cuál es el verdadero valor diferencial de las agencias abocadas al territorio y sobre las acciones estratégicas a financiar.

## 7. Lo local como una parte de lo regional

No habrá desarrollo local si no es enclave regional. Salto, Uruguay es un ejemplo de ello e invita a volver a revisar los pasos dados en el pasado, aún tímidos pero valiosos, para convertir a la ciudad nuevamente en un polo logístico, aprovechando su posición geográfica, sus potenciales endógenos y las capacidades y dinámicas generadas entre los actores locales.

Tres consideraciones finales para la planificación e implementación de iniciativas DEL

### Sobre la heterogeneidad

Sin lugar a dudas, hablar de territorialidad implica terminar deduciendo que no hay dos ámbitos iguales de aplicación de la política pública para el desarrollo, por lo que la heterogeneidad termina siendo la principal norma que rige los abordajes institucionales. De una manera u otra, todo estará condicionado por las capacidades locales de pensar y trabajar en cada lugar con recetas personalizadas, ensayo y error, y mucha medición de lo que se está haciendo y la forma en que ello termina contribuyendo a la mejora del crecimiento, desarrollo y competitividad.



## Fábricas de caramelos de madera

Aunque a modo de ejemplo, podamos estar de acuerdo en la importancia de la promoción del emprendimiento dinámico, no necesariamente cualquier esfuerzo institucional por más bien intencionado que esté desde la planificación terminará redundando directamente en el desarrollo. Lo anterior surge a partir de la premisa de que en la práctica, aún la promoción del emprendedurismo no es visto de manera consensuada como un mecanismo para generar fuentes de empleo. Si bien son reales los efectos que genera el “fenómeno cascada de externalidades positivas” del emprendimiento en el sentido más amplio, lo cierto es que aún no todos los gobiernos locales: intendencias, municipios y alcaldías, tienen una agenda integrada de desarrollo en la que el emprendimiento ocupa un engranaje y línea de acción con un proyecto alineado a un presupuesto.

El concepto de “Fábricas de caramelos de madera”, trae consigo la definición detrás de que cualquier esfuerzo sin un seguimiento detrás terminará siendo apenas un esfuerzo aislado y con un resultado poco claro. En dicho sentido, termina siendo la promoción de la cultura y educación emprendedora el principal punto de abordaje y restricción de las condiciones para el emprendimiento ya que aún son incipientes los casos de éxito que efectivamente tengan un valor diferencial, innovación y escalabilidad. En América Latina la norma es generalmente otra, más cercana a la escasez de personas dispuestas a asumir riesgos e intentar poner en marcha negocios.

## Entre la inmediatez y la prospectiva

Sin la definición de metas, cualquier esfuerzo no quedará sujeto a una evolución que permita medir el impacto, la eficiencia y eficacia con la que se lleva adelante. Los estudios prospectivos que favorezcan la construcción de un estadio deseado de desarrollo, permitirán “dar cuerpo” a los planes de acción que permiten bajar a tierra los modelos buscados en cada territorio. Lo que no podrá perderse de vista es que el referirnos a desarrollo, sin dudar conllevará a dimensionar que los grandes resultados se generan al largo plazo y no en la inmediatez. Esto no quiere decir que no haya que revisar el cumplimiento de indicadores y metas, que permiten valorar y hacer un monitoreo sobre qué tanto se están cumpliendo los objetivos planteados y su alcance.







**Economías  
para la Paz**  
Un impulso al Desarrollo Económico Local

**APC-COLOMBIA**  
Agencia Presidencial de Cooperación

Red Nacional de Agencias de Desarrollo Local de Colombia  
**RED  
ADELCO**

**SOMOS  
CONSTRUCTORES  
DE DESARROLLO**

Con el apoyo:  
**RENOVACIÓN  
DEL TERRITORIO**