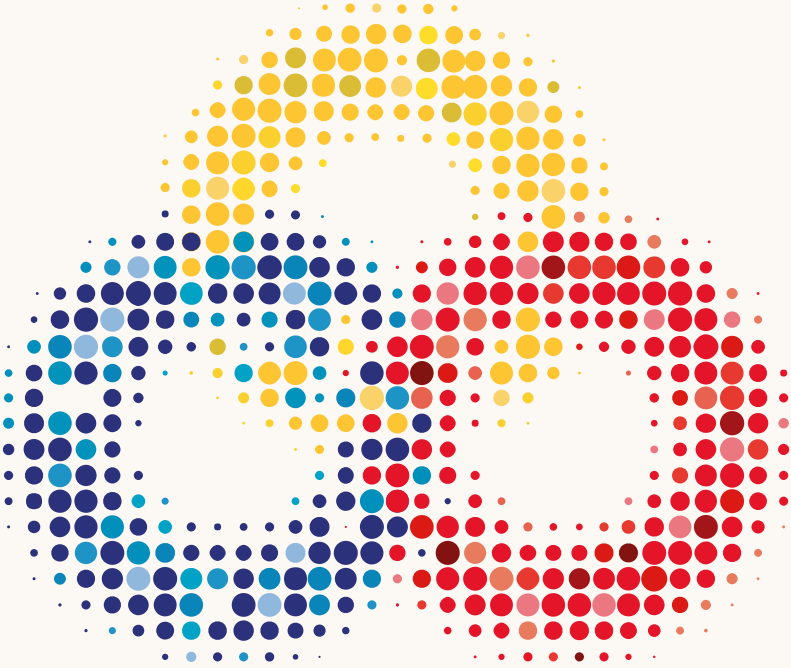
COLECCIÓN **SUPERIOR**

Modelos de gestión municipal y departamental para fomentar y activar las economías territoriales en Colombia

JESÚS MARÍA MOLINA GIRALDO
LÚBAR ANDRÉS CHAPARRO
EDITORES ACADÉMICOS



ESCUELA SUPERIOR
DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

JESÚS MARÍA MOLINA GIRALDO

LÚBAR ANDRÉS CHAPARRO

NATHALY BURBANO MUÑOZ

YEISON JAMES MONTALVO MARTÍNEZ

JOSÉ STEVEN TRIANA GUTIÉRREZ

KARIM LORENA RAMÍREZ PARRA

EIMER ALEXIS BARAJAS ROMÁN

RAFAEL ARMANDO MEJÍA MENESES

AUTORES

COLECCIÓN **SUPERIOR**



Modelos de gestión municipal y departamental para fomentar y activar las economías territoriales en Colombia

Catalogación en la publicación - Grupo Biblioteca y cdim
Molina Giraldo, Jesús María, autor, editor
Modelos de gestión municipal y departamental para fomentar y activar las economías territoriales en Colombia / Jesús María Molina Giraldo, Lúbar Andrés Chaparro, Nathaly Burbano Muñoz, Yeison James Montalvo Martínez, José Steven Triana Gutiérrez, Karim Lorena Ramírez Parra, Eimer Alexis Barajas Román, Rafael Armando Mejía Meneses. -- Bogotá : Escuela Superior de Administración Pública - ESAP, 2026.
280 páginas : gráficas. -- (Colección Superior)
Incluye bibliografías, webgrafías e índice temático.
ISBN 978-958-609-219-7 (papel). -- ISBN 978-958-609-220-3 (electrónico)
1. Desarrollo económico - Colombia 2. Producción agroindustrial - Colombia 3. Desarrollo sostenible - Colombia 4. Recursos hídricos - Administración - Colombia 5. Agricultura - Aspectos económicos - Colombia 6. Economía política - Colombia 7. Desarrollo agrícola - Colombia 8. Abastecimiento de alimentos - Colombia 9. Turismo sostenible - Colombia 10. Desarrollo Regional - Colombia 11. Agricultura sostenible - Colombia 12. Colombia - Política económica 13. Colombia - administración pública I. Chaparro, Lúbar Andrés, autor, editor II. Burbano Muñoz, Nathaly, autora III. Montalvo Martínez, Yeison James, autor IV. Triana Gutiérrez, José Steven, autor V. Ramírez Parra, Karim Lorena, autora VI. Barajas Román, Eimer Alexis, autor VII. Mejía Meneses, Rafael Armando, autor VIII. Título IX. Serie.
CDD-22: 338.9861

Modelos de gestión municipal y departamental
para fomentar y activar las economías territoriales en Colombia
Jesús María Molina Giraldo y Lúbar Andrés Chaparro, editores académicos
Jesús María Molina Giraldo, Lúbar Andrés Chaparro, Nathaly Burbano Muñoz, Yeison James Montalvo Martínez, José Steven Triana Gutiérrez, Karim Lorena Ramírez Parra, Eimer Alexis Barajas Román y Rafael Armando Mejía Meneses, autores
Subdirección Nacional de Investigaciones

Colección Superior
ISBN 978-958-609-219-7 (papel)
ISBN 978-958-609-220-3 (electrónico)

2026
© Escuela Superior de Administración Pública
https://ror.org/03vhr8v79
Director Nacional Nerio José Alvis Barranco

Subdirección Nacional de Servicios Académicos
Grupo de Publicaciones
Editorial ESAP
grupo.publicaciones@esap.edu.co
https://www.esap.edu.co/
https://libros.esap.edu.co/

Coordinación editorial Óscar A. Chacón Gómez
Corrección de estilo Íkaro Valderrama Ortiz
Diagramación Diego Andrés Mesa

Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)
Grupo de Publicaciones. Calle 44 # 53-37, Bogotá, D.C.
(+57) 601 795 6110

Este libro cuenta con una versión electrónica bajo la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0), disponible en el portal de libros de la ESAP y en el Repositorio CDIM.

Hecho en Bogotá, D. C., Colombia, 2026

Modelos de gestión municipal y departamental para fomentar y activar las economías territoriales en Colombia

JESÚS MARÍA MOLINA GIRALDO
LÚBAR ANDRÉS CHAPARRO
Editores académicos

ESCUELA SUPERIOR
DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

Este libro se deriva del proyecto *Modelo de gestión para el desarrollo económico local de municipios y departamentos en Colombia* (2022-2023), financiado por la ESAP. Fue evaluado por pares académicos y aprobado para publicación como libro derivado de investigación por el Comité Nacional Editorial de la ESAP en el 2025.

Contenido

Introducción **13**

JESÚS MARÍA MOLINA GIRALDO

LÚBAR ANDRÉS CHAPARRO

Modelo de gestión para el desarrollo económico local de departamentos y municipios en Colombia **37**

JESÚS MARÍA MOLINA GIRALDO

Modelo de gestión pública local para el fortalecimiento del valor agregado de la producción agrícola **93**

NATHALY BURBANO MUÑOZ

Modelo de gestión para el manejo asociativo de recursos hídricos para potenciar la agricultura **129**

YEISON JAMES MONTALVO MARTÍNEZ

JOSÉ STEVEN TRIANA GUTIÉRREZ

Modelo de gestión para el desarrollo agropecuario basado en la creación de una agencia pública de comercialización e innovación **157**

KARIM LORENA RAMÍREZ PARRA

Modelo de integración intermunicipal para un turismo sostenible y competitivo **195**

EIMER ALEXIS BARAJAS ROMÁN

RAFAEL ARMANDO MEJÍA MENESES

Modelo de gestión económica local para el sector de los servicios informáticos y de innovación **235**

LÚBAR ANDRÉS CHAPARRO

A modo de conclusión: ¿Es posible que los municipios gestionen su desarrollo económico local? **261**
LÚBAR ANDRÉS CHAPARRO

Índice temático **273**

Sobre los autores **277**

Lista de tablas

Introducción

Tabla 1. Número de municipios por categoría fiscal y valor agregado municipal, 2022 ..... **19**

Tabla 2. Población rural y pobreza por categoría fiscal **20**

Modelo de gestión económica local para el sector de los servicios informáticos y de innovación

Tabla 1. Criterios comparativos de experiencias de Córdoba y Medellín **241**

Tabla 2. Propuesta de variables para definición de la gestión económica local **243**

Tabla 3. Elementos del modelo de gestión económico local para el sector servicios **246**

Tabla 4. Tipología de actividades del sector servicios **249**

A modo de conclusión: ¿Es posible que los municipios gestionen su desarrollo económico local?

Tabla 1. Activadores y condiciones de los modelos de gestión propuestos **263**

Lista de figuras

Modelo de gestión para el desarrollo económico local de departamentos y municipios en Colombia

Figura 1. Naturaleza de un modelo de gestión **43**

Figura 2. Objetivos de un modelo de gestión **45**

Figura 3. Tipos de gestión para el desarrollo económico local **52**

Figura 4. Principios del modelo de gestión de desarrollo económico local **53**

Figura 5. Estrategias de gestión del principio 1 ..... **55**

Figura 6. Estrategias de gestión del principio 2 ..... **59**

Figura 7. Estrategias de gestión del principio 3 ..... **63**

Figura 8. Estrategias de gestión del principio 4 ..... **67**

Figura 9. Estrategias de gestión del principio 5 ..... **70**

Figura 10. Institución o agencia para el desarrollo económico zonal o regional **79**

Modelo de gestión pública local para el fortalecimiento del valor agregado de la producción agrícola

Figura 1. Síntesis estratégica, modelo de desarrollo económico **108**

Figura 2. Ciclo productivo para generar valor agregado **111**

Figura 3. Esquema de la apuesta de desarrollo local significativa en el contexto nacional **117**

Figura 4. Documentos administrativos y normas con propósitos de gestión de economías locales **119**

Modelo de gestión para el manejo asociativo de recursos hídricos para potenciar la agricultura

Figura 1. Justificación del modelo de gestión para el manejo asociativo de los recursos hídricos para potencializar la agricultura en Colombia..... **137**

Figura 2. Principios del MDGRH **150**

Figura 3. Modelo de gestión para el manejo asociativo de los recursos hídricos para potencializar la agricultura **152**

Modelo de gestión para el desarrollo agropecuario basado en la creación de una agencia pública de comercialización e innovación

Figura 1. Principios del modelo de la Agencia Pública de Comercialización e Innovación para el Desarrollo Agropecuario..... **176**

Modelo de integración intermunicipal para un turismo sostenible y competitivo

Figura 1. Estructura del modelo GESITURS..... **225**

Modelo de gestión económica local para el sector de los servicios informáticos y de innovación

Figura 1. Externalidades positivas del modelo de gestión..... **255**

Introducción

Jesús María Molina Giraldo
Lúbar Andrés Chaparro

Propósito y motivaciones del texto

Este libro se centra en la discusión de la gestión para el desarrollo económico local (DEL) de municipios y departamentos en Colombia. Es resultado de la investigación financiada por la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) durante 2022 y 2023 como parte del proyecto de interés institucional titulado "Modelo de gestión para el desarrollo económico local de municipios y departamentos en Colombia". La investigación fue desarrollada por docentes, investigadores y egresados de la misma institución ubicados en distintas partes del país. Gracias al respaldo de la ESAP se realizó un análisis de experiencias y estrategias de gestión, lo que sentó las bases para las propuestas presentadas a lo largo de la obra. Este libro aspira a convertirse en un referente para los tomadores de decisiones locales y para académicos interesados en el DEL. Igualmente, para habitantes de municipios que no se conforman con los niveles de pobreza ni con las problemáticas derivadas de un desarrollo enfocado predominantemente en las grandes ciudades.

Esta investigación se realiza y publica en un contexto latinoamericano que vuelve a creer en impulsar políticas productivas para desarrollar las economías y alcanzar el bienestar de sus países y territorios. Como bien lo señala uno de los principales centros de pensamiento de América Latina, como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal, 2024), se trata con ellas de crear políticas para "salir de la trampa de bajo crecimiento y promover un crecimiento más alto, sostenido, inclusivo y sostenible" (Cepal, 2024, p. 12). La Cepal, tras identificar que en las últimas décadas toda la región ha registrado los crecimientos económicos más bajos[1], y de constatar que se presentan grandes concentraciones de la producción en ciertas regiones que relegan a un gran número de territorios, vuelve a apostar por un desarrollo económico y social que los incluya como parte de la solución.

Por ello la Cepal propone lo siguiente:

> En algunos países puede ser clave revisar el marco jurídico vigente para precisar y profundizar las atribuciones de los gobiernos intermedios y locales en materia de políticas de desarrollo productivo, implementar esfuerzos para la descentralización de las competencias y recursos actualmente concentrados en las entidades nacionales hacia los actores subnacionales, con un buen equilibrio entre ambos ámbitos, fortaleciendo además la institucionalidad y las capacidades de los gobiernos subnacionales (intermedios y locales) para el diseño e implementación de políticas de desarrollo productivo, además de los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y aseguramiento de la probidad en el uso de los recursos. (Cepal, 2024, p. 12)

1 "[...] Más allá de la coyuntura, es importante tener claro que el problema que la región enfrenta en materia de crecimiento es estructural y a largo plazo. Como muestra el gráfico 1, el crecimiento tendencial promedio en los 30 años de 1951 a 1979 fue del 5,5 % por año en los siguientes 30 años de 1980 a 2009 bajó al 2,7 % por año (la mitad del periodo anterior) y en los 15 años de 2010 al presente volvió a bajar a solo el 1,6 % por año" (Cepal, 2024, p. 35).

Esta investigación nació de observar el contexto de la crisis económica y el impacto social provocados por la pandemia de covid-19. La crisis puso de presente como nunca antes las consecuencias nefastas de un manejo históricamente limitado y hasta erróneo de la economía nacional. Si golpeó tan fuerte a millones de colombianos, fue por las condiciones económicas en las que se encontraban. No tenían los ingresos, ahorros, empleos y protecciones sociales requeridos para asumir y resistir un encierro que, aunque al principio se esperaba fuera de días, terminó por prolongarse meses. El diseño y manejo dados a la economía del país por generaciones de dirigencias políticas y económicas pasadas —aunque también presentes— los habían condenado a vivir, a ellos y a los suyos, una vida agreste, desesperada y desamparada. Su existencia estaba atravesada por la incertidumbre y dominada por la zozobra de levantarse cada mañana sin saber si lograrían conseguir los medios para subsistir. En pleno pico de la crisis del covid-19, esto se expresó en la necesidad de batir trapos rojos en sus ventanas para que llegara de manos de la beneficencia pública un mercado básico, o en la de tener que salir a las calles a ejercer el "rebusque" diario, a riesgo de exponer sus vidas a un contagio mortal.

No es fácil vivir con la verdad de no ser capaces de ver ni entender el problema que significa el inmenso número de conciudadanos que están en situación de pobreza, desempleo e informalidad. En 2019, antes de que se desatara la pandemia, un 35,7 % de la población del país se encontraba en condiciones de pobreza (monetaria), lo cual, en términos absolutos, implicaba que 17 470 042 de hombres, mujeres, niños, jóvenes y ancianos estuvieran sumergidos en tal condición (DANE, 2020). Con la llegada de la pandemia se sumaron 3 500 000 ciudadanos, pasando así a 21 021 564 (DANE, 2023) personas en tal condición. De esta manera, un 42,6 % de la población nacional la estaba pasando mal y potencialmente enfrentaba el drama de tener que vivir con menos de tres raciones diarias de alimentos. Como bien lo dice la sabiduría popular: "sobrevivir en Colombia es un milagro".

Antes de la pandemia, el país ya experimentaba una crisis social y económica, pero tras ella pasó de ser grave a crónica.

Para 2019, 2,6 millones de personas en el país estaban desempleadas y más de 12 035 000 se hallaban en la informalidad (DANE, 2020)[2]. En 2020, la pandemia agravó aún más la situación al aumentar el número de personas desempleadas por efecto de la pérdida de 4 109 000 puestos de trabajo, lo que redujo la población ocupada de 20,7 a 16,6 millones. Los colombianos en situación de informalidad también aumentaron, al pasar de un 47,6 % de la población a un 48,1 %. A esto se sumó la quiebra de unas quinientas mil microempresas, que arrastraron consigo la pérdida de parte de los empleos ya señalados (Marulanda, 2022).

No debe entonces sorprender que, en el marco de estas extremas circunstancias económicas y sociales ya anotadas, cuando terminaba el ciclo más agudo de contagio y letalidad de la pandemia, se hubiera dado en 2021 el denominado *estallido social*. Miles de colombianos —especialmente jóvenes de barrios marginales y periféricos— se volcaron a las calles a protestar con ira e indignación contra toda esa exclusión y abandono a los que estuvieron sometidos, no solo durante la pandemia sino también antes de ella (Velásquez, 2024). Se manifestaron contra un Estado y un gobierno que, en lugar de actuar a favor de la gran mayoría, como lo obliga la Constitución política, lo hicieron a favor de una minoría económica y política de la nación[3]. El estallido social ha

2 Situación última que, por norma, llevaba a que quienes en ella se encontraban contaran con bajos ingresos, sin certeza de obtenerlos diariamente y sin protección o seguridad social. Otros, aun teniendo trabajo, contaban con ingresos bajos, fluctuantes o irregulares. La informalidad de los últimos cinco años ha estado en un promedio de 57,6 %, es decir que mientras el sector productivo logra vincular formalmente 9 326 000 personas en promedio, 12 634 000 personas están en la informalidad (DANE, 2024).

3 Un gobierno nacional que en el marco del covid-19 decidió destinar el mayor porcentaje de ayudas económicas a las grandes empresas en lugar de a las más pequeñas, que más lo necesitaban; un gobierno nacional que tras terminada la pandemia decidió proponer una regresiva reforma tributaria donde los sectores medios y bajos —ya golpeados por la pandemia— debían ser los que principalmente aportaran a financiarla,

de leerse como la expresión de la profunda crisis social de carácter coyuntural y estructural vivida en —por— el país, no solo con ocasión de la pandemia, sino de toda una serie de dinámicas que se habían venido configurando durante décadas. De modo subyacente, se halla también el inadecuado manejo y diseño que se le ha dado a la estructura económica del país.

La crisis del covid-19 golpeó de modo aún más fuerte social y económicamente a los territorios que no hacían parte de la centralidad económica e institucional del país. Sin estructuras de mercado dinámicas, ni los bienes y servicios públicos de protección proporcionados por el Estado, sus habitantes enfrentaron la pandemia en condiciones especialmente adversas. Con ocasión de ella, aunque todo el país se vio afectado negativamente con el desplome de un 7 % de su crecimiento económico, en los departamentos históricamente más rezagados la caída fue aún más drástica, pues alcanzó a duplicar y triplicar dicho porcentaje. Fue así como la Guajira decreció 26,9 %, San Andrés y Providencia 22,3 %, Cesar 16,9 %, Bolívar 10,8 %, Putumayo 14,2 % y Guainía 10,9 % (Torres Herrera, 2021). También en dichos departamentos la pobreza creció más. Chocó, La Guajira, Cauca, Córdoba, Magdalena, Norte de Santander, Cesar, Huila, Nariño y Sucre encabezaron la lista (Redacción Semana, 2019, 2020; Naciones Unidas Colombia, 2021). Para hacerse una idea de la magnitud de la pobreza en dichos departamentos —incrementada con la crisis del covid-19—, La Guajira, por ejemplo, el segundo de los departamentos nombrados, tendría para 2020 la escandalosa cifra del 64 % de su población en condiciones de pobreza (monetaria) y Sucre, el último en ser referenciado, un 57,3 % (PNUD, 2021).

Las cifras de decrecimiento y de pobreza referidas sugieren que en el país existe un amplio desequilibrio e inequidad económica y territorial. Esto se evidencia en el hecho de que en Colombia el

en lugar de los más pudientes; un gobierno que dio una respuesta brutalmente represiva a la protesta social antes que asumir el diálogo y la concertación como fórmulas de solución.

70 % de la producción nacional se genera y concentra en un 3 % de la geografía nacional (Dorado, 2022). También se evidencia en que aproximadamente en solo un 30 % de la geografía del país hay una presencia significativa del Estado con las capacidades institucionales para prestar los bienes y servicios públicos requeridos para garantizar los derechos de los ciudadanos (García y Espinoza, 2013). En Colombia, la producción, el empleo, el ingreso y los bienes, servicios e inversiones públicas se concentran en las cuatro grandes ciudades del país: Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, y en un puñado limitado de departamentos (Cundinamarca, Antioquia, Valle, Santander, Atlántico). Entre tanto, el territorio restante sufre los rigores de mercados y sistemas de producción precarios, al igual que de limitadas prestaciones públicas[4]. Desde una perspectiva territorial, las 32 ciudades capitales concentraron el 50,74 % de la riqueza generada en 2022, mientras que los otros 1090 municipios aportaron el 49,25 %.

La concentración de la producción de riqueza en el país es evidente al analizar los 1103 municipios según su categoría fiscal y su capacidad para generar valor agregado. La capacidad productiva se concentra en aquellos municipios con mayor fortaleza institucional y capacidad fiscal. Particularmente, en unas pocas ciudades capitales del país. En la tabla 1 se observa que el 12 % de los 1103 municipios concentró el 76 % del producto interno bruto (PIB) en 2022, o invirtiendo la ecuación, los 970 municipios de categoría sexta solo generan el 24 % del valor agregado nacional. Es abrumador el desequilibrio. Además, estos municipios tienen un PIB per cápita considerablemente inferior, de 19 306 268 pesos,

4 Territorios integrados mayoritariamente por localidades con pequeñas poblaciones, retiradas de las grandes ciudades y, no pocas de ellas, inmersas en contextos de conflicto armado y de economías ilegales. Se trataba de municipios con altas tasas de pobreza, niveles elevados de desempleo y altos índices de empleo informal, con bajas tasas de productividad y de competitividad. Por supuesto, la crisis económica y social agudizada por la pandemia comprometió aún más la suerte de los habitantes de dichas localidades.

que contrasta con los 33 957 890 pesos de los municipios de categoría especial. Esta distribución plantea importantes desafíos en términos de equidad y desarrollo, ya que la gran mayoría de los municipios enfrenta limitaciones económicas significativas en comparación con los de categorías superiores.

TABLA 1. Número de municipios por categoría fiscal y valor agregado municipal, 2022

Categoría municipal 2023[5]	Municipios		PIB municipal 2022		PIB per cápita (pesos)
	Número	Frecuencia acumulada[6]	Valor (miles de millones)	Frecuencia acumulada	
Especial	5	0,04 %	$514 756	39 %	33 957 890
Primera	27	2,9 %	$234 053	57 %	22 758 430
Segunda	18	4,5 %	$80 503	63 %	22 953 092
Tercera	20	6,3 %	$61 026	67 %	35 600 534
Cuarta	24	8,5 %	$41 300	71 %	15 669 737
Quinta	39	12,05 %	$66 956	76 %	30 771 672
Sexta	970	100 %	$322 492	100 %	19 306 268
Total	1103		$1 321 085		25 859 660

Fuente: elaboración propia a partir de DANE (2023, 2024).

En términos de pobreza, los datos reflejan una relación directa entre la categoría fiscal y la incidencia de pobreza en los municipios.

5 Aunque los datos del PIB municipal corresponden a 2022, se utilizó la categoría fiscal para ofrecer una imagen más actualizada de la capacidad fiscal de los municipios. Cabe destacar que la movilidad fiscal en los municipios de Colombia es muy baja (Chaparro, 2024).

6 La frecuencia acumulada es una medida que refleja el total acumulado de observaciones en una distribución de datos, sumando progresivamente las frecuencias hasta alcanzar el valor total. Por ejemplo, los primeros 5 municipios representan solo el 0,04 % de la frecuencia acumulada; al incluir los siguientes 27 municipios, alcanzamos el 2,9 %.

Los municipios de categoría especial acumulan el 14,64 % de la pobreza total, mientras que los municipios de categoría sexta concentran el 54,7 % de la pobreza total que registró el país en 2023. Esto refuerza la idea de que los municipios con menos capacidad fiscal enfrentan mayores retos económicos y sociales.

TABLA 2. Población rural y pobreza por categoría fiscal

Categoría fiscal	Número de municipios	Población rural 2023 (*)		Pobreza 2023 (*)	
		Total de personas	Frecuencia acumulada	Total de personas	Frecuencia acumulada
Especial	5	237 869	1,93 %	1 042 916	14,64 %
Primera	27	934 010	9,51 %	750 749	25,18 %
Segunda	18	426 525	12,96 %	215 404	28,20 %
Tercera	20	369 293	15,96 %	155 991	30,39 %
Cuarta	24	1 003 236	24,10 %	807 495	41,72 %
Quinta	39	590 266	28,89 %	265 341	45,45 %
Sexta	970	8 767 539	100 %	3 896 161	100 %
Total	1103	12 328 738		7 124 679	52 179 908

Fuente: elaboración propia a partir de DANE (2023, 2024). (*) Nota metodológica: aunque el PIB municipal corresponde a 2022, se utilizaron los indicadores poblacionales de 2023 por ser más recientes y debido a que sus variaciones anuales no son significativas. Los datos de pobreza se tomaron de DNP (2024) y corresponden a la metodología de *necesidades básicas insatisfechas*.

El manejo dado al covid-19 no hizo más que agudizar los efectos negativos de la ya desequilibrada e inequitativa estructura económica territorial colombiana. Muchos territorios y sus pobladores, por efecto de dicha estructura, han quedado marginados tanto del desarrollo económico y social como de la protección del Estado prestada a través de sus bienes y servicios públicos. Esos territorios, dicho sea de paso, son los que más se han visto históricamente azotados por la violencia, el narcotráfico, el despojo de tierras, la vulneración de los derechos humanos y la pobreza. Son espacios geográficos, sociales y culturales que, si bien cuentan con valiosos recursos naturales y gentes ansiosas de encontrar oportunidades, con amplias potencialidades en términos de

agricultura, bioeconomía, turismo y producción de energías limpias, gran parte de sus habitantes se ven sometidos, o están cercanos, a la escasez, la pobreza, la exclusión y la violencia. Territorios que quizá necesiten que sus habitantes y dirigencias descubran y desaten sus potencialidades y posibilidades, pero también las de tipo nacional de carácter político y económico que concentran la producción y la asignación de recursos y la toma de decisiones.

Aunque la pandemia ya pasó[7], uno de sus aportes fue evidenciar de manera palpable el precario andamiaje económico y social que soporta a la nación colombiana. La agudización de las limitaciones a las que condujo respecto a la ya débil estructura económica y social del país puso de presente los profundos desafíos a los que deben responder sus dirigencias, la institucionalidad pública y privada y la sociedad civil. El primer desafío, en el cual ya se ha avanzado a la fecha, es reconstruir y dinamizar el tejido productivo y económico tras el abrupto frenazo económico que implicó la pandemia. El segundo, corregir los fallos estructurales de la economía colombiana acumulados de tiempo atrás, y entre los cuales cabe destacar los débiles aparatos productivos y los mercados nacionales y locales que han sido incapaces de generar riqueza, trabajo de calidad e ingresos para la gran mayoría de colombianos (Pedraza, 2022). El tercer desafío, íntimamente atado a los dos ya mencionados, está relacionado no solo con sacar a tantos colombianos de la pobreza, sino también con generar las condiciones económicas, laborales y productivas para que no vuelvan a caer en ella. El cuarto desafío, sin duda, es revertir y transformar la desequilibrada e inequitativa estructura económica territorial colombiana.

Este libro apunta a impactar de forma simultánea esos cuatro desafíos. La obra parte del supuesto de que desde los territorios se pueden desatar y activar oportunidades económicas a partir del liderazgo del sector público. Se trata de una construcción desde

7 Y con ella todas las emociones e ilusiones momentáneas de que la superaríamos como mejores seres humanos, al valorar más intensamente la vida gracias a la exposición cercana a la muerte a la que estuvimos expuestos.

y para sus habitantes, quienes aprovechando las potencias que guardan sus entornos geográficos, físicos, sociales y culturales, apostarían por dar lugar a un proyecto colectivo de construcción o reconstrucción económica. Una apuesta que, soportada en el liderazgo y energías de la gestión de las instituciones y autoridades de municipios y departamentos, en su convergencia con sectores privados y de la sociedad civil, active las energías productivas de sus territorios. Es en dicho marco que surge esta investigación, cuyo objetivo es plantear modelos de gestión desde los territorios que impulsen su DEL.

Coordenadas conceptuales y metodológicas del libro

El DEL, como concepto descriptivo y enfoque prescriptivo, se orienta a conocer y producir las condiciones económicas requeridas para que se mantenga, intensifique o expanda la vida productiva, comercial y de consumo de una sociedad local en el marco de su territorio. Dicho concepto y enfoque apuntan a conocer, mantener o hacer crecer los medios materiales que permitan satisfacer las carencias básicas de la población (Alburquerque, 2014). Su foco se centra en comprender y fortalecer todo el sistema económico desarrollado en el territorio, en particular, "el sistema productivo local que incluye, entre otros elementos, el conjunto de relaciones y eslabonamientos productivos, comerciales y de empleo relevantes para explicar la eficiencia productiva y competitividad de la base económica de un determinado territorio" (Alburquerque, 2014, p. 9). Para lograr el fortalecimiento económico, es necesario involucrar activamente a las personas y actores que habitan los territorios con el fin de que lo piensen, proyecten y estructuren[8].

Para impulsar el DEL se requiere que se estructure y despliegue a través de la gestión del sector público. Dicha gestión se traduce

8 En el capítulo 1 se encontrará una conceptualización más completa del desarrollo económico local. Aquí se define someramente con el fin de presentar e introducir el libro.

en políticas, estrategias y acciones que promueven la activación y el fortalecimiento económico local. En particular, mejorar las capacidades productivas locales, abrir nuevos frentes de actividad económica, generar empleo y mejorar los ingresos. No se centra exclusivamente en fomentar el crecimiento económico, sino también en construir economías locales más resilientes y sostenibles capaces de adaptarse a los cambios globales y a las crisis imprevistas —como en su momento lo fue el covid-19—. También apunta dicha gestión a la diversificación económica, a la generación de valor agregado de los productos, a la innovación de sus procesos, y al fortalecimiento de la asociatividad productiva y comercial. En esencia, la gestión del desarrollo económico se centra en la creación de oportunidades económicas sostenibles para un territorio y sus habitantes desde una perspectiva que tiene en cuenta las características específicas de cada región.

La gestión del DEL es un tema de gran relevancia en el contexto colombiano debido a la persistente concentración del crecimiento económico en pocas áreas urbanas. En contraste, la mayoría de los municipios, especialmente los más pequeños y alejados de los centros urbanos, han quedado rezagados en términos de desarrollo. La crisis suscitada con ocasión del covid-19 reveló la debilidad de muchas economías locales por depender de dinámicas económicas altamente centralizadas y desconectadas de las dinámicas productivas regionales. Muchas localidades y regiones en Colombia, especialmente las rurales y aquellas alejadas de los grandes centros urbanos, han sufrido una marginación económica que limita su capacidad para crecer y mejorar las condiciones de vida de su población. La posición adoptada a lo largo del libro sostiene que, a través de la gestión pública, o con su acompañamiento, es posible impulsar el DEL de los distintos territorios marginados del país.

En un país tan diverso como Colombia, con múltiples regiones que presentan diferencias significativas en cuanto a geografía, recursos naturales, niveles de infraestructura y capacidades productivas, la gestión económica del desarrollo local en clave diferencial es primordial para avanzar en la riqueza y el bienestar colectivo.

Las particularidades territoriales de cada región requieren enfoques diferenciados de gestión que promuevan el crecimiento económico a partir de sus fortalezas, oportunidades y restricciones locales. Por lo tanto, cualquier modelo de gestión que busque fortalecer el DEL debe tener en cuenta las características particulares de los territorios y sus habitantes, para proponerles soluciones que sean inclusivas y sostenibles a largo plazo. Dicha gestión, sin descuidar las particularidades, debe estar atenta y aprender de experiencias de otros territorios y países, así como del conocimiento científico acuñado, para construir soluciones y estrategias que contribuyan a alcanzar con éxito su propósito de activar y fortalecer las economías locales.

La gestión pública, sin desconocer los contextos particulares que debe atender, ha de diseñar y construir programas o estrategias de acción para encarar sus propósitos de dinamizar y robustecer las economías locales. No obstante, no puede quedarse en la casuística de la inmediatez y en la improvisación de la situación, por lo cual construye, adopta o adapta para sí modelos de gestión. Estos se refieren a dispositivos ideáticos que proveen visiones globales y rumbos que deben tomar las organizaciones para conseguir sus propósitos en una lógica de fines y medios. Se trata de programas de acción calculados a través de los cuales se establecen cambios que se desean conseguir y los repertorios de gestión necesarios para lograrlo. Definen cómo se deben integrar y conectar los principios, políticas, estrategias y procesos, al igual que las personas y recursos que las conforman para alcanzar propósitos deseados (Huertas *et al.*, 2020). Como modelos que son, buscan ser referentes de acción colectiva que han de ser seguidos y que pueden ser replicados una vez estén validados por la evidencia empírica de sus resultados, o por la arquitectura racional, lógica y persuasiva de su estructuración.

Los modelos para departamentos y municipios aquí propuestos para promover el DEL sugieren pautas para llevar a cabo su gestión, las cuales les permitan robustecer el sistema productivo local y proyectar económicamente al territorio. Dichos modelos de gestión sugieren caminos de acción para que un territorio sea

más productivo y competitivo, y esté en capacidad de identificar nuevos frentes de actividad económica. Trazan rutas generales y específicas para que, a partir de unos principios, estrategias, procesos e institucionalidad, se erijan caminos por parte de los gobiernos locales para aprovechar, apalancar y desatar potencialidades económicas en el campo de la agricultura, en el turismo y en el ámbito manufacturero e industrial.

Como la construcción de modelos formulados en este libro también se inspiró y validó en las experiencias ya desarrolladas en otros países, pueden atenderse, profundizarse y consultarse con mayor detalle, en caso de resultar interesantes, en otro de los libros de esta serie. A pesar de las restricciones institucionales y económicas que puedan existir en los territorios, construyendo voluntades, imaginaciones, capacidades, cooperación, información y conocimiento a nivel colectivo, es posible mejorar la economía de los territorios. Además, los casos que traen a colación permiten identificar y ahondar en estrategias específicas y novedosas que, en otras latitudes —¡y por qué no en Colombia, si son adaptadas de manera crítica y propositiva!—, han permitido apalancar el desarrollo local con resultados positivos.

Nunca habrá una fórmula mágica ni para la vida individual ni para la colectiva. El momento y el espacio histórico específico definen las condiciones de posibilidad de la acción social. No obstante, son también la voluntad, la capacidad y la disponibilidad de agencia de individuos y colectivos las que, junto a las condiciones, definen sus sentidos, contenidos y alcances. Se trae a colación lo anterior porque los modelos de gestión y las experiencias que en este libro se encontrarán trazan rutas de acción que podrán ser apropiadas o no por quienes, en uso de su razón, experiencia, propósitos, imaginación y visiones, las consideren posibles de adoptar y de adaptar. Se encontrarán componentes, principios y estrategias en cada modelo, y en algunos casos se reiterarán en el conjunto de ellos, que sin ser brújulas seguras que lleven al destino pretendido del DEL, sí trazan huellas, dan indicios o muestran señales para construir y recorrer el camino institucional y colectivo que lleve a este.

Entre dichos elementos reiterativos está la importancia de aprovechar la innovación productiva y territorial, la colaboración entre el sector público, privado y social para conseguirlo y la acción de gobierno multiescalar o multinivel de los gobiernos locales, departamentales y nacionales. Asimismo, distintos modelos coinciden en el importante papel cumplido por la ciencia y la tecnología en la potenciación económica de los territorios, más aún si estos se articulan con los saberes y modos de producción tradicionales. De igual forma, muestran la importancia de estructurar el territorio económicamente a través de la conformación de cadenas productivas, de insumos o de valor. Igualmente, evidencian la necesidad de ordenarlo a través de decisiones en torno a usos del suelo o sobre la priorización de vocaciones y actividades productivas. También los modelos y experiencias en cuestión muestran la importancia y oportunidades que se pueden hallar en la asociatividad territorial cuando distintos espacios locales se trazan propósitos y estrategias comunes. Son muchos los caminos y gestiones propuestas para incitar y promover el DEL.

Los capítulos que integran este libro presentan modelos empíricos de gestión para conseguir el DEL a partir de contextos específicos. Cada modelo sigue un enfoque práctico que se apoya en experiencias, lo cual permite adaptar y personalizar las estrategias de acuerdo con las particularidades de cada territorio. Los estudios de caso permiten identificar las estrategias implementadas, que constituyen un referente y un soporte de la potencial validez del modelo propuesto. Este libro también presenta particularidades en función del sector en el que se enfoca, ya sea la agricultura, el turismo, los recursos hídricos, las mipymes o el sector de servicios e innovación.

Los argumentos y las propuestas de este estudio son resultado de diversas estrategias metodológicas. Como cualquier investigación que nace en el seno de las universidades, se basó en primer lugar en una amplia revisión bibliográfica de naturaleza académica de textos de producción nacional e internacional. Una segunda estrategia, fue identificar, seleccionar y reconstruir experiencias exitosas de gestión económica local en Colombia y en el mundo. Para

ello, se realizaron estudios de caso, una herramienta cualitativa que permite conocer de manera exploratoria un asunto, evento o realidad (Yin, 2018)[9]. La investigación se sustentó también en una tercera estrategia investigativa, referida a la innovación, la cual, en uno de sus enfoques, asume que recolectando experiencias exitosas y extrayendo de ellas sus relaciones, patrones y elementos más significativos se pueden identificar nuevos caminos para hacer las cosas mejor (Molina, 2017). Finalmente, se recurrió a una estrategia analítica y deductiva, la cual asumió que a partir de las diversas experiencias reconstruidas se podía llegar a modelos.

La elección de los estudios de caso se realizó con base en su relevancia en la implementación de modelos de gestión económica, especialmente en casos que se pudieran replicar en municipios rurales o pequeños. Los estudios de caso son una estrategia metodológica adecuada para comprender a fondo un fenómeno dentro de su contexto real, permitiendo explorar las complejidades inherentes a los procesos territoriales y ofrecer una perspectiva más integral de las dinámicas locales (Creswell, 2013). Igualmente este enfoque es particularmente valioso para investigar situaciones en las que se busca responder a preguntas de "cómo" y "por qué", lo cual lo convierte en una herramienta ideal para estudiar la eficacia de modelos de gestión en contextos específicos (Yin, 2018). Los estudios de caso internacionales incluyen experiencias en América Latina y otras regiones del mundo donde se han implementado con éxito modelos de gestión de DEL. Estos casos no solo aportan ejemplos de mejores prácticas, sino que también proporcionan una base comparativa para la adaptación y aplicación de lecciones en el contexto colombiano.

La metodología, como ya se señaló, se complementó con una exhaustiva revisión documental para situar los estudios de caso en un marco teórico robusto, además de identificar tendencias globales

9 Este enfoque asume que, solo visitando los contextos, conversando con los actores sociales y a través del trabajo de campo, se puede entender y dar sentido a los fenómenos estudiados.

y regionales en torno al DEL. Al contrastar las experiencias de los casos de estudio con las políticas y estrategias implementadas en Colombia, se logró una visión integral y bien fundamentada sobre los desafíos y oportunidades en la búsqueda de un desarrollo sostenible, inclusivo y equitativo en el país. La combinación de estudios de caso y revisión documental no solo enriqueció el análisis, sino que también reforzó la validez y aplicabilidad de los modelos de gestión propuestos en este proyecto.

Organización y aportes del libro

El primer capítulo establece un modelo genérico de gestión para municipios y departamentos del país. Brinda las bases conceptuales para entender qué es el DEL y un modelo de gestión que puede servir de referente de comprensión no solo para el capítulo en específico, sino para el libro en su conjunto. Continúa con la formulación analítica del modelo de gestión para el DEL dando cuenta de los principios, las estrategias y los procesos de gestión que lo integran. Se enfoca para ello en la innovación territorial con sentido de oportunidad, el territorio como factor productivo, la construcción de visiones productivas a largo plazo, la gobernanza territorial y el papel de la ciencia y la tecnología. Sus principios y estrategias trazadas se verán expresados de manera implícita o explícita en buena parte en los capítulos siguientes. Este capítulo también presenta de forma esquemática una serie de experiencias en las cuales estos elementos ya han sido puestos a prueba, con resultados llamativos. Es claro al proponer que, a través de diferentes procesos de gestión —política, de oportunidades, de conocimiento, tecnológica, social, tributaria y administrativa—, es posible encaminarse con posibilidades de éxito al DEL.

Una vez establecidos buena parte de los fundamentos teóricos y conceptuales del modelo de gestión en el mencionado capítulo para el DEL, en los siguientes se exploran modelos diferenciales para distintos sectores económicos. Aunque utilizan principios y estrategias planteados en los conceptos del modelo genérico, también proponen y recogen otros específicos. Los autores presentan modelos aplicados a sectores clave que han sido identificados en

la literatura y que muestran un alto potencial de desarrollo para entidades locales. La selección de los sectores no es arbitraria, sino que responde a la necesidad de construir propuestas adaptadas a las realidades locales, priorizando aquellos que pueden generar ingresos, empleo, mejorar la competitividad y promover la sostenibilidad en los territorios más vulnerables. El orden de los capítulos sigue una lógica que parte de las oportunidades productivas más relevantes para el desarrollo territorial, comenzando con el fortalecimiento del valor agregado en la producción agrícola, pasando por la gestión del agua para la agricultura, el turismo sostenible, la asociatividad de las mipymes y culminando con el sector de servicios informáticos y de innovación. Esta estructura no solo busca ofrecer un marco de referencia teórico, sino también proporcionar un enfoque práctico para la implementación del DEL, orientado a las particularidades económicas, sociales y culturales de los territorios.

En cada uno de estos cinco capítulos se presenta un modelo empírico y diferencial de gestión del desarrollo. Así, el segundo capítulo propone un modelo centrado en el fortalecimiento del valor agregado en la producción agrícola. Su objetivo principal es mejorar la calidad de los productos de ese sector y su acceso al mercado, priorizando la articulación entre pequeños productores, instituciones públicas y actores comunitarios. El modelo propone fortalecer las economías populares mediante la integración de cadenas productivas no convencionales, garantizando la inclusión social a través de la participación activa de las comunidades más vulnerables. Además, promueve la gestión territorial para el buen vivir, asegurando la sostenibilidad de los recursos y la mejora de la calidad de vida de los habitantes rurales. La estrategia combina la innovación en procesos productivos con políticas públicas que fomenten el acceso equitativo a recursos, la capacitación técnica y el financiamiento. Busca un desarrollo agrícola más inclusivo y competitivo.

El tercer capítulo desarrolla un modelo de gestión asociativo de recursos hídricos con el fin de potenciar la agricultura. Asume que la gestión colectiva del agua es esencial para asegurar la

sostenibilidad y la eficiencia en su uso, especialmente en áreas rurales. El modelo para garantizar un acceso equitativo a los recursos hídricos se centra en la creación de asociaciones de usuarios del agua, integrando a agricultores, comunidades locales e instituciones públicas. Además, busca mejorar la infraestructura relacionada con el agua y fomentar prácticas de conservación que contribuyan a la resiliencia agrícola. La planificación integral del recurso hídrico se presenta como un componente clave para una gobernanza participativa que optimice el uso del agua y favorezca el desarrollo sostenible en los territorios.

El cuarto capítulo propone un modelo para el desarrollo agropecuario basado en la creación de una agencia pública de comercialización. Su propósito es facilitar la distribución y el abastecimiento de productos agropecuarios, promoviendo la asociatividad y la modernización empresarial. El modelo se enfoca en planificar la comercialización de manera eficiente, fortaleciendo la cooperación entre productores para mejorar su posición en el mercado. Asimismo, busca fomentar la transformación empresarial, impulsar la internacionalización de productos y asegurar la inversión y gobernanza multinivel. El modelo de agencia pretende crear un entorno más integrado para los actores rurales, optimizando la cadena de valor y garantizando beneficios económicos más justos para los productores.

El quinto capítulo introduce un modelo intermunicipal para el fomento del turismo sostenible y competitivo, denominado Gesitur. Se basa en alianzas estratégicas que maximicen el potencial turístico local, fomentando la protección de los recursos naturales y culturales. Dicho modelo busca articular los esfuerzos de varios municipios para aprovechar de manera conjunta los recursos turísticos, promoviendo la sostenibilidad y la competitividad en la región. Asimismo, se enfoca en mejorar la infraestructura y la conectividad turística, así como en la capacitación de la fuerza laboral, lo cual permite aumentar la llegada de visitantes y los ingresos para las comunidades. El modelo apuesta por un turismo responsable, donde la actividad económica se alinee con la conservación ambiental y el bienestar social de la población local.

El sexto capítulo propone un modelo de gestión económica para el sector de servicios informáticos y de innovación. Está diseñado para fomentar el desarrollo del sector de servicios a nivel local, apoyando la creación de clústeres de innovación y fortaleciendo la colaboración entre empresas tecnológicas, universidades e instituciones de investigación. La digitalización se presenta como una estrategia que mejora la infraestructura tecnológica para potenciar la competitividad del sector. Asimismo, el modelo promueve programas de capacitación y apoyo al emprendimiento, lo cual incrementa la empleabilidad y fomenta un ecosistema de servicios más dinámico y adaptado a las necesidades locales. La innovación territorial y el fortalecimiento del capital humano son componentes fundamentales para alcanzar un desarrollo económico más sostenible y diversificado en el sector de servicios.

El séptimo y último capítulo desarrolla las conclusiones sobre los modelos analizados. Se integran las conclusiones generales de los modelos de gestión presentados, destacando sus aprendizajes y recomendaciones para el impulso del DEL en Colombia. Se hace especial énfasis en la adaptabilidad de los modelos a diferentes contextos territoriales, ya que las características de cada sector —agropecuario, turístico, recursos hídricos, mipymes y servicios de innovación— demandan enfoques específicos que, sin embargo, comparten principios y estrategias comunes de gestión. El capítulo también incluye recomendaciones sobre políticas públicas, formación de capacidades técnicas, acceso a financiamiento y la creación de redes de cooperación.

Es importante destacar que este libro se complementa con otros cuatro derivados de todo el proyecto. En primer lugar, el libro titulado *Experiencias locales de gestión económica territorial. Casos nacionales e internacionales,* que detalla casos documentados sobre el DEL tanto a nivel nacional como internacional. Algunos de ellos son recogidos de manera sintética en estos modelos, ya que también se inspiraron en aquellos para su construcción. En segundo lugar, hay tres módulos de aprendizaje para impartir procesos de formación y capacitación a nivel local diseñados para facilitar la implementación práctica de los modelos de

gestión propuestos en este libro, los cuales ofrecen herramientas y conocimientos específicos para la planificación, ejecución y seguimiento de estrategias que promuevan la sostenibilidad y competitividad en los territorios. El primero se titula *Aspectos conceptuales y constitutivos del modelo de gestión*. El segundo, *Áreas de oportunidad económica en Colombia*. Y el tercero es *Estrategias y herramientas de gestión en Colombia*.

El trabajo investigativo que soporta el presente libro y los demás textos señalados tuvo la intención de asegurar un impacto académico y práctico. Buscó fortalecer las capacidades locales y contribuir al desarrollo de políticas públicas alineadas con las necesidades de los municipios y departamentos de Colombia. Con todo, también buscó crear un material integral con pretensiones formativas que permita a docentes, estudiantes e investigadores de la ESAP y de otras instituciones universitarias avanzar en el aprendizaje teórico y experiencial de la gestión del DEL.

Para cerrar esta introducción cabe señalar que este libro pretende contribuir significativamente al debate sobre la gestión del DEL en Colombia, y complementar la discusión pública actual y necesaria sobre cómo fortalecer la descentralización. Este diseño institucional reciente en la historia republicana del país requiere contribuciones teóricas y empíricas mejoren las condiciones de vida de la población y garanticen un desarrollo más equitativo y sostenible en los 1103 municipios a largo plazo. De los modelos analizados, se destacan tres elementos que los tomadores de decisiones pueden o deben tener presentes en la definición de la ruta para emprender el desarrollo local.

En primer lugar, la asociatividad. Solo a través de la cooperación entre las empresas locales, las instituciones públicas y las organizaciones comunitarias es posible lograr economías de escala que permitan a los territorios competir en mercados más amplios, tanto a nivel regional, nacional como internacional. La creación de redes empresariales y cadenas productivas es fundamental para incrementar la competitividad de las mipymes y asegurar que los beneficios económicos derivados de las actividades productivas

se queden en las comunidades locales, en lugar de ser capturados por intermediarios externos.

En segundo lugar, la innovación territorial. En un mundo cada vez más globalizado y digitalizado, los territorios que logren adaptarse y aprovechar las oportunidades serán los que experimenten mayor crecimiento y desarrollo. La innovación territorial implica tanto la adopción de nuevas tecnologías como la capacidad de las comunidades para desarrollar soluciones creativas que respondan a sus necesidades específicas. Esto incluye implementar políticas públicas que promuevan la investigación y el desarrollo, así como fortalecer las capacidades productivas locales.

Por último, está la sostenibilidad, tanto económica como social y ambiental. La sostenibilidad económica se refiere a la capacidad de los territorios para generar crecimiento a largo plazo, manteniendo al mismo tiempo un equilibrio entre las necesidades de la población y la disponibilidad de recursos. La sostenibilidad social implica la creación de condiciones equitativas para todos los actores, garantizando que los beneficios del desarrollo se distribuyan de manera justa. Finalmente, la sostenibilidad ambiental se centra en la protección y conservación de los recursos naturales, asegurando que las actividades productivas no comprometan el bienestar de las generaciones futuras. Esto implica que el diseño de modelos trasciende los periodos de las administraciones municipales y departamentales. Es necesario definir una visión de largo aliento para consolidar apuestas productivas en lo local.

Referencias

Alburquerque, F. (2014). *El enfoque del desarrollo económico territorial*. Programa Conecta DEL. https://laboratorioterritorio.claeh.edu.uy/wp-content/uploads/2018/09/Alburquerque-ElEnfoquedelDesarrolloEconomicoLocal.pdf

Chaparro, L. (2024). Movilidad fiscal municipal en Colombia y la relación con su crecimiento económico. Un estudio de datos panel para el año 2012-2022. *Analéctica*, *11*(67). https://portal.amelica.org/ameli/journal/251/2515432001/

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal]. (2024). *Panorama de las políticas de desarrollo productivo en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile. https://www.cepal.org/es/publicaciones/82535-panorama-politicas-desarrollo-productivo-america-latina-caribe-2025-como-salir

Creswell, J. W. (2013). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approach* (4.ª ed.). SAGE Publications.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2020, abril 3). *Gran encuesta integrada de hogares (GEIH). Mercado laboral por departamentos. Año 2019*. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ml_depto/Boletin_dep_19.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2023). *Metodología general Valor Agregado por municipios – VAM. Dirección de síntesis y cuentas nacionales. Julio*. https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-departamentales

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2024). *Empleo informal y seguridad social*. https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-informal-y-seguridad-social

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2024). Sistema de información y consulta de distribuciones de recursos territoriales SICODIS. https://sicodis.dnp.gov.co/Reportes/ConsultaVariables.aspx

Dorado Hernández, D. (2022). Diego Dorado. En *Relaciones entre nación y territorios* (pp. 10-13). Editorial ESAP. https://libros.esap.edu.co/index.php/omp/catalog/book/18

García Villegas, M., y Espinosa Restrepo, J. (2013). *El derecho al Estado: Los efectos legales del apartheid institucional en Colombia*. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad.

Huertas López, T. E., Suárez García, E., Salgado Cruz, M., Jadán Rodríguez, L. R., y Jiménez Valero, B. (2020). Diseño de un modelo de gestión. Base científica y práctica para su elaboración. *Universidad y Sociedad*, *12*(1), 165-177.

Marulanda, I. (2022). Iván Marulanda. En *Papel del Estado en la reactivación económica* (pp. 24-27). Editorial ESAP. https://libros.esap.edu.co/index.php/omp/catalog/book/16

Molina Giraldo, J. M. (2017). *Desarrollos y tendencias contemporáneas de la administración pública*. Editorial ESAP. https://repositoriocdim.esap.edu.co/handle/20.500.14471/26051

Naciones Unidas Colombia. (2021). *Análisis de impacto socioeconómico en la crisis covid-19*. https://colombia.un.org/sites/default/files/2021-11/Analisis-de-Impacto-Socio-economico-en-la-crisis-COVID-19-sin-Prologo-VF_compressed1.pdf

Pedraza, J. (2022). Jennifer Pedraza. En *Ingreso y gastos públicos* (pp. 22-242). Editorial ESAP. https://libros.esap.edu.co/index.php/omp/catalog/book/11

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2021, abril 26). PNUD estima que en 2020 la mitad de la población de la región Caribe estaría en pobreza monetaria. https://www.undp.org/es/colombia/noticias/pnud-estima-que-en-2020-la-mitad-de-la-poblacion-de-la-region-caribe-estaria-en-pobreza-monetaria

Redacción Semana. (2019, enero 11). Tecnoglass y Saint-Gobain invertirán $500 000 millones en nueva planta. *Semana*. https://www.semana.com/empresas/articulo/nueva-planta-de-tecnoglass-y-saint-gobain-en-galapa/265928/

Redacción Semana. (2020, diciembre 21). Pobreza en Colombia: estos son los departamentos más afectados. *Semana*. https://www.semana.com/economia/articulo/pobreza-en-colombia-estos-son-los-departamentos-mas-afectados/202026/

Torres Herrera, I. R. (2021, junio 25). Guajira, San Andrés y Cesar, donde más se desplomó la economía en 2020. *Portafolio*. https://www.portafolio.co/economia/guajira-san-andres-y-cesar-donde-mas-se-desplomo-la-en-2020-553374

Velásquez, F. (2024). *Del conflicto al estallido: Las movilizaciones sociales en Colombia 2019-2021*. Pontificia Universidad Católica del Perú. https://idehpucp.pucp.edu.pe/publicaciones/del-conflicto-al-estallido-las-movilizaciones-sociales-en-colombia-2019-2021/

Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6.ª ed.). SAGE Publications.

Modelo de gestión para el desarrollo económico local de departamentos y municipios en Colombia

Jesús María Molina Giraldo

Introducción

Este capítulo propone un modelo de institucionalidad y de gestión para el desarrollo económico local (DEL) de departamentos y municipios en Colombia. Se trata de un diseño inspirado en la literatura académica y en experiencias nacionales e internacionales que han mostrado resultados en la consecución de dicho propósito. Se formula no como una elaboración acabada y cerrada sino como una propuesta que debe ser ajustada según contextos específicos. En su diseño, se propone una serie de principios, estrategias, formas organizacionales y tipos de gestión que podrán ser aplicados por departamentos y municipios para generar oportunidades económicas para sus habitantes. Se refiere a un modelo base, estándar de tipo genérico, sobre el cual se podrán edificar variaciones o adaptaciones, e incluso extraer componentes suyos para dar lugar a nuevos modelos o enriquecer otros ya existentes.

La construcción de este modelo se inspira en experiencias de desarrollo local nacionales e internacionales que pueden ser más cercanas o lejanas a las realidades de los municipios y departamentos de Colombia. El modelo se construye sobre

la base de aprender de iniciativas que han arrojado resultados efectivos en la generación de oportunidades económicas para la población. Todas ellas tienen como denominador común que fueron propuestas innovadoras iniciadas en escenarios que deseaban responder a serios desafíos económicos en el marco de restricciones propias de sus contextos. Tales experiencias inspiran el modelo, pero también, en sí mismas, abren la imaginación para divisar nuevas alternativas de activación y fomento económico para los territorios.

Este modelo de gestión tiene el propósito y la esperanza de servir de referente para orientar y fortalecer nuevas iniciativas de DEL en Colombia. Aunque en su mutua interrelación los componentes del modelo integran un todo conducente al fomento o activación económica de los territorios, en caso de encontrarlos interesantes y pertinentes, los entes territoriales los podrán asumir y desarrollar en su totalidad, o en su defecto, escoger los elementos que les parezcan más convenientes y pertinentes según la realidad particular desde la cual se llegue a adoptar y a adaptar. Si bien se asume que ningún contexto es igual a otro, y que tomar elementos de una experiencia de manera acrítica para el contexto propio es un error, exponerse a la alteridad detona el camino al deseo, a la imaginación y al conocimiento del cambio. En efecto, a pesar de las restricciones, es posible lograr otras realidades, para lo cual se puede echar mano de estrategias o herramientas disponibles ya puestas a prueba por otros que, debidamente adaptadas o reconfiguradas, pueden ayudar a alcanzarlo.

Este escrito se organiza de la siguiente forma. En un primer apartado se presenta una conceptualización acerca de qué es un modelo de gestión para el DEL. Prosigue con el modelo de gestión, para lo cual se enuncian y caracterizan los principios, las estrategias, los procesos y la institucionalidad requerida para alcanzarlo. En un tercer apartado, se articula el modelo con instrumentos de la planificación local y el ordenamiento territorial colombiano. Se presentan a continuación, de manera sintética, experiencias nacionales e internacionales de gestión del DEL que alimentaron

y ayudaron a fundamentar fácticamente la creación del modelo. El escrito concluye con unos comentarios finales que sintetizan lo propuesto y plantean una serie de desafíos y restricciones para el óptimo funcionamiento del modelo.

¿Qué significa un modelo de gestión para el desarrollo económico local?

Iniciaremos por el segundo de los conceptos, el de DEL. Si bien se suelen encontrar planteamientos interesantes y complejos respecto a cómo debe concebirse el desarrollo, no se puede olvidar que el centro de la atención y el esfuerzo para lograrlo debe estar en el de tipo económico (Alburquerque, 2005). En este sentido, el concepto de DEL apunta al hecho de que no puede desviarse la atención de dicho ámbito económico por confundirlo con otros referidos al desarrollo humano, ambiental, social, institucional o político. Lo anterior no quiere decir que no los atienda ni deba ser acompañado de ellos, sino que no debe olvidarse de su propósito ineludible de generar o producir valor, riqueza, empleos e ingresos en un territorio. Elementos que, a la vez, les permitan a sus integrantes subsistir con bienestar y calidad de vida (Alburquerque, 2005).

El DEL se orienta a estudiar y producir las condiciones económicas requeridas para que, en el marco de un territorio y de acuerdo con las necesidades y el número de población, se mantenga, intensifique o expanda la vida productiva, comercial y de consumo de su sociedad. Tiene por propósito conocer, mantener o hacer crecer los medios materiales que le permitan satisfacer sus carencias básicas, al igual que crear capacidades y oportunidades que les permitan alcanzar la calidad de vida a la que aspira. En palabras de Francisco Alburquerque, se entiende que el desarrollo económico local o territorial

> [...] no es otro que el de lograr sustentar la capacidad productiva local para generar un excedente económico, empleo e ingreso que mejoren la calidad de vida de la población de un territorio.

> [abarca] el sistema productivo local que incluye, entre otros elementos, el conjunto de relaciones y eslabonamientos productivos, comerciales y de empleo relevantes para explicar la eficiencia productiva y competitividad de la base económica de un determinado territorio. (Alburquerque, 2014, pp. 4 y 9)

Bajo el concepto y enfoque del DEL se debe conocer, cuidar y potenciar los factores productivos que están o son requeridos en los territorios con el fin de mantener activa o ampliar la dinámica económica local. Resulta importante conocer y fortalecer las materias primas, las maquinarias y los equipos necesarios para llevar a cabo la producción. Asimismo, las condiciones y eslabonamientos para que los procesos, la organización y los servicios productivos sean óptimos. Se orienta también a observar y apalancar la productividad y la competitividad, asumiendo la primera como la eficiencia en la utilización de los factores productivos y la segunda como el logro o mantenimiento de posiciones en los mercados locales, regionales, nacionales e internacionales.

El DEL divisa al territorio como un factor productivo activo. En ese marco se ocupa de conocer y propiciar eslabonamientos entre productores, proveedores y clientes para lograr la reducción de costos, la mejora en la calidad y la diversificación de los productos. También analiza y promueve las interacciones entre ellos y los polos de ciencia, tecnología e investigación para fortalecer los procesos y productos. Incluye el estudio y proyección del territorio para que las localizaciones, distancias, divisiones y flujos favorezcan la cadena productiva, de insumos, de valor y de comercialización. Además, se ocupa de las dotaciones de infraestructura, y de los servicios públicos, sociales, financieros y empresariales que convergen de manera indirecta para facilitar o dificultar la producción económica.

El DEL incorpora una dimensión política al proponer que se reemplace la espontaneidad del mercado por la acción colectiva consciente. Esto para lograr los propósitos de fortalecimiento productivo y generación de oportunidades económicas de quienes habitan y recrean un territorio (Alburquerque, 2005; 2014).

En el entendido que el desarrollo se edifica para abrir y ampliar las oportunidades económicas de los habitantes de un territorio, y para asegurarse de que así sea, los implica activamente en su planificación y materialización. Esto supone la participación de quienes lo habitan, así como su recuperación de la toma de decisiones que define la organización y dirección económica del territorio[1]. Supone también el concurso activo y coordinado de actores públicos, privados, comunitarios, educativos y científico-tecnológicos.

Bajo el concepto y enfoque del DEL, los habitantes territoriales se constituyen no solo en destinatarios pasivos de desarrollo económico, sino en sujetos activos que lo sueñan, piensan, sienten, estructuran, impulsan y le dan forma. Son agentes que participan en la construcción y la apropiación de visiones de desarrollo de vocaciones productivas y de las estrategias para materializarlas. Son actores que dan lugar a lazos sociales, identidades y subjetividades que apalancan un proyecto colectivo de producción, de acceso y de distribución de oportunidades económicas. Igualmente son agentes que eligen un *ethos* colectivo que los lleva a asumir que la mejora continua por parte de cada actor productivo en sus procesos, procedimientos y productos, en su calidad y estándares de sanidad, en su presentación y servicio, crean una competitividad diferencial para su territorio.

Que el DEL deba contar con la participación de quienes habitan el territorio no significa que dependa exclusivamente de ellos. Depende de otros niveles de gobierno y de otras dinámicas económicas de orden nacional o internacional. Por eso se requiere la articulación y concertación con el Gobierno nacional, pero también que sus regulaciones macroeconómicas monetarias, fiscales o sectoriales le sean favorables[2].

1 Lo anterior, sobre la base de que suele darse y hacerse desde un lugar ajeno y externo alejado de los territorios —principalmente desde los grandes centros nacionales—.

2 Al respecto, en América Latina, el modelo de DEL como búsqueda de autonomía para definir desde el territorio el rumbo económico que se

Hasta aquí se ha definido el concepto de DEL. Ahora se pasa al segundo, el de modelo de gestión, para luego articular ambos conceptos y entender qué es un modelo de gestión para el DEL.

El significado etimológico de la palabra *modelo* proviene del término italiano *modello*, que alude a un prototipo que sirve de referencia para ser reproducido (Huertas *et al.*, 2020). Al revisar su etimología, el término refiere a una existencia o creación que se constituye en una forma ideal, un molde a llenar o un referente a emular. Remite de este modo a un patrón de medida ideal desde el cual valorar una realidad o desde el cual esta debe llegar a ser producida. En tal sentido, modelo es un término que sirve para designar un artefacto que en su forma y contenido propone un deber ser, conforme al cual ha de encaminarse una realidad o persona si quiere alcanzar una pretendida perfección, realización o rendimiento pleno. Asimismo, se trata de un vocablo usado para referirse a un objeto que sirve de patrón o molde a partir del cual se producen réplicas, copias o reproducciones.

En este marco, un modelo de gestión es un referente, patrón o molde para encaminar los fines y medios de una organización, y que se puede replicar en nuevas experiencias o contextos por la efectividad o utilidad que pueda llegar a tener. Su propósito es proveer una visión de la razón de ser y el rumbo que debe tomar una organización y los marcos de actuación que debe seguir para lograrlo. En dicho ejercicio de darle dirección y organizar la gestión, a través suyo se enlazan personal, recursos, principios, políticas, reglas y procesos de gestión (Huertas *et al.*, 2020). Tiene

---

quiere para el mismo, al igual que comprometer a sus agentes con la creación de valor, empleo y oportunidades, resulta vigente si se revisa la estructura y dinámica de la política económica predominante. Los analistas señalan que esta se concentra en el nivel nacional, ya sea que se trate de la política monetaria o fiscal, o de las políticas de tipos sectoriales (Alburquerque, 2014). Con desconocimiento, desarticuladas y sin alcance para cubrir o llegar a los diversos territorios, estas no tienen el poder para dinamizarlos, pero tampoco lo transfieren o habilitan a ellos, para que lo consigan.

la función de definir cómo se harán o deberán hacerse las cosas, estableciendo no solo el propósito general y los objetivos específicos por conseguir, sino las estrategias para alcanzarlos y las maneras de hacer uso de los medios para lograrlos (figura 1).



FIGURA 1. Naturaleza de un modelo de gestión
Fuente: elaboración propia.

Un modelo de gestión ha de entenderse como un molde de acción a través del cual los integrantes de una organización, en contextos específicos y bajo propósitos de cambio, orientan su actuación para conseguir objetivos comunes (Huertas *et al.*, 2020; Jonker *et al.*, 2009). A través suyo se explicitan los propósitos de cambio que se quieren conseguir, los contextos donde serán alcanzados y las estrategias y acciones para conseguirlos. Es un cuerpo de ideas que ofrece preceptos orientados a identificar la mejor manera de cumplir propósitos y acciones en las organizaciones (Bodzozik y Adeler, 2018). Propone una forma ideal sobre cómo proceder en la gestión de las organizaciones para lograr objetivos, coordinar actividades, compartir decisiones y motivar esfuerzos. Se constituye en referente de control y de medición a partir del cual verificar si la organización y los esfuerzos de sus integrantes se están encaminando adecuadamente (Jonker *et al.*, 2009).

Habiendo definido conceptualmente qué es un modelo de gestión se procede ahora a articularlo con el primer concepto expuesto, para finalmente llegar a definir qué es un modelo de gestión pública para el DEL. Así, este puede entenderse como un referente o molde de actuación a partir del cual se pueden orientar los gobiernos locales para alcanzar sus propósitos de cambio económico en contextos territoriales. Es un molde prescriptivo que las organizaciones públicas locales y sus responsables deben implementar o seguir para apalancar y fomentar sus economías locales. Con base en este, se han de definir los agentes, recursos, principios, políticas, estrategias y reglas que deben converger y desplegarse articuladamente para lograr propósitos de cambio económicos y sociales deseados: cambios para generar valor, riqueza o empleos e ingresos de los cuales se beneficien los habitantes de un territorio comprometido con hacer crecer los medios materiales que les permitan satisfacer sus necesidades.

El modelo de gestión pública para el DEL es un constructo de direccionamiento de las organizaciones públicas locales y de sus gobiernos que apunta a robustecer los sistemas productivos de los territorios con sus respectivos factores, infraestructuras y eslabonamientos. Igualmente, se centra en identificar y aprovechar los recursos y oportunidades de los territorios para generar nuevas actividades o sectores económicos productivos que generen nuevas fuentes de valor. Apuesta a lograr su mejor productividad y competitividad, al tiempo que una mayor calidad y diversificación en los productos. Se ocupa de promover la ciencia, la tecnología y la investigación para mejorar los procesos productivos, sus productos y su relación de costo-beneficios. El modelo de gestión pública para el DEL busca hacer todo esto con la participación y el beneficio de quienes habitan el territorio, incluyéndolos en la toma de decisiones que definen la organización y dirección económica de los territorios (figura 2)[3].

3 Lo anterior sobre la base de que suele darse y hacerse desde un lugar ajeno y externo alejado de los territorios, principalmente desde los grandes centros nacionales.

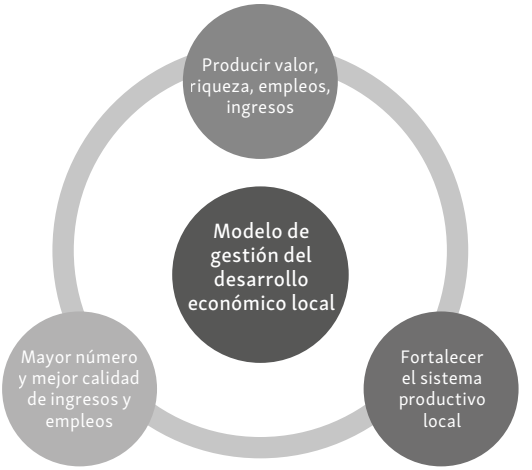


FIGURA 2. Objetivos de un modelo de gestión
Fuente: elaboración propia.

En este orden de ideas, un modelo de gestión para el DEL es un patrón o molde susceptible de seguir por parte de los tomadores de decisiones en municipios y departamentos para orientar la activación y el fomento de la economía local. Establece un marco de acción colectiva que permite definir objetivos claros, coordinar esfuerzos, localizar recursos y motivar iniciativas que respondan a las necesidades específicas de la comunidad local. Lo hace con el propósito de generar las condiciones necesarias para mantener, intensificar y expandir la vida productiva y de consumo, mejorando así la calidad de vida de los habitantes. El modelo es promovido desde lo local y tiene como objetivos producir valor, riqueza, empleos e ingresos; fortalecer el sistema productivo local; e impulsar la producción y el desarrollo de las empresas (figura 2).

Procesos de gestión pública para el desarrollo económico local

La gestión del DEL requiere procesos transversales de gestión pública para el fomento de la reactivación económica. Se entiende por gestión pública económica esa producción de acciones y de efectos por parte de autoridades, funcionarios e instituciones estatales que buscan transformar las condiciones económicas de los habitantes y

los territorios. Se organiza en diferentes categorías, entre las cuales están la gestión política, de oportunidades, del conocimiento, tecnológica, social, tributaria y la gestión administrativa. Es importante señalar que dichos tipos de gestión se identifican y clasifican tras observar diversas experiencias de gestión de fomento económico local que ya han mostrado impactos positivos.

La importancia de dichos tipos de gestión radica en que se institucionalizan como modalidades de acción pública permanente de activación y fomento económico de los territorios. De este modo posibilitan que la dinamización económica desde el sector público no sea una cuestión esporádica o accidental. Revelan una apuesta y un propósito continuos de apalancar el fortalecimiento económico y productivo de los territorios. Su carácter permanente es fundamental, porque expresa que la promoción del DEL se torna en un objetivo significativo y prioritario para los gobiernos locales y sus instituciones.

Se pasa a detallar los atributos de cada uno de dichos tipos de gestión pública requeridos para apalancar el DEL.

- *Gestión política*. Define el liderazgo y el accionar gubernamental cotidiano encaminado a la estructuración y posicionamiento de agendas públicas institucionales y sociales en el territorio con relación al DEL. Alude a la influencia, la actitud y el carisma puestos en juego por parte de gobernantes y autoridades para lograr que el fortalecimiento económico sea objeto de atención y de decisiones colectivas favorables por parte de la sociedad e instituciones locales, regionales, nacionales e internacionales. Se suele plasmar en políticas, planes, proyectos o plataformas programáticas, así como en la creación de alianzas o asociaciones. De manera más imperceptible, se expresa en alocuciones, reuniones y eventos públicos reiterados que permiten que conozca y se apropie del tema. La gestión política se refiere también a la destreza desplegada por parte de gobernantes y autoridades para que los diferentes actores con incidencia en el territorio acuerden propósitos comunes, definan medios de acción,

asuman compromisos, generen aportes y realicen acciones para promover el DEL. De igual forma, guarda relación con la búsqueda, consecución y apalancamiento de recursos con otros niveles de gobierno, actores privados y de cooperación internacional con los cuales financiar iniciativas encaminadas al fortalecimiento económico local. Liderazgo, influencia, persuasión, capacidades de negociación y de comunicación pública son parte de las prácticas que requiere este tipo de gestión.

- *Gestión de oportunidades*. Como su nombre lo indica, se trata de la acción pública orientada a que el territorio local se convierta en un lugar de oportunidades económicas para todos. Esta línea se dirige, en primer lugar, a encontrar nichos territoriales con nuevos frentes de acción económica para beneficiar al mayor número de pobladores y a procurar que sean compatibles con el desarrollo sostenible y sustentable. También se orienta a crear estímulos y acompañamiento para lograr encadenamientos productivos, comerciales, de innovación de productos y procesos, de mejora de estándares de calidad, entre otros[4]. Se orienta, asimismo, a crear los apoyos económicos y técnicos para el fortalecimiento productivo, comercial y de gestión a nivel individual y de los agentes económicos a nivel de empresa, microempresa, negocio o unidad productiva. Busca generar los estímulos necesarios para que todos los agentes económicos del territorio se comprometan con una política de empleo expansiva, inclusiva, formativa, promotora y de calidad[5]. Se

4 Tal gestión se orienta a que los agentes económicos se asocien para cualificar sus procesos y prácticas, a que expandan sus iniciativas y creen más y nuevas oportunidades a favor de quienes integran el territorio, y lo cualifiquen.

5 Expansiva, en cuanto a ser generadora de más empleos; inclusiva, en relación con generar oportunidades de empleo para todos los sectores de la población (sobre todo para los más vulnerables en su empleabilidad,

dirige al apalancamiento, la disponibilidad y el préstamo de recursos económicos, créditos o microcréditos baratos para que sea posible ampliar las iniciativas productivas o crear nuevas oportunidades[6].

- *Gestión del conocimiento*. El conocimiento científico, tecnológico y no codificado de la sociedad debe agenciarse si se quiere conseguir el DEL (Alburquerque, 2014). Dicho conocimiento permite identificar y potenciar las oportunidades y condiciones económicas del territorio. Es necesario entender cómo a partir suyo se pueden mejorar los insumos, productos y procesos productivos y comerciales, e igualmente, cómo puede instalarse una cultura del desarrollo que lo incentive en los procesos educativos[7]. Dicha gestión se puede lograr garantizando la existencia de estudios o agendas investigativas requeridas o demandadas para activar económicamente el territorio en su totalidad, en sus zonas,

como jóvenes, mujeres o mayores de edad); de calidad, referida a que dichos empleos estén formalizados, bien remunerados y con las debidas protecciones sociales; formativa, en cuanto a habilitar la formación para el trabajo; promotora, en cuanto a conectar a través de servicios de empleo la oferta y demanda del mismo.

6 Se trata de la creación de fondos o de unidades de microcréditos y créditos medianos donde las personas interesadas en apalancar sus iniciativas puedan adquirirlos a menores tasas de interés, mayores tiempos de amortización y menos exigencias para acceder al crédito. En el caso de iniciativas económicas nuevas, solo se prestará a quienes, aparte de acreditar sus condiciones económicas limitadas o adversas, de una parte, cursen procesos de formación en manejo empresarial, finanzas, mercadeo, y de otra, se adscriban a una asociación, organización o cooperativa que avale su postulación y acompañe su proceso. Una vez asociada la persona, es más difícil que desista de su iniciativa o se rinda frente a las adversidades.

7 Dicha gestión ha de orientarse a lograr que la totalidad del sistema educativo territorial en distintos niveles busque formar y crear conocimiento que también responda a las necesidades y demandas económicas del territorio.

sectores, actividades y vocaciones productivas. Estudios que anticipen las potencialidades y oportunidades económicas, así como las estrategias conducentes para su respectivo aprovechamiento. Igualmente, ha de orientarse a propiciar un sistema de servicios de asistencia técnica especializada, y de formación para apalancar iniciativas económicas y de empleo suscitadas en el territorio.

- *Gestión tecnológica*. En este campo es importante la existencia y manejo de equipos de cómputo, paquetes informáticos, bases de datos, equipos humanos especializados, y acceso a centros productores de información estadística que posibiliten producir de manera oportuna, fidedigna y segura los datos cuantitativos y cualitativos para identificar y proyectar la vida económica del territorio. También se requiere experticia tecnológica en producción y manejo de datos, en estadística, en georreferenciación, o en minería de datos. Un campo fundamental es el conocimiento en modelaje y prospectiva, el cual permite a las entidades territoriales visualizar escenarios posibles si realizan determinadas intervenciones. Datos como el número e identificación de productores, comerciantes o prestadores de servicios existentes, de actividades económicas realizadas, de propiedades o tenencias habilitadas, de recursos transados, de personas empleadas y desempleadas, de ingresos y salarios obtenidos, de ayudas otorgadas, son relevantes para conocer y proyectar económicamente el territorio. Debe contarse con los equipos y habilidades necesarias para obtenerlos, analizarlos, monitorearlos y proyectarlos. La adquisición de tecnologías de la información, su uso y gestión, le permiten al sector público almacenar, procesar, disponer, recuperar y analizar toda esa información económica que da cuenta de la vida económica del territorio.
- *Gestión social*. El camino hacia el DEL parte de una comprensión y convicción por parte de todos los integrantes de la sociedad local respecto a que involucrarse, apostarle y comprometerse con él, beneficia a todos. Solo con un cambio

colectivo de sus mentalidades, actitudes y comportamientos es posible la transformación económica en el corto, mediano y largo plazos. El sector público debe desplegar una gestión encaminada a comunicar, sensibilizar y formar para que los ciudadanos en los territorios participen y se apropien de una visión económica del territorio. Así mismo, para que construyan una marca o sello regional de calidad, diversidad o especificidad de sus procesos, productos y agentes económicos. Otra arista hacia la que se encamina este tipo de gestión, especialmente respecto a los sectores populares, es que los habitantes se asocien entre sí para generar y fortalecer iniciativas económicas. Así, se realiza una gestión para que se constituyan en actores colectivos que, a la par que promueven sus intereses en pro del bienestar común, compartan conocimientos y recursos para mejorar sus experiencias productivas y económicas. Se orienta a construir asociatividad económica y productiva para que los procesos de asistencia, formación y crédito se destinen no solo a individuos atomizados sino a colectivos.

- *Gestión tributaria*. Una herramienta excepcional de la que dispone el sector público para activar la economía local son los impuestos. Ya sea que se trate de recaudar recursos entre la población para financiar obras y servicios económicos de utilidad común; ya sea que con ellos se busque generar exenciones, reducciones o descuentos que estimulen a quienes inviertan o desarrollen económicamente el territorio, o incluso que se utilicen para encarecer o prohibir productos que compiten con los propios, con los tributos se logra generar estímulos o desestímulos para los agentes económicos. La primera y más importante de las gestiones en este campo es que junto a tasas y contribuciones se decreten y recauden de forma justa, transparente e íntegra, obedeciendo al principio de que cada ciudadano o unidad económica contribuya según sus capacidades económicas y obligaciones tributarias. Dicha gestión debe contribuir de manera decidida a conseguir los recursos requeridos para adelantar acciones que estén en

favor del desarrollo económico y social general del territorio. No obstante, también puede dirigirse a generar exenciones o descuentos tributarios a empresas o iniciativas que, por primera vez, decidan llevar sus instalaciones y actividad al territorio, o igualmente a las que se comprometan con la generación o incremento anual de un número de empleos.

- *Gestión administrativa*. Refiere a los procesos y actividades de carácter técnico y administrativo desplegados por las administraciones públicas para que, a través de la producción o transferencia de bienes, servicios, recursos o regulaciones, puedan ser conseguidos los propósitos de DEL. Planeación, presupuestación, contratación, talento humano, control interno y recursos físicos se cuentan entre ellos. Se trata, por lo general, de procesos relativamente estandarizados que siguen requisitos, criterios, rutinas, pautas, pasos y tiempos definidos legalmente. Para el caso del DEL, que estos se lleven a cabo de manera eficaz y eficiente es fundamental, ya que, si los recursos y las acciones se hacen a tiempo, y de la forma adecuada, aplicando los medios más idóneos y económicos, podrán materializarse los aportes realizados por el sector público al fortalecimiento económico. No obstante, tan o más importante es que se hagan de manera íntegra y transparente. Como todo recurso público, los destinados al fomento económico son escasos, de tal forma que su malversación, despilfarro o uso inapropiado dañará profundamente la acción pública. La experticia técnica, el conocimiento legal y la integridad ética son parte de las virtudes y destrezas requeridas para el buen desenvolvimiento de este tipo de gestión.

Debe advertirse que todos esos tipos de gestión adelantados por parte de autoridades, funcionarios e instituciones no son suficientes para que se consigan los propósitos deseados de DEL. Resulta insuficiente que se actúe o se gestione si no se cuenta con las capacidades necesarias para atender o estar a la altura de los retos o desafíos planteados. Así, los entes locales que desarrollen los

tipos de gestión mencionados, a la par que los desarrollan, deben construir y hacer crecer las capacidades estatales e institucionales requeridas. Estas se refieren a las condiciones, potencialidades o habilidades con las que cuentan los Estados, los gobiernos o las administraciones públicas para ejercer sus funciones, solucionar problemas públicos, adaptarse a las transformaciones de sus contextos e impactar a la sociedad (Rosas, 2019). El concepto de capacidades institucionales, por otra parte, se concibe como aquellas habilidades con las que cuentan los Estados o los gobiernos a nivel de sus unidades administrativas y de sus programas de acción para conseguir las metas y resultados trazados, al tiempo que, para superar con éxito los problemas, condicionamientos o restricciones que pudieran llegar a truncarlos. Los entes municipales o departamentales que cuenten con ellas, o con un mayor número, pueden conseguir con más eficacia sus propósitos o lograr los resultados deseados. Su construcción depende de condiciones históricas de las sociedades, pero también de decisiones adoptadas y de inversiones realizadas para crearlas (Cárdenas, 2015).

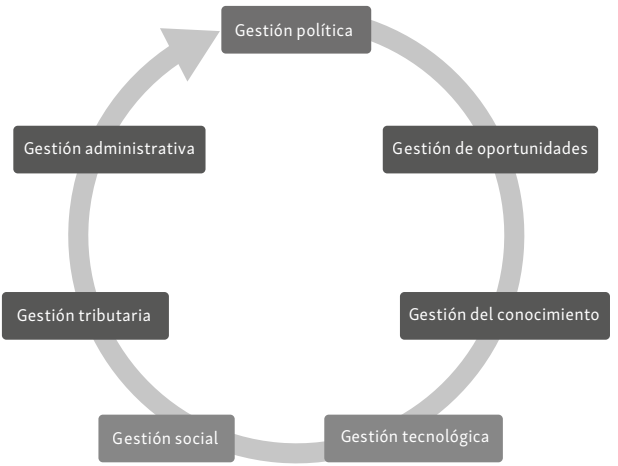


FIGURA 3. Tipos de gestión para el desarrollo económico local
Fuente: elaboración propia.

Principios y estrategias de gestión para apalancar el desarrollo económico local

La gestión para lograr el DEL debe guiarse y desarrollarse conforme a principios y estrategias que les permitan conseguir sus propósitos. En un modelo de gestión para el DEL los principios actúan como los pilares fundamentales desde los cuales se estructura todo el sistema de argumentos y valores subyacentes a la gestión que se adelante. Estos principios establecen los axiomas evidentes que guían los diseños organizacionales, los procesos y las prácticas administrativas, definiendo así los propósitos últimos que deben ser perseguidos. Al fijar el rumbo del modelo, los principios establecen las pautas generales que orientan las acciones necesarias para alcanzar el desarrollo económico. Se expresan en forma de enunciados con validez lógica y empírica, proporcionando un marco de referencia claro para cualquier acción destinada a potenciar la economía local. Así, el reconocimiento y la aplicación de estos principios son esenciales para lograr una gestión efectiva y coherente en el ámbito del DEL.



FIGURA 4. Principios del modelo de gestión de desarrollo económico local
Fuente: elaboración propia.

Como se muestra en la figura 3, son cinco los principios que debe tener un modelo de gestión para el DEL junto a sus estrategias. Antes de definir dichos principios, es importante advertir que el modelo, a su vez, contempla una serie de estrategias de gestión a través de las cuales estos pueden conseguirse o materializarse. Para cada principio se considera que hay estrategias específicas que deben desarrollarse para lograrlos. Sin embargo —y esto es importante—, es la aplicación de todas en su conjunto la que, se espera, permita apalancar el DEL. Para cada uno de los principios se eligen y enuncian las que se consideran las cuatro principales estrategias; con todo, puede haber más, o incluso llegar a sintetizarse en menos. El concepto de estrategia, aunque tiene diferentes significados, aquí lo asumiremos como el proceso y referente que establece el foco específico que debe perseguirse y mantenerse a lo largo del tiempo en la consecución de un propósito, al igual que las acciones a emprender y la asignación de recursos necesarios para lograrlo.

Principio 1: Innovación territorial con sentido de oportunidad. Entre los significados del término innovación está buscar cómo hacer las cosas de una manera novedosa o transformar un *statu quo* a través de prácticas alternativas (Molina, 2017). También puede ser entendido como el proceso de descubrir y aprovechar nuevas oportunidades sobre la base de atender lo acontecido en el territorio y sus contextos para generar nuevos beneficios. Una oportunidad derivada de la innovación depende de diversos factores, no solo de aprovechar las dimensiones favorables de acontecimientos o sucesos cambiantes, sino también de recrear las formas en que se ven las cosas (Jordan, 2011). Las comunidades cuentan con una comprensión prevaleciente y unas prácticas económicas arraigadas a un territorio que pueden deconstruir y reconstruir cuando se les plantean otras posibilidades y potencialidades que derivan en oportunidades económicas. Para ello se pueden adelantar estrategias como las plasmadas en la figura 5.

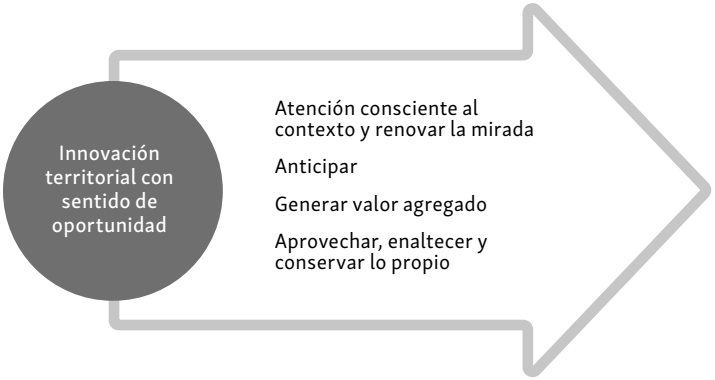


FIGURA 5. Estrategias de gestión del principio 1
Fuente: elaboración propia.

- *Atención consciente al contexto y renovación de la mirada*. Prestar atención al propio contexto local es un insumo necesario para avanzar en la innovación territorial. Tal actitud o disposición implica observar sus cambios y continuidades, así como los de los entornos en los cuales sus agentes intercambian sus bienes y productos, o de los cuales extraen sus insumos, servicios, tecnologías e inversiones. De allí se pueden derivar nuevas oportunidades económicas, pero también detectar riesgos que comprometan la vida económica de lo local. Al poder observar a tiempo unas u otras, pueden hacerse innovaciones respecto a la creación de nuevos productos, la reconfiguración de antiguos procesos y realizar reconversiones industriales y agrícolas. Para innovar se han de desafiar las creencias y actitudes más profundas con las que tradicionalmente se ha asumido el territorio. Sin abandonar el cuidado de la naturaleza, de la cultura y del bienestar en general de las comunidades, es necesario interrogarse y cuestionar si las visiones y vocaciones productivas existentes y sus procesos productivos son las más

convenientes. Implica asumir creativamente otras visiones acerca de lo deseable y lo posible en el territorio respecto a su quehacer económico. Supone a su vez abandonar viejas costumbres y hábitos productivos en favor de nuevos que pueden abrir oportunidades y dar lugar a buenas prácticas económicas (OCDE, 2015).

- *Anticipar*. Otra estrategia es buscar oportunidades sobre la base de prever los cambios venideros que permitan derivar ventajas. Esto guarda afinidad con el hecho de que las economías actualmente están orientadas hacia oportunidades futuras en lugar de estar atrapadas en ciclos anteriores (OCDE, 2015). Dados los cambios locales, nacionales e internacionales, se trata de divisar qué pasaría con el territorio a corto, mediano y largo plazo si se continúa apropiando como hasta el momento se ha venido haciendo. O si se es proactivo y se aprovechan, qué ocurriría conduciéndolos a escenarios y transformaciones deseables. Para dicha anticipación, los actores pueden interrogarse acerca de qué pasaría con el territorio en términos económicos si en un futuro próximo se abren nuevas vías de comunicación que lo conecten con destinos regionales, nacionales e internacionales. Así mismo, qué acontecería con este si se innova en los tipos de cultivo, las especies de ganado o los productos artesanales o industriales que ya han mostrado resultados positivos en otras localidades, regiones o países. O qué sucedería si se hace algo similar en el campo del turismo dada la riqueza natural, histórica, cultural y gastronómica existente.
- *Generar valor agregado*. La innovación territorial a nivel económico también se puede propiciar a través de repensar y replantear los procesos productivos y los bienes producidos. En el caso del agro, se trata de que los habitantes no solo se limiten a actividades tradicionales de producción o explotación de materias primas o alimentos que, por norma, pueden tener precios bajos en el mercado. Se debe buscar que a partir de estos, y aprovechándolos, se generen productos

derivados, procesados o manufacturados con mayor valor agregado. También resulta conveniente crear productos especializados que, por su diseño, alta calidad, componentes libres de químicos y su afinidad con la conservación ambiental, son mejor remunerados en los mercados de mayor demanda. A nivel agrícola, el valor agregado se ve, por ejemplo, en no limitarse a sacar productos básicos, sino en ampliar la oferta a una variedad de derivados de la carne o de la leche, o igualmente de frutas o granos, dando lugar a jamones, embutidos, quesos, yogures, bebidas achocolatadas, pulpas de frutas, encurtidos, galletas, tortas, etc. También se relaciona con la producción de manufacturas y artesanías donde terminan siendo mejor pagados los bienes y los servicios que cuentan con mejores diseños, materiales o acabados.

- *Aprovechar lo propio*. Hoy por hoy, se reconoce la importancia de las tradiciones, así como de la diversidad de culturas e identidades. Se valora, así mismo, a sociedades o comunidades con saberes y tradiciones diferentes a las de tipo urbano occidental. Se ha despertado un interés por explorar y descubrir el mundo exótico ligado a la naturaleza. Todo esto puede ser aprovechado por territorios con gran riqueza natural, cultural y patrimonial para que sus habitantes deriven oportunidades de ingresos. Dados sus paisajes, diversidad natural, gastronomía, artesanías, atuendos, utensilios, festividades, carnavales, expresiones artísticas, si se agencian debidamente, pueden convertirse en importantes fuentes de recursos para quienes hoy carecen de ellos o los tienen de modo insuficiente. Sea que se capitalicen a través de ofertas y experiencias turísticas, o de producción agrícola, artesanal, alimenticia o manufacturera, con sello de origen o marca región diferencial, se pueden constituir en fuentes de ingresos o de empleos. Lo mejor de ello, es que gran número de personas del territorio están habilitadas para desarrollarlas. El desafío está, en que el sector público organice y promocione tales actividades económicas de tal forma que sus beneficios se queden en los habitantes del

territorio y no en operadores externos. Así mismo, que esta actividad no ponga en riesgo ni termine por destruir sus identidades, culturas y patrimonios, sino que les permita conservar sus riquezas naturales.

Principio 2. El territorio como factor productivo y económico. La visión clásica económica consideraba que los tres factores que intervenían y explicaban la producción económica eran *capital, tierra* y *trabajo*. Todos han sido muy importantes, ya que de contar con ellos, en cantidad y calidad, depende en buena parte de la capacidad que un individuo o colectividad tenga para producir bienes o servicios. No obstante, hoy se entiende que no son los únicos, ya que el territorio se concibe como un activo productivo y económico relevante (Alburquerque, 2014)[8]. El aprovechamiento de sus atributos singulares, la integración de procesos productivos y económicos en su interior, su ubicación estratégica, su conexión con otros circuitos y flujos económicos son algunos de los elementos que lo llevan a constituirse en un factor determinante en el proceso económico.

Varias dinámicas dan vida a este otro factor productivo del territorio. La cercanía geográfica entre empresas grandes y pequeñas que requieren los insumos o servicios de otras para rebajar conjuntamente precios al ahorrar costos de transporte. También están las dinámicas de concurrencia en un lugar común de procesos de producción, y de mercados de capital, de trabajo y de consumo que permitan alcanzar un máximo acceso y aprovechamiento a menor costo y mayor calidad de cada uno de los factores productivos. Asimismo están las dinámicas orientadas a lograr el encadenamiento entre distintos agentes productivos en

8 La ciencia y la tecnología, en el marco de la actual sociedad del conocimiento y la información, son otros factores importantes. Es gracias a su aplicación en ramas industriales, informáticas, tecnológicas, farmacéuticas, agropecuarias, de salud, etc. que sus actores pueden aumentar su producción, crear nuevos productos, abaratar sus costos y ampliar sus ganancias.

unidades o redes espaciales próximas para que haya intercambios de conocimientos, tecnologías, insumos, diseños, recursos y procedimientos entre ellos. Con esto se busca dar vida a nuevos o mejores procesos y productos a menores costos o con mayor valor agregado. En igual sentido, se incluyen las dinámicas de hacer confluir de manera concurrente innovación, ciencia, tecnología y producción para así mejorar o crear nuevos productos, insumos o procesos.

Para lograr lo anterior y otros aspectos relacionados, se pueden desarrollar las siguientes estrategias:



FIGURA 6. Estrategias de gestión del principio 2
Fuente: elaboración propia.

- *Conocer el territorio*. Dada su importancia económica como factor productivo, se debe estudiar, transformar y aprovechar para generar o ampliar las oportunidades económicas de una población. El punto de inicio es reconocer los recursos naturales y humanos con los que cuenta. Si ellos son abundantes y de calidad, se abre una ventana de oportunidad para que se desarrollen actividades económicas. Adecuadas condiciones de la tierra, del agua, de mano de obra, de paisajes, de atractivos turísticos, de capacidades científicas y tecnológicas, de consumidores pueden marcar la diferencia a la hora de decidir si se inicia

o amplía una iniciativa económica. Igual situación acontece con el clima. Si sus ciclos o estaciones gozan de regularidad o de variaciones abruptas —grandes sequías e inviernos—, atraerá, mantendrá o expulsará a agentes económicos, los cuales, valorando su conveniencia, tomarán decisiones encaminadas a definir si se desarrollan actividades económicas o no, y con qué extensión o intensidad[9]. También podrán ver una oportunidad especial para innovar, por ejemplo, traer especies o cultivos de otras zonas que se dan en climas similares.

- *Organizar el territorio*. La geografía económica ha mostrado cómo la localización, la proximidad y la distribución espacial de las actividades económicas o eslabones del proceso productivo influyen en la consecución de beneficios económicos a nivel individual y colectivo (Sánchez et al., 2019). La cercanía de los lugares de producción a los de comercialización o consumo, especialmente a las grandes ciudades, puede implicar una ventaja competitiva para quienes gozan de dicha posición. Su ventaja radica, entre otras razones, en que frente a otros competidores bajan sus precios de venta al poder ahorrar los gastos de transporte debido a las menores distancias que deben pagar. Una estrategia encaminada a lograr que el territorio genere oportunidades económicas se presenta en las formas en que se organice espacialmente. Se puede estructurar intencional y calculadamente para que sus procesos económicos en su ubicación y contigüidad

9 El elemento climático es determinante para la producción no solo del sector agrícola, sino también para muchos otros campos como las confecciones, la construcción, la gastronomía, el turismo o el sector cultural. De acuerdo con las temporadas y temperaturas, en cada uno de ellos se debe decidir qué tipos de insumos, bienes, productos o servicios se deben producir.

ofrezcan ventajas comparativas. Asimismo, para que pueda aprovecharse su cercanía o vecindad con otros territorios que ofrecen potenciales mercados de consumidores, de insumos, de trabajo y de conocimientos que pueden llegar a beneficiar a los productores.

- *Aproximar agentes económicos en el territorio*. Otra estrategia orientada a convertir el territorio en un factor económico se basa en incentivar la proximidad geográfica entre agentes económicos. *Distritos industriales, clústeres, cadenas productivas o cadenas de valor* son algunos de los términos o conceptos que se han utilizado para nombrar los beneficios económicos que se pueden derivar de que agentes o empresas se concentren, ubiquen y permanezcan en un lugar geográficamente próximo. Tal contigüidad territorial les permitiría acceder de forma rápida y a menor precio a una gama amplia de recursos requeridos en la cadena productiva. Entre estos se cuentan insumos, bienes intermedios, tecnologías, logística, recursos de inversión, asistencia técnica, servicios de investigación, servicios de seguridad y servicios de comunicaciones (Cayeros *et al.*, 2019). Dicho espacio territorial donde se concentran agentes económicos, a su vez, puede propiciar un ambiente favorable a la innovación y la creación de nuevos productos y procesos. Allí los agentes se enteran y apropian de las novedades tecnológicas aplicables a su ramo, de las estrategias en boga o más eficaces para aumentar la productividad, de las mejoras en los procesos de gestión y de la emergencia de nuevos o potenciales mercados. Tal espacio se vuelve todo un ecosistema que, dado su dinamismo, atrae cada vez más firmas, y con ello, logra crear nuevos y mejores empleos.
- *Estímulos públicos*. Los distritos, clústeres, cadenas productivas o cadenas de valor parecen ser creaciones espontáneas del mercado. No obstante, el sector público, al ver sus efectos

positivos en el crecimiento económico, en la generación de empleo, en la atracción de la inversión o en el aumento a largo plazo de la tributación, se ha dado a la tarea de alentar la creación de dichos espacios económicos. Para ello, no solo ha destinado en su ordenamiento territorial zonas para que se organicen zonas donde puedan estar cerca las empresas y los servicios requeridos, sino que también puede generar estímulos tributarios para que les sea atractivo a las firmas asentarse en ellas. En el sector agrícola, se ha promovido que los agentes económicos de un territorio se asocien entre sí para generar eslabonamientos entre cultivadores, procesadores, comercializadores, generadores de insumos, asistencia técnica e investigación aplicada. Producir nuevos productos, lograr mayor calidad en ellos, introducirles mayor valor agregado, eliminar intermediarios y dar empleo a mayor número de personas son algunos de los resultados de dichas iniciativas. El sector público ha ido más lejos en la promoción de la asociatividad. Ha financiado proyectos, ha construido e incentivado la construcción de locaciones o equipamientos para que universidades, centros de investigación o laboratorios trabajen en un territorio de la mano con empresarios o productores del agro.

Principio 3. Crear y mantener visiones de DEL. Para el caso del desarrollo económico local de un municipio o departamento, una visión se trata de "una representación o imagen compartida de lo que el territorio espera ser y tener en el futuro. Debe ser compartida por los diferentes actores y dar cuenta de su relación con el entorno macro regional y global" (Rojas Morán, 2008, p. 36). Tal visión colectiva es el recurso simbólico donde se plasma y expresa un acuerdo o pacto social explícito sobre lo que un colectivo decidió que quiere ser o que pretende ser. Como visión, provee un molde ideal donde verter los anhelos, aspiraciones, demandas o necesidades hoy sentidas que, sobre la base del esfuerzo, se aspira a que sean satisfechas en un tiempo determinado. Una visión colectiva permite construir una imagen anticipada de una realidad que se desea ver

realizada a futuro. Como imagen compartida de adónde se quiere llegar, o de qué se pretende conseguir, permite a quienes integran un grupo o colectividad adelantar un propósito común sobre la base de proveerles un referente común que capture su atención, mantenga su interés y guíe su acción. Establece no sólo el norte a seguir, sino que traza el camino para alcanzarlo (Dumani, 2018).

Para alcanzar lo asumido por dicho principio se pueden desarrollar las siguientes estrategias (figura 7):

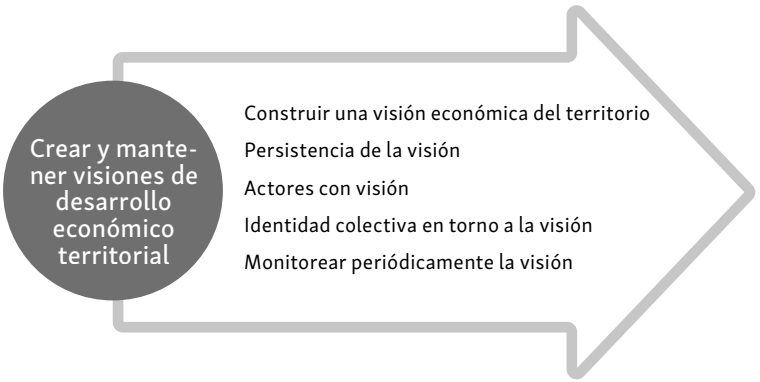


FIGURA 7. Estrategias de gestión del principio 3
Fuente: elaboración propia.

- *Construir una visión económica del territorio*. Como estrategia para conseguir el DEL, en dicha imagen futura se trazan las actividades o sectores económicos diversificados que deberán predominar y el carácter sostenible y sustentable de estos. Se visualiza también, la marca o el sello específico que tendrán sus productos, procesos y actores económicos, que, a su vez, los llevará a ser reconocidos, acreditados y posicionados por su particularidad o calidad en contextos regionales, nacionales e internacionales (Aranda y Combariza, 2007). En dicha visión, se plasman las condiciones y posiciones de productividad y competitividad que se espera lograr para el territorio, al tiempo que los tipos de infraestructuras económicas presentes y futuras en que se soportará la

economía local (Morán, 2008). La estrategia de construir una visión económica del territorio debe también proveer las imágenes de las condiciones y oportunidades económicas que tendrán a futuro los pobladores que lo integran. Ha de permitir visualizar cómo será su nivel económico o de ingresos, la cantidad y la calidad de empleos de los que dispondrán, y los perfiles de formación y de capacidades económicas que tendrán. Igualmente debe proveer una imagen de la inclusión económica que deben tener quienes hacen parte del territorio, y de la disposición, actitud y prácticas que deberán asumir para hacer de su territorio un espacio de oportunidades sostenible y sustentable.

- *Permanencia y persistencia de la visión*. Tan importante como que llegue a existir la visión económica colectiva es que se mantenga en el tiempo con un mismo foco y persista como referente orientador de la acción colectiva. Nada se logra si al primer contratiempo, la llegada de un gobernante o una moda intelectual es modificada o abandonada. Serán pocos los efectos positivos si no orienta la realización de un esfuerzo continuo y sostenido en el tiempo, en el corto, mediano y largo plazo —5, 15 o 30 años—. Un camino que se ha querido encontrar para lograr que mantenga en el tiempo ha sido diseñar y promulgar documentos de planeación o de política (Zapata, 2020). Tradicionalmente estos se han hecho de carácter quinquenal o cuatrienal, no obstante, ahora están dando virajes a documentos que hablan de varias décadas, o incluso de medio o un siglo entero. Es poco lo que se puede conseguir si, a pesar de las vicisitudes o los embates de distintos momentos, no se está dispuesto a mantener su foco sobre la base de acciones concatenadas donde unas apalancan otras venideras. Esto no quiere decir que no haya ajustes, pero estos no deben cambiar el foco o propósito central.
- *Actores visionarios*. Además de la existencia formal de una visión plasmada en un documento se requiere que

haya actores individuales y colectivos que la promuevan y defiendan tras hacerla suya. La existencia y la permanencia en el tiempo de los actores son las que dan vida y continuidad a la visión, y sin ellos esta fenece al no haber quien la reivindique, la defienda y la materialice. Por ello es muy importante que actores públicos, privados y sociales se involucren en su construcción y posicionamiento dándole un lugar, rol y compromiso significativo. Su ausencia en su diseño y materialización puede desequilibrar y hasta arruinar la fórmula de DEL expresada a través de la visión[10]. Dado que el éxito de la visión depende del aporte y compromiso de todos los actores, debe de acordarse y refrendarse democráticamente entre todos. Esto no quiere decir que no haya decisiones que tomar que beneficien en algunos aspectos más a unos que a otros, pero al final todos deben sentir que lo acordado les favorece. Para ello es importante que se creen instituciones, organizaciones o equipos de trabajo que, con los aportes y directrices de los actores, le den cuerpo, representen y materialicen su voluntad y propósito común.

- *Identidad colectiva en torno a la visión*. Para que la visión sea efectiva, debe dejar de ser solamente lo consignado en un documento. Ha de transformarse más bien en una actitud colectiva del conjunto de la población que habita un territorio para que se vuelva una causa común. En la medida en que se va socializando, explicando y animando entre la población, no solo provee un marco común de

10 Si el gobierno deja de aportar las decisiones, recursos y regulaciones públicas necesarias, o si los privados en su modalidad de grandes o pequeños productores se abstienen de hacer los esfuerzos o mejoras económicas requeridas, o si la sociedad civil se opone y resiente con bloqueos, paros o boicots a los caminos económicos trazados, tal visión económica puede ser bonita, pero no efectiva.

> acción económica, sino que va generando un sentido de entusiasmo compartido. Las aspiraciones y esperanzas que propone a una colectividad, y por supuesto, en las buenas razones que provee la visión para ser adoptada, debe ser objeto de identificación afectiva y emocional del conjunto de habitantes. Con ello, debe permitir la movilización de un sentido de orgullo entre la población frente a dar vida y pertenecer a un territorio económico común. También respecto a entender que para lograrlo han de asumir ciertos estándares de calidad, de vocación de servicio, de cuidado de entornos, de productividad, de competitividad. Además, debe posibilitar sentir el orgullo de que con su esfuerzo y cooperación mutua le están abriendo oportunidades económicas a otros y a futuras generaciones.

Principio 4º. Gobernanza territorial. La gobernanza es una noción o concepto a partir del cual se asume que la conducción y dirección de las sociedades no depende únicamente ni se limita a lo realizado por el Estado. Más bien, se ve como deseable su relación colaborativa con otros actores o sectores, en particular los sectores privado y social (Aguilar, 2010). Bajo ella se concibe que es en la convergencia mutua de actores de distinta naturaleza donde se puede contar con los recursos, capacidades, conocimientos e información requeridos. Así, se busca superar las limitaciones de los enfoques tradicionales de asumir el gobierno desde una lógica centralizada y jerárquica, para privilegiar, más bien, las relaciones horizontales entre Estado, sociedad y entes privados. Asimismo, asume que son múltiples los niveles de gobierno que deben converger colaborativa y coordinadamente para conseguir los propósitos de DEL en los territorios. Constituye un enfoque de toma de decisiones y gestión basado en la convergencia y cooperación de múltiples actores y niveles para abordar cuestiones complejas y multifacéticas de la conducción y estabilidad del gobierno de los asuntos territoriales.

Para materializar este principio se pueden desarrollar las siguientes estrategias (figura 8):

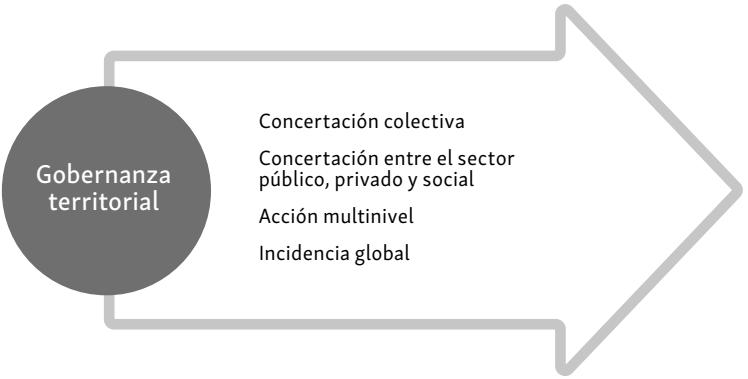


FIGURA 8. Estrategias de gestión del principio 4
Fuente: elaboración propia.

- *Concertación colectiva*. Una estrategia para construir gobernanza es la planeación y ordenación colectiva del territorio (Cáceres y Dinni, 2022). Bajo esta lógica, se trata de que quienes habitan un territorio en su condición de ciudadanos y de organizaciones gremiales, sociales y políticas concreten, acuerden, pacten y se comprometan respecto a qué quieren hacer económicamente con el territorio en su presente y futuro. A través de encuentros, diálogos públicos, deliberación ciudadana, tomas de decisiones, es necesario concertar cómo quieren que su localidad sea productivamente en el corto, mediano y largo plazo. De este modo pueden entrar a establecer cuáles son sus vocaciones productivas, los productos o servicios diferenciados o especiales por los que se les conocerá a nivel local, regional, nacional o mundial. Igualmente, de forma colectiva pueden establecer cuáles son las ventajas competitivas que pueden aprovechar dada su localización, geografía, clima o recursos, o qué deben llegar a elaborar, dada la ausencia o déficit de determinados atributos. Asimismo, la concertación colectiva posibilita decidir cuáles son las infraestructuras, equipamientos o bienes públicos que deben construirse para llegar a generar ese territorio deseado en el ámbito económico. Finalmente, y lo más importante, debe establecerse cómo cada uno deberá

aportar para conseguir ese territorio económico deseado, pero también, cómo cada uno de ellos se beneficiará. Solo así todos participarán, porque a su vez podrán recibir a cambio.

- 2.ª. *Colaboración entre el sector público, privado y social*. El sector público, aunque en última instancia tiene la responsabilidad de definir las decisiones colectivas que determinan un territorio, no cuenta con los recursos suficientes ni la información necesaria para apalancar los sectores y actividades requeridos para activar y fomentar el DEL. El sector privado, por su parte, a pesar de su dinamismo productivo y comercial, es incapaz de generar por sí solo las condiciones de infraestructura y logística favorables y necesarias para desarrollar sus actividades económicas en los territorios. El sector social, aunque tiene gran conocimiento y apropiación del territorio, así como conciencia de sus necesidades y demandas, puede no encontrar los recursos y decisiones necesarias para apalancar sus iniciativas económicas. En este orden de ideas, asumiendo sus interdependencias mutuas, esta estrategia consiste en que se propicien espacios de colaboración, ayuda y confianza recíproca entre los tres sectores —público, privado y social— para concertar visiones y acciones que permitan transformar sus economías locales (Zurbriggen, 2011). Así mismo, esto es vital con el fin de aportar recursos y esfuerzos para conseguirlas.
- *Acción multinivel de gobierno*. La noción o concepto de *gobernanza* se enfoca también en asumir que existen diversos centros y niveles de poder del Estado que, en concurrencia, definen la toma de decisiones, las políticas públicas y las reglas colectivas de gobierno (Benz y Papadopoulos, 2006). Así, esta estrategia se orienta a propiciar la concurrencia de distintos niveles de gobierno local, departamental y nacional para lograr las apuestas de DEL. En una lógica multiescalar, han de converger para resolver y aportar a la resolución de los problemas y desafíos económicos de un territorio. Se busca con ello unidad de acción y de propósito en las intervenciones e inversiones públicas de activación

y fomento económico en el interior de un territorio. Pero así mismo, dar lugar a la corresponsabilidad y solidaridad institucional requeridas para que, si los gobiernos locales carecen de recursos, capacidades, experiencia e información necesarios, se apoyen, o sean apoyados, por otros niveles superiores que sí cuentan con ellos.

- *Incidencia global*. Los territorios económicamente no solo están sometidos a las lógicas, dinámicas y ejercicios de poder de los actores locales, regionales o nacionales. También sobre ellos se suelen asentar e influir los intereses, visiones y acciones de gobiernos, empresas, organizaciones no gubernamentales y sociedades civiles de otros países. Esto no solo bajo lógicas de su interés por apropiar o beneficiarse de los recursos económicos existentes, sino también tendientes a propiciar alternativas para que de ellos se beneficien sus comunidades o que sean aprovechados de manera sostenible y renovable. Las acciones de cooperación y de financiamiento internacional de iniciativas productivas de naturaleza comunitaria y local, o las de estudio y monitoreo científico para el aprovechamiento y conservación de recursos no renovables, o igualmente las de regulación y protección del medio ambiente son algunos ejemplos. Por eso es importante desplegar la estrategia referida de modo que los actores locales interesados en promover el DEL identifiquen y capitalicen los espacios y recursos de la cooperación internacional. También para que se articulen a redes y foros mundiales donde se discutan y decidan asuntos relacionados con sus territorios.

Principio 5. Uso y aplicación de ciencia y tecnología. Otro principio que resulta importante para lograr el desarrollo local es el papel jugado por el conocimiento bajo su forma de ciencia y tecnología, pero también, de saberes experienciales o tradicionales (Alburquerque, 2014). Los países y regiones que en las últimas décadas han tenido crecimientos económicos elevados y sostenidos —Corea, China, Estados Unidos, Japón, Singapur etc.—, coinciden en tener elevadas tasas de inversión en ciencia y tecnología, y,

en consecuencia, elevados niveles de aplicación de estas para apalancar el desarrollo económico en general. Su aplicación a la mejora, automatización o robotización de procesos productivos, a la administración empresarial, a la cualificación y reducción de costos de insumos, a las cadenas de almacenamiento, transporte y despacho, entre otras, han contribuido a la generación de valor económico de diferentes industrias y empresas. Su introducción en diferentes momentos y procesos de la cadena productiva agrícola, industrial, química o farmacéutica, han permitido a los actores económicos generar nuevos productos, aumentar sus existencias, reducir costos y mejorar la calidad[11].

Para lograr materializar el principio precedente se pueden desplegar las siguientes estrategias (figura 9):



FIGURA 9. Estrategias de gestión del principio 5
Fuente: elaboración propia.

11 No obstante, la ciencia y tecnología, como lo señala Naciones Unidas sin abandonar la generación de valor y excedente económico, también han permitido lograr procesos de crecimiento económico con sostenibilidad ambiental. Gracias a ellas, energías limpias, tecnologías verdes, reconversión de suelos, descontaminación de aguas, ecoinnovación, entre otros, contribuyen a la sostenibilidad económica, a la sustentabilidad ambiental y la seguridad alimentaria de países y territorios.

- *Ciencia y tecnología aplicadas a la producción agraria*. La aplicación de la ciencia y la tecnología es fundamental para construir el DEL. El conocimiento de genética aplicada al agro puede posibilitar mejorar la resistencia y productividad de semillas o de animales de cría, y con ello los ingresos y sostenibilidad de los agricultores del campo. La tecnificación del campo, a través de herramientas y maquinas con mediana o alta tecnología mecánica, pueden ayudar a aumentar exponencialmente la productividad agraria, y con ello las existencias de alimentos requeridos para evitar hambrunas de regiones o países. La investigación en torno a la tierra, los pesticidas, los fertilizantes, las técnicas de arado y rotación de cultivos posibilita contrarrestar el deterioro de suelos sobreexplotados y mejorar su fertilidad y productividad (*Deutsche Welle*, 2023). De igual manera, el estudio de las condiciones climáticas, de suelos y semillas permite la transferencia de cultivos entre diversas regiones del mundo, lo cual conlleva nuevas oportunidades de generación de ingresos para los territorios locales, contar con productos más saludables y crear nuevas fuentes de alimentos para garantizar la seguridad alimentaria (*Deutsche Welle*, 2023).
- 2.ª. *Conocimiento aplicado a la producción avanzada*. La ciencia y la tecnología han contribuido a diversificar y encontrar nuevos frentes de actividad económica con mayor valor agregado en distintos territorios. También lo han hecho respecto a crear nuevos bienes y hacerlos asequibles para los consumidores en general. El conocimiento aporta a las grandes y pequeñas empresas para mejorar la productividad de sus procesos y la calidad de los productos, al tiempo que genera condiciones menos onerosas y riesgosas para fabricarlos. Informatizar, robotizar o automatizar el diseño y la producción de sus bienes está entre sus potenciales prestaciones, e igualmente descubrir los materiales con mejores propiedades y a menor costo para fabricarlos. La ciencia y tecnología pueden contribuir a prestar servicios

más rápidos, flexibles y específicos a clientes o usuarios, al igual que a soportar, mejorar y hacer más económicos los procesos administrativos que soportan su producción y comercialización económica.

- *Ciencia y tecnología para apalancar mercados*. La investigación científica de carácter social aporta también a identificar dónde podría haber nuevos mercados nacionales, internacionales y regionales para vender la producción local. Igualmente, es relevante poder identificar dónde se encuentran los precios más competitivos y de mejor calidad para la adquisición de insumos, materias primas o tecnologías. Asimismo permite conocer las normas, exigencias técnicas y estándares de calidad que se exigen en mercados nacionales o internacionales para que los productos propios puedan ser comercializados. También da lugar a identificar las mejores prácticas y procesos existentes en la región o a nivel mundial para que los productos propios se puedan comercializar de acuerdo con los mejores estándares. Puede contribuir a conocer de manera comparativa las condiciones y potencialidades del propio territorio respecto a otros, en lo que respecta a mano de obra, materias primas, procesos manufactureros, infraestructura, tasas de tributación, seguridad, eficiencia y transparencia en su administración pública. Así, este conocimiento contribuye a reconocer las oportunidades y restricciones existentes frente a otras territorialidades económicas, al tiempo que permite identificar las mejoras que deben realizarse para conquistar nuevos o más mercados.
- 4.ª. *Educación en ciencia y tecnología*. El papel del conocimiento no solo consiste en crear innovaciones productivas o comerciales. También es fundamental para permitir que el grueso de los pobladores acceda a los beneficios económicos del circuito productivo y comercial. Esto se logra al preparar a la gente para desempeñar oficios, profesiones o crear iniciativas empresariales a través de la formación para el trabajo o el emprendimiento productivo. Consiste en el hecho de que, por iniciativa del sector público o privado, se prepare a los

pobladores para que desarrollen oficios básicos o desempeñen actividades altamente especializadas, requeridas por el aparato productivo y comercial asentado en el territorio. Una apuesta más ambiciosa por conseguir a través de la ciencia y tecnología es propiciar una formación de más alto nivel, científica y tecnológica, que permita la creación de cuadros profesionales que, aplicando conocimientos especializados, busquen la creación, mejora y escalonamiento de nuevos productos y procesos productivos. El camino para lograrlo es, o bien crear centros universitarios en las propias regiones que ofrezcan dicha formación, o generar las condiciones para que otros centros ya creados lleguen allí, por ejemplo a través de programas de formación a distancia, o finalmente, creando becas de financiación de matrículas y manutención para que las personas estudien en otros lugares.

Articulación de los principios del modelo con la planificación local y el ordenamiento territorial colombiano

El modelo de gestión para el DEL debe estar íntimamente articulado con los principales instrumentos del nivel municipal y departamental, específicamente con los planes de desarrollo municipales y los planes de ordenamiento territorial (POT). Esta integración es esencial para garantizar que las apuestas productivas del territorio, junto con los principios de conocimiento e innovación, sean efectivamente priorizadas, respaldadas con recursos y orientadas hacia una visión de largo plazo. Solo a través de esta articulación estratégica será posible una gestión pública coherente y eficiente, capaz de responder a las necesidades y potencialidades del territorio, fomentando un desarrollo económico inclusivo y sostenible que mejore la calidad de vida de sus habitantes. La coherencia entre el modelo de gestión y la planificación territorial asegura la materialización de objetivos económicos, y fortalece la capacidad institucional para cumplir con los fines del Estado en cada región.

La articulación del modelo de gestión con herramientas de planificación territorial se presenta como un camino imprescindible para enfrentar los desafíos actuales y futuros en la búsqueda de un desarrollo verdaderamente inclusivo y sostenible. La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Ley 1454 de 2011, señala que el Estado promoverá la asociatividad territorial para lograr el desarrollo autónomo de los territorios, al igual que para generar economías de escala, entre otros propósitos. Dicha ley, en consonancia, despliega diferentes opciones para la asociatividad, las cuales pueden ser aprovechadas para erigir el modelo que aquí se propone. Entre las variables susceptibles de ser capitalizadas están las Regiones de Planeación y Gestión (RPG), que permiten la asociación de entidades territoriales para desarrollar proyectos de inversión estratégicos de impacto, contando con un Fondo de Desarrollo Regional para apalancarlos. También están las Regiones Administrativas y de Planeación (RAP), las cuales están conformadas por dos o más departamentos y se orientan a promover el desarrollo regional, la inversión y la competitividad, las cuales también cuentan con un fondo de desarrollo alimentado por las partes para financiar sus iniciativas.

Estas figuras jurídicas de regiones se podrían usar para aprovechar condiciones, ventajas y oportunidades económicas que pueden llegar a compartir diferentes entes territoriales. Si bien se suele pensar que los proyectos comunes tratan por lo general de carreteras para interconectar y contribuir al desarrollo de municipios o departamentos, cuestión necesaria, otras alternativas interesantes se pueden desarrollar en común. Es deseable generar entre varios municipios o departamentos distritos productivos agrícolas —de acopio, procesamiento, producción y comercialización— para que los pequeños y medianos productores incorporen mayor valor agregado a sus productos. Con ello, aumentarían ganancias, rebajarían costos, conquistarían nuevos mercados y eliminarían intermediarios.

En virtud de lo anterior, no se limitarían solo a cultivar productos primarios tales como cereales, frutas, leche o carne —pagados por norma a bajos precios y con un mercado limitado—, sino que

también producirían alimentos procesados o derivados de mayor precio y demanda: yogures, quesos, bebidas lácteas, jamones, encurtidos, harinas, dulces, mermeladas, licores, entre otros, serían parte de esa nueva oferta. En ese propósito de activación, también se pueden asociar municipios o departamentos para crear bancos de maquinaria zonal o regional donde los campesinos, de manera gratuita o a módicos precios a través de cooperativas, puedan disponer de tractores, segadoras, desbrozadoras, abonadoras, despulpadoras, motobombas, entre otras herramientas. Algo similar se podría pensar para generar distritos de riego que contribuyan a dar acceso al mayor número de productores del campo a un recurso fundamental para la producción agrícola, el agua.

También estas zonas o regiones de fomento y activación económica para las cuales se asocian municipios o departamentos podrían dar lugar a la estructuración y fomento de pequeñas o medianas industrias tradicionales. Aprovechando el carácter artesanal que se presenta en muchas localidades, se puede promover zonas comunes para crear y promover la producción de textiles, cueros, maderas y lozas, al igual que de productos derivados de ellos como las confecciones, los muebles o decoraciones de cocinas, baños y cuartos. Se trata de zonas de producción y promoción de la industria artesanal, donde sus agentes están articulados e interactuando entre sí para generar mejores estándares, calidades, diseños y precios. También se puede pensar que estas asociaciones de varias entidades territoriales generen zonas de metalmecánica y de construcción desde las cuales se suministren insumos y productos requeridos en las regiones.

También podrían asociarse municipios y departamentos para alentar la creación o el fomento de industrias emergentes que cada vez se van posicionando más, como el turismo. Con toda la diversidad natural y de pisos térmicos que tiene el país, al igual que la diversidad de culturas, gastronomías y producciones de artesanías, se trata de que se dé lugar a zonas turísticas intermunicipales o interdepartamentales. Al igual que la zona cafetera, donde se integran varios departamentos y municipios para dinamizar el turismo con amplia oferta de hoteles, estaderos, restaurantes y tiendas de artesanías,

jalonados por operadores, guías y prestadores de servicios turísticos y de transporte —terrestres y aéreos—, diversos territorios del país pueden desarrollar dicha industria. Los llanos orientales, la costa del Pacífico, el sur del país, la Amazonía, y la zona colindante del Tolima, Huila y el Caribe colombiano se cuentan entre ellas.

Es cierto que el centralismo económico y político administrativo en Colombia, al igual que la falta de innovación, han limitado la creación en diferentes territorios del país de industrias relacionadas con productos manufacturados industrialmente y con mayor valor agregado. En ese sentido, no ha habido una preocupación por fomentar la creación de zonas o clústeres empresariales regionales en áreas relacionadas con la producción de electrodomésticos, de vehículos livianos y de maquinaria deportiva, susceptibles de encontrar una amplia demanda local[12]. Pensando en grande y a largo plazo, también se podrían asociar departamentos y municipios para conseguir esto. En dicha línea pueden generarse asociaciones para crear parques tecnológicos que, anticipando las aceleradas transformaciones experimentadas por las economías, puedan promover desarrollos de *software* y de robótica, al igual que plataformas tecnológicas y comerciales. Se podría pensar, además, en la producción o manufactura de componentes o microcomponentes de determinados aparatos tecnológicos de distinta naturaleza.

Es así que municipios y departamentos, aprovechando las figuras legales hoy existentes, podrían establecer dichas zonas o regiones de fomento y activación económica intermunicipal, provincial o regional. Lo ideal, quizá con una reforma legal que acontezca en los próximos meses o años, es que las instituciones en las que se concretan los esquemas asociativos que las avalan, como las RAP y RGP, puedan dar el salto y transformarse en agencias para el desarrollo económico zonal o regional. Con ello,

12 Estos clústeres producirían neveras, planchas, lavadoras, extractores, licuadoras, mesas, bicicletas, máquinas de gimnasio, equipamiento de parques, motos o carrocerías.

sus recursos y directivas ya no estarían solamente integrados por representantes y fondos del sector público, sino también del sector privado y social. De este modo podrían tener un gobierno colegiado y corporativo conformado por representantes de dichos sectores, pero también de las más destacadas universidades públicas y privadas de la región o del departamento.

Con una financiación y un gobierno corporativo mixto, se buscaría que las agencias se constituyeran en una condensación institucional del propósito colectivo de apalancar de manera permanente y comprometida el desarrollo local entre los sectores público, privado y social. Con esta asociación, se brindaría garantía a todas las partes de que actuarán con independencia técnica sin estar sometidas a vaivenes o intereses políticos de paso. También se garantizaría que sus propósitos no se vieran interrumpidos, suspendidos o transformados por los cambios de gobierno, sino que pudieran trascenderlos. En todo caso, se logre o no la reforma para constituirse en agencias, la RAP y la RPG, o cualquier otra figura, deben constituirse en centros permanentes de gestión del desarrollo económico zonal o regional. Deben adoptar una lógica de concertación con el sector privado y social, a partir de la cual sea posible la confluencia de los diversos actores y sectores económicos que dinamizan el territorio. En su mutua unión son los llamados a trazar las visiones, las apuestas económicas y la toma de decisiones sobre el territorio[13].

Las instituciones que condensen y expresen la asociatividad territorial deben tener un fuerte componente científico y técnico. En ese marco, sus funciones son también propiciar estudios técnicos sobre la vida económica del territorio —competitividad, productividad, empleo, dinámica empresarial, mercados, etc.—, a la par que formular visiones y proyectos para su mejoramiento. A lo anterior se suma prestar asistencia técnica especializada a empresas, microempresas y a su tejido empresarial, al igual que

13 Estas decisiones surgen habitualmente a partir de los marcos de acción que establecen las juntas, concejos o comités.

al trabajo y al emprendimiento, para promoverlos, financiarlos y acompañarlos. Sin embargo, lo más importante en ese rol científico y tecnológico es que dichas instituciones tengan unidades de investigación, laboratorios o alianzas estratégicas con universidades o figuras afines que permitan conocer, construir, aplicar y socializar conocimientos que mejoren distintos productos, procesos productivos o económicos en el territorio[14]. La investigación científica y tecnológica de estos institutos no solo recae en la mejora de procesos productivos o productos específicos, sino sobre los propios territorios, bajo el propósito de potenciarlos económicamente. Sus factores productivos, de competitividad, asociatividad, tejido empresarial, empleo, perfiles laborales, cadenas de insumos, cadenas productivas y de valor son, entre otros aspectos, temas de interés, conocimiento y monitoreo por parte de dichas unidades.

Las instituciones que abanderen estas zonas de activación y fomento económico deben así mismo tener un carácter promotor de apertura de nuevos mercados e inversión en el territorio. Deben ocuparse de impulsar los bienes y servicios económicos locales o regionales en distintos mercados regionales, nacionales e internacionales, al tiempo que impulsarlos con una identidad, sello y marca diferenciada. De igual forma, han de promocionar el territorio para que sus empresas, infraestructura y servicios atraigan inversiones, actividad económica y turística. En versiones más avanzadas, y con propósitos no solo de DEL, sino de desarrollo equitativo e incluyente de la sociedad, esta institucionalidad debe también fijarse tres grandes propósitos: 1) cómo aumentar y mejorar la calidad del empleo en la región, y para ello, trazar políticas, procesos de

14 Su naturaleza y propósito son distintos, entre otros están la mejora genética de semillas, de especies cultivables y de animales de cría, la adaptación, recuperación y sostenibilidad de suelos. Igualmente, la aplicación de tecnología satelital para mejorar la pesca y los cultivos. También están la automatización, la aplicación de tecnologías 5G y el uso de plataformas para mejorar cultivos y cosechas, o para optimizar el diseño, producción y comercialización de manufacturas.

capacitación e incentivos zonales y regionales para su generación; 2) cómo apalancar recursos y poner a disposición créditos baratos para los pequeños productores y microempresarios con amplios plazos y con bajos requisitos; 3) cómo promover empresas públicas que asuman el rol de productoras de insumos o compradoras de productos, de firmas comercializadoras, procesadoras o de almacenaje, o de industrias de procesamiento impulsadas, controladas y financiadas por el Estado[15].

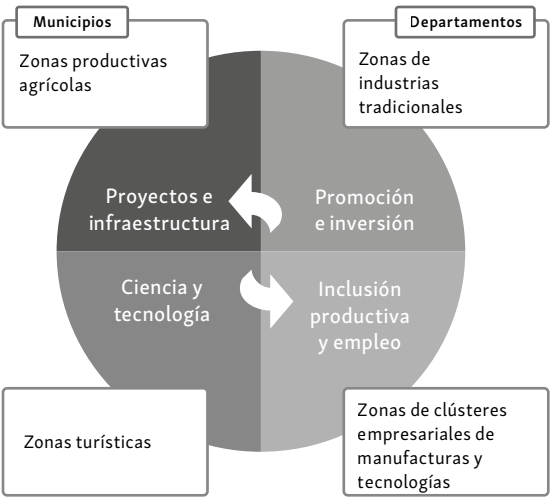


FIGURA 10. Institución o agencia para el desarrollo económico zonal o regional

Fuente: elaboración propia.

15 Dichas empresas son utilizadas con frecuencia para garantizar la compra de cosechas y mantener precios mínimos de venta a los productores —especialmente a los pequeños y medianos—. También para aumentar ganancias tras eliminar intermediarios de la cadena productiva o generar acceso más barato a insumos, tecnologías y créditos. Tienen la ventaja de que institucionalizan de manera permanente los apoyos requeridos por parte de los actores económicos más débiles en la cadena productiva. De cualquier forma, también corren el riesgo de caer en lógicas de burocratismo, clientelismo y corrupción por ser parte del sector público.

Fundamentos fácticos del modelo

La construcción del modelo institucional de gestión propuesto se inspiró y apoyó en experiencias reales que ya han demostrado su efectividad en el despliegue de sus principios y estrategias. Aunque dichas experiencias serán presentadas en su mayoría con detalle en los próximos capítulos, aquí se exponen algunas de ellas de manera sintética para evidenciar cómo estas revelan el uso o aplicación exitoso de elementos del modelo. Se describirán brevemente en este apartado algunas de ellas, para mostrar que su construcción se fundamentó no solo en aportes académicos y construcciones teóricas respecto a la gestión y el DEL, sino en casos reales ya probados. Dichas experiencias, mediante el despliegue de un análisis inductivo, permitieron abstraer y avalar la mayoría de los principios y estrategias propuestas en el modelo presentado. Además, estos casos evidencian que si el modelo es apropiado crítica y contextualmente, puede ser replicado en otros territorios con resultados favorables.

El principio 1, de innovación territorial con sentido de oportunidad; el principio 2, del territorio como factor productivo; y el 3, de construir una visión del desarrollo económico, se ven bien expresados en el caso de Galapa en el departamento del Atlántico, el cual es un municipio pequeño de quinta categoría, como tantos otros del país[16]. Sus dirigencias y autoridades, identificando y aprovechando su localización estratégica cercana a varios importantes puertos del país y a la ciudad de Barranquilla, y dados nuevos circuitos viales metropolitanos y regionales construidos que atravesaban su territorio, buscaron transformar el municipio en un importante corredor industrial y centro de logística del Caribe (Molina, 2023). Gracias a su gestión económica, importantes empresas del país, de la región y del departamento localizaron allí su producción, almacenamiento o distribución de mercancías o productos.

16 Para ver en detalle esta experiencia se puede consultar el video realizado en esta investigación respecto a dicha experiencia: https://www.youtube.com/watch?v=CrvEXKEVynk

Es más, con ellas llegaron nuevos y mejores empleos, al igual que mayores tributos, lo que contribuyó a que su economía creciera en la última década casi el triple. Lo lograron, entre otras estrategias, a través de una gestión territorial creativa dirigida a cambiar usos del suelo para habilitar zonas de uso industrial que permitieran crear parques industriales y una zona franca. Igualmente, lo alcanzaron mediante una gestión tributaria agresiva para que las firmas encontraran en su territorio ventajas competitivas frente a otros lugares del departamento, la región y el país. También lo hicieron mejorando sus capacidades de recaudo tributario: importantes obras públicas se realizaron con los recursos recaudados, y los indicadores sociales en educación, salud y otros sectores también mejoraron.

Hay otro municipio que encarna y evoca tanto el principio, 4 relacionado con el uso y la aplicación de ciencia y tecnología, como el principio 1, ligado a la estrategia de aprovechar y recuperar lo propio, y que se dio a la tarea de impulsar a través de su gestión el DEL. Así, apostó a que los productos agrícolas o las materias primas propias de su región, a través de investigación y asistencia técnica fueran transformadas en productos procesados o manufacturados con mayor valor agregado y precio en el mercado. Es el caso de Santander de Quilichao en el departamento del Cauca, donde la Alcaldía Municipal, en articulación con asociaciones campesinas e indígenas, asumió estudiar los procesos de producción tradicionales, aprovecharlos y potenciarlos (Burbano, en prensa)[17]. Identificando la gran tradición en el cultivo de la caña y del café de muchos pequeños productores, los estudiaron e innovaron.

En efecto, a partir de los jugos derivados de la caña y sobre la base de los saberes tradicionales que la aprovechaban para producir licores, apostaron por producirlos. Sus líderes políticos y sociales identificaron que si cultivar la caña o hacer panela deja poco

17 Para ver en detalle esta experiencia se puede consultar el video realizado en esta investigación respecto a dicha experiencia: https://www.youtube.com/watch?v=Q676skDKTHw

excedente económico, los licores multiplican exponencialmente su valor y su demanda. La alcaldía, en alianza con productores, logró involucrar a una importante empresa internacional de licores que los compra, los envasa y los lleva a los mercados. En cuanto al café, algo similar aconteció. La alcaldía, identificando la importancia de este cultivo y la alternativa económica que llegaba a ser para los pequeños productores, se propuso mejorar el proceso para producir cafés suaves con mayor valor agregado en el mercado internacional. Así investigó cómo se cultivaba y las especies utilizadas, y a partir de ello generó capacitación y asistencia técnica para el mejoramiento del grano, de los procesos de sembrado, de selección y de secado.

Hay también un municipio que a través de su gestión, en articulación con los habitantes de su territorio, apostó por reivindicar sus tradiciones y promover la producción de sus artesanías locales como fuente de construcción de oportunidades e ingresos para sus habitantes. Es el caso de Nobsa en el departamento de Boyacá, donde históricamente se ha desarrollado una actividad artesanal ligada a los tejidos tradicionales en lana, la fabricación de muebles en estilo rústico y las campanas en metal[18]. En este municipio se aplicó y evocó el principio 1, de la innovación con sentido de oportunidad, el principio 2, del territorio como factor productivo, y el principio 4, de la aplicación de ciencia y tecnología. Valorando las potencialidades de la producción de sus artesanías decidieron apoyar dichas actividades a través de su tecnificación y cofinanciarlas (Sanabria, en prensa). Para ello apalancaron recursos con el fin de financiar nuevas iniciativas productivas o la ampliación de estas, y desplegaron capacitación técnica para mejorar destrezas y competencias requeridas en sus procesos de producción. Impulsaron las buenas prácticas productivas, los mejores estándares de calidad y el *marketing* digital, para con ello

18 Para ver en detalle esta experiencia se puede consultar el video realizado en esta investigación respecto a dicha experiencia: https://www.youtube.com/watch?v=c1m_11PRhWU

posicionarlas y alcanzar nuevos mercados No menos importante fue el desarrollo de una gestión orientada a la generación de alianzas estratégicas entre iniciativas empresariales artesanales para que consolidaran encadenamientos productivos en materia de insumos, servicios y comercialización.

En Colombia también existen municipios que, aplicando y evocando los principios 1 y 2, de innovación territorial con sentido de oportunidad y del territorio como factor productivo, aprovecharon y gestionaron la riqueza geográfica, natural y paisajística de sus territorios. Asimismo se asociaron entre varios municipios para crear y multiplicar las oportunidades económicas de sus habitantes con una visión de desarrollo económico común que evoca el principio 3. Es el caso de la Provincia de Guanentá en el departamento de Santander, con epicentro en el municipio de San Gil[19], o en la zona cafetera en el corredor integrado por los departamentos del Quindío, Risaralda y Caldas, donde sus pobladores, de la mano de sus autoridades, apostaron por el turismo como fuente de oportunidades económicas y como vocación productiva por excelencia. Para ello desarrollaron y promovieron diferentes y novedosos tipos de turismo (Barajas, en prensa).

En el primer caso, en todo el perímetro de San Gil y municipios aledaños se dio un gran desarrollo del turismo de aventura —torrentoso, *rappel*, *bungee jumping*, parapente, ciclismo de montaña, cuatrimotos—, combinado con caminatas, recorridos por cuevas, avistamiento de aves y visitas a bellas cascadas. En el caso de la zona cafetera, se promovió el ecoturismo, el turismo de naturaleza, el agroturismo, el turismo artesanal, el turismo gastronómico, el turismo de termales, y el turismo de quebradas y ríos, entre otros. En ambos casos los departamentos y municipios, en asocio con el sector privado, aparte de promover el sector turístico bajo toda esta variedad y riqueza de propuestas,

19 Para ver en detalle esta experiencia se puede consultar el video realizado por esta investigación respecto a dicha experiencia: https://www.youtube.com/watch?v=1MYUKIqRmkg

adelantaron procesos de capacitación para guías y operadores turísticos. Igualmente invirtieron en importantes infraestructuras como el Parque del Café o el Parque Panachi en el cañón de Chicacomocha, así como en vías.

Hay otro municipio cuya gestión se ha dirigido a realizar o recuperar infraestructuras productivas comunales o de uso público, con lo cual se ha permitido y multiplicado el acceso a oportunidades económicas a sus habitantes, particularmente, a pequeños o medianos productores. Esta experiencia evoca los principios 1, 2 y 3. Es el caso del municipio de Repelón en el Atlántico que, gracias a la recuperación de un distrito de riego, posibilitó que cientos de familias y asociaciones campesinas pudieran activar su producción agrícola que venía bastante deteriorada (James y Triana, en prensa)[20]. En asocio entre la Gobernación del Atlántico, la Alcaldía Municipal de Repelón y un número amplio de asociaciones productoras se logró reactivar el distrito de riego y ampliar su alcance. Con tal actuación se posibilitó que un mayor número de campesinos accediera al agua y que, además, terrenos baldíos o abandonados se volvieran útiles para el cultivo. Con dicha iniciativa se dejó de desperdiciar agua y se fortaleció la producción de distintos tipos de cultivos. Dar acceso, cuidar y administrar el agua es sinónimo de contar con —o ampliar— un importante recurso productivo sin el cual ninguna agricultura es posible.

De experiencias nacionales pasamos a las internacionales. El municipio de Oyama en Japón, en la segunda mitad del siglo XX (Barajas, en prensa), invoca los principios 4, de aplicación de ciencia y tecnología y 1, de innovación territorial con sentido de oportunidad. En efecto, este municipio después de producir solamente dos productos, las ciruelas y castañas, pasó a lograr con interés, ingenio y creatividad, contar con más de 130 productos. Haciéndose conscientes de que su cultivo era bastante limitado

20 Para ver en detalle esta experiencia se puede consultar el video realizado en esta investigación respecto a dicha experiencia: https://www.youtube.com/watch?v=iXu_wFOlnao

y uno de los más reducidos en toda la provincia, adaptaron su producción a los ciclos del clima para maximizar sus cosechas. Aplicaron para ello investigación y transferencia de conocimientos de otros países. Hicieron también una innovación, de modo que cultivar dichos terrenos a la par con los de pan coger, trajo como resultado que solo necesitaban la décima parte de terreno para cultivar la totalidad de lo que tradicionalmente usaban. Así, su producción se multiplicó por diez, contando con el mismo terreno. Bajo el liderazgo de su mandatario local, alcalde y dirigente de una cooperativa local, lograron construir un deseo colectivo que unió a los pobladores para transformarse. Le dieron un nombre al movimiento "Nuevos Ciruelos y Castaños", y para motivarse utilizaron los eslóganes "Que venga la buena vida" y "Un paso más, y tendremos una vida de deleite"; entre sus compensaciones prometía que de llegar a conseguirlo irían a Hawái, cosa que logró un número considerable de habitantes [21].

De Japón pasamos ahora a Europa, en concreto a Italia. Una experiencia de DEL en la región de la Toscana evidencia de forma clara el principio 2 del territorio como factor productivo, el 3 de la visión del territorio y el cuatro de la gestión del conocimiento. Esta región se caracteriza por su gran dinamismo económico y por especializarse en empresas de artesanías que exportan bienes y servicios centrados en textiles, cuero, madera y joyería. Su éxito radica en que supieron enfrentar lo que se vaticinaba que iba a ser un desastre económico. En esta región, la gran fábrica propia del modelo fordista que integraba diferentes procesos en un solo lugar empezó a caer en la década de 1970. No obstante, las pequeñas empresas, aunque también algunas grandes, lograron

21 Uno de los líderes que jalonó una de las experiencias revisadas de Japón, y que muestra que el desarrollo local se da cuando se cambian las ideas de los habitantes, expresó algo que puede parecer extremo, no obstante, da cuenta de la importancia del cambio de mentalidad para enfrentar la adversidad: "Tuvimos suerte de nacer pobres, todos teníamos que lograr muchas cosas, lo que parece negativo no siempre lo es".

sobrevivir. Para hacerlo acudieron a diferentes estrategias tales como diversificar e innovar en los productos ofertados, elevar la calidad de sus productos y mejorar sus diseños, conquistar segmentos de consumo más altos, responder a una demanda más personalizada y mejorar sus cadenas de insumos[22]. En la Toscana, para recuperar su economía regional las administraciones locales y regionales pusieron especial atención en reforzar los distritos industriales y en generar ventajas competitivas para sus empresas manufactureras (Burroni, 2008). Asimismo, se esforzaron en prestar servicios empresariales y generar fondos para financiar la transferencia de tecnologías, adquirir maquinarias, ampliar terrenos, lograr licencias o patentes. Igualmente, adelantaron apoyos a la investigación y a la innovación mediante el financiamiento de centros o laboratorios, reforzando el vínculo entre universidades, firmas e instituciones públicas[23].

Con el caso de la Toscana cerramos las experiencias de desarrollo local que hemos descrito de manera breve y sobre las cuales se soporta e inspira el modelo de gestión propuesto para el DEL de municipios y departamentos del país. Si se mencionaron varios y diversos casos es porque a través de ellos se logra entender

22 Las telas tradicionales las han transformado para adaptarlas a las diferentes estaciones del año. La producción de muebles la ampliaron de concentrarse solo en sala y alcobas para ampliarlas a manufacturar cocinas integrales, muebles de baño, sillas y piezas sueltas. El calzado lo diversificaron con relación a los tipos de calzado producido, al igual que, con los cueros buscaron nuevos mercados y ampliaron su participación en otros sectores.

23 La Toscana, a inicios del siglo XXI, se convirtió en uno de los más importantes sistemas de producción locales y de distritos industriales de Italia. En esta región hay una fuerte presencia de pequeñas firmas en comparación con otras regiones de Italia. Muestra de sus indicadores exitosos es que el promedio de empleo estaba por encima del promedio del país y su desempleo por debajo. En 2005 el primero era de 63,7 % frente a un 57,5 % del país; en tanto que el desempleo, en 2004, era de un 5,2 % frente a un 8 % (Burroni, 2008, p. 117).

que el modelo —con los principios y estrategias propuestos— está soportado en experiencias concretas que ya han mostrado resultados. Varias de dichas experiencias se constituyeron en respuestas creativas e innovadoras por parte de dirigencias públicas locales y de la misma sociedad para transformar economías locales que venían en deterioro, crisis o estancamiento. Dichas respuestas se realizaron sobre la base de identificar, aprovechar y prever de manera inteligente y a tiempo cambios o tendencias que se estaban dando en el propio territorio y en los contextos regionales, nacionales o internacionales con los cuales interactuaban. Estos casos también inspiran para cambiar y producir visiones sobre las vocaciones productivas de los territorios, con el apoyo de ciencia y tecnología.

Tales experiencias no solo evidencian unos principios, sino las estrategias en las que se apalancan y materializan estos. Así, por ejemplo, a través de gestiones locales de cambios de usos del suelo y de despliegue de estrategias tributarias se logró fomentar la llegada de empresas al territorio. También, mediante procesos de gestión del conocimiento por parte del sector público local, se logró articular la ciencia, la técnica y la tecnología con saberes tradicionales y artesanales para generar nuevas oportunidades económicas para los pobladores y mayor valor agregado en sus productos. Igualmente, a través de gestión interinstitucional se financió la construcción o recuperación de infraestructuras o equipamientos productivos o económicos de acceso y uso público que favorecieron la actividad económica de un número significativo de habitantes en los territorios. De manera similar, se observa en varios casos cómo a través de una gestión territorial creativa se logra integrar territorios diversos, empresas o procesos productivos para que estos lleguen a ser más dinámicos y rentables

Comentarios finales

Todos los principios, estrategias y experiencias son innovadores en tanto que tienen el denominador común de que descubren o crean nuevas oportunidades que ofrece el territorio. Sin embargo, pueden quedarse en meras posibilidades si no se llegan a desplegar

las acciones necesarias para materializar los potenciales beneficios que se revelan en ellas. Si bien la innovación tiene como primer paso la creatividad que permite vislumbrar nuevas oportunidades, para que estas se produzcan efectivamente, debe seguirles un conjunto de acciones y un esfuerzo sostenido que las vuelva reales. En tal sentido, la innovación no solo se crea, sino que también se implementa (Cejudo *et al.*, 2016). Para hacer posible este modelo se requieren acciones debidamente planificadas, organizadas, ordenadas y ejecutadas que conduzcan a materializar lo que en principio es tan solo una idea. En ello reside la importancia de los procesos de gestión bien estructurados y realizados desde su dimensión política, de oportunidades, de conocimiento, tecnológica, social, tributaria y administrativa.

Toda una arquitectura institucional y de gestión del sector público debe diseñarse o rediseñarse para que en los territorios exista una acción colectiva que apalanque su desarrollo económico. No obstante, siempre se corre el peligro de que esta sea demasiado pequeña o grande para tal propósito. De ser la primera opción, se corre el riesgo de que las capacidades y recursos sean insuficientes para conseguir dicho propósito; en cambio, de ser demasiado grande, se corre el peligro de que se dé lugar a una gran burocracia que consuma todos los recursos disponibles para activar la vida económica territorial. Por lo anterior, dicha arquitectura institucional debe elaborarse bajo una lógica de equilibrio donde se calculen con seriedad y rigor costos versus beneficios. Para entes territoriales pequeños o con pocos recursos, es claro que diseñar o rediseñar una arquitectura institucional para fomentar el desarrollo puede ser bastante oneroso, hasta el punto de que consideren que es improcedente siquiera pensarla, menos aún, materializarla. Por eso, un camino es recurrir a la asociatividad con otros entes territoriales que compartan costos, pero también beneficios compartidos[24].

24 Por ejemplo, financiar un instituto para mejorar los procesos de semillas e insumos, al igual que para prestar asistencia técnica, puede ser muy

Debe advertirse que todos estos tipos de gestión adelantados por parte de autoridades, funcionarios e instituciones a través de las agencias pueden ser insuficientes para que se consigan los propósitos deseados de DEL. Pueden serlo si a su vez las organizaciones o dependencias definidas no cuentan con las capacidades necesarias para atender o estar a la altura de los retos o desafíos planteados. Así los entes que adelanten los tipos de gestión mencionados, a la par que los desarrollan, deben construir y hacer crecer las capacidades estatales e institucionales requeridas. El concepto de capacidades estatales refiere a las condiciones, potencialidades o habilidades con las que cuentan los Estados, los gobiernos y las administraciones públicas para ejercer sus funciones, solucionar problemas públicos, adaptarse a las transformaciones de sus contextos e impactar la sociedad (Rosas, 2019). Se conciben como aquellas habilidades con las que cuentan los Estados o los gobiernos a nivel de sus unidades administrativas y de sus programas de acción para conseguir las metas y resultados trazados.

Referencias

Aguilar, L. F. (2010). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit.

Alburquerque, F. (2005). *Desarrollo local en América Latina: Oportunidades y desafíos para el trabajo decente*. Documento de trabajo n.° 63. Organización Internacional del Trabajo.

Alburquerque, F. (2014). *El enfoque del desarrollo económico territorial*. Programa Conecta DEL. https://laboratorioterritorio.claeh.edu.uy/wp-content/uploads/2018/09/Alburquerque-ElEnfoquedelDesarrolloEconomicoLocal.pdf

costoso para un municipio. Pero si 10 o 15 de ellos están asociados bajaría exponencialmente su valor, mientras que sus beneficios podrían ser bastante altos. Lo mismo podría suceder con una agencia comercializadora de productos que rompa con los altos precios de la intermediación y de la compra de insumos.

Aranda, J. y Combariza, R. (2007). Las marcas territoriales como alternativa para la diferenciación de productos rurales. *Agronomía Colombiana*, *25*(2), 367-376. https://www.redalyc.org/pdf/1803/180320296021.pdf

Barajas, E. (en prensa). Modelo de gestión económica territorial para municipios pequeños: Una apuesta de integración intermunicipal desde el turismo. Escuela Superior de Administración Pública.

Benz, A. y Papadopoulos, L (2006). *Governance and Democracy. Comparing National, European and International Experiences.* Routledge. https://doi.org/10.4324/9780203086162

Bodzozik, G., y Adeler, M. (2018). The Evolution of Management Models: A Neo-Schumpeterian Theory. *ResearchGate*. https://www.researchgate.net/publication/313426246

Burbano Muñoz, N. (en prensa). Elementos estratégicos y operativos de un modelo de gestión de sistemas productivos sostenibles: Saberes locales para el fomento y activación de economías territoriales en Colombia. Escuela Superior de Administración Pública.

Burroni, L. (2008). Tuscany, Italy. En *A review of local economic and employment development policy approaches in oecd countries: Case Studies of Regional Economic Development Approaches* (pp. 117-156). Organization for Economic Co-operation and Development. https://dx.doi.org/10.1787/5km7rq22x8kl-en

Cáceres, R. y Dini, M. (2022). Generación de competencias y descentralización de las políticas para el desarrollo productivo en Chile: análisis de los Programas Territoriales Integrados. Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/237). Comisión Económica para América Latina y el Caribe - Cepal.

Cárdenas, M. (2015). Capacidad estatal en América Latina. *Capacidades Estatales. 10 textos fundamentales*. Banco de Desarrollo de América Latina. https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/715/Capacidades_estatales._Diez_textos_fundamentales.pdf?sequence=4&isAllowed=y

Cayeros Altamirano, S. E., Robles Zepeda, F. J., y Soto Ceja, E. (2016). Cadenas Productivas y Cadenas de Valor. *Educateconciencia*, *10*(11), 6-12. https://doi.org/10.58299/edu.v10i11.238

Cejudo, G., Dussauge Laguna, M. I., y Michel, C. L. (2016). *La innovación en el sector público: Tendencias internacionales y experiencias mexicanas*. Instituto Nacional de Administración Pública.

Deutsche Welle. (2023). Agricultura regenerativa. https://www.dw.com/es/agricultura-regenerativa-en-la-india/video-65490377

Dumani, L. (2018). La capacidad de formular una visión de un futuro deseado basado en valores y principios compartidos. En *Planificación estratégica* (cap. 1). EB-Prodec.

Huertas López, T. E., Suárez García, E., Salgado Cruz, M., Jadán Rodríguez, L. R., y Jiménez Valero, B. (2020). Diseño de un modelo de gestión. Base científica y práctica para su elaboración. *Universidad y Sociedad*, *12*(1), 165-177. https://rus.ucf.edu.cu/index.php/rus/article/view/1439

James, Y., y Triana, J. (en prensa). *Modelo de gestión para el manejo asociativo de los recursos hídricos para potencializar la agricultura*. [Manuscrito presentado para su publicación]. Escuela Superior de Administración Pública.

Jonker, J., van Pijkeren, M., y Eskildsen, J. (2009). Trying to Understand Management Models: An Explorative Inquiry into the Nature and Functionality of Management Models. En *Management Models for the Future* (pp. 1-17). Springer Berlin Heidelberg. https://doi.org/10.1007/978-3-540-71451-4_13

Jordán, S. (2011). La innovación: Una revisión teórica desde la perspectiva de marketing. *Perspectivas*, *27*(1), 47-71. https://perspectivas.ucb.edu.bo/index.php/a/article/view/174

Misas, G. (2022). Gabriel Misas. En *Papel del Estado en la reactivación económica* (pp. 16-20). Editorial ESAP. https://libros.esap.edu.co/index.php/omp/catalog/book/16

Molina Giraldo, J. M. (2017). *Desarrollos y tendencias contemporáneas de la administración pública*. Escuela Superior de Administración Pública. https://repositoriocdim.esap.edu.co/handle/20.500.14471/26051

Molina Giraldo, J. M. (en prensa). *Modelo de gestión para el desarrollo económico local: Elementos generales para su estructuración en departamentos y municipios en Colombia*. Escuela Superior de Administración Pública.

Montero, S. (2021). *Repensando el desarrollo económico local desde Colombia*. Universidad de los Andes.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2015). *Local Economic Leadership*. OCDE. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2015/05/local-economic-leadership_b2b749d7/adf51caf-en.pdf

Rojas Morán, L. M. (2009). *Guía de herramientas municipales para la promoción del desarrollo económico local*. Fundación Demuca. https://www.cepal.org/sites/default/files/guia_herramientas_municipales_demuca.pdf

Rosas Huerta, A. (2019). Capacidad institucional: Revisión del concepto y ejes de análisis. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, *19*(32), 81-107. https://doi.org/10.14409/daapge.v19i32.8482

Sanabria, M. [En prensa]. *Modelo de desarrollo económico local asociativo para el fortalecimiento de la gestión competitiva de las Mipymes en Colombia*. Escuela Superior de Administración Pública.

Sánchez, P., Jiménez, C., Velázquez, G. (2019). *Geografía económica*. Pearson Educación de México.

Zapata, O. (2020). Reflexión sobre los planes de desarrollo en Colombia. *Bitácora Urbano Territorial*, *30*(3), 233-246. https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n3.86811

Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: Una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, *19*(38), 39-64. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0188-76532011000200002&lng=es&nrm=iso&tlng=es

Modelo de gestión pública local para el fortalecimiento del valor agregado de la producción agrícola

Nathaly Burbano Muñoz

Introducción

El presente capítulo tiene el objetivo de aportar un modelo de gestión para el fomento y activación del desarrollo económico local (DEL) a partir de referentes conceptuales sobre desarrollo local del sector agrario y la aproximación a experiencias regionales y nacionales de fortalecimiento del valor agregado de la producción agrícola. La hipótesis que se plantea es que la gestión de sistemas productivos sostenibles basados, tanto en procesos de industrialización como en el fortalecimiento de capacidades y saberes locales para generar valor agregado, tiene impacto positivo en el fomento y activación de economías territoriales. Por ello, amerita un sostenido proceso de fortalecimiento e innovación basado en la presente propuesta.

Los saberes locales son fundamentales para el desarrollo humano sostenible. Según Mathez *et al.* (2013), la Comisión Brundtland reconoció esta importancia en 1987 al destacar que las poblaciones originarias requieren atención especial, ya que el desarrollo económico amenaza sus modos de vida tradicionales. Estos modos de vida "ofrecen valiosas lecciones para las sociedades modernas en la gestión de recursos dentro de ecosistemas complejos como los bosques, las montañas y los suelos" (Naciones Unidas, 1987, p. 26).

Asimismo, se enfatizó en que el desarrollo debe ser sostenible y duradero, es decir, debe satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas (Naciones Unidas, 1987).

Lo anterior fue ratificado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en 2012, cuando se reconoció que los saberes tradicionales y sus prácticas ancestrales representan "una contribución importante a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica y su aplicación más amplia puede impulsar el bienestar social y los medios de vida sostenibles" (Naciones Unidas, 2012, art. 197).

A partir de esta reivindicación, en todo el mundo y particularmente en América Latina, vienen tomando fuerza procesos de desarrollo para generar valor agregado en el sector agrícola, tanto por medio de la industrialización, como potenciando las capacidades y saberes locales que constituyen experiencias que ameritan la construcción de un modelo que pueda analizarse, debatirse e, idealmente, replicarse. Esto con miras al logro de procesos de DEL, estableciendo cómo alcanzar que el fortalecimiento productivo esté íntimamente ligado a la generación de ingresos y a la expansión de oportunidades, en plena armonía con la apropiación del territorio por parte de su población. Este fortalecimiento está fundamentado en las capacidades y saberes propios de las comunidades que se asientan en un determinado territorio para dignificar las actividades productivas que estas desarrollan, a partir de un proceso innovador de gestión del conocimiento local.

En cuanto a la estructura de este capítulo, inicia con un apartado de referentes conceptuales, definiciones y justificación del modelo. En el segundo apartado, se presentan algunas experiencias internacionales y nacionales que aportan elementos, así como la síntesis de apuestas institucionales relacionadas. El tercer apartado es una caracterización de los componentes distintivos del modelo de desarrollo económico que refleja el propósito de los casos referenciados. Finalmente, se plantea la propuesta de un modelo de gestión pública local basado en el fortalecimiento del valor agregado de la producción panelera para el fomento y

activación de economías territoriales en Colombia. El capítulo culmina con las conclusiones y recomendaciones del caso.

La metodología es el estudio de caso y se fundamenta en la consideración de que la gestión pública territorial analiza fenómenos que requieren sistematización, debido al carácter práctico y contingente que supone. Por esta razón, se considera que el método de estudio de caso es pertinente para analizar procesos de gestión específicos, destacando precisamente su singularidad, en contraste con marcos conceptuales, normativos e institucionales que permitan establecer generalizaciones con fundamentos tanto empíricos como teóricos.

Conceptos e importancia del valor agregado de la producción agrícola

El modelo toma como base tres enfoques conceptuales fundamentales: los sistemas productivos locales, la gestión con énfasis en el conocimiento, y el enfoque territorial diferencial del desarrollo local. Estos enfoques justifican la importancia de fortalecer tanto el valor agregado en la producción agrícola como las economías agrícolas en el contexto nacional. Veamos, entonces, los enfoques referidos.

Sobre sistemas productivos locales existe una amplia producción académica e institucional en diversos idiomas, debido a que se trata de un objeto de estudio de la economía política de finales del siglo XIX y especialmente de las teorías del desarrollo económico a partir de la década de 1970. Los enfoques clásicos estudian lo que en su momento fueron formas de organización productiva novedosas a nivel local, similares a los llamados "distritos marshalianos" de finales del siglo XIX, que fueron organizaciones productivas localizadas geográficamente y con autonomía en la utilización de tecnologías o innovaciones que se originan en conocimientos locales e incluso tradicionales. También se relacionan con la definición de Michael Porter (1999) sobre clústeres, entendidos como concentraciones geográficas donde convergen empresas, proveedores, industrias e instituciones asociadas. En este último caso se trata de universidades,

agencias certificadoras y asociaciones comerciales que operan en campos específicos y compiten, pero a la vez cooperan entre sí.

De acuerdo con Carreto y Jasso (2013), la apertura comercial ha redefinido la competencia en los mercados y la generación e intercambio de conocimientos en todos los ámbitos. En este escenario, han surgido modalidades de organización productiva alternativas basadas en la cohabitación competitiva y colaborativa a nivel local y territorial. Tienen como denominador común conformar aglomeraciones entre diversos productores e integrar sistemas productivos locales (SPL). Su fortaleza es la capacidad de adaptación al cambio, su connotación cooperativa, la generación de prácticas y conocimientos propios, todo lo cual las configura como objetos de estudio en todo el mundo. Carreto y Jasso (2013) plantean que existen oportunidades y ventajas competitivas en estos modelos de organización económica basados en redes colaborativas entre empresas, en articulación con "aspectos socioculturales sobre el desempeño económico, tales como la confianza, la reciprocidad, las pautas de comportamiento común, los conflictos locales, los valores compartidos y sus consecuentes sanciones sociales" (p. 9).

Sobre los aspectos socioculturales, los debates del posdesarrollo ganan profundidad. Estos, de acuerdo con Escobar (2005), surgen en la segunda mitad de la década de 1980 y durante los años noventa. Se erigen como aproximaciones críticas al desarrollo "como un discurso de origen occidental que operaba como un poderoso mecanismo para la producción cultural, social y económica del Tercer Mundo" (p. 18), y frente al cual se opone una aproximación alternativa y compleja. Por ejemplo, emergen ideas de desarrollo alternativo, como la elaborada por el Proceso de Comunidades Negras (PCN), del Pacífico Sur colombiano, cuyos activistas y comunidades proponen una visión alternativa del Pacífico como un "territorio-región" consolidado por grupos étnicos, una noción que difiere del concepto convencional de desarrollo regional. Estos grupos han desarrollado lo que podría considerarse una ecología política distinta, fundamentada en ideas de "sostenibilidad, autonomía, diversidad y economías alternativas" (p. 22).

En cuanto a la gestión del DEL, Machado *et al.* (2007) la definen como un proceso dinamizador de la economía y de la sociedad local, en el cual el potencial endógeno del territorio, la inserción en economías externas y la incorporación de innovaciones —y saberes— que tienen lugar en un espacio geográfico determinado, son aprovechados para fomentar su desarrollo sostenible y humano. Esta perspectiva local se origina en la incertidumbre que han provocado los diversos fenómenos que inciden en el desarrollo, particularmente los derivados de la globalización y los cambios en las TIC, entre otros (Machado *et al.*, 2007). Esta perspectiva se considera relevante para fundamentar la aproximación sobre posibilidades y ventajas competitivas, sumadas a aspectos socioculturales que se han identificado en casos locales de activación y fomento económico, especialmente en el sector agroproductivo, cultural y turístico.

Por otra parte, sobre gestión del conocimiento, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MINTIC, 2021) lo define como un proceso que integra diversas acciones y herramientas para reconocer, crear, transferir y preservar el conocimiento dentro de las entidades públicas. Su objetivo es fortalecer la gestión institucional, facilitar la innovación en los procesos y optimizar la prestación de bienes y servicios hacia sus grupos de valor. Con esta práctica se busca aprovechar el conocimiento como un recurso estratégico que contribuya tanto a la eficiencia como a la adaptación y mejora continua. Entre tanto, la Unesco (2006, citada en en Cruz *et al.*, 2020) describe los conocimientos locales e indígenas como saberes, habilidades y perspectivas que han sido desarrollados por distintas sociedades a lo largo del tiempo y en una estrecha relación con su entorno. Para las comunidades indígenas, rurales y locales este conocimiento es fundamental para la toma de decisiones diarias y se integra en un sistema que combina el lenguaje, la cultura, el manejo de los recursos naturales, las relaciones sociales, los rituales y las creencias espirituales. Estos sistemas únicos de conocimiento son elementos importantes de la diversidad biológica y cultural mundial y son la base de un desarrollo sostenible adaptado al modo de vida local.

A lo anterior, finalmente, se suma el enfoque territorial diferencial del desarrollo económico, cuyo abordaje académico es aún insuficiente. Ciertamente, el desarrollo territorial es un tema asociado a gran productividad, especialmente en América Latina. Es ilustrativa a este respecto la definición de la Cepal (s. f.), como un proceso de construcción social del entorno, impulsado por la interacción entre las características geofísicas, las iniciativas individuales y colectivas de distintos actores y la operación de las fuerzas económicas, tecnológicas, sociopolíticas, culturales y ambientales en el territorio. Este es simultáneamente objeto y sujeto de las iniciativas de desarrollo, es un espacio construido histórica y socialmente, marcado culturalmente, regulado institucionalmente, y en el cual la eficacia de las actividades económicas está muy condicionada por las relaciones de proximidad y de pertenencia a dicho espacio. Estas relaciones permiten concebir la territorialidad como un recurso estratégico de los actores sociales, y están fundamentadas en cuatro variables: sentimiento de pertenencia, transmisión de conocimientos tácitos, efecto permanente y la fuerza de los actores individuales.

El enfoque territorial en el desarrollo local conlleva un cambio de perspectiva de lo sectorial al análisis multidimensional (elementos económicos, políticos, sociales y ambientales, entre otros). En el ámbito social, la búsqueda del empoderamiento de los actores locales es uno de los rasgos más destacados (Muchnik y Sautier, 1998; Pecqueur, 2002, citados en Boucher y Reyes, 2016). Por el contrario, no es amplia la literatura que aporte una definición del enfoque diferencial. Tan solo existen al respecto algunos documentos institucionales sobre planeación y políticas públicas, y pocos textos académicos. Uno de estos lo define como un enfoque que promueve la reivindicación y legitimación de las diferencias, entendiendo que las poblaciones objeto de atención han vivido una exclusión histórica que convierte el enfoque diferencial en una obligación de índole ética (Marín *et al.*, 2022).

Particularmente el DANE (2022) considera cinco enfoques diferenciales: étnico, de género, de discapacidad, de ciclo de vida y del campesinado. Para efectos de la presente investigación, se hará

énfasis en desarrollo local y actividades productivas relacionadas con la identidad cultural —y en algunos casos étnica— en los casos de estudio. Dada la limitada producción específica identificada, resulta destacable el trabajo previamente citado del profesor Arturo Escobar (2005), así como los estudios académicos de Garzón y Moreno (2018) sobre el desarrollo regional étnico-territorial en los concejos comunitarios del Pacífico colombiano. En este contexto, Hassink y Klaerding (2011, citados en Garzón y Moreno, 2018), sostienen que "en el modelo endógeno el papel de las regiones es central en el desarrollo económico porque considera tres características relevantes: el lugar, la cultura y las instituciones" (párr. 9).

Estos elementos son fundamentales para la configuración de clústeres, sistemas de innovación regional y procesos de aprendizaje con una marcada influencia de las instituciones, que facilitan la interacción entre lo social y lo económico. Garzón y Moreno (2018) enfatizan que, si bien las teorías de desarrollo regional suelen enfocarse en las cadenas de valor y la innovación, a menudo desestiman las especificidades propias del territorio, la cultura y el contexto local. En el caso de las comunidades étnicas, esto puede originar tensiones sociales que repercuten negativamente en el desarrollo económico y en la mejora de las condiciones de vida de la población.

Como ejemplos de esta situación conflictiva se encuentran la prohibición de los productos de hoja de coca que comercializa el pueblo nasa en el Cauca, debido a que el Invima emitió una circular restringiendo su venta a los territorios indígenas (Ceballos, 2008). También es conflictiva la situación del sector de la producción panelera, que es una de las actividades agropecuarias más importantes en Colombia (la segunda después del café) (Fedepanela, 2021). Este sector presenta diversas restricciones formales y comerciales que afectan las economías campesinas vinculadas a la producción panelera. Dicha situación, de acuerdo con voceros paneleros, amerita establecer planes de desarrollo integrales para el ordenamiento y diversificación de la producción y la búsqueda de nuevos mercados que produzcan un valor agregado (Fedepanela, 2023).

Finalmente, para justificar la importancia de desarrollar el modelo de gestión para el fortalecimiento del valor agregado

de la producción agrícola, fundamentado tanto en procesos de industrialización como en la valoración de saberes locales en la producción para el fomento y activación de economías territoriales en Colombia, se destaca que el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (Cider), de la Universidad de los Andes, identificó que aproximadamente el 28 % de la población colombiana vive en situación de pobreza y cerca del 8 % se encuentra en pobreza extrema. Esta problemática es aún más pronunciada en las zonas rurales, donde el porcentaje de necesidades básicas insatisfechas se sitúa en torno al 33 %, en contraste con el 12,5 % en áreas urbanas, y la pobreza supera el 64 %. Estas cifras reflejan la urgencia de abordar estas desigualdades y fomentar estrategias de desarrollo más equitativas (Cider, 2020).

En este orden de ideas, el Cider (2020) exhorta a implementar una nueva generación de políticas públicas y mecanismos de planificación y gobernanza que impulsen el desarrollo tanto local como regional. Este enfoque es especialmente necesario en regiones periféricas e históricamente afectadas por el conflicto. Asimismo, es importante reconocer y aprovechar las capacidades, características y potencialidades intrínsecas de cada territorio para fomentar un desarrollo más inclusivo y sostenible.

Experiencias internacionales y nacionales que soportan el modelo[1]

El modelo de gestión para el fortalecimiento del valor agregado de la producción agrícola se sustenta en experiencias internacionales y nacionales que combinan procesos de industrialización con la valorización de saberes locales. Las experiencias internacionales incluyen casos de Ecuador, Bolivia y México, mientras que las nacionales se centran en los consejos comunitarios del Pacífico, el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) y principalmente el

1 Esta sección se detalla en el segundo libro producto de esta investigación, titulado *Experiencias locales de gestión económica territorial. Casos colombianos e internacionales*.

sector panelero del municipio de Santander de Quilichao. Estos casos ofrecen un marco de referencia para entender cómo se han implementado estrategias efectivas de generación de valor agregado en contextos diversos.

En Ecuador, el fortalecimiento del valor agregado en la producción agrícola se ha basado en la integración de conocimientos y prácticas ancestrales con técnicas modernas de cultivo. Según Loyola (2016), los sistemas hortícolas de la parroquia de San Joaquín del Cantón Cuenca han evolucionado socioecológicamente, combinando métodos indígenas tradicionales con innovaciones introducidas por los colonizadores españoles y desarrollos recientes. A pesar de la dependencia del sector agrario de paquetes agrícolas modernizados, ha surgido una producción sostenible que prioriza la calidad de los alimentos, la incorporación de saberes locales y la conservación de recursos. Este sistema se sustenta en técnicas como el uso de abonos orgánicos producidos en las fincas, la rotación y asociación de cultivos y la implementación de barreras vivas, lo cual contribuye a una mayor resiliencia agrícola (Silva *et al.*, 2016).

En Bolivia, el modelo económico social comunitario productivo promueve el fortalecimiento de pequeños productores mediante el Proyecto de Alianzas Rurales (PAR), financiado por el Banco Mundial. Este proyecto ha facilitado más de dos mil alianzas para pequeños productores, proporcionando capital de inversión y asistencia técnica. Se han implementado prácticas sostenibles como la agricultura de la cordillera basada en técnicas indígenas y producción sin insumos sintéticos, lo que resulta en alimentos de alta calidad nutricional. El modelo boliviano ilustra cómo la integración de conocimientos tradicionales y modernos puede fortalecer la agricultura familiar y la sostenibilidad del ecosistema productivo (Arce, 2011).

En México, la producción artesanal de mezcal en Oaxaca y Guerrero se presenta como un caso exitoso de fortalecimiento del valor agregado. Este proceso integra la tradición agrícola con la normativa de calidad y exportación, lo cual ha permitido la comercialización internacional del mezcal. La producción se sincroniza

con los ciclos agrícolas, lo que asegura empleo en las comunidades rurales durante la temporada baja. México cuenta con un marco normativo específico que regula la producción y comercialización del mezcal, un aspecto ausente en los casos colombianos analizados (Secretaría de Gobernación de México, 2020).

En el ámbito nacional, el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) ha desarrollado un programa económico orientado a la producción en tierras recuperadas, basado en saberes ancestrales y articulado a cadenas de valor locales e internacionales. Se enfoca en productos como el cannabis, la coca, el café y los tejidos, promoviendo la apropiación del territorio y la producción justa. Sin embargo, desafíos como la falta de infraestructura, la regulación del Invima y la poca disponibilidad de tierra limitan el alcance de los proyectos productivos (Moreno, 2022).

En los consejos comunitarios del Pacífico colombiano, la producción de bebidas alcohólicas artesanales como el viche ha cobrado relevancia como herramienta de crecimiento económico y desarrollo social. Aunque estas prácticas se enfrentan a la falta de protección de propiedad intelectual y a barreras regulatorias, han logrado posicionarse gracias a eventos culturales como el Festival Petronio Álvarez. La Ley del Viche de 2021 representa un avance significativo al reconocer esta bebida como patrimonio colectivo de las comunidades negras del Pacífico, aunque persisten debates sobre su implementación y las regulaciones para pequeños productores (Moreno, 2022).

En Santander de Quilichao, Cauca, la producción de ron artesanal representa un ejemplo de cómo la Ley 2005 de 2019 ha permitido la formalización de licores artesanales derivados de la caña panelera. Nos vamos a detener en este caso ya que fue parte del trabajo de campo que soporta esta investigación, y que da cuenta de iniciativas desarrolladas en el contexto nacional colombiano. Su apuesta era permitir consolidar un proceso asociativo y local de fabricación de licores a base de jugos y mieles de caña, siendo esta una experiencia pionera en el país. La planta de producción en la vereda de San José es el resultado de un contrato tripartito que busca abrir mercados

internacionales para el Ron Artesanal Quilichao. La creación de la planta fue posible gracias a la financiación conjunta entre el Gobierno nacional y cooperación internacional, que asciende aproximadamente a 2000 millones de pesos[2].

Para establecer una planta de fermentación en el municipio de Santander de Quilichao el proyecto se ejecutó en el marco del contrato tripartito FP-379, celebrado el 20 de octubre de 2020 entre la Oficina del Alto Comisionado para la Paz por intermedio del Fondo Paz, la Alcaldía de Santander de Quilichao y Fedepanela. Dada la relevancia del proyecto, tuvo continuidad con el Convenio FP504-21 para crear la primera planta de producción de licores artesanales bajo un esquema asociativo para el beneficio de comunidades campesinas y afrodescendientes del norte del Cauca.

En la primera fase de la edificación de la planta, la oficina del Alto Comisionado solicitó adecuaciones a una bodega destinada al convenio, la cual se dotó con dos fermentadores y algunas adecuaciones propias de unas instalaciones tecnificadas e industrializadas. En esta primera fase fue notable la articulación con Licores Domecq, empresa que compraba lo fermentado, lo destilaba y lo añejaba en su planta de Cali. La segunda fase, por su parte, contempló la instalación de un destilador y un laboratorio propio, la construcción de un modelo administrativo y la propuesta de poder crear y posicionar una marca. Actualmente se encuentra proyectada la tercera fase de producción y comercialización, inicialmente erigida con la búsqueda de licencias de Domecq, pero con la intención de contar con licencias propias ambientales del Invima y en busca de lograr consolidar un modelo administrativo.

De acuerdo con la Secretaría Municipal de Fomento Económico y Agroambiental, el reto actual consiste en fortalecer la asociatividad

2 Se detallará este caso, ya que permite evidenciar con precisión cómo se llega a generar la agregación de valor a producciones tradicionales. Se desplegó por parte de esta investigación un trabajo de campo para identificarlo y caracterizarlo.

para que las organizaciones puedan darle continuidad a la planta de licores. Varias asociaciones como Asopanela, Trapiche Las Palmeñas, Proamistad, Soiprocan, PoinCauca, Grupo Panela Quilichao, Trapiche Los Ibarra, Asopaca y Aspropaes participaron en la puesta en funcionamiento de la planta de transformación de licores artesanales a partir de los jugos y las mieles de caña. Con dichas asociaciones se busca seguir fortaleciendo la producción del ron, dignificando su calidad de vida y la de sus familias.

En una entrevista realizada en noviembre de 2022 con la secretaria municipal de Fomento Económico y Agroambiental, la ingeniera Lorena Gómez afirma que esta novedosa propuesta agrega gran valor a los productos del municipio y señala: "sabemos que una panela vale 2000 pesos, y una botella de ron puede valer 40 000, pero llevar a los turistas y público interesado al trapiche vale 400 000, entonces, ese es el tipo de negocio proyectado en el caso de la caña panelera" (Gómez, entrevista personal, 2022). La creación de productos de caña de panela con mayor valor agregado es una alternativa atractiva para la economía rural del territorio.

Los cultivos de caña panelera son los más importantes para el municipio, pues ocupan el 47,12 % del área sembrada, según la distribución del uso actual del suelo. De acuerdo con datos del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA, 2022) y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la producción de panela en el municipio ha experimentado un crecimiento sostenido en la última década. Mientras en 2012 se produjeron aproximadamente 60 000 toneladas de panela, en 2022 la cifra superó las 80 000 toneladas.

El sector panelero en el municipio lo integran más de 320 productores de caña con identidad afro y campesina. Articula trapiches de economía campesina, que en el municipio ascienden a 80, divididos en tres clases. El trapiche artesanal, que es halado por caballos y es minoritario; los trapiches de término medio, que son casi la mayoría y, finalmente, los trapiches tecnificados, que son seis con concepto favorable del Invima. Estos últimos

exportan y tienen unos ejercicios interesantes de caña certificada y granulada, al igual que un centro de acopio regional.

La Secretaria Municipal también señaló en la entrevista concedida que, dada la relevancia de las actividades agropecuarias, la Alcaldía estableció en el plan de desarrollo cuatro líneas productivas donde se priorizó la caña panelera al lado del café, la piña y la yuca. La priorización de estos cuatro productos se debió al hecho de que son los que tienen más familias inmersas en la actividad productiva. De una población de más de 115 000 habitantes, el 52 % está en la ruralidad. Indicó la servidora que "mucha parte de nuestra dinamización de la economía local proviene del campo, entonces aquí tenemos un dicho, que sin campo no hay ciudad".

También la Alcaldía apoyó y gestionó un importante proyecto de investigación científica que acompaña al sector panelero. Por la cercanía con las zonas de cultivo de los ingenios del Valle, existe proliferación de *Diatraea saccharalis*, un insecto cuyas larvas amenazan con dañar los cultivos de caña. El municipio ha aportado recursos al laboratorio de investigación científica agrícola instaurado en el territorio liderado por la Corporación Colombiana para la Investigación Agrícola (Agrosavia) y la Universidad del Cauca. Allí se viene avanzando en un proyecto de control biológico de dicha plaga, el cual incluye unas liberaciones subsidiadas de las fórmulas para controlarla con un impacto regional.

En síntesis, la experiencia reseñada constituye una apuesta de desarrollo local basada en el fortalecimiento de la cadena productiva más importante del municipio, con enfoque de gobernanza, debido a que participan en su realización el sector público de los tres niveles de gobierno, el sector privado regional, e igualmente cuenta con cooperación internacional y asociaciones locales. Además, se trata de una apuesta que identifica el potencial de los saberes locales para la activación económica y la dignificación de las condiciones de vida de las y los productores locales, y que aprovecha las condiciones de localización para generar un impacto amplio en la economía local.

Modelo de gestión para el desarrollo económico local

Se caracteriza a continuación un modelo de DEL basado en el fortalecimiento del valor agregado para el fomento y activación de economías locales, explicando sus propósitos, dimensiones, principio orientador y estrategias. El propósito de este tipo de modelo es que la producción basada en el fortalecimiento del valor agregado constituya una fuente de ingreso y oportunidades para las y los pequeños productores colombianos en condiciones de competitividad y sostenibilidad, por medio de una estrategia innovadora de gestión de capacidades y conocimientos locales.

Las dimensiones del modelo se definen a partir de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la que Colombia hace parte. En esta, se establecen como elementos de desarrollo sostenible el crecimiento económico, la inclusión social y la protección del medio ambiente. Estos elementos constituyen las dimensiones básicas de un modelo de desarrollo local con enfoque en el fortalecimiento del valor agregado de la producción agrícola, fundamentados en procesos de industrialización y en la valoración de saberes locales para el fomento y activación de economías territoriales en Colombia.

Las actividades en su mayoría son tradicionales, razón por la cual requieren condiciones de fortalecimiento innovadoras y diferenciales. Esto ocurre, por ejemplo, en el caso de la producción de mezcal en México, donde existe una normatividad específica para su regularización que ha repercutido en su fortalecimiento como actividad económica generadora de ingresos y bienestar para la población de los territorios donde se produce.

Este modelo económico logra una articulación de los elementos de crecimiento económico, inclusión social y protección del medio ambiente. Establece metas en cada dimensión para programas como los que se presentan en diversos planes de desarrollo departamentales y municipales en Colombia. Establece metas

sobre asistencia técnica, apoyos a productores, asociatividad y mejoramiento en las técnicas de producción para reducir el impacto ambiental. Un manejo similar tendría que hacerse para actividades productivas convencionales, sumando una estrategia de gestión de capacidades y conocimientos locales fundamentada en saberes propios. Dichos saberes, en su mayoría, hacen parte de las economías populares, pero todavía no hacen parte de las agendas económicas en los niveles locales.

Las estrategias de este modelo económico se apalancan en lógicas de innovación, es decir, en la apuesta por encontrar formas diferentes de acción para lograr mejores resultados. Integra, en primera instancia, promoción de cadenas productivas y, en segunda, estrategias de gestión del conocimiento e innovación. Se hace con el fin de proponer un modelo de gestión pública para que municipios de Colombia promuevan y fortalezcan sus economías a partir de saberes locales.

Como principio articulador del modelo se propone el de innovación sostenible para la igualdad, el cual le otorga centralidad a la variable de inclusión social con perspectiva territorial y derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Se concibe como una política pública nacional construida desde los actores productivos locales con líneas estratégicas, metas, responsables y recursos para el corto y mediano plazo. Ejemplos de modelos relacionados serían los previamente reseñados para los casos del CRIC y Santander de Quilichao. En este último caso, su objetivo era la estabilidad económica de los productores a partir de la consolidación de cadenas productivas, basadas tanto en la valoración de saberes y prácticas locales, así como en el potencial de industrialización. En dicha experiencia se armoniza su condición territorial tradicional campesina, afro e indígena con la ventaja competitiva de encontrarse en la zona de industrialización del Valle del Cauca, por medio de una estrategia innovadora de gestión de capacidades y conocimientos.

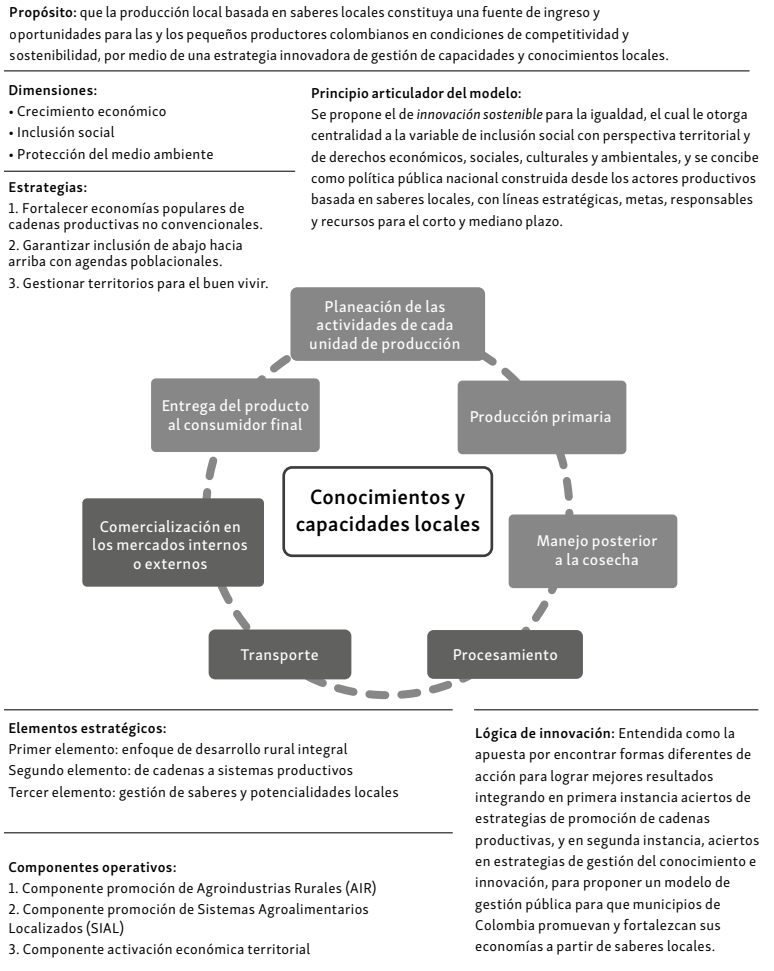


FIGURA 1. Síntesis estratégica, modelo de desarrollo económico
Fuente: elaboración propia.

A continuación, se desarrollan las estrategias del modelo de desarrollo económico enfocado en sistemas productivos sostenibles basados en saberes y potencialidades locales.

- *Estrategia 1. Fortalecer economías populares de cadenas productivas no convencionales*. La economía real de la región latinoamericana es predominantemente informal y popular. Se basa en actividades y prácticas realizadas por sectores populares que utilizan su fuerza de trabajo y medios propios para procurar la satisfacción de sus necesidades básicas. Estas actividades se adelantan debido a la ausencia de un Estado de bienestar consolidado. Sin restarle complejidad al problema estructural, debe otorgársele centralidad a este componente de la economía, especialmente desde la gestión pública para la inclusión socioeconómica. Realizarlo por medio del desarrollo de proyectos basados en las relaciones de solidaridad y sentido de creatividad propio de un gran número de actividades económicas populares. En este contexto, resulta especialmente atractiva la posibilidad de generar procesos de integración social y productiva con perspectiva local. Resulta atractivo incorporar procesos diferenciales, dadas las condiciones particulares culturales y territoriales, muchas de las cuales se encuentran arraigadas históricamente y que pueden generar ingresos. No obstante, estas también pueden agregar valor, para lo cual los departamentos y municipios deben liderar la concertación amplia y horizontal de agendas de promoción de sistemas o encadenamientos productivos que vinculen actividades de economía popular y solidaria en ámbitos como la agroproducción innovadora, el turismo, las artesanías, entre otros.
- *Estrategia 2. Garantizar inclusión de abajo hacia arriba con agendas poblacionales*. La agenda pública de promoción de sistemas productivos locales basados en economías populares debe estar alineada con la política social de todos los niveles: nacional, departamental y municipal. En este orden de ideas, debe rediseñarse de acuerdo con las necesidades de los ciudadanos teniendo en cuenta la diversidad poblacional y territorial del país. De manera

acertada la Cepal señala que la crisis del covid-19 ha revelado la importancia de los territorios como el espacio natural de la economía popular, la cual es la única que se desarrolla en una gran proporción del país. En este sentido, si bien la política social asistencialista es inevitable en las condiciones socioeconómicas del país para garantizar unos mínimos que alejen a la población de la pobreza extrema, no puede ser limitada y excluyente. Por el contrario, debe articularse de manera indisociable con acciones de promoción económica, por ejemplo, con oferta de formación para oficios, saberes, trabajo y paquetes de capital semilla. Estas acciones pueden aportar un salto cualitativo del actual sistema asistencialista que no genera posibilidades reales de movilidad social y vida con dignidad.

- *Estrategia 3. Gestionar territorios para el buen vivir.* Entendiendo el buen vivir como una construcción conceptual propia de los debates posmodernos sobre desarrollo interesados en los contextos ajenos al pretendido desarrollo occidental capitalista, y que en su lugar, buscan el bienestar de la sociedad por medio de la consecución de una vida en armonía consigo mismos (identidad), con la sociedad (equidad) y con la naturaleza (sostenibilidad) (Cubillo-Guevara *et al.*, 2014, p. 48), su gestión implica una aproximación crítica al modelo de desarrollo convencional que de manera intencional, o no, se promueve en los territorios del país y que evidentemente no propicia un bienestar generalizado. En este escenario, la planeación del desarrollo local debe fortalecerse, replantearse y desarrollarse con un enfoque profundamente crítico frente a las prácticas de exclusión que propicia, para asumir un verdadero sentido diferencial y territorial concertado de manera horizontal, con activa participación y con incidencia de los actores del territorio, con metodologías pertinentes para evitar la simulación y corporativización de los procesos de planeación participativa.

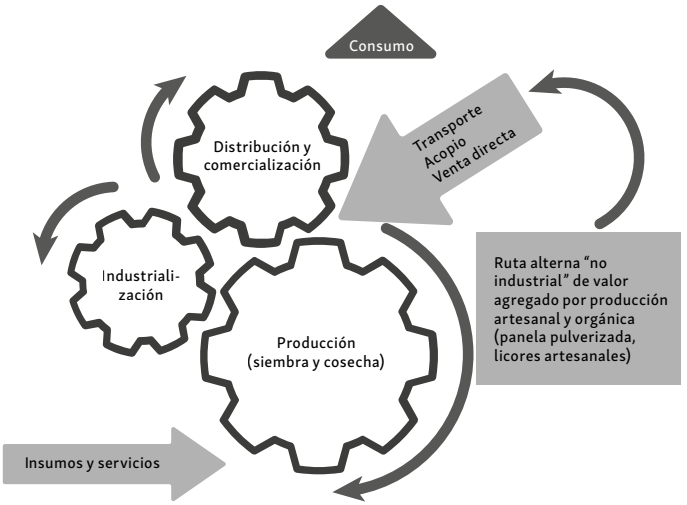


FIGURA 2. Ciclo productivo para generar valor agregado
Fuente: elaboración propia.

La gestión pública eficiente y exitosa es fundamental para el desarrollo económico y social local. En la medida en que un modelo de gestión es una representación de situaciones o metas por lograr para las cuales se definen objetivos estratégicos y los correspondientes procesos de administración de recursos materiales, financieros y humanos, se proponen a continuación los procesos de gestión pública que deben desatarse para conseguir el fortalecimiento del valor agregado de la producción agrícola en Colombia.

La planeación estratégica. La planeación y programación en el plan de desarrollo municipal son elementos fundamentales para el diseño y ejecución de un modelo de gestión pública. Estas herramientas les permiten a las autoridades locales y a las comunidades trazar un rumbo claro y eficiente para el crecimiento y desarrollo de sus territorios. Esto considerando que el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) es un instrumento de gestión pública que establece la visión, objetivos, estrategias y programas de acción a corto, mediano y largo plazo para el desarrollo de un

municipio. Es una guía que ayuda a las autoridades municipales para asignar recursos de manera efectiva y responder a las necesidades de la comunidad.

La planificación estratégica, en el contexto municipal, se traduce en definir una visión compartida del desarrollo local y establecer estrategias para lograrla. La programación implica la asignación de recursos, tiempos y responsabilidades para la ejecución de las estrategias definidas. Es la etapa operativa que garantiza que los objetivos se conviertan en acciones concretas.

La planificación estratégica y la programación son componentes esenciales para el éxito de un modelo de desarrollo económico y de gestión. Estas herramientas permiten a las autoridades locales y a las comunidades establecer una visión clara y alcanzable para el desarrollo de sus territorios con el fin de lograr transformaciones significativas y sostenibles, en pro del bienestar y el futuro de las comunidades locales.

Alianzas intersectoriales. Las economías en el nivel local afrontan desafíos como los altos niveles de desempleo, informalidad y pobreza, así como una falta de diversificación económica en muchas regiones. Por lo tanto, la promoción de alianzas intersectoriales es una estrategia efectiva para abordar estos problemas y estimular la activación económica local. Las alianzas intersectoriales, también conocidas como alianzas público-privadas, son acuerdos colaborativos entre el gobierno, el sector privado, organizaciones sin fines de lucro y la sociedad civil.

Su objetivo es fomentar el desarrollo económico sostenible y mejorar la calidad de vida de las comunidades locales. Estas alianzas pueden tomar muchas formas, desde la colaboración en proyectos de infraestructura hasta programas de capacitación laboral y emprendimiento. Para promover alianzas intersectoriales en Colombia es fundamental contar con un marco institucional y normativo sólido. En este sentido el gobierno debe establecer

políticas y regulaciones que faciliten la colaboración entre diferentes actores. Además, es importante crear agencias o comités encargados de coordinar y supervisar dichas alianzas, asegurando que los recursos se utilicen de manera efectiva y transparente.

Las alianzas intersectoriales desempeñan un papel crucial en la activación económica local en Colombia. Al facilitar la colaboración entre el gobierno, el sector privado y la sociedad civil, se pueden abordar los desafíos económicos y sociales de manera más efectiva. Con un marco institucional y normativo sólido, ejemplos exitosos y la implementación de recomendaciones clave, Colombia tiene el potencial de impulsar un desarrollo económico más equitativo y sostenible a nivel local. Estas alianzas no solo generan crecimiento económico, sino que también mejoran la calidad de vida de las comunidades locales, contribuyendo al bienestar de toda la nación.

En Colombia, existen ejemplos exitosos de marcos institucionales y normativos para llevar a cabo dichas alianzas. Por ejemplo, la Ley 1508 de 2012 estableció las bases para las Asociaciones Público-Privadas (APP), que permiten la inversión conjunta en proyectos de infraestructura. Además, el gobierno colombiano ha implementado políticas de desarrollo territorial que promueven la colaboración entre los diferentes actores locales, incentivando la creación de clústeres industriales y la diversificación económica en las regiones.

Priorización del sector productivo. Como su nombre lo indica, se trata de focalizar un sector productivo que ha desempeñado un papel fundamental en la economía y la cultura del territorio y del país, justificando cualitativa y cuantitativamente las razones para su selección y apoyo. Más aún si se trata de una actividad tradicional asequible y practicada por gran parte de la población, una actividad económica popular. Tomemos como ejemplo la caña de azúcar. Su importancia económica radica en que el sector panelero es una fuente de empleo para muchas comunidades rurales del país, contribuyendo a la reducción de la pobreza y

> al desarrollo regional. De acuerdo con cifras del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2021), en Colombia existen alrededor de 350 000 familias dedicadas a esta labor, lo que representa cerca de 278 000 empleos directos. Se trata de una gran alternativa económica para los ciudadanos del agro, dado que la caña destinada a la panela se cultiva en 29 departamentos. Por un momento podemos imaginar cientos de iniciativas de fortalecimiento de la caña de panela, abriendo empleos y aumentando ingresos en todo el territorio nacional.

En el caso de Santander de Quilichao, en el departamento del Cauca el sector panelero fue un motor importante de la economía local, en la generación de empleo y en la dinamización de la economía local. En la actualidad, Santander de Quilichao es uno de los principales productores de panela en Colombia y su éxito no se debe solo a factores naturales, sino a una gestión pública estratégica. En el caso de estudio, se identificó la manera como esta ha contribuido a un mejoramiento del valor agregado del sector panelero local por medio de la integración de diversos actores públicos, privados y sociales. Todo lo anterior para fortalecer los procesos productivos del sector, e impulsarlo con estrategias de revaloración de saberes locales, industrialización y comercialización, para potenciar las ventajas de la ubicación estratégica del municipio.

En Santander de Quilichao, el proceso de fortalecimiento del valor agregado del sector panelero se realiza por medio de estrategias gubernamentales en el marco del plan de desarrollo municipal, alineadas con el Plan Básico de Ordenamiento Territorial. La gestión pública exitosa del sector panelero en Santander de Quilichao es una experiencia interesante en el contexto nacional, un ejemplo de la planificación estratégica y el apoyo a los sectores productivos locales con enfoque de gobernanza. Ello ha incidido no sólo en el aumento de la producción de panela sino en el mejoramiento de los ingresos de los agricultores y el fortalecimiento de la economía local. Todo esto por medio de la implementación de políticas que fomentan la tecnología agrícola,

el fortalecimiento de la cadena de valor y la promoción de la calidad y la sostenibilidad.

> *Aprovechamiento de condiciones de localización*. Tanto para la producción como para la comercialización en el sector agrario local, históricamente este sector es una fuente de empleo, ingresos y desarrollo económico para las zonas rurales del país. La agricultura colombiana se caracteriza por su diversidad climática y geográfica, lo que le confiere ventajas comparativas únicas. Estas ventajas están vinculadas a las condiciones de localización.

Para comprender mejor el concepto de aprovechamiento de condiciones de localización en el sector agrario colombiano es esencial definir que ellas se refieren a los factores geográficos y climáticos que afectan la producción y comercialización de productos agrarios. Estos factores pueden incluir el clima, la topografía, la disponibilidad de agua, la proximidad a los mercados y las infraestructuras de transporte. Todos ellos pueden incidir para potenciar la activación económica local, promoviendo el crecimiento sostenible, la creación de empleo y el desarrollo local. En el contexto agrario, una buena localización aprovechada implica aumentar la producción y la comercialización de productos agrarios en una determinada área.

Para aprovechar las condiciones de localización en el sector agrario de Colombia es fundamental contar con un marco institucional y normativo sólido que facilite la inversión y el desarrollo en las zonas rurales. Algunas de las instituciones clave en este contexto incluyen al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que es responsable de diseñar políticas agrícolas que promuevan la productividad y competitividad del sector agrario; a la Agencia Nacional de Tierras a cargo de la formalización de la propiedad rural y la gestión de tierras para proyectos agrarios; el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) que supervisa la sanidad agropecuaria y promueve la adopción de

buenas prácticas agrícolas; el Instituto Nacional de Vías (Invias), encargado de la infraestructura vial que facilita el transporte de productos agrarios, entre otras.

> *Rutas de fortalecimiento.* Con base en la aproximación a la experiencia de gestión municipal, así como a la indagación en fuentes abiertas sobre estrategias para agregar valor a los productos agrarios, se destacan las siguientes rutas para su fortalecimiento: 1) la adopción de prácticas de producción y procesamiento de alta calidad, lo cual implica la implementación de buenas prácticas agrícolas, mejoras en la producción y procesamiento, así como la certificación de calidad. 2) Las prácticas agrícolas sostenibles, el uso eficiente de recursos, la conservación del suelo y la protección del medio ambiente. Estas prácticas no solo son importantes para la sostenibilidad a largo plazo, sino que también pueden ser un factor distintivo en el mercado global.

Para agregar valor a los productos agrícolas también es importante la diversificación, que en el caso de la panela puede incluir productos derivados, como azúcar moreno, mieles de caña, dulces, licores y otros productos, así como elementos que aumenten su calidad, diversidad y atractivo para el mercado. Esto también puede incluir el empaque atractivo y la promoción de prácticas sostenibles. Esta estrategia no solo aumenta la oferta, sino que también amplía el mercado potencial y agrega valor a la materia prima. Se suma también la creación de empaques atractivos y etiquetas informativas que pueden hacer una gran diferencia en la percepción del producto, dado que los consumidores buscan productos visualmente atractivos y con información clara sobre su origen y procesamiento. A todo lo anterior se debe sumar una comercialización que reivindique el carácter local y ancestral de los productos. La comercialización convencional y la comercialización potenciada basada en la reivindicación del carácter local y ancestral de la panela juegan un papel crucial en la preservación de tradiciones y la promoción de la sostenibilidad.



FIGURA 3. Esquema de la apuesta de desarrollo local significativa en el contexto nacional

Fuente: elaboración propia.

Las estrategias y procesos de gestión descritos cuentan con una serie de condiciones institucionales favorables del orden nacional y local. En el nivel nacional, es necesario identificar la ley por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida". El objetivo general de dicho plan es

> [...] sentar las bases para que el país se convierta en un líder de la protección de la vida a partir de la construcción de un nuevo contrato social que propicie la superación de injusticias y exclusiones históricas, la no repetición del conflicto, el cambio de nuestro relacionamiento con el ambiente y una transformación productiva sustentada en el conocimiento y en armonía con la naturaleza. (República de Colombia, 2023)

Este objetivo se materializa en cinco (5) transformaciones: 1) Ordenamiento del territorio alrededor del agua; 2) Seguridad humana y justicia social. Transformación de la política social para la adaptación y mitigación del riesgo, que integra la protección de la vida con la seguridad jurídica e institucional, así como la seguridad económica y social; 3) Derecho humano a la alimentación; 4) Transformación productiva, internacionalización y acción climática; 5) Convergencia regional. Contempla acciones para la reducción de brechas sociales y económicas entre hogares y regiones, fortaleciendo los vínculos intra e interregionales para aumentar la productividad, competitividad e innovación en los territorios (Ley 2294 de 2023).

En cuanto a documentos administrativos con propósitos de gestión, son relevantes los Conpes y leyes de la figura 4 debido a que establecen estrategias y prioridades en materia de promoción de economías locales con énfasis en actividades agropecuarias de pequeña escala (figura 4). Sin embargo, este propósito orientador deja un gran margen para la indagación sobre el componente de ejecución.

En Colombia, existen formalmente diferentes políticas e instrumentos legales que promueven de manera puntual la incorporación de valor agregado a la producción agrícola, como las zonas francas agrícolas, que ofrecen incentivos fiscales para la producción, transformación y exportación de productos agrícolas. Igualmente, la Ley de Agricultura Familiar promueve la agricultura familiar y el acceso a mercados, fomentando la agregación de valor a través de la capacitación y el acceso a crédito.

Finalmente, la Política Nacional de Agroindustria impulsa la agroindustria como un medio para agregar valor a la producción agrícola y diversificar la economía rural.



FIGURA 4. Documentos administrativos y normas con propósitos de gestión de economías locales

Fuente: elaboración propia.

Además, diversas instituciones en Colombia juegan un papel clave en la facilitación, regulación y cofinanciación de la incorporación de valor agregado en la producción agrícola. Algunas de estas instituciones incluyen el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y el Ministerio de

Ambiente y Desarrollo Sostenible. Estas instituciones brindan apoyo técnico, financiero y normativo para promover la transformación y comercialización de productos agrícolas con valor agregado.

Para aprovechar todas esas condiciones institucionales favorables y que puedan ser llevados a cabo los principios, estrategias y procesos del modelo aquí propuesto se requiere:

- *Inversión en infraestructura*: mejorar las carreteras rurales y la infraestructura de riego para facilitar el transporte de productos agrarios y aumentar la productividad.
- *Desarrollo de cadenas de valor*: fomentar la integración de los productores en cadenas de valor más amplias, que incluyan el procesamiento y la comercialización de productos.
- *Capacitación y tecnología*: proporcionar capacitación a los agricultores en prácticas agrícolas modernas y promover el acceso a la tecnología agraria.
- *Diversificación de cultivos*: fomentar la diversificación de cultivos para reducir la dependencia de un solo producto y aprovechar las diferentes condiciones de localización.
- *Sostenibilidad ambiental*: promover prácticas agrarias sostenibles que protejan el medio ambiente y aseguren la seguridad alimentaria a largo plazo.
- *Comercialización alternativa*: reivindicar el carácter local y ancestral de los productos juega un papel crucial en la preservación de tradiciones y la promoción de la sostenibilidad.

Conclusiones

De acuerdo con la Clasificación Internacional de Cuentas Nacionales, la agricultura pertenece al sector primario de la economía, en el cual se producen alimentos, materias primas para industria, combustibles y servicios ecosistémicos como resultado de la combinación de los factores tierra, trabajo y capital (Martínez *et al.*, 2022). El sector agropecuario colombiano presenta gran relevancia, pues genera más del 80 % de los alimentos que consume el país, que tiene un área cultivada de aproximadamente 7,1 millones de hectáreas que corresponden al 6,3 % del área nacional, siendo

el café el producto que más aporta al PIB de este sector cercano al 7 % (Martínez *et al.*, 2022).

Históricamente Colombia se ha destacado por la diversidad de recursos y por su potencial de crecimiento basado en la agricultura, sin embargo, no cuenta con avances considerables en el mejoramiento de la cadena de producción y de valor que se traduzcan en un desarrollo agroindustrial y que lo conviertan en un sector estratégico que genere estabilidad y crecimiento económico, especialmente para los pequeños productores. Además, la producción agrícola está cada vez más influenciada por factores climáticos y por el comportamiento de la demanda internacional de alimentos, energía y biocombustibles. Su gestión resulta prioritaria en la agenda de fortalecimiento de capacidades de los países, para desarrollar estrategias de producción viables a nivel técnico, económico, social y ambiental (Reyes y Cano, 2022).

Sin embargo, para garantizar la sostenibilidad y competitividad en un entorno globalizado, es necesario incorporar valor agregado a la producción agrícola. Esto implica la aplicación de procesos, tecnologías y estrategias que transformen la materia prima agrícola en productos con características diferenciadoras y mayor demanda en el mercado. Dicha estrategia requiere una gestión pública colaborativa para acercar los beneficios del mercado directamente a la población del territorio.

La incorporación de valor agregado en la producción agrícola en Colombia es esencial para promover el desarrollo rural integral. A través de la mejora de la calidad, la transformación de productos, políticas adecuadas y la cooperación de instituciones públicas y privadas, Colombia puede seguir avanzando en esta dirección. Los ejemplos exitosos, tanto a nivel nacional como internacional, demuestran que es posible lograrlo y que los beneficios son significativos. La innovación en la producción y la búsqueda de oportunidades en mercados nacionales e internacionales son clave para el futuro del sector agrícola en Colombia.

Es crucial aprovechar las condiciones de localización del sector panelero para potenciar tanto la producción como la comercialización de la panela y sus derivados. La diversidad climática

y geográfica de Colombia debe ser un factor estratégico en el desarrollo del sector, que facilita la diversificación de productos y la implementación de prácticas agrícolas sostenibles. La inversión en infraestructuras de transporte y riego, la capacitación de los agricultores y el desarrollo de mercados más amplios contribuirán a un crecimiento sostenible y a la reactivación económica de las zonas rurales, fortaleciendo el rol de la panela como motor de desarrollo local.

Para implementar el modelo de DEL basado en el fortalecimiento del valor agregado agrícola, se debe desarrollar un enfoque de planeación estratégica y programación alineado con los planes de desarrollo municipal. Este proceso permitirá trazar un rumbo claro para el crecimiento económico de los territorios, asignando recursos y estableciendo prioridades que fortalezcan la cadena productiva de la panela. Dicha planeación debe integrar una visión compartida del desarrollo local, identificando las necesidades específicas de los productores y garantizando un marco normativo adecuado que permita innovar y mejorar los procesos productivos, aumentando la competitividad del sector panelero.

El modelo también debe priorizar el sector productivo de la panela, reconociendo su relevancia económica y cultural. Para ello se requiere fomentar la tecnificación de los procesos productivos, promoviendo la adopción de prácticas sostenibles y tecnologías modernas. Además, es necesario implementar estándares de calidad más rigurosos, así como estrategias de certificación que aseguren la competitividad de la panela en el mercado nacional e internacional. La capacitación de los pequeños productores y el acceso a créditos preferenciales facilitarán su integración en cadenas de valor más amplias, lo que les permitirá obtener mejores precios y condiciones de venta.

La creación de alianzas intersectoriales es otra estrategia clave para la activación económica local. La colaboración entre actores públicos, privados y sociales debe centrarse en el desarrollo de infraestructuras de producción y comercialización, así como en la implementación de programas de capacitación y

emprendimiento. Estas alianzas deben estar respaldadas por un marco institucional sólido, garantizando la transparencia y efectividad de los recursos invertidos, lo que permitirá dinamizar la economía local, crear empleo y mejorar la calidad de vida en las comunidades rurales.

Referencias

Arce, L. (2011). El nuevo modelo económico, social, comunitario y productivo. *Revista Ministerio Economía y Finanzas Públicas*. https://repositorio.umsa.bo/bitstream/handle/123456789/32950/MESCP%20-%20Arce.pdf?sequence=1

Boucher, F., y Reyes, J. (2016). El enfoque SIAL como catalizador de la acción colectiva: casos territoriales en América Latina. *Estudios Sociales*, *25*(47), 11-37.

Carreto, J., y Jasso, J. (2013). El capital social e intelectual. Una comparación entre la industria cerámica de Italia y el gremio de la talavera en puebla, México. XV Congreso Internacional de Contaduría, Administración e Informática. 1-28. https://investigacion.fca.unam.mx/docs/memorias/2010/8.11.pdf

Ceballos, N. (2008). El caso Coca Nasa: Análisis jurídico de la política del Estado colombiano en materia de comercialización de alimentos y bebidas derivados de hoja de coca producidos por comunidades indígenas. Universidad EAFIT [Trabajo de grado]. https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/479/Nicolas_CeballosBedoya_2008.pdf

Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo [Cider]. (2020). Desarrollo económico local en Colombia. Alianza Cider-Red Adelco. Planificación, gobernanza y desarrollo territorial. https://cider.uniandes.edu.co/proyecto/desarrollo-economico-local-en-colombia-alianza-cider-red-adelco/

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal]. (s. f.). Desarrollo territorial. https://www.cepal.org/es/temas/desarrollo-territorial#:~:text=El%20desarrollo%20territorial%20se%20entiende,sociopol%C3%ADticas%2C%20culturales%20y%20ambientales%20en

Cruz Hernández, S., Torres Carral, G. A., Cruz León, A., Salcedo Baca, I., Victorino Ramírez, L. (2020). Saberes tradicionales locales y el cambio climático global. *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas*, *11*(8), 1917-1928. https://doi.org/10.29312/remexca.v11i8.2748

Cubillo-Guevara, A. P., Hidalgo-Capitán, A. L., y Domínguez Gómez, J. A. (2014). El pensamiento sobre el Buen Vivir. Entre el indigenismo, el socialismo y el posdesarrollismo. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, *60*, 27-58. https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533692002.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2022). Enfoque diferencial e interseccional. https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/enfoque-diferencial-e-interseccional

Escobar, A. (2005) El "postdesarrollo" como concepto y práctica social. En Daniel Mato (Coord.), *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización* (pp. 17-31). Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela.

Federación Nacional de Productores de Panela [Fedepanela]. (2021, marzo 12). ¡El poder de la Tecnificación para el sector panelero! Husqvarna Colombia. Sección Noticias. https://fedepanela.org.co/gremio/el-poder-de-la-tecnificacion-para-el-sector-panelero-husqvarna-colombia/

Federación Nacional de Productores de Panela [Fedepanela]. (2023). Fedepanela hace un llamado al Gobierno Nacional ante la caída de los precios de la panela. Sección Noticias. https://fedepanela.org.co/gremio/fedepanela-hace-un-llamado-al-gobierno-nacional-ante-la-caida-de-los-precios-de-la-panela/

Garzón, L. N., y Moreno, A. J. (2018). Desarrollo regional étnico-territorial: un análisis desde los consejos comunitarios de comunidades negras del pacífico colombiano. *Sotavento MBA*, 31, 68-79. https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/sotavento/article/view/6120/8098. https://doi.org/10.18601/01233734.n31.07

Instituto Colombiano Agropecuario [ICA] y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2022). Cifras del sector.

Ley 1508 de 2012. Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones. DO núm. 48.308 (*Col*). https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=45329

Ley 2005 de 2019. Por medio de la cual se generan incentivos a la calidad, promoción del consumo y comercialización de panela, mieles vírgenes y sus derivados, así como la reconversión y formalización de los trapiches en Colombia y se dictan otras disposiciones. DO núm. 51.155 (*Col*). https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=90324

Ley 2294 de 2023. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia potencia mundial de la vida". 19 de mayo del 2023. DO núm. 53.530 (*Col*) https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=209510

Loyola, J. (2016). Conocimientos y prácticas ancestrales y tradicionales que fortalecen la sustentabilidad de los sistemas hortícolas de la parroquia de San Joaquín. *La Granja: Revista de Ciencias de la Vida*, *24*(2), 29-42. https://www.redalyc.org/journal/4760/476051632002/html/. https://doi.org/10.17163/lgr.n24.2016.02

Machado, H., Suset, A., Miranda-Tortoló, T., Cruz, A., Olivera Castro, Y., Milera, M., Campos-Gómez, M., y Duquesne, P. (2007). Gestión del desarrollo local en los municipios: La iniciativa municipal como experiencia de cambio en la provincia de Matanzas. *Pastos y Forrajes*, *30*(5), 4. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=10254046

Marín Urrego, J. C., Moreno Luna, S., Peña Torres, E., Mariño, J., Martínez-Álvarez, E., Duque Yara, N., y Cadena-Camargo, Y. (2022). Definición de enfoque diferencial y perspectiva interseccional: un estudio multimétodo. *Revista Universitas Medica*, *64*(1). https://doi.org/10.11144/Javeriana.umed64-1.edpi

Martínez Reina, A. M., Tordecilla Zumaquéet, L., Rodriguez Pinto, M., y Grandett Martínez, L. M. (2022). Análisis del desempeño del sector agropecuario colombiano: período 2005- 2020. *Revista de Investigación e Innovación Agropecuaria y de Recursos Naturales*, *9*(1), 42-51. https://doi.org/10.53287/ggti7139dp37w

Mathez, S.-L., Rist, S., y Delgado, F. (2013, septiembre 24). Saberes locales, un aporte clave para el desarrollo sustentable de la región andina. *Ecoportal*. https://www.ecoportal.net/temas-especiales/pueblos-indigenas/saberes_locales_un_aporte_clave_para_el_desarrollo_sustentable_de_la_region_andina/

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones [MinTIC]. (2021). ¿Qué es gestión del conocimiento en MinTIC? https://gestiondelconocimiento.mintic.gov.co/714/w3-channel.html

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2021). El sector agropecuario creció 3,8 % en el PIB del segundo trimestre de 2021. https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/El-sector-agropecuario-creci%C3%B3-3,8-en-el-PIB-del-segundo-trimestre-de-2021.aspx

Moreno, C. (2022). Onésimo, el custodio del viche. *UniSabana Medios*. https://www.unisabanamedios.com/escritos-1/on%C3%A9simo%2C-el-custodio-del-viche

Naciones Unidas. (1987). Desarrollo y cooperación económica internacional: Medio ambiente. *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Comisión Brundtland, Noruega. https://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE_LECTURE_1/CMMAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf

Naciones Unidas. (2012). Resolution Adopted by the General Assembly on 27 July 2012. United Nations. https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n11/476/10/pdf/n1147610.pdf

Porter, M. (1999). Los “clusters” y la nueva economía de competencia. *Revista Palmas*, *20*(4), 51-65.

Reyes, S. E. y Cano, M. (2022). Efectos de la agricultura intensiva y el cambio climático sobre la biodiversidad. *Revista de Investigación Altoandina*, *24*(1), 53-64. https://doi.org/10.18271/ria.2022.328

Secretaría de Gobernación de México. (2020, febrero 7). Guerrero y su tradicional bebida: el mezcal, segundo lugar en producción. Gobierno de México. https://www.gob.mx/agricultura/guerrero/es/articulos/guerrero-y-su-tradicional-bebida-el-mezcal-segundo-lugar-en-produccion?idiom=es

Silva, J. S., Pérez Martínez, S., y Ríos Osorio, L. M. (2016). Evaluación agroecológica de sistemas hortícolas de dos zonas del oriente antioqueño, Colombia. *Revista Colombiana de Ciencias Hortícolas*, *10*(2), 355-366. https://doi.org/10.17584/rcch.2016v10i2.5752

Modelo de gestión para el manejo asociativo de recursos hídricos para potenciar la agricultura*

Yeison James Montalvo Martínez
José Steven Triana Gutiérrez

Introducción

Este capítulo propone un modelo de gestión específico basado en el manejo de los recursos naturales de los territorios, especialmente de las fuentes hídricas con las que se desarrollan las actividades agrícolas en las áreas rurales. El modelo está enfocado en un desarrollo económico local (DEL) asociativo y busca potencializar el desarrollo de las capacidades territoriales de los municipios que cumplan con las características del modelo. El modelo de gestión basado en el manejo asociativo de recursos hídricos a través de los sistemas de riego busca empoderar a los pequeños y medianos productores en la administración del agua como recurso sustentable en el territorio. Asume que son estos los protagonistas del modelo de gestión, es decir, los productores o campesinos son los principales actores para la ejecución del modelo.

El modelo de gestión para el manejo asociativo de los recursos hídricos para potencializar la agricultura (en adelante MDGRH) tiene su sustento conceptual en la agricultura y el agua, tomados como

* Una primera versión de este capítulo fue publicada en la revista *Administración y Desarrollo*, *54*(2), julio-diciembre de 2024. Para este libro, se han hecho ajustes y actualizaciones.

recursos naturales indispensables para el fomento y reactivación económica agrícola en territorios con esta vocación. Consiste en la administración inclusiva de los recursos naturales disponibles en un territorio para lograr impactos sustentables. En un contexto agrícola, el MDGRH busca ser aplicado con especial atención en la protección del agua, dado que la agricultura se configura como uno de los componentes principales del modelo. Para la construcción del modelo de gestión propuesto en este artículo se cuenta con el respaldo nacional e internacional de experiencias productivas exitosas que dan pie a la construcción de esta propuesta.

La administración de los recursos naturales conlleva un conjunto de acciones encaminadas a su uso sustentable. El suelo y el agua, en particular, requieren estrategias que permitan el accionar humano desde una perspectiva de prevención, protección y preservación. El presente artículo propone un modelo de gestión para el manejo asociativo de los recursos hídricos para potencializar la agricultura y tiene como finalidad la administración del agua como recurso primordial en la producción agraria. El modelo plantea un manejo sostenible, sustentable e inclusivo del agua, dirigido a territorios con vocación agraria. Destaca la pertinencia de su aplicación en el contexto colombiano, cuya producción agraria depende del agua, ya sea proveniente de la lluvia, reservorios, embalses, ríos o el agua almacenada y gestionada a partir de sistemas de riego.

Importancia del acceso y la adecuada administración del recurso del agua para el fortalecimiento productivo agrario

El agua es un recurso utilizado como insumo para la producción de la mayoría de los productos en el mundo. En cuanto a la agricultura, el recurso hídrico es la base principal para la producción de alimentos y, con ello, es un elemento primordial para el logro de la seguridad alimentaria del mundo. Teniendo en cuenta los planteamientos de Juan-Pérez (2014) desde un enfoque de desarrollo sustentable, el MDGRH debe estar en línea con la protección y conservación del agua y de la agricultura, tanto para la producción actual de

alimentos como a largo plazo. Según Kras y Simonsen (2001), el mundo usa 4500 km² de agua, cuyo consumo anual tiende a crecer en una proporción del 12 %, crecimiento que es insostenible a largo plazo y obliga desde ya a su cuidado.

El uso de los recursos hídricos resulta esencial para el desarrollo de los cultivos en los territorios. Su distribución es fundamental para la producción agrícola. Es así como "el uso eficiente y ahorro del agua permiten la sostenibilidad de la agricultura a largo plazo" (Acción Contra El hambre, 2023, párr. 7). Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (en adelante FAO), Colombia se encuentra entre los cinco países más destacados para convertirse en un proveedor mundial de alimentos, gracias a su ubicación geográfica, a su disponibilidad de tierras cultivables y a la abundancia de sus recursos hídricos (FAO, 2022, p. 5). El sector agrario colombiano presenta enormes oportunidades para el crecimiento económico, dado que su productividad se basa en una amplia variedad de productos.

Colombia ha visto una disminución en la participación de la agricultura en la producción nacional, a pesar de las considerables ventajas que posee. Según Perfetti del Corral (2005), el proceso de transición económica en el país, marcado por esta reducción del sector agrícola, ha seguido un patrón drástico, acelerado y traumático. Este cambio ha sido severo y rápido, ya que la acelerada transición poblacional ha llevado a una disminución de la relevancia del sector agrícola en la economía nacional. Además, ha sido traumático, al generar círculos viciosos de desarrollo económico y social en los que la población campesina no ha logrado establecer una sinergia adecuada con las actividades urbanas.

Es fundamental considerar que el modelo actual de desarrollo económico se ha sustentado en bases productivas que han comprometido la conservación del potencial agrario en Colombia, ignorando principios de desarrollo sostenible. Perfetti del Corral (2005) señala una serie de fenómenos adversos al crecimiento sostenido del sector agrícola, incluyendo la subutilización de los recursos naturales y un aprovechamiento inadecuado del suelo, esto sin considerar su potencial y vocación. A esto se suma la

formulación de políticas que no se alinean con dicho potencial, la formación de desarrollos regionales limitados y frágiles, y la persistencia de políticas desiguales en las relaciones campo-ciudad

De acuerdo con el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2010), ahora Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en Colombia hay una distribución heterogénea de la oferta de agua, asociada a la distribución de la población y de las actividades económicas en diferentes regiones del país. Esto ocasiona que la relación oferta-demanda sea menos favorable en las zonas donde los rendimientos hídricos son menores y, a su vez, que sean mayores las concentraciones de la demanda del recurso hídrico. A lo anterior se suma que más del 80 % de los asentamientos urbanos municipales se abastecen de fuentes de agua muy pequeñas, las cuales presentan baja capacidad de regulación. De esta forma, los sistemas de almacenamiento actuales conllevan que la población y las fuentes de abastecimientos sean altamente vulnerables, en particular para la agricultura, que es nuestro principal objeto de interés.

Es en este espacio de problemáticas oportunidades donde los sistemas de riego ofrecen una alternativa para la agricultura en Colombia con estrategias basadas en la administración y distribución del agua. La agricultura encuentra en ellos un aliado para la optimización de sus procesos. Se convierten en artefactos idóneos a utilizar en los diferentes tipos de cultivos y en el DEL de los productores o campesinos que persiguen el incremento de la productividad de sus tierras. Son una forma de respuesta para los territorios en los que los pequeños productores no cuentan con acceso a fuentes hídricas principales de su entorno. Mahecha (2017) expresa que los sistemas de riego "son instalaciones que facilitan el riego en los cultivos agrícolas" (p. 12). Además, señala que existen varios tipos de sistemas de riego, "los cuales, dependiendo de la composición del terreno, o del producto que se cosecha, contienen características y generan diferentes beneficios, lo que los diferencia de uno a otro es la forma de distribución del agua" (Mahecha, 2017, p. 12).

Uno de los principales sistemas de manejo del agua son los distritos de riego, los cuales se dividen en distritos de gran escala y de pequeña escala. Un distrito de riego de gran escala es "un área geográfica en donde se proporciona el servicio permanente de irrigación y drenaje, mediante obras de infraestructura hidroagrícola, como vaso de almacenamiento, derivaciones directas, plantas de bombeo, pozos, canales y caminos que en su conjunto manejan el sistema" (Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, 2017, p. 4). Por otra parte, los distritos de riego de pequeña escala "son infraestructuras civiles que captan agua de una fuente, ya sea superficial o subterránea, y por medio de redes de conducción y distribución, llegar a unidades productivas agropecuaria" (Gobernación de Cundinamarca, 2023, párr. 1). Ambos distritos tienen como objetivo dotar del recurso hídrico a los territorios para incrementar la productividad de las tierras y asegurarla en tiempos de sequía. Por lo tanto, los sistemas de riego representan una solución para la administración óptima del agua.

Chávarro (2021) y Alfonso-Arenas *et al.* (2016) señalan que la adecuación de tierras para la creación de distritos de riego conlleva numerosos beneficios en el territorio, tales como la mejora de la seguridad alimentaria, la sostenibilidad ambiental, la creación de empleo y el desarrollo agrícola e industrial. "Colombia tiene un potencial considerable para expandir el territorio bajo riego debido a su hidrología y calidad de suelos con óptimas condiciones que ofrecen variedad de cultivos, desde los tropicales hasta los de clima templado" (Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, 2017, p. 4). Pese a los beneficios, la infraestructura de riego actual cubre apenas el 6 % del territorio, lo cual evidencia que hay una gran potencialidad para ampliarlos. Sin embargo, se encuentran territorios que, a pesar de poseer recursos hídricos, no cuentan con modelos de gestión adecuados y distritos de riego que permitan la administración de este recurso natural. Al mismo tiempo, se encuentran territorios donde el recurso hídrico es limitado y, en los peores casos, nulo, como en regiones desérticas y áridas.

Según el MAVDT (2010), ahora Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en Colombia la oferta natural de agua no se distribuye homogéneamente entre regiones; algunas zonas tienen abundancia, mientras que en otras hay escasez. Es así como los distritos de riego son una respuesta adecuada a dicha escasez. En Colombia existen 780 distritos de riego ubicados en 24 de los 32 departamentos. De ellos, la mayoría son de pequeña escala y solo 20 funcionan bajo la modalidad de riego y drenaje (Datos Abiertos, 2023). Su principal funcionalidad es para trabajos agrícolas. Solo 10 distritos de riego tienen una condición jurídica de carácter público y son administrados por asociaciones de usuarios, lo que demarca un patrón importante en este tipo de sistemas: la asociatividad.

Los distritos de riego presentan desafíos y problemáticas que hay que afrontar y resolver. Entre los desafíos esta que aproximadamente la mitad de la frontera agrícola del país tiene potencial para implementar sistemas de riego tecnificado, pero como ya se señaló, solo el 6 % de esta área cuenta con la infraestructura adecuada. Esta situación pone a Colombia en desventaja frente a otros países de la región, como Chile y Perú, que presentan una mayor cobertura de sistemas de riego. A lo anterior se suma el agravante de que actualmente hay 202 distritos de riego fuera de funcionamiento. Por otra parte, en el campo se reportan conflictos socioculturales por el acceso y uso del agua, lo cual enfrenta a individuos y colectividades. También se producen conflictos bióticos y abióticos relacionados con el daño que trae su construcción y permanencia en los territorios debido al deterioro del suelo y el desplazamiento de fauna y flora (Alfonso-Arenas *et al.*, 2016).

Además, a nivel de gestión, se observan deficiencias en la prestación del servicio de los distritos de riego debido a estructuras organizacionales inadecuadas, falta de personal especializado, carencia de conocimientos técnicos y escasez de información general. También muchas asociaciones de usuarios carecen del conocimiento y la fortaleza técnica, administrativa y financiera necesarias para asumir la gestión, operación y conservación de los distritos de riego (Unidad de Planificación Rural Agropecuaria [UPRA], 2020). Las organizaciones involucradas presentan problemas relacionados

con el desinterés por las actividades de mantenimiento. Además, la calidad del servicio prestado influye en el pago variable por parte de los usuarios, lo que se agrava debido a una baja cultura de pago.

Por los desafíos y problemáticas atrás señaladas, aunque también debido a los amplios beneficios que prestan los distritos de riego, debe erigirse una adecuada administración y gestión de estos recursos, y por eso el modelo MDGRH aquí propuesto. Si son formas eficaces de distribuir y administrar el agua para activar la agricultura y hacer posible otras actividades, no es suficiente que se dejen al libre arbitrio de lo que espontáneamente se llega a hacer con ellos. Por ello, se requieren modelos de gestión que optimicen el acceso, uso y aprovechamiento del agua. Según Proagro (2013) "el manejo sustentable de recursos naturales y/o agropecuarios requiere un conjunto de medidas (técnicas, sociales, económicas y ambientales), comprobadas en su eficiencia y en el éxito de sus resultados, que sean replicables en contextos locales, regionales y nacionales" (p. 3).

Con base en el modelo propuesto, la gestión o manejo integrado de los recursos hídricos se entiende entonces como un proceso que promueve el desarrollo y la administración coordinados del agua, la tierra y otros recursos relacionados. Esto con el fin de llevar al máximo el resultante económico y la asistencia social de una manera equitativa de acceso y distribución del agua, y aprovechamiento de la tierra, sin afectar la sostenibilidad de ecosistemas esenciales (Martínez y Villalejo, 2018, p. 60). Los modelos de gestión del agua deben ser diseñados y utilizados de manera sustentable[1]. De esta forma se configura un proceso en el cual el modelo de gestión debe hacer uso responsable del agua sin afectar la disponibilidad de ella para las generaciones

1 De acuerdo con el Informe Brundtland de 1987 como se cita en Zarta-Ávila (2018), el concepto de desarrollo sustentable se refiere al "desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras, para satisfacer sus propias necesidades" (p. 413).

futuras, así como garantizar que el agua y los ecosistemas que la proveen existan, se mantengan y reproduzcan.

Un modelo de gestión del agua no solo debe ser sustentable sino inclusivo. Por ello propone que los recursos hídricos se manejen y administren de forma asociativa. Emplea un enfoque basado en el DEL asociativo, el cual involucra la participación de los distintos actores que requieren y hacen uso del agua, pero también de los cuales depende su conservación. Dichos actores, que a su vez son portadores de proyectos de desarrollo local, requieren definir conjuntamente las reglas, las prácticas, los usos, las cantidades, los derechos, los deberes, los aportes, las contraprestaciones y hasta las sanciones para que se pueda llevar un adecuado acceso, uso y manejo del agua. Entendiendo que es un recurso fundamental para la producción agrícola de todos y de cada uno, estos actores involucrados deben generar formas de organización y actuación para que en el corto, mediano y largo plazo puedan disponer del agua sin comprometer el acceso a ella de generaciones futuras. Esto implica definir estrategias para cuidar los ecosistemas que la posibilitan, pero también que impiden que sea contaminada por el uso que hacen los seres humanos.

El MDGRH, como enseguida pasaremos a caracterizar, ofrece una alternativa a los municipios colombianos que buscan potenciar la producción agrícola de sus campesinos e incrementar el valor agregado de sus sectores económicos. Como se explicará más adelante, el modelo propone un aprovechamiento sostenible de los recursos naturales del territorio, especialmente del recurso hídrico. Busca optimizar su uso en pro de la productividad de los pequeños productores bajo un enfoque de DEL incluyente y asociativo y una gestión administrada por actores sociales endógenos. Estos a su vez deben estar abiertos a recibir el apoyo de actores exógenos que ofrezcan asistencia técnica y respaldo de la entidad territorial en la que se implemente el modelo.

Durante el periodo constitucional 2022-2026, el Plan Nacional de Desarrollo, titulado "Colombia, potencia mundial por la vida", promulgado a través de la Ley 2294 de 2023, reconoce la existencia de conflictos socioambientales generados en gran parte por la

falta de reconocimiento del agua como un bien común y derecho fundamental. Por tanto, busca con sus acciones y recursos generar un cambio en la planificación del ordenamiento y el desarrollo territorial, centrado en la protección de los recursos ambientales y el agua (Ley 2294 de 2023). Este Plan Nacional de Desarrollo incorpora un eje denominado "Ordenamiento del territorio alrededor del agua".

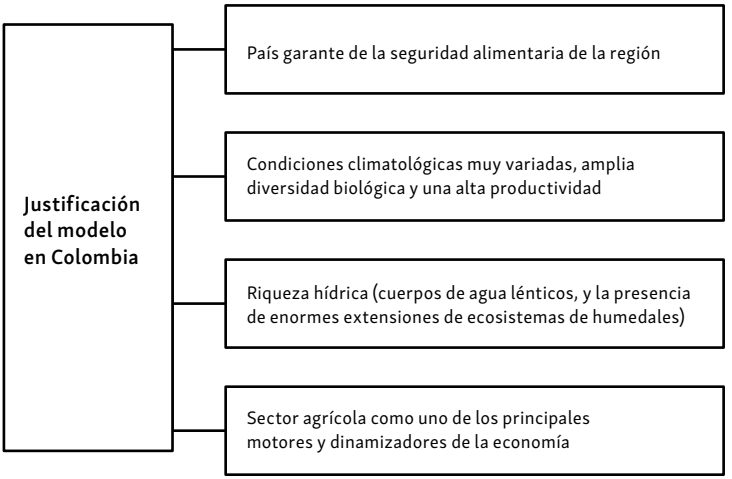


FIGURA 1. Justificación del modelo de gestión para el manejo asociativo de los recursos hídricos para potencializar la agricultura en Colombia

Fuente: elaboración propia.

Experiencias nacionales e internacionales que soportan el modelo[2]

El Modelo de Gestión de Recursos Hídricos (MDGRH) tiene su base en experiencias nacionales e internacionales que han demostrado cómo la gestión conjunta del recurso del agua puede

2 Esta sección se detalla en el libro II producto de esta investigación, titulado *Experiencias locales de gestión económica territorial. Casos colombianos e internacionales*.

potenciar la agricultura. Un ejemplo destacado es el municipio de Repelón, en el Atlántico, Colombia. Este municipio cuenta con un embalse de 16 000 hectáreas y una infraestructura de riego que ha sido clave para el desarrollo agrícola. Gracias a la colaboración entre la Agencia de Desarrollo Rural, la Gobernación del Atlántico y las asociaciones de pequeños productores, se llevó a cabo la reparación y reactivación del distrito de riego que de tiempo atrás estaba casi en su totalidad sin funcionamiento. Dicha iniciativa busca aumentar "la capacidad, eficiencia y efectividad para el riego" (*El Tiempo*, 2020, párr. 1). Su reactivación y ampliación permitió el acceso al agua en áreas antes inaccesibles, aumentando la productividad agrícola y beneficiando a más de 400 familias (Martínez-Mera *et al.*, 2018). La infraestructura de riego en Repelón ha mejorado la eficiencia en el uso del agua, reduciendo la pérdida del recurso en un 85 %. También el hecho de que haya vuelto a ponerse en funcionamiento ha permitido la reactivación de 25 asociaciones de productores, aunque solo cuatro están formalmente registradas (Alcaldía de Repelón, 2021).

Con el deterioro del distrito de riego hubo caída de sus actividades económicas, destruyéndose ingresos y empleos. Sus indicadores sociales se deterioraron aún más. Dándose cuenta de las nefastas consecuencias y tomando consciencia de dicha situación, la Alcaldía municipal, en asocio con la Gobernación del Atlántico y la Agencia de Desarrollo Rural Nacional, se dieron a la tarea de restablecer el distrito. Tras las obras, se logró recuperar las casetas de riego que suministraban el agua a los predios de pequeños y medianos productores para regar los cultivos. De acuerdo con los datos de la Gobernación del Atlántico (2021), con dichas obras se recuperaron 1250 nuevas hectáreas que se encontraban improductivas.

La gestión para lograr el arreglo del distrito del riego no fue la única gestión adelantada por la Alcaldía en asocio con otras entidades públicas para apalancar el desarrollo agrícola en el municipio. También intervino para garantizar a pequeños y medianos campesinos la financiación de acceso a créditos por parte del Banco Agrario para activar los cultivos en sus predios, realizar las

instalaciones para llevar hasta sus terrenos los sistemas de riego y financiar la asistencia técnica necesaria para sacarla adelante. En un esfuerzo mancomunado entre la alcaldía de Repelón y la Gobernación del Atlántico, también se logró el beneficio de 2061 millones de pesos no reembolsables, de los cuales, el 30 % lo entregó la Gobernación del Atlántico a través del ICR (Gobernación del Atlántico, 2021).

También la Alcaldía de Repelón, en unión con el departamento del Atlántico, buscó el asocio con el sector privado para activar la economía. Lograron que empresas agroindustriales de comercialización se comprometieran a comprar los cultivos producidos por pequeños y medianos productores que habían sido beneficiarios del crédito. Así mismo, tratándose de cultivos que toman hasta cinco años en plantas sembradas por primera vez, y cuyos precios fluctúan continuamente en el mercado, se logró que dichas empresas les garantizaran unos determinados precios de compra al momento de la cosecha[3].En el esquema asociativo, las empresas agroindustriales también le prestarían asistencia técnica a los pequeños y medianos agricultores.

Otra experiencia relevante es la gestión del agua en Progreso Hidalgo, México, donde los campesinos implementan técnicas de riego tradicionales combinadas con la agricultura comercial. En este caso, el manejo asociativo del agua por parte de ellos les permitió la dosificación equitativa del recurso entre los productores. Ellos también se dieron a la tarea de construir y utilizar sistemas de almacenamiento natural como jagüeyes para asegurar la disponibilidad de agua durante la temporada seca. Su manejo del agua fomentó tanto la seguridad alimentaria como la comercialización

3 Estas empresas, aunque reconocían un buen valor a los productos comprados a los pequeños y medianos productores de Repelón, los vendían en el extranjero por un valor que casi duplicaba el precio pagado a los productores, quienes habían corrido prácticamente con la totalidad del costo de la producción.

de productos, demostrando la importancia de un modelo de manejo cooperativo de los recursos hídricos (Juan-Pérez, 2014).

La experiencia en Progreso Hidalgo, México, también resulta interesante por su manejo agrícola. En su propuesta asociativa llegaron a la conclusión de que lo más conveniente eran prácticas agrícolas mixtas mediante las cuales se intercalaban cultivos de riego y cultivos temporales optimizando el uso del agua y permitiendo una diversificación productiva más efectiva. La integración de conocimientos ancestrales y modernos en la gestión del agua y la agricultura también es parte del sello de esta experiencia. Resalta así la importancia de un modelo de manejo hídrico y agrícola basado en el conocimiento local sobre la base de lograr una sostenibilidad del sistema agrícola. Sin embargo, la falta de reglamentación regional representa un reto para esta experiencia de asociatividad que pone de manifiesto la necesidad de políticas públicas más claras en esta área (Juan-Pérez, 2014).

Otras experiencias más se suman al acopio de elementos que permitan reconocer y sumar a la reflexión y mejora de procesos de gestión en torno al manejo del agua y prácticas agrícolas. No obstante, estas tienen un aspecto negativo que pone de presente lo importante que es la construcción e implementación de modelos adecuados de gestión. Se reseñarán de forma sucinta solo para poner de presente lo anotado. Se trata de Arjona y Turbaco, en Bolívar, Colombia, donde se presentan problemas significativos de sobredemanda y uso ineficiente del recurso, situaciones agravadas por una débil gestión institucional y una falta de coordinación entre actores. La propuesta de Calderón Carrascal y Di Filippo Valenzuela (2008) se encamina entonces a que exista un plan integral para la gestión del agua que incluya programas de producción limpia, manejo de residuos sólidos y fortalecimiento institucional.

También se encuentra la experiencia de Villapinzón, Cundinamarca, la cual muestra el mal manejo que le han dado las curtiembres al recurso hídrico, afectando tanto la producción agrícola como el medio ambiente. La falta de regulación y de prácticas sostenibles generó una contaminación significativa del río Bogotá que comprometió la disponibilidad del agua y la salud de muchas

comunidades de la sabana de Bogotá. Esta experiencia demuestra la necesidad de un enfoque más riguroso y asociado para la gestión del agua, priorizando tanto la producción agrícola como la conservación ambiental de las fuentes hídricas (López *et al.*, 2018).

Se cierra esta sección con las siguientes consideraciones. El modelo de gestión para el manejo asociativo de los recursos hídricos propuesto aquí debe considerar mecanismos de participación activa e interrelación entre actores públicos, privados y sociales, y así mismo, la asociatividad entre productores. Igualmente debe atender lógicas de productividad y optimización de la producción y estrategias de sostenibilidad. Todo esto para asegurar un uso equitativo y eficiente del agua y un fortalecimiento de la agricultura. Las experiencias de Repelón y Progreso Hidalgo nos muestran que ello es necesario y posible de hacer.

Estructura del Modelo de Gestión del Recurso Hídrico

El presente apartado expone el propósito y las características del MDGRH, cuyo objetivo es mejorar el manejo del agua en la producción agraria de los municipios colombianos con vocación agrícola a través de sistemas de riego. Este modelo no solo busca incrementar la productividad agraria, sino también contribuir a la seguridad alimentaria y a la superación de la pobreza al gestionar el agua y la tierra como recursos naturales clave. También tiene un claro propósito de inclusividad de los productores, así como una dimensión de sostenibilidad. El MDGRH se plantea como una alternativa al modelo extractivista predominante, enfocándose en municipios que son esenciales para la producción de alimentos y que requieren grandes cantidades de agua, lo que hace imperativa la implementación de sistemas de gestión hídrica.

Con el modelo no se pretende ofrecer un enfoque técnico en la administración operativa del agua, sino que más bien se busca demostrar los beneficios de un modelo económico local basado en la gestión asociativa del agua. Este modelo enfatiza el empoderamiento de los actores locales y la colaboración entre diferentes niveles del Estado, reconociendo las ventajas territoriales de los municipios

agrícolas. No obstante, asume que a pesar de las ventajas territoriales que puede traer un manejo asociativo, existen problemáticas comunes que han impedido la consolidación de modelos de gestión adecuados. Destaca la necesidad de abordar conflictos relacionados con el uso de los recursos naturales y la organización de los productores. El modelo se fundamenta en los siguientes principios y estrategias:

a. Organización asociativa. Asociar a productores y usuarios del agua en las zonas donde el recurso hídrico constituye un recurso productivo agrícola central resulta esencial. Asociarse supone inaugurar una acción colectiva consciente y permanente respecto a cómo se debe planificar y administrar dicho recurso para que beneficie a todos y sea sustentable en el tiempo. De acuerdo con lo anterior, han de desarrollarse asociaciones que formen parte del sector social o comunitario de la entidad territorial a la que pertenecen. Su propósito es mantener comprometidos a sus integrantes con el conveniente, adecuado y sustentable manejo del agua en términos de su aporte a la producción agrícola. Igualmente, se orienta a canalizar apoyos provenientes de las autoridades nacionales, departamentales y municipales, apalancando recursos financieros, asistencia técnica y estrategias favorables para la conservación de los ecosistemas. Involucra la participación de productores agrícolas, usuarios de servicios hídricos y autoridades municipales. Las siguientes son las estrategias asociadas a este principio:

- *Estrategia 1: Definir una estructura organizacional*. Se ha de dar lugar a una estructura mínima organizativa compuesta por una junta directiva, un equipo de administradores, un grupo de tesorería y un grupo de inspección y vigilancia. Esta estructura permite una operación que posibilite la toma de decisiones, la división del trabajo, la realización de tareas y el control de lo realizado. Así mismo, la estructura organizacional debe fomentar un ambiente participativo que estimule la creatividad y el compromiso de productores y usuarios del agua en la búsqueda de soluciones endógenas. Para ello es necesario crear mecanismos de asambleas engranados con mecanismos democráticos para la designación de autoridades y la toma de decisiones. Dadas las

debilidades encontradas en los sistemas de administración del agua, la estructura debe contar también con personal técnico y profesional permanente que adelante las labores de administración y de operación técnica de los sistemas de manejo de recursos hídricos.

- *Estrategia 2: Operación en un contexto institucional y de políticas públicas*. El modelo opera en un contexto institucional y de política pública donde se definen lineamientos y regulaciones, se asignan recursos y se toman decisiones, tanto respecto a los recursos hídricos como a los relacionados con la agricultura. Las acciones han de encaminarse a adecuarse a las distintas normativas, políticas, planes, programas y proyectos definidos por los gobiernos nacional, departamental y local sin por ello perder los propósitos propios. Se trata con ello de aprovechar las oportunidades que allí se abren para el apalancamiento financiero, asistencia técnica y la toma de decisiones respecto al agua y la agricultura. Tiene el propósito de obtener el compromiso y apoyo de las autoridades locales y jalonar a favor de la asociación los sistemas de riego y la producción agrícola, así como recursos y apoyos por parte de la institucionalidad estatal.
- *Estrategia 3: Contextualización de decisiones, gestión e instrumentos*. La toma de decisiones acerca de qué sistemas de riego son los más convenientes debe hacerse de acuerdo con las necesidades específicas de los territorios. No debe descartarse ninguno, asumiendo que puede haber distintas opciones como los distritos de riego, los jagüeyes, los atajaderos y la precipitación pluvial, por mencionar algunos mecanismos. También se encuentra el almacenamiento en tanques, albercas y piscinas artificialmente construidas. Dependiendo de las circunstancias y necesidades del territorio, se podría optar por uno u otro mecanismo. Cada una de las opciones tiene sus propios requerimientos técnicos e infraestructuras, así como normativas, regulaciones e instituciones que deben atenderse. Cada uno requiere estrategias diferenciales de cuidado y mantenimiento periódico que no han de perderse

de vista. Una acción especial es que todas estas soluciones no solo han de promoverse al colectivo, sino también como responsabilidades a las que se debe contribuir con esfuerzos y aportes periódicos y permanentes.

b. Propósitos y asistencia técnica y financiera. Este postulado es fundamental para lograr el acceso, uso y distribución adecuada de los recursos hídricos en función de las características geográficas y las actividades productivas agrarias. Este principio promueve la tecnificación del uso del agua apoyándose en la financiación pública municipal o pública-privada para la implementación de sistemas de riego cruciales para pequeños y medianos productores. Esto sin desestimar y pasar por alto las formas artesanales y ancestrales ya existentes en el territorio. En el entendido de que las capacidades financieras y los conocimientos de los pequeños y medianos productores son limitados, este principio apunta a promover la búsqueda de cooperación técnica y financiación de proyectos de distrito del agua o conservación de sistemas de riego y de fuentes hídricas. Las siguientes son las estrategias asociadas a este principio:

- *Estrategia 1: Acceso al agua*. El acceso al agua se puede obtener de diversas maneras tales como el uso de las fuentes hídricas naturales locales (ríos, lagos, arroyos, etc.), no obstante, también a través del servicio de acueducto o reservorios artificiales. La forma de acceder al agua determina el modelo de gestión a implementar. No obstante, allí donde ellos no existan, sea limitada su capacidad, o estén lejanos a las zonas de cultivo, se requiere construir sistemas de riego adecuados que, además, lleguen a ser compatibles con las condiciones del territorio. La gestión del financiamiento y de la asistencia se puede hacer mediante asociaciones de productores o vecinos que gestionen el recurso de manera óptima.
- *Estrategia 2: Distribución del agua*. Una vez garantizado el acceso al agua, se debe establecer un sistema de distribución. Por ello, el financiamiento del MDGRH por parte del sector público o de las APP es fundamental, ya que se requiere

construir infraestructura física y dotación tecnológica para beneficiar una distribución eficiente del recurso hídrico. No solo lo anterior se necesita, sino también se requiere la edificación de un sistema administrativo de seguimiento y control para que su acceso y uso sean equitativos e imparciales. La tecnificación en la distribución del agua es indispensable, considerando la necesidad de insumos tecnológicos como bombas y tuberías.

- *Estrategia 3: Buen uso del agua*. Esta estrategia busca articular a las asociaciones productivas del territorio que administran el recurso hídrico mediante sistemas de riego para sus tierras y cultivos, de manera que el agua se use en cantidades adecuadas y proporcionales, pero también para que se cuide la calidad y no contaminación de esta. Para ello se propone la creación de un comité de seguimiento que controle su uso adecuado. Desde la distribución hasta el uso final del recurso hídrico, esta estrategia debe velar por el adecuado manejo y promover el reúso del agua para otros fines, como abrevaderos para animales o la limpieza de áreas y herramientas.

c. Desarrollo sostenible y sustentable. Este principio promueve la utilización sostenible de los recursos naturales, especialmente del agua, en la producción de alimentos. Lo hace para asegurar la seguridad alimentaria y la conservación de estos recursos para el presente y el futuro. El modelo reconoce el desarrollo sustentable como uno de sus principios fundamentales, especialmente en lo que respecta a los recursos naturales esenciales para la producción agrícola. Así, la gestión del agua y la agricultura deben promover un adecuado ordenamiento territorial y productivo en torno al agua. Esto implica también adelantar acciones para generar un cambio en la percepción, considerándola no solo como un recurso de uso cotidiano, sino también, como un elemento vital para la producción y la vida. En este principio es importante articular el agua y la agricultura con la adecuada protección de la biodiversidad (Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von

Humboldt, 2023, párr. 1). Organizar la actividad humana en relación con el ciclo hídrico implica establecer límites necesarios —como las áreas de conservación— y construir equilibrios frente a la acción humana en el territorio, no solo respecto a los ecosistemas naturales, sino también considerando el equilibrio ecológico en todo el territorio (párr. 2).

Las estrategias establecidas para abordar el principio de desarrollo sustentable son:

- *Estrategia 1: Conocer el territorio*. El manejo del agua como recurso hídrico depende de las necesidades específicas de cada territorio. Por lo tanto, hay que conocer su disponibilidad y calidad en cada lugar, haciéndose necesario realizar un diagnóstico de la cantidad de cada recurso para su posterior gestión en usos agrícolas, atendiendo a las necesidades presentes y futuras. En Colombia, existen diversas maneras de gestionar el agua para usos agropecuarios, influidas por factores económicos, geográficos, sociales y culturales, por lo cual se deben conocer no solo los entornos geográficos sino también las idiosincrasias en torno al uso del agua y el desarrollo de la agricultura. Estos diagnósticos y estudios tienen que hacerse con miras a entender y construir formas de llevarlos a unas prácticas ambientales más amigables, así como a recuperar y multiplicar las ya existentes.
- *Estrategia 2: Dar un uso adecuado a los recursos naturales*. El uso adecuado de los recursos es crucial para evitar prácticas productivas que deterioren su calidad. Este enfoque busca generar conciencia sobre la utilización actual de los recursos naturales, considerando las necesidades potenciales de las generaciones futuras. Para asegurar el uso adecuado del agua, las actividades propuestas incluyen cerramientos de fuentes hídricas, utilización de zanjas de infiltración, establecimiento de acuerdos de conservación entre usuarios de cuencas altas y bajas, incentivos para conservar el agua y la declaración de áreas protegidas o de conservación.
- *Estrategia 3: Desarrollar iniciativas de gestión del agua en épocas de escasez*. Dada la distribución heterogénea del

agua en Colombia, donde algunos municipios no reciben el recurso hídrico de manera constante, es vital implementar iniciativas de gestión durante temporadas de escasez. Las actividades propuestas incluyen captación y almacenamiento de agua lluvia, reutilización de aguas, desalinización del agua del mar y sensibilización sobre el uso del agua en actividades cotidianas como cocina, aseo y riego de jardines. Aunque estas prácticas no son comunes en municipios con oferta constante de agua, para aquellos con acceso limitado se puede facilitar un uso sostenible del recurso. Además, el modelo reconoce que la implementación de estas actividades requiere un compromiso por parte de las autoridades locales, especialmente en educación y concientización sobre el uso sustentable del agua.

d. Competitividad agraria en un entorno sustentable. El cuarto principio del modelo se centra en lograr la competitividad agraria a través del fortalecimiento de los esquemas de producción, vinculando a pequeños y medianos productores en asociaciones u organizaciones similares. La competitividad agraria se define como la capacidad dinámica de una cadena agrícola localizada para mantener, ampliar y mejorar continuamente su participación en el mercado (Rojas y Sepúlveda, 1999, p. 16). Como la agricultura es una actividad económica, requiere encontrar compradores y precios sostenibles para lo que se produce en un territorio, por lo cual deben adelantarse estrategias para que esto suceda. Este principio del MDGRH se apalanca a través de tres estrategias orientadas al desarrollo sustentable, que aseguran la continuidad en el tiempo y el legado de buenas prácticas para las nuevas generaciones:

- *Estrategia 1. Asociatividad para la competitividad y productividad*. Esta estrategia busca armonizar las acciones individuales de los actores territoriales, mejorando las condiciones productivas en las que se producen los productos agrícolas. Por eso debe promover procesos de investigación, formación y capacitación para lograr mejores rendimientos de los cultivos con base en el adecuado manejo de la tierra,

los fertilizantes y el agua, aunque con menores costos ambientales. Igualmente, se debe lograr su preservación y productividad en el corto, mediano y largo plazo. Si todo esto se hace en un marco de asociatividad entre productores agrícolas usuarios del agua es mucho más factible que suceda y se mantenga en el tiempo.

- *Estrategia 2: Productividad con enfoque sostenible*. Los productores deben adoptar nuevas formas de trabajo que generen cambios profundos en los procesos productivos, promoviendo la eficiencia y la productividad de sus cultivos, sobre todo maximizando y protegiendo el recurso del agua. Dicha productividad la pueden derivar de un trabajo colaborativo con centros de investigación y universidades que puedan descubrir y aportar, entre otras cosas, el mayor rendimiento, la mayor resistencia y la menor contaminación de suelos, agua y especies cultivables. Para implementar esta estrategia, es crucial contar con la infraestructura técnica y tecnología adecuada, que, entre otras cosas, puede incluir la construcción de pequeños o grandes distritos o sistemas de riego.
- *Estrategia 3: Comercialización para la permanencia en el mercado*. Esta estrategia potencia las capacidades de los productores para conquistar, mantener o ampliar mercados. Atiende a gestionar mercados con mayores demandas y mejores precios interesados en exigir estándares que conserven el medio ambiente y la menor contaminación de los productos agrícolas. Estándares con los cuales también se identifican los productores. La comercialización se considera un eslabón fundamental en el proceso del modelo, y para lograrla se requiere la participación integral del mayor número de los actores productivos y económicos del territorio. Esta estrategia completa la cadena de competitividad agraria.

d. Visión de desarrollo económico local a partir del manejo asociativo del agua. El quinto principio del MDGRH se centra en fomentar en los habitantes de la comunidad la comprensión de la importancia

del DEL y su apropiación con base en el adecuado manejo del agua y la potenciación de la capacidad productiva agrícola. Este principio busca consolidar la vocación agraria del territorio en línea con sus potencialidades específicas al tiempo que conservar y potenciar las fuentes hídricas que le dinamizan. En esencia, se persigue crear una imagen compartida del futuro deseado, permitiendo a la comunidad organizada definir un propósito común que capte su atención, mantenga su interés y guíe su accionar (Molina y Rodríguez, 2023), para el caso, en torno a la dupla agua y producción agrícola.

Para alcanzar este principio, se proponen las siguientes estrategias, fundamentadas en el modelo de gestión para el DEL de Molina y Rodríguez (2023):

- *Estrategia 1: Construir una visión del manejo asociativo del agua en el territorio*. Esta estrategia implica establecer una visión de DEL centrada en el manejo asociativo del agua como recurso esencial para la producción agrícola. Es fundamental delinear una marca o sello distintivo para los productos, procesos y actores del MDGRH, que les permita ser reconocidos, acreditados y posicionados en contextos regionales, nacionales e internacionales. Este ejercicio debe realizarse con una mirada prospectiva, considerando las condiciones y oportunidades que tendrán las generaciones futuras en el territorio, analizando factores como el nivel económico, los ingresos, el empleo y las capacidades económicas disponibles.
- *Estrategia 2: Fomentar una identidad colectiva en torno a la visión*. La definición de la visión colectiva de la experiencia productiva debe trascender la mera consignación en un documento. Es crucial que la visión integre un componente de compromiso colectivo donde los miembros involucrados en la experiencia de manejo asociativo del agua y productivo se apropien del destino final de dichos recursos y de los beneficios esperados. De este modo, se construye un sentido de pertenencia, acompañado de sentimientos de orgullo y entusiasmo compartidos entre los integrantes de la comunidad.

- *Estrategia 3: Monitorear periódicamente la visión*. El establecimiento de una visión compartida no solo debe sobrepasar la existencia de un documento que la contenga, sino que también requiere un monitoreo constante. La definición de la visión debe incluir un cronograma que establezca el periodo en el que se logrará el estado deseado, así como los recursos y acciones necesarios para alcanzarlo. En consecuencia, un ejercicio de seguimiento y monitoreo deberá contener un componente técnico que evalúe los objetivos, metas e indicadores establecidos. Así, la visión se convertirá en una realidad cotidiana que, a través de acciones específicas, contribuya a su consecución.



FIGURA 2. Principios del MDGRH
Fuente: elaboración propia.

Para implementar el modelo de manejo asociativo de recursos hídricos con los principios y estrategias señaladas se recomiendan las siguientes acciones: 1) fomentar una gobernanza cooperativa que incluya la memoria territorial, la diversidad ecológica y la innovación. Esto requiere la colaboración activa entre los actores locales, las autoridades municipales, los productores y las asociaciones privadas. Esta gobernanza cooperativa permitirá una gestión del agua que impulse el desarrollo rural

y la industrialización agrícola, asegurando la participación efectiva de los pequeños y medianos productores.

2) Es fundamental implementar un sistema de gestión hídrica basado en la tecnificación del riego. Esto implica la construcción de infraestructura física adecuada y la dotación de tecnología, como distritos de riego con sistemas de bombeo y canales de distribución, financiados por el sector público o a través de APP. Además, se debe promover el uso de técnicas tradicionales sostenibles, integrando saberes ancestrales en la conservación y reutilización del agua. De esta forma, se podrá aumentar la productividad agrícola y optimizar el uso del recurso, asegurando el acceso en temporadas de escasez.

Finalmente, 3) es necesario consolidar una visión de DEL centrada en el manejo asociativo del agua y la productividad del agro. Esto implica desarrollar una identidad colectiva en torno a la visión del modelo, fomentar una marca distintiva para los productos y procesos agrícolas del territorio, y establecer un sistema de monitoreo continuo para evaluar el avance del modelo. La apropiación de esta visión por parte de la comunidad no solo asegurará su sostenibilidad, sino que también facilitará la mejora de las condiciones económicas y sociales a largo plazo.

La figura 3 ilustra cómo debe operar e integrarse el modelo, el cual se estructura y dinamiza bajo un enfoque de sistemas. De esta forma, se nutre en sus componentes principales de los sistemas y/o distritos de riego y sus formas de administración, utilización, recolección y distribución del agua. Le acompaña el proceso asociativo y organizativo no solo en torno al agua sino a la producción. Lo ideal es que se organice en una lógica transversal de insumos, procesos y resultados en torno a la producción agrícola y la conservación del agua. Todo lo anterior está enmarcado e inscrito en la gestión pública local, departamental y nacional que figura en los planes de desarrollo de dichos ámbitos, al igual que en distintas políticas nacionales referidas al ámbito productivo y al manejo de los recursos hídricos. Finalmente, no olvida, y es consciente de que debe atender un contexto fundamental como lo es el mercado.

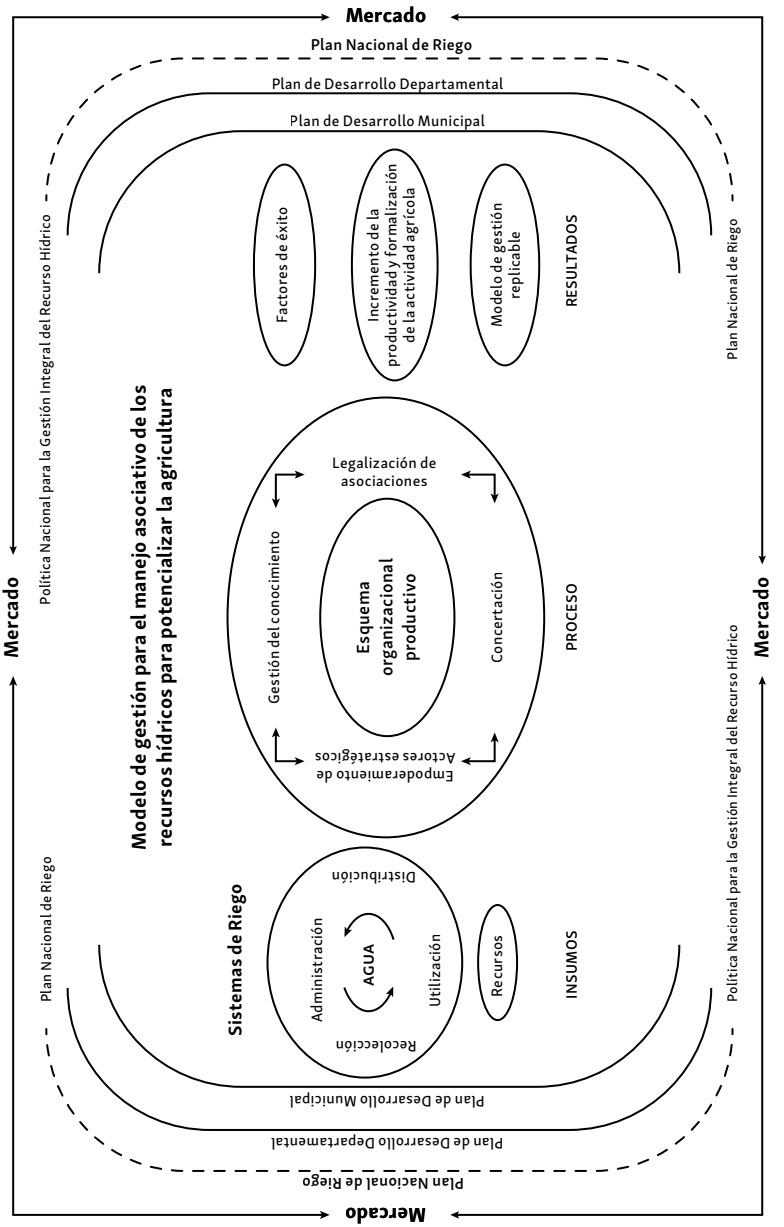


FIGURA 3. Modelo de gestión para el manejo asociativo de los recursos hídricos para potencializar la agricultura

Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

Los modelos de gestión ofrecen una alternativa a toda organización, entidad territorial, asociaciones públicas y privadas que deseen optimizar su funcionamiento, en busca de incrementar la productividad y la eficiencia de sus programas y proyectos. En este sentido, un modelo de gestión aporta la ruta a seguir frente a una problemática o necesidad descubierta, tomando referentes extraídos de la realidad. El MDGRH propuesto en este capítulo cumple una función específica que permite a las entidades territoriales de Colombia articular sus iniciativas económicas a un modelo que promueve la asociatividad para el manejo del agua como recurso natural, y mejorar el desarrollo productivo agrícola local.

Este modelo de gestión contribuye a la preservación de los recursos naturales, y sobre todo a la correcta administración de los recursos hídricos de los territorios. De este modo, aporta a la consolidación de un DEL. Así mismo, apunta a reconocer la importancia que juegan los sistemas de riego en la agricultura, de acuerdo con las necesidades específicas de cada territorio. Involucra un componente cultural que permite un trabajo armónico entre los conocimientos tradicionales y la gestión técnica del agua como recurso natural. De esta forma, permite un entrelazamiento de saberes para fomentar la productividad agraria y, con ello, la reactivación económica.

El modelo configura una alternativa de desarrollo de los municipios con vocación agrícola. Si bien se parte del reconocimiento de que existen territorios que tienen una inadecuada gestión de la vocación agrícola, el modelo aporta elementos clave para superar las dificultades y obstáculos descritos. No hay que dejar de lado el contexto institucional en el cual el modelo se enmarca. Para una implementación en municipios colombianos con vocación agrícola, los diferentes lineamientos y políticas nacionales juegan un papel clave para la consolidación del modelo. Desde un enfoque de sistemas, el modelo recoge de su contexto las políticas productivas que fundamentan su actuar, para mejorar

la productividad y la empleabilidad en los territorios definidos en el alcance. Por eso, implícitamente el modelo hace un llamado a la articulación intergubernamental.

Referencias

Acción Contra El hambre. (2023). La importancia del uso eficiente de los recursos naturales para lograr un mundo mejor.

Alcaldía de Repelón. (2021). Plan de Desarrollo Territorial "Repelón La Esperanza Revive". Repelón.

Alfonso-Arenas, W., Castellanos-Calderón, S. y Gómez-Paredes, L. (2016). Revisión Sobre los Requerimientos Ambientales para el Desarrollo de Distritos de Riego en Colombia [Trabajo de grado, Universidad la Gran Colombia]. https://repository.ugc.edu.co/bitstream/handle/11396/5300/Revisi%C3%B3n_requerimientos_ambientales_desarrollo_distritos.pdf?sequence=1

Calderón Carrascal, G. J. y Di Filippo Valenzuela, B. (2008). Plan de gestión integral del recurso hídrico en los municipios de Arjona y Turbaco, departamento de Bolívar [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Javeriana]. Biblioteca Digital de la Universidad Tecnológica de Bolívar. https://biblioteca.utb.edu.co/notas/tesis/0062602.pdf

CAR Cundinamarca. (2017). Distritos de riego CAR: Equilibrio entre productividad y ambiente. *CARta Ambiental*, 25, 1-7. https://sie.car.gov.co/items/fb3f89e0-09d6-4223-a553-34255beaff83/full

Chávarro, A. (2021). *Impactos Ambientales Generados por la Construcción de Distritos de Adecuación de Tierras*. Universidad Militar Nueva Granada. https://repository.umng.edu.co/server/api/core/bitstreams/552eadce-f273-405a-926c-6f4c42a226f6/content

Datos Abiertos. (2023). Distritos de Riego activos en Colombia. https://www.datos.gov.co/Agricultura-y-Desarrollo-Rural/Distritos-de-Riego-activos/rtxu-twjm/data

Gobernación de Cundinamarca. (2023). Directorio de Distritos de Riego. Secretaría de Agricultura. https://acortar.link/GesTdw

Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt. (2023). Ordenamiento del territorio, agua y biodiversidad. http://www.humboldt.org.co/es/noticias/zona-prensa/editorial/item/1819-ordenamiento-del-territorio-agua-y-biodiversidad

Juan-Pérez, J. I. (2014). Uso y manejo de recursos naturales en los procesos agrícolas de una comunidad del subtrópico mexicano. Progreso Hidalgo, México. *Perspectivas Latinoamericanas*, *11*, 58-68. https://doi.org/10.25145/j.pasos.2013.11.021

Kras, E., y Simonsen, O. (2001). ¿Qué tan importante es el agua? Desarrollo sustentable y recursos naturales. https://rei.iteso.mx/bitstream/handle/11117/436/49_04_importancia_agua.pdf?sequence=2

Ley 2294 de 2023. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia potencia mundial de la vida". 19 de mayo del 2023. DO núm. 53.530 (*Col*) https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=209510

López, N., Andrade, J., Suárez, F., Duarte, D., Muñoz, M. y Arango, M. (2018). *Contaminación del río Bogotá por vertimientos de industrias de curtiembres en el municipio de Villapinzón, Cundinamarca*. Universidad de Los Andes. https://villapinzoncundinamarca.micolombiadigital.gov.co/sites/villapinzoncundinamarca/content/files/000210/10462_investigacion-curtiembres.pdf

Mahecha, J. (2017). Generalidades de los Sistemas de Riego. *Desregem Uniminuto*, *1*(23). https://repository.uniminuto.edu/server/api/core/bitstreams/41251502-522c-40c6-865b-e0d81c7ccba6/content

Martínez, Y., y Villalejo, V. (2018). La gestión integrada de los recursos hídricos: una necesidad de estos. CIH *Ingeniería Hidráulica y Ambiental*, *39*(19), 58-72. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=10075363

Martínez-Mera, E., Torregroza-Espinosa, A., Castañeda-Valbuena, D., Crissien-Borrero, T., y Torres-Bejarano, F. (2018). *El distrito de riego Repelón: diagnóstico y evaluación ambiental de la actividad agrícola*. Educosta.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial [MAVDT]. (2010). *Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico*. Nuevas Ediciones Ltda.

Molina, J., y Rodríguez, E. (2023). *Modelos de gestión y desarrollo económico local*. [Manuscrito no publicado]. Escuela Superior de Administración Pública.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (FAO). (2022). *Perfil de sistemas alimentarios - Colombia. Catalizar la transformación sostenible e inclusiva de nuestros sistemas alimentarios*. https://www.fao.org/3/cc2298es/cc2298es.pdf

Proagro. (2013). Modelos de Gestión. Bolivia: Programa de Desarrollo Agropecuario Sustentable - Proagro.

Perfetti, J. J. (2005). Desarrollo agrícola en Colombia: del productivismo a la decadencia. *Fedesarrollo. Revista Coyuntura Económica, 35*(2), 273-280. https://repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/2066

Rojas, P., y Sepúlveda, S. (1999). El reto de la competitividad en la agricultura. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura - *IICA*, Serie Cuadernos Técnicos, 8, 2-29. https://repositorio.iica.int/server/api/core/bitstreams/0bc1a397-1a5e-4dd8-bdc0-b37e005f2519/content

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria [UPRA]. (2020). Plan Nacional de Riego 2020–2039. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. https://upra.gov.co/sites/default/files/publicaciones/documentos/PNR_DEF.pdf

Zarta-Ávila, P. (2018). La sustentabilidad o sostenibilidad: un concepto poderoso para la humanidad. *Tabula Rasa*, *28*, 409-423. https://doi.org/10.25058/20112742.n28.18

Modelo de gestión para el desarrollo agropecuario basado en la creación de una agencia pública de comercialización e innovación

Karim Lorena Ramírez Parra

Introducción

Un modelo de gestión para el desarrollo económico local (DEL) representa la respuesta del Estado en un territorio específico, una intervención destinada a crear valor en el marco de acciones públicas. Cuando hablamos de un modelo de gestión económica tipo agencia estamos dando una respuesta tanto estratégica como organizacional desde el aparato estatal para suministrar una serie de propósitos, dimensiones y estrategias. Se trata de un modelo de agencia para la comercialización e innovación para el desarrollo agropecuario visto desde las actividades propias del quehacer rural, pero que, en el marco de la complejidad productiva, se suma a otras apuestas desde la relación rural-urbano.

Este capítulo comienza con el análisis y fundamentos teóricos del desarrollo agropecuario en Colombia. Sigue con el estudio de experiencias internacionales y nacionales relacionadas con los modelos de intervención del Estado de gestión económica tipo "agencias". Desde la revisión de literatura, con ocasión de lo precedente, se muestra la relación del contexto de la comercialización agropecuaria a través de un acercamiento histórico a los procesos institucionales en Colombia. En cuanto al caso específico en los departamentos, se toma el caso de gestión económica departamental sobre la Agencia Pública de Comercialización e Innovación

para el Desarrollo de Cundinamarca. Esta se seleccionó entre experiencias exitosas y fallidas en el marco de los modelos de gestión económica local. Su reconstrucción se apoyó en análisis documental, entrevistas y encuestas.

Importancia y problemas del desarrollo rural agropecuario local

Colombia, un país con una rica diversidad geográfica y agroclimática, enfrenta desafíos significativos en su sector agropecuario. El país tiene un gran potencial de producción agrícola. Según la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (2026a), el potencial de frontera agrícola es de 42 760 521 hectáreas, es decir, el 37,5 % con respecto al total del territorio nacional.

Pese a esta amplia disponibilidad legal y biofísica, el país continúa registrando un marcado fenómeno de subutilización de la tierra con vocación agrícola. Según la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (2026b), el área total sembrada y cultivada de forma efectiva alcanzó apenas las 5 612 302 hectáreas. Esto significa que Colombia emplea solo el 13,06 % de la extensión total de su frontera agrícola para la producción de cultivos estructurados, lo que confirma la persistencia de un agudo conflicto de uso del suelo rural frente a la ganadería extensiva tradicional.

En contraste, las coberturas de pastos dedicadas a la ganadería absorben la mayor parte del suelo productivo, con un estimado de 27,1 millones de hectáreas (aproximadamente el 63,1 % de la frontera), con lo que se consolida un agudo conflicto de uso frente a la ganadería extensiva tradicional. Por su parte, la silvicultura (plantaciones forestales comerciales y sistemas agroforestales regulados) ocupa un renglón incipiente de 491 563 hectáreas (cerca del 1,14 % de la frontera agrícola), evidencia del enorme rezago en el aprovechamiento del potencial forestal sostenible del país cuya vocación forestal para producción o silvicultura comercial es del 12,2 %, es decir, cerca de 13,9 millones de hectáreas (Instituto Geográfico Agustín Codazzi y la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, 2018).

El fundamento de un modelo de gestión en el ámbito agropecuario parte de entender este desarrollo como una dimensión del crecimiento rural, que comprende un conjunto de actividades productivas en áreas rurales, centradas en cultivos y en la producción pecuaria, ya sea a pequeña escala o en operaciones de gran envergadura. Según Pachón (2011), el desarrollo agropecuario implica

> El incremento de ingresos de los productores rurales, lo cual nos lleva inevitablemente a la concepción tradicional de "desarrollo", vinculada al crecimiento económico, el aumento de la productividad y la mejora de actividades estrechamente relacionadas con la agricultura y la ganadería en su interacción con el entorno natural. (Pachón, 2011, p. 52)

Con respecto a las distorsiones estructurales en el ordenamiento agropecuario y las limitantes del suelo rural, Delgado *et al.* (2019) explican que la falta de correspondencia entre el uso actual del suelo y su verdadera aptitud agroecológica limita la productividad y amenaza la sostenibilidad ecosistémica. Esto da lugar a un agudo conflicto de uso del suelo, caracterizado por una subutilización de las tierras con vocación agrícola y una sobreutilización de aquellas con vocación ganadera y forestal.

Dos de los problemas más urgentes en el sector agropecuario son la subutilización del suelo y la comercialización deficiente. Estos desafíos están intrínsecamente relacionados e impactan profundamente la economía rural y la seguridad alimentaria del país. La subutilización se refiere a la ineficiencia en el uso de tierras agrícolas disponibles, lo cual se manifiesta en Colombia de diversas maneras: desocupación de tierras, minifundios, uso inapropiado del suelo, y concentración de la propiedad en manos de unos pocos. Esta situación limita la producción de alimentos y reduce los ingresos de los agricultores, mientras perpetúa la desigualdad en la distribución de la tierra y la riqueza.

Al respecto, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2020) explicó que la

inseguridad alimentaria contemporánea excede la simple escasez en la producción. Esta se profundiza debido a las ineficiencias estructurales en las cadenas de suministro locales, los elevados costos de transporte, la precaria infraestructura de comercialización y la subutilización de las tierras agrícolas aptas, factores que limitan el acceso físico y económico a los alimentos de manera equitativa.

En Colombia, el sector agropecuario ha enfrentado históricamente dificultades en la venta de sus productos, especialmente debido a la presencia de múltiples intermediarios en la cadena de suministro. Estos intermediarios elevan los costos y reducen los precios que los agricultores reciben por sus productos. Ello se ve agravado por la falta de acceso a mercados adecuados y la carencia de infraestructura de transporte y almacenamiento, lo que genera desperdicio de alimentos y fluctuaciones en los precios del mercado[1]. Según Steven Riascos, de Fedepapa, citado por Cruz (2021), la intermediación es, en muchos casos, necesaria debido a la falta de servicios logísticos y a las restricciones operativas que enfrentan los agricultores para llegar a los mercados urbanos. Sin embargo, esta intermediación se convierte en un obstáculo cuando la comercialización queda atrapada en una larga cadena

1 Los sistemas agroalimentarios están en plena transformación donde la comercialización y distribución recaen cada vez más en productores minoristas (Rojas-Pinilla, 2007). La Misión para la Transformación del Campo (2015) recomendó que el sector público, especialmente en el ámbito subnacional, facilite la vinculación de pequeños productores a los mercados, dado que las políticas de descentralización no han logrado corregir las desigualdades regionales entre el campo y la ciudad. En las últimas décadas, Colombia ha transitado de un esquema público de abastecimiento a uno privado, donde las cadenas de suministro de alimentos incluyen la producción, la logística y la comercialización al por mayor y menor, hasta llegar al consumidor final. Los mercados mayoristas han adoptado esquemas de propiedad mixta, combinando bienes públicos y privados para fortalecer los sistemas agroalimentarios (Rodríguez, 2010).

de intermediarios, reduciendo el valor agregado de los productos y perjudicando tanto al agricultor como al consumidor.

Los problemas de comercialización en el sector agropecuario, como la falta de una red de distribución adecuada y la falta de planificación en la cadena productiva, generan estacionalidad en la salida de cosechas, lo que perpetúa ciclos de precios volátiles y una oferta inestable. Esta ineficiencia desincentiva a los agricultores a utilizar sus tierras de manera óptima, perpetuando la subutilización del suelo y la baja rentabilidad; entre tanto, las falencias institucionales y la falta de información confiable sobre precios de insumos y bienes finales han limitado la capacidad de los agricultores para insertarse en nuevos mercados. Los mecanismos de transferencia de precios entre productores y consumidores finales no operan de manera eficiente, lo que genera distorsiones en el mercado y favorece la intermediación (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011).

Además, la falta de una red de distribución acorde a un modelo de planificación regional impide el desarrollo de polos de crecimiento subregional que incluyan centros de acopio, cadenas de frío y técnicas modernas de almacenamiento y procesamiento. Es necesario establecer un modelo de gestión económica que contemple tanto grandes mercados como aquellos que atienden a pequeños productores en entornos de subsistencia. La intervención del sector público sigue siendo indispensable, especialmente en los mercados mayoristas, para garantizar el abastecimiento de alimentos básicos mediante la regulación de transacciones comerciales, el control sanitario, y las normas de peso y medida. Un modelo de negocio planificado con control operativo y supervisión es crucial para asegurar una comercialización eficiente (Rodríguez, 2010).

Es necesario involucrar a los pequeños productores en los sistemas de abastecimiento y distribución de alimentos a nivel subnacional, dentro del marco de economías regionales y estructuras relacionales. Esta inclusión debe articularse con una política integral que reconozca el valor de los campesinos como sujetos productivos, y promueva su estabilidad social y económica en pro de la paz. A pesar de los esfuerzos por mejorar la comercialización

agropecuaria, sigue siendo un desafío en Colombia. Aunque se reconoce como parte del sistema de abastecimiento de alimentos, la intervención estatal es necesaria para corregir deficiencias y garantizar la seguridad alimentaria.

El modelo de comercialización de alimentos en Colombia ha experimentado varias transformaciones con el tiempo, impulsadas por distintas políticas económicas. Desde los años treinta hasta los ochenta el Estado jugó un papel central en la promoción del agro con instituciones como el Idema (Fedesarrollo, 1976), encargándose de la comercialización y estabilización de precios. Durante los años noventa, las reformas estructurales redujeron la intervención estatal, de modo que el modelo económico se centró en mecanismos de mercado y crédito, lo que resultó en la liquidación del Idema y la creación de nuevas entidades como la Agencia de Desarrollo Rural.

Sin embargo, estas reformas dejaron de lado aspectos clave de la comercialización y el abastecimiento agropecuario, afectaron la productividad, contribuyeron a la volatilidad del sector agrario en la economía nacional y limitaron su desarrollo. Por ejemplo, se desatendieron propuestas de estrategias para la comercialización, la logística y el acopio. La apertura económica y los tratados de libre comercio, junto con un aumento en las importaciones agropecuarias, también han debilitado la balanza comercial del país. Lo anterior evidencia una desarticulación que requiere que las políticas de comercialización se coordinen mejor para lograr un crecimiento sostenible en el sector agropecuario. De esta manera, se puede evitar que las políticas dirigidas al pequeño productor se ejecuten de forma aislada y fragmentada.

Frente a esta problemática, Perfetti (2013) advierte la urgencia de implementar esquemas de gobernanza multinivel que coordinen las inversiones en infraestructura vial, financiamiento y servicios bajo un enfoque territorial que reconozca las realidades de cada municipio. En este escenario, es indispensable crear una agencia pública especializada que asuma la rectoría técnica y operativa de estas variables. Una entidad con este nivel de especialización funcional y autonomía territorial puede ayudar a superar la dispersión

de esfuerzos estatales, actuando como el nodo articulador de las demandas logísticas locales con las políticas de abastecimiento regional; así, se garantizan intervenciones públicas con verdadera pertinencia e impacto en el campo.

Experiencias internacionales y nacionales que soportan el modelo[2]

La crisis provocada por el covid-19 subrayó la importancia de contar con modelos de gestión económica que garanticen la seguridad y soberanía alimentaria a nivel mundial. En este contexto, la creación de una agencia pública de comercialización agropecuaria en Colombia se perfila como una herramienta estratégica para mejorar la producción y distribución de alimentos. Esta debe erigirse atendiendo las necesidades de los pequeños productores y fomentando un modelo de desarrollo más sostenible e inclusivo.

Para comenzar, el Organismo de Seguridad Alimentaria Mexicana (Segalmex) se constituye en un modelo de gestión económica para la seguridad alimentaria en México. Desde la llegada del nuevo gobierno en México, en 2019, cambió el rumbo del modelo económico al dar un giro a la organización del sistema agroalimentario desde una política intergubernamental de transformación territorial. Se hizo a través de la creación de un organismo público descentralizado encargado de la producción y distribución de alimentos con "precios de garantía a productos alimentarios básicos" (Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, 2020). Asumió la estrategia de "otorgar pagos mínimos por tonelada a pequeños productores de maíz, frijol, arroz y trigo, que les garantice la rentabilidad en el proceso, afectado por precios de mercado cada vez menos redituables" (Ávila-Sánchez, 2021, p. 203).

El Segalmex se creó el 18 de enero de 2019 por Decreto Presidencial como Organismo Descentralizado de la Secretaría

2 Esta sección se detalla en el segundo libro producto de esta investigación, titulado Experiencias locales de gestión económica territorial. Casos colombianos e internacionales.

de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader), con personería jurídica y patrimonio propios. Tuvo como objeto favorecer la productividad agroalimentaria y su distribución en beneficio de la población más rezagada del país. Para ello, asumió las funciones de coordinar la adquisición de productos agroalimentarios a precios de garantía en favor de los productores y regiones nacionales; coordinar la importación de productos agroalimentarios en los casos en que no se contara con abasto de estos para su distribución; y propiciar la venta, distribución, o en su caso, importación de fertilizantes y semillas mejoradas y cualquier otro producto (Diario Oficial de la Federación [DOF], 2019).

Este modelo llegó con el nuevo proyecto político de gobierno de izquierda, que determinó la pobreza como su prioridad central con énfasis en la ruralidad. El gobierno asumió un incentivo para que las comunidades campesinas revitalizaran sus sistemas tradicionales de cultivo, preocupándose más por ello que por dar prioridad a la productividad y a la inserción en espacios productivos y comerciales. Buscó así intervenir el tema de la pobreza desde la generación de oportunidades para las economías populares campesinas sobre la base de hacer a los pequeños productores parte de la solución. Por ese camino entregaba bienes y alimentos, y les aportó insumos y un mercado de compra asegurada de sus productos desde el Estado para su producción a precios mínimos y sostenibles. Del asistencialismo social, necesario dada la pobreza de México, se saltó a la activación productiva del campesinado.

Otra experiencia internacional que inspira este modelo es la gestión desarrollada por ACCIÓ, la Agencia Pública de la Generalitat de Catalunya o Agencia Pública para la Competitividad de la Empresa Catalana, adscrita al Departamento de Empresa y Trabajo de la Generalitat de Cataluña (ACCIÓ, 2026a). Se orienta a fortalecer una economía de pequeñas empresas, microempresas y empresas especializadas en sectores de industria, alimentación, química, automotriz, entre otras. Está organizada como entidad descentralizada para contribuir a la transformación de las empresas del área de influencia. Su objetivo principal es "impulsar

la competitividad y el crecimiento del tejido empresarial catalán a través del fomento de la innovación, la internacionalización empresarial y la atracción de inversiones".

Se creó en 2010, producto de la fusión del Consorcio de Promoció Comercial de Cataluña y el Centre d'Innovació y Desenvolupament Empresarial. Los principales propósitos de la "Agencia Pública de la Generalitat de Catalunya" son el fomento a las empresas para el proceso de búsqueda de nuevos mercados y la diferenciación competitiva a partir de estudios relacionados con revisar los entornos, las potencialidades y las ventajas competitivas a nivel subnacional, nacional y global. También trabaja a favor de la búsqueda de fuentes de financiación para potenciar el tejido empresarial catalán. Tiene por propósito, así mismo, establecer relaciones con mercados para atraer inversión directamente al territorio. En el campo de la innovación, trabaja en las tecnologías de la información y comunicación para promover un rápido crecimiento, volumen de negocio, mercado emergente y menores costos por la tecnología, impulsando el *coworking* y la financiación a través de terceros (Banco Santander, 2022).

La agencia ha consolidado su impacto en el tejido empresarial apoyando a más de 27 600 empresas a través de sus diferentes programas y apalancando una inversión movilizada de más de 1450 millones de euros (Agencia para la Competitividad de la Empresa [ACCIÓ], 2026). Asimismo, en materia de competitividad internacional, la entidad gestiona una red estratégica de 40 Oficinas Exteriores de Comercio e Inversiones distribuidas globalmente, lo que le permite brindar una cobertura directa y acompañamiento técnico en más de cien mercados internacionales. Este despliegue institucional y de atracción de capital ha sido clave para que la estrategia de captación de inversión extranjera directa de la agencia fuera reconocida por el grupo Financial Times (fDi Intelligence), dentro de la categoría de las mejores grandes regiones europeas del futuro (ACCIÓ, 2026a). Ello la configura como un modelo exitoso de gestión económica tipo agencia pública multinacional, desde Cataluña como región subnacional de España (ACCIÓ, 2026b).

A nivel nacional, un hito relevante en la estrategia de fortalecimiento del sector productivo departamental fue la creación de la Agencia de Comercialización e Innovación para el Desarrollo de Cundinamarca, concebida como un instrumento de política pública para promover la comercialización, la innovación y la competitividad de los sectores productivos. Su creación respondió a la necesidad de corregir fallas de mercado, reducir los costos de transacción presentes en las cadenas de valor y fortalecer la articulación entre productores, comercializadores y consumidores. Asimismo, la entidad orientó su gestión hacia la promoción de mercados, el acceso a tecnologías, el fortalecimiento de capacidades productivas y el desarrollo de infraestructura para apoyar la producción agropecuaria (Asamblea Departamental de Cundinamarca, 2021). Posteriormente, mediante la Ordenanza 413 de 2024, la entidad evolucionó hacia la Agencia de Comercialización y Competitividad para el Desarrollo Regional, con lo que amplió su alcance institucional para fortalecer la competitividad regional, la articulación de los actores del desarrollo económico y la consolidación de estrategias de comercialización y abastecimiento con enfoque territorial (Asamblea Departamental de Cundinamarca, 2024).

Nos detendremos en esta agencia, objeto de indagación de la investigación, ya que soporta la reflexión y propuesta y es considerada uno de los diseños institucionales más innovadores en Colombia para atender las necesidades del campo. Se presenta como una oferta institucional dirigida a productores, emprendedores y otros participantes dentro de lo que se denomina el "ecosistema de abastecimiento del departamento". Aquí estos actores encuentran soluciones que facilitan la colaboración entre productores y compradores, el acceso a información respecto a mercados donde vender sus productos y el acceso a insumos, bienes públicos, tecnologías para mejorar las cadenas de valor en el departamento (Gobernación de Cundinamarca, 2021a).

La primera estrategia de la agencia es apoyar la articulación y acceso directo de los productores agropecuarios a los mercados de abastecimiento y distribución de alimentos formales. Para esto, se han realizado acciones como la compra de productos a

las asociaciones de agricultores para ser comercializados por la agencia. Para 2022, la agencia les compró directamente a 16 organizaciones agropecuarias del departamento, así como productos de los departamentos de Boyacá (chocolate) y del Tolima (arroz), de forma que vinculó productos de los departamentos de la región administrativa de planificación especial central, de la cual hace parte. Según la Gobernación (2022), lograron incrementar el beneficio al productor en un 22 % por un mayor precio pagado respecto al que recibiría al vender sus productos al intermediario (Gobernación de Cundinamarca, 2022).

Otra estrategia clave radica en el diseño de canales de comercialización y encadenamientos productivos orientados a la promoción, el fomento y el posicionamiento de los bienes y servicios agropecuarios locales. Al respecto, la Agencia de Comercialización e Innovación de Cundinamarca (2026) opera tres líneas estratégicas y diez canales de comercialización directos, una infraestructura institucional diseñada para suprimir la intermediación innecesaria, potenciar los intercambios mercantiles justos e impulsar la innovación social con un marcado enfoque de desarrollo regional.

A esta iniciativa se suma la estrategia de dotar de infraestructura física y tecnológica a los productores para potenciar el desarrollo comercial y productivo local. Bajo este enfoque, se impulsó la consolidación de alianzas estratégicas entre productores y compradores, complementada con el financiamiento directo a pequeños productores para la adquisición de insumos y herramientas esenciales para el campo a través de la entrega de tarjetas de incentivo financiero redimibles en comercios aliados. Al evaluar el impacto de este instrumento, la Gobernación de Cundinamarca (2022, p. 46) reportó que los establecimientos afiliados a la Red de Progreso Agropecuario lograron ventas superiores a los $8 868 985 802 de pesos a diciembre de 2022, un resultado institucional que ha permitido consolidar los negocios rurales, expandir puntos de venta, identificar clientes potenciales e incrementar los ingresos de la población campesina del departamento.

Otro componente relevante de esta estrategia es la creación y consolidación de la Marca Cundinamarca, concebida como un mecanismo para fortalecer el posicionamiento y la comercialización de los productos del departamento. Esta iniciativa se materializó inicialmente mediante la tienda Kuna Mya, creada por la Gobernación como una vitrina para promocionar y comercializar productos agroalimentarios y artesanales de origen cundinamarqués (Gobernación de Cundinamarca, 2021b). De manera complementaria, la estrategia incorporó canales de comercio electrónico a través de la marca Cundinamarca, con el propósito de ampliar el acceso a nuevos mercados y fortalecer el reconocimiento de la oferta regional (Marca Cundinamarca, s. f.). A través de este modelo se promovió la comercialización directa de productos elaborados por productores y artesanos del departamento, favoreciendo una retribución económica más equitativa, el fortalecimiento de sus capacidades productivas y el posicionamiento de sus marcas[3].

Los resultados de la agencia no se han hecho esperar. En el segmento de mercados formales, gestionaron encadenamientos comerciales directos con grandes superficies y agroindustrias, y beneficiaron a asociaciones y productores individuales de trece municipios del departamento. En el segmento de mercados informales logró comercializar con Corabastos, plazas de mercado y mercados campesinos. En cooperación interinstitucional sobresale la gestión para la venta de los productos en Bogotá, a través del sistema Compras Públicas Locales de la Secretaría de Integración Social.

3 En sus inicios, Kuna Mya contó con tres puntos de venta en Bogotá —Zona T, Aeropuerto Internacional El Dorado y sede de la Gobernación de Cundinamarca—; posteriormente, la estrategia se concentró en la Plaza Verde de la Gobernación, consolidándose como un espacio de encuentro entre productores y consumidores. Desde allí se promueven circuitos cortos de comercialización, el consumo de productos naturales y transformados del departamento y la visibilización del trabajo de campesinos, emprendedores y transformadores cundinamarqueses (Correal, 2026).

Desde su creación, la Agencia de Comercialización e Innovación para el Desarrollo de Cundinamarca, transformada en 2024 en la Agencia de Comercialización y Competitividad para el Desarrollo Regional, ha orientado su gestión al fortalecimiento de la infraestructura comercial y agroindustrial del departamento. En este marco, ha promovido la construcción y adecuación de plazas de mercado, el mejoramiento de infraestructura agroindustrial y de plantas de beneficio animal, así como el fortalecimiento de organizaciones de productores y cadenas productivas. De igual manera, ha impulsado estrategias de comercialización, innovación y promoción de productos agroalimentarios y artesanales del departamento mediante la consolidación de la Marca Cundinamarca y la estrategia Kuna Mya, contribuyendo al fortalecimiento de los circuitos cortos de comercialización y a la competitividad regional.

Modelo de gestión económica local departamental

El objetivo principal del modelo de gestión económica es impulsar la comercialización y el abastecimiento a nivel departamental. Para ello, se propone la creación de la Agencia Pública de Comercialización e Innovación para el Desarrollo Agropecuario. Esta agencia se concibe como un modelo de gobernanza multinivel que actúa como intermediaria entre las diversas ofertas institucionales a nivel nacional y supranacional, los empresarios y la comunidad en general. La Agencia buscaría generar incentivos que fomenten la inversión privada y promover la competitividad de los departamentos. Lo anterior, mediante la creación de entidades similares en cada uno de ellos, aprovechando los atributos relacionados con la productividad y las oportunidades en los mercados agropecuarios a nivel territorial, regional, nacional e internacional.

El propósito principal del modelo de gestión es proponer, desde el enfoque institucional, la creación de una agencia tipo establecimiento público de naturaleza especial que va a atender, desde las competencias del nivel de gobierno departamental, el proceso de gestión integral de comercialización y abastecimiento

de alimentos. Esto implica gestionar la recolección de productos en su lugar de producción o cosecha, pasando por un proceso integral de poscosecha, hasta llegar a manos del consumidor final. Este proceso abarca desde la cadena de suministro minorista hasta la transformación industrial, agroindustrial y la exportación de productos agrícolas.

La creación de una agencia como establecimiento público de naturaleza especial, de acuerdo con la Ley 489 de 1998, corresponde a organismos encargados de desarrollar funciones administrativas y prestar servicios públicos bajo las reglas del derecho público (Congreso de la República de Colombia, 1998). Desde esta perspectiva institucional, la Agencia asumiría la gestión integral de la comercialización y el abastecimiento de alimentos, articulando los procesos de producción, poscosecha, transformación, distribución y acceso a mercados.

El modelo propuesto de agencia pública debería integrar un enfoque de gobernanza que permita la participación de productores, gobiernos locales y actores del sector privado en el diseño de estrategias de comercialización. Esto garantizaría una mayor efectividad en la implementación de políticas de desarrollo agropecuario, asegurando que las necesidades y potencialidades de los territorios sean consideradas de manera adecuada. La Agencia también debería enfocarse en mejorar la calidad de los productos, promoviendo la certificación y estándares internacionales, lo que abriría nuevas oportunidades de exportación y mejoraría la competitividad del sector.

Para maximizar el impacto de esta agencia, sería fundamental implementar estrategias de capacitación y transferencia de tecnología para los productores, promoviendo la adopción de prácticas más sostenibles y eficientes. La Agencia podría ofrecer acceso a financiamiento y créditos preferenciales para apoyar la tecnificación del sector, lo cual permitiría a los productores mejorar la productividad y reducir costos, aumentando así su rentabilidad. Estas medidas no solo fortalecerían el sector agropecuario, sino que también contribuirían a la reducción de la pobreza rural y al desarrollo económico de las regiones más vulnerables del país.

Otra función clave de la Agencia sería el establecimiento de alianzas público-privadas que faciliten el acceso a mercados más amplios y diversificados. La colaboración con empresas privadas permitiría la creación de redes de comercialización más efectivas, fomentando el desarrollo de cadenas de valor integradas que beneficien tanto a los pequeños productores como a las grandes industrias. Estas alianzas también podrían impulsar la infraestructura necesaria para mejorar la logística y el transporte, asegurando que los productos agropecuarios lleguen a los mercados de manera oportuna y en condiciones óptimas.

Esta estrategia de diseño institucional puede tener una línea importante en la promoción de mercados virtuales, aprovechando plataformas digitales para facilitar la conexión entre productores y compradores. Esto permitiría a los agricultores acceder a un mercado más amplio, reduciendo la dependencia de intermediarios y aumentando la transparencia en las transacciones. La implementación de una plataforma de comercio digital sería una herramienta poderosa para mejorar la eficiencia del mercado y fomentar la inclusión digital de los productores rurales.

La creación de una agencia pública de comercialización agropecuaria en Colombia representa una oportunidad estratégica para fortalecer la seguridad alimentaria, mejorar la competitividad del sector y fomentar el desarrollo rural sostenible. Este modelo debe integrar elementos de los casos internacionales y nacionales analizados, adaptándolos a la realidad colombiana y asegurando una implementación efectiva que beneficie a los pequeños productores, incremente la producción local y contribuya al bienestar económico del país.

El modelo de gestión económica local de la Agencia Pública de Comercialización e Innovación para el Desarrollo Agropecuario representa una innovación en la gestión pública departamental. Su objetivo de impulsar la comercialización y el abastecimiento a nivel departamental es esencial para el desarrollo económico y agropecuario. Los siguientes principios son fundamentales para guiar su misión y visión estratégica, así como para el desarrollo efectivo de este modelo de gestión económica.

1. *Enfoque territorial integrador*: la Agencia Pública de Comercialización e Innovación para el Desarrollo Agropecuario debe considerar la diversidad y las particularidades de las distintas regiones dentro del departamento. Esto implica comprender las vocaciones productivas de cada área y cómo se relacionan entre sí. Se trata de una visión que no solo busca el desarrollo económico en términos generales, sino que también valora la importancia de impulsar la producción local desde una perspectiva campesina, familiar y popular. Los departamentos en el país son territorios diversos en términos de geografía, clima, atributos biofísicos y capacidades productivas. Cada área dentro del departamento tiene sus propias características y ventajas competitivas. Por ejemplo, algunas zonas pueden ser propicias para la agricultura, mientras que otras pueden sobresalir en la ganadería o la producción de artesanías. Por esta razón, en el modelo el enfoque territorial integrador implica una profunda comprensión de las vocaciones productivas de cada área. ¿Qué productos o servicios pueden ser producidos de manera más eficiente y rentable en cada región? ¿Cómo pueden estas áreas complementarse entre sí para crear sinergias en el desarrollo económico?

Por ejemplo, una región podría ser ideal para el cultivo de frutas tropicales, mientras que otra podría ser experta en la cría de ganado. Al comprender estas vocaciones, la Agencia Pública de Comercialización e Innovación para el Desarrollo Agropecuario puede ayudar a los productores locales a enfocarse en lo que hacen mejor y encontrar mercados tanto dentro como fuera del departamento. Uno de los aspectos más destacados del enfoque territorial integrador es su atención a la producción local. Reconoce la importancia de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en la economía del departamento. En lugar de enfocarse exclusivamente en grandes explotaciones, este enfoque valora y promueve la producción a pequeña escala. Esto significa apoyar a los agricultores locales, brindarles acceso a recursos, tecnología y conocimientos, y crear mercados para sus productos. La producción local no solo

fortalece la economía rural, sino que también contribuye a la seguridad alimentaria y a la preservación de las tradiciones y culturas locales. El enfoque territorial integrador trata de impulsar la producción local y fomentar la cooperación entre las diferentes regiones del departamento. Esto puede incluir la creación de redes de productores, la colaboración en la comercialización y la búsqueda de oportunidades conjuntas de desarrollo.

Una región que se destaque en la producción de lácteos podría colaborar con otra que sea experta en la producción de granos para crear productos combinados de mayor valor. Esta cooperación puede llevar a una mayor diversificación y competitividad en el mercado. El enfoque territorial integrador es esencial para el desarrollo económico departamental. La Agencia Pública de Comercialización e Innovación para el Desarrollo Agropecuario, como agencia de gestión económica, tiene la responsabilidad de considerar la diversidad y las particularidades de cada región dentro de Cundinamarca. Al comprender las vocaciones productivas, promover la producción local y fomentar la cooperación regional, la entidad puede contribuir significativamente al crecimiento económico desde una perspectiva que valora la agricultura campesina, familiar y comunitaria. Este enfoque no solo beneficia a los productores, sino que también fortalece la identidad y la economía de todo el departamento.

2. *Fortalecimiento de circuitos cortos de comercialización e inclusión productiva*: la comercialización de alimentos es un componente esencial en la cadena de suministro alimentario, cuya eficiencia desempeña un papel crucial en la seguridad alimentaria, la estabilidad económica y el desarrollo sostenible. Actualmente, el diseño de redes y circuitos de proximidad se ha convertido en un tema de relevancia en la agenda económica y agrícola global, puesto que estas estructuras logísticas no solo facilitan el flujo directo de productos desde las economías agrarias hasta los consumidores finales, sino que transforman los territorios mediante la generación de empleo y el fortalecimiento endógeno de los sistemas alimentarios locales (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2014).

La comercialización de alimentos es una actividad compleja que involucra múltiples actores a lo largo de la cadena de suministro. Desde los agricultores y productores hasta los mayoristas, minoristas y consumidores finales, cada eslabón de esta cadena desempeña un papel crucial en la distribución de alimentos. Sin embargo, esta complejidad también puede dar lugar a ineficiencias, costos adicionales y pérdidas de alimentos. Por esta razón, las redes y circuitos de comercialización de alimentos buscan abordar estas complejidades y mejorar la eficiencia de la cadena de suministro. Al hacerlo pueden contribuir significativamente al desarrollo económico local y regional.

Las redes y circuitos para la comercialización de alimentos impulsan el desarrollo económico para la generación de empleo, ya que suelen requerir una mano de obra considerable. En efecto, desde la producción y cosecha hasta la distribución y venta al por menor, estas actividades generan empleo en diversas etapas. Esto es especialmente importante en áreas rurales donde la agricultura y la comercialización de alimentos a menudo son las principales fuentes de empleo. A su vez, fortalece las economías locales al promover la producción y comercialización de alimentos locales, ya que los agricultores y productores tienen la oportunidad de vender sus productos en sus propias comunidades, lo que a su vez puede aumentar los ingresos y la estabilidad económica en esas áreas.

Las redes y circuitos de comercialización bien organizados pueden ayudar a minimizar las pérdidas de alimentos al asegurar que los productos lleguen a los consumidores en condiciones óptimas. Esto es fundamental no solo desde una perspectiva económica, sino también desde una perspectiva ambiental y de seguridad alimentaria. Además, para los agricultores y productores, la participación en redes y circuitos de comercialización puede ofrecer oportunidades para diversificar sus ingresos. La venta de productos directamente a los consumidores o a través de canales de comercialización locales puede generar márgenes más altos y una mayor estabilidad económica.

Si bien las redes y circuitos de comercialización de alimentos ofrecen numerosos beneficios, también enfrentan desafíos significativos. Estos incluyen la necesidad de infraestructura adecuada, acceso a mercados, regulación y normativas, así como la competencia con cadenas de suministro globales. Además, es esencial garantizar que estas redes y circuitos sean inclusivos y beneficien a todos los actores de la cadena, desde los agricultores hasta los consumidores. Esto implica promover la equidad, la transparencia y la participación de pequeños agricultores y productores en estas redes.

3. *Ordenamiento de la producción económica agropecuaria*: este principio y la comercialización a través de la economía regional se han convertido en elementos cruciales para el desarrollo sostenible en el ámbito local y regional, y son la base del modelo de gestión económica local de la Agencia. Estas estrategias buscan mejorar la eficiencia de la producción y la distribución de alimentos, así como promover el crecimiento económico, la estabilidad y la equidad en las comunidades rurales. La producción agropecuaria es un pilar fundamental de la economía en muchas regiones del mundo, pero su eficiencia y sostenibilidad a menudo se ven comprometidas por la falta de planificación y ordenamiento. La agricultura y la ganadería pueden tener un impacto significativo en el uso del suelo, los recursos naturales y la biodiversidad, lo que hace esencial una planificación adecuada. El ordenamiento de la producción agropecuaria comienza con la zonificación y la identificación de vocaciones productivas.

Lo precedente implica evaluar las condiciones de suelo, clima y recursos hídricos en una región y determinar qué tipos de cultivos y actividades ganaderas son más adecuados para cada área. Esta planificación ayuda a evitar la sobreexplotación de recursos y reduce los riesgos ambientales. Además de la zonificación, el ordenamiento incluye la identificación de nodos económicos subregionales. Estos son puntos estratégicos donde se concentra la producción y la comercialización. Estos nodos pueden ser centros

de acopio, mercados regionales o áreas de procesamiento. Facilitan la logística y reducen los costos de transporte, lo que beneficia a los agricultores y productores al garantizar un acceso más eficiente a los mercados.

Una extensión del ordenamiento es la creación de parques agroindustriales e industriales en áreas de expansión urbana y corredores viales. Estos parques proporcionan la infraestructura necesaria para el procesamiento de alimentos y la manufactura, lo que agrega valor a los productos y crea empleos en la región. El ordenamiento de la producción agropecuaria y la comercialización a través de la economía regional tiene un impacto significativo en el desarrollo económico. Al impulsar la eficiencia y la sostenibilidad de la producción, se aumenta la productividad agrícola y ganadera. Esto, a su vez, genera mayores ingresos para los agricultores y productores locales, lo que mejora la calidad de vida en las comunidades rurales. La creación de nodos económicos subregionales y parques agroindustriales promueve la inversión y el desarrollo de la infraestructura local. Esto no solo crea empleo directo, sino que también estimula el crecimiento de industrias relacionadas, como el transporte y la logística para este modelo propuesto.



FIGURA 1. Principios del modelo de la Agencia Pública de Comercialización e Innovación para el Desarrollo Agropecuario

Fuente: elaboración propia.

4. *La innovación y tecnología*: estos elementos desempeñan un papel fundamental en el desarrollo de cualquier modelo de comercialización agropecuaria departamental exitoso. En el contexto de la Agencia Pública de Comercialización e Innovación para el Desarrollo Agropecuario, la integración de estas dos dimensiones se convierte en un pilar clave para lograr una gestión económica eficiente y sostenible. La innovación implica la implementación de nuevas prácticas, procesos y estrategias que aumenten la competitividad y la rentabilidad de la producción. Esto puede incluir la adopción de métodos agrícolas más eficientes, la diversificación de cultivos, la mejora de la cadena de suministro y la búsqueda de mercados alternativos. La innovación también puede estar relacionada con la gestión financiera, la planificación estratégica y la toma de decisiones. La tecnología ha avanzado a pasos agigantados en los últimos años, y en la agricultura no ha sido una excepción. La adopción de tecnologías digitales en la agricultura, conocida como Agricultura 4.0, ha revolucionado la forma en que se gestionan las explotaciones agrícolas. Sensores, drones, sistemas de información geográfica, aplicaciones móviles y análisis de datos son solo algunas de las herramientas que están transformando la agricultura. El modelo Agencia Pública de Comercialización e Innovación para el Desarrollo Agropecuario puede desempeñar un papel crucial al promover la adopción de estas tecnologías entre los agricultores y ganaderos del departamento. Esto no solo aumentaría la eficiencia de la producción, sino que también proporcionaría datos valiosos sobre los patrones de cultivo, la gestión del agua y otros aspectos clave de la agricultura.

La innovación también se extiende a la forma en que se comercializan los productos agropecuarios. Las plataformas de comercio electrónico y las aplicaciones móviles de compra y venta de alimentos se están volviendo cada vez más populares. Estas plataformas conectan directamente a los productores con los consumidores, eliminando intermediarios y reduciendo los

costos de comercialización. La estrategia de diseño institucional puede facilitar la creación y adopción de tales plataformas en los departamentos. Esto brindaría a los productores un acceso más directo a los mercados, y les permitiría una transparencia en los precios y una trazabilidad de los productos más significativas.

La adopción exitosa de tecnologías en el campo está condicionada de manera estricta por los procesos de gestión del conocimiento y la capacitación técnica. En este escenario, la Agencia Pública de Comercialización e Innovación para el Desarrollo Agropecuario está llamada a desempeñar un rol conductor mediante la estructuración de programas formales de extensión rural digital y formación en agrotecnología. Estas iniciativas permitirán a los productores apropiarse de las herramientas digitales para optimizar tanto sus prácticas agronómicas como su gobernanza comercial. Asimismo, dado que la frontera tecnológica evoluciona de forma constante, la entidad debe promover la investigación, el desarrollo y la innovación en el sector agropecuario, viabilizando la financiación de proyectos de base tecnológica orientados a la mejora genética de cultivos, el manejo integrado de plagas, la eficiencia hídrica en sistemas de riego y otros nodos críticos de la producción sostenible en el departamento.

5. *Infraestructura para la gestión económica departamental*: la infraestructura logística especializada desempeña un papel determinante en la gestión económica departamental. Se configura como el soporte material indispensable para dinamizar la comercialización, reducir las pérdidas postcosecha y asegurar el abastecimiento estratégico en el sector agropecuario. Bajo esta premisa, el modelo postula que la creación e implementación de la Agencia Pública de Comercialización e Innovación para el Desarrollo Agropecuario actúa como el eje motor para transformar la infraestructura física y tecnológica regional. La intervención de esta entidad podría consolidar nodos de acopio subregionales, modernizar los centros de transferencia de carga y articular redes de conectividad que integran eficazmente las zonas de producción rural con los mercados urbanos. Promueve así la competitividad, la

equidad distributiva y el desarrollo económico endógeno en el ámbito territorial.

De esta forma, la infraestructura es un componente esencial para la gestión económica efectiva en cualquier región. En el contexto agropecuario, la infraestructura adecuada puede marcar la diferencia en términos de eficiencia en la producción, acceso a mercados y distribución de alimentos. La falta de infraestructura puede obstaculizar el desarrollo económico y limitar las oportunidades para los productores y agricultores locales.

La creación de la Agencia Pública de Comercialización e Innovación para el Desarrollo Agropecuario representa un enfoque innovador para abordar las deficiencias en la infraestructura relacionada con la gestión económica departamental. Una de las áreas es el desarrollo de una red vial eficiente y conectividad multimodal. Esto incluye la mejora de carreteras, caminos rurales y vías de acceso a mercados. La conectividad multimodal implica la integración de diferentes modos de transporte, como carreteras, ferrocarriles y puertos, para garantizar que los productos agropecuarios lleguen de manera eficiente a los mercados locales y nacionales.

Este diseño institucional promueve la creación y mejora de equipamientos institucionales, como aeropuertos, puertos, centros de acopio y plantas de tratamiento animal. Estas instalaciones son fundamentales para el procesamiento y la distribución de productos agropecuarios. Además, la presencia de infraestructura adecuada puede atraer inversiones y fomentar la creación de empleo en la región. La mejora de la infraestructura reduce los costos de transporte y distribución, lo que se traduce en precios más competitivos para los productos agropecuarios. Esto a su vez aumenta la demanda y la rentabilidad para los agricultores locales. Además, la creación de empleo en la construcción y mantenimiento de infraestructura impulsa la economía local. La infraestructura adecuada también atrae a empresas y negocios relacionados con la cadena de suministro agropecuario, lo que contribuye aún más al desarrollo económico regional.

La viabilidad del modelo agroalimentario depende de la sostenibilidad del recurso hídrico, en el marco de la infraestructura

de los distritos de riego, ya que se propende por una agricultura tecnificada, constante y con capacidad de planificación. Por lo tanto, la articulación entre la Agencia Pública y las autoridades ambientales regionales tipo CAR debe darse bajo un enfoque de coordinación institucional y ordenamiento ambiental del territorio (Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca [CAR], 2020).

Ejecución del modelo de gestión económica departamental Agencia Pública de Comercialización e Innovación para el Desarrollo Agropecuario

La implementación del modelo de gestión se basa, en primer lugar, en aspectos organizativos y de planificación estratégica. Debe estar alineada con los planes de desarrollo departamentales, políticas públicas sectoriales e instrumentos prospectivos de modelos de ocupación territorial. A continuación, se exponen las dimensiones clave para llevar a cabo el modelo de gestión.

Dimensión 1. Planeación de la comercialización y abastecimiento agropecuario departamental. La identificación de vocaciones productivas y nodos de comercialización para el impulso de los principales productos de comercialización del departamento a través de instrumentos de ordenación territorial y productivo. De esta forma se debe tener claro en dónde se pueden establecer las principales estrategias de intervención en cada uno de los productos con mayores ventajas comparativas. Pueden ser parte del impulso a la inversión privada desde un enfoque territorial que no descuide las principales formas de producción local y las conserve desde una perspectiva campesina, familiar, popular y comunitaria. Las principales estrategias al respecto son:

- Identificación de vocaciones productivas y nodos de comercialización que puede partir de información base que tenga el departamento a través de instrumentos de ordenación territorial y productivo, preferiblemente a nivel espacial pero también indicativo. Estos datos se pueden basar en fuentes oficiales como las del Sistema de Información

para la Planificación Rural, los planes departamentales de ordenamiento territorial, los planes de ordenación y manejos de cuenca, y a nivel indicativo, con los Planes departamentales de extensión agropecuaria, instrumento estratégico cuatrienal.

- Caracterización de cadenas y circuitos de comercialización, en donde se ubiquen los principales bienes públicos, para así establecer cuáles son los circuitos económicos. Debe determinar el inventario y la ubicación de los equipamientos institucionales objeto de la comercialización por nodos o subregiones, estableciendo los principales centros de acopio, mercados mayoristas, abastos, plazas de mercado, puertos, aeropuertos, entre otros.
- Identificación y caracterización de los diferentes sistemas productivos, atendiendo a los distintos actores en la comercialización, desde los grandes, medianos y pequeños productores, hasta los intermediarios y las comercializadoras finales. Esto se hace a partir de información relacionada con las cámaras de comercio, los gremios y la caracterización de pequeños productores en el marco de las economías campesina, familiar, popular y comunitaria.
- Promover esquemas asociativos y el impulso hacia las aglomeraciones productivas y las economías de escala, a través de formas asociativas relacionadas con la ley orgánica de ordenamiento territorial (Ley 1454 de 2011), las áreas metropolitanas y otras más como la Región Metropolitana para el impulso del DEL.
- La planeación estratégica desempeña un papel central en el proceso. Debe incluir etapas de alistamiento, diagnóstico participativo y definición de planes concretos de comercialización y abastecimiento productivo. La participación de la comunidad local y los actores involucrados es esencial para garantizar que las estrategias sean relevantes y efectivas.
- Cofinanciamiento para el mercado interno de insumos, el cual se debe promover a partir del cofinanciamiento de recursos destinados al impulso del mercado interno en

la cadena de insumos. Esto contribuirá a la reactivación económica territorial y fortalecerá la capacidad de los productores para acceder a los recursos necesarios para su actividad.

Dimensión 2. Fomento y promoción de la asociatividad en el marco de la comercialización y abastecimiento. En esta dimensión se busca afianzar los distintos modelos de negocio desde la promoción de alianzas y el fomento de la asociatividad, a nivel de grandes empresas, cooperativas y pequeños productores y cultivadores, entre otros. Además, se debe incluir un segundo eslabón que corresponde a los intermediarios, quienes compran los productos agropecuarios directamente a los productores, los seleccionan, transforman, transportan, exportan, empacan y distribuyen de manera directa o indirecta a los consumidores. En el caso de una distribución indirecta, el tercer eslabón corresponde a los comercializadores, quienes distribuyen el producto y lo ponen a disposición del consumidor (el quinto y último eslabón); de esta forma, las estrategias son:

- Identificar los principales segmentos del mercado. Esto permite establecer lineamientos estratégicos sólidos desde las líneas de extensión en comercialización y abastecimiento. Comprender las necesidades y preferencias de los consumidores permite adaptar las estrategias de comercialización y abastecimiento.
- El fomento de la asociatividad implica la creación de cadenas productivas, cadenas de valor, clústeres y distritos industriales. Estos esquemas de cooperación involucran a municipios y regiones en alianza con la agencia. Se busca promover la colaboración entre diferentes actores en la cadena productiva para mejorar la eficiencia y la competitividad.
- La formalización ayuda a garantizar la transparencia y la coordinación efectiva en las complejidades productivas. Para lograrlo, se deben fortalecer las capacidades organizacionales y psicosociales de los actores involucrados. Esto

implica proporcionar capacitación y apoyo técnico para que las asociaciones funcionen de manera adecuada.

- El fomento de la asociatividad no debe dejar de lado a los pequeños productores, campesinos, mujeres y comunidades étnicas. Se reconoce la importancia de aprovechar los conocimientos y saberes locales para fortalecer la cooperación y las alianzas. Se deben incluir a estos grupos en los procesos de asociatividad para lograr un desarrollo equitativo y sostenible.
- Finalmente, la dimensión de fomento y promoción de la asociatividad en el marco de la comercialización y el abastecimiento tiene un lugar clave en el éxito del modelo de agencia. Esta dimensión aborda la colaboración entre diversos actores en la cadena de comercialización y busca fortalecer la competitividad de manera inclusiva. La identificación de segmentos de mercado, la cooperación institucional, la formalización y la promoción de alianzas contribuyen al desarrollo económico local y regional.

Dimensión 3. Transformación empresarial e internacionalización. La agencia debe establecer un modelo de negocios hacia la innovación y el desarrollo productivo que teja redes de proveedores a través de la internacionalización de los productos, pero también de alianzas interinstitucionales para abastecer mercados de compra pública en la contratación estatal. También debe impulsar proyectos de innovación productiva y alianzas con la academia, y priorizar mecanismos para la formalización, la bancarización y el acceso a medios productivos. Las siguientes son las estrategias para desarrollar esta dimensión:

- La Agencia Pública de Comercialización e Innovación para el Desarrollo Agropecuario busca impulsar la internacionalización de los productos locales, lo que implica identificar oportunidades en mercados extranjeros. Esto se logra a través de la creación de redes de proveedores y alianzas interinstitucionales que permitan abastecer mercados de compras públicas en la contratación estatal. La apertura

a mercados internacionales amplía las oportunidades de crecimiento para las empresas locales.

- La atracción de inversión es crucial para el crecimiento económico. La agencia busca fuentes de financiamiento a nivel supranacional, nacional y del sector privado para promover aglomeraciones productivas, empresas, asociaciones, empresarismos y emprendimientos. La inversión no solo impulsa la expansión de las empresas locales, sino que también genera empleo y desarrollo en la región.
- Para competir en los mercados locales y de exportación, es necesario contar con capacidades productivas y tecnológicas avanzadas. La estrategia es el fortalecimiento de estas capacidades, brindando información sobre normas y demandas de los mercados y facilitando el acceso a recursos y tecnología.
- La digitalización y el uso de tecnologías de información y comunicación son aspectos clave en la transformación empresarial. La agencia promueve estrategias de plataformas digitales, como el comercio electrónico (*e-commerce*) y el desarrollo de ecosistemas de empresas emergentes de base tecnológica (conocidas en el entorno global como *startups*) que impulsen la innovación en áreas como el mercadeo y la creación de marcas propias del departamento.
- Finalmente, la dimensión de transformación empresarial e internacionalización en el modelo de agencia especializada es esencial para el desarrollo económico departamental. Al impulsar la internacionalización, la innovación y la inversión, se crea un entorno propicio para el crecimiento de las empresas locales y su capacidad para competir en los mercados globales. Esto contribuye a la generación de empleo, la diversificación económica y el fortalecimiento de la competitividad regional y nacional.

Dimensión 4. Inversiones y gobernanza multinivel. En esta dimensión el éxito de los procesos de comercialización y promoción de mercados se da a través de la creación de condiciones para la

logística, infraestructura física y tecnológica, que se debe apoyar a través de la gobernanza multinivel, de modo que se articulen las distintas políticas públicas a nivel nacional, departamental, local, con gremios, asociaciones locales, campesinas y comunitarias. Las estrategias son:

- Llevar a cabo inversiones estratégicas en infraestructuras y bienes públicos para fortalecer el sector de comercialización y abastecimiento agropecuario. Estas inversiones se concentran en nodos subregionales del departamento e incluyen la mejora de centros de acopio, plazas de mercado, infraestructuras de riego y la supervisión regulatoria sobre el abastecimiento y almacenamiento del agua. También se busca aumentar la inversión en redes terciarias y secundarias de transporte.
- Desarrollar la normativa y regulación en el comercio de productos agropecuarios. El modelo promueve la colaboración y la revisión de sistemas de comercialización en busca de buenas prácticas. Se presta especial atención al transporte, el control de la humedad relativa y el almacenamiento temporal. Estos aspectos son fundamentales para garantizar la calidad y la seguridad de los productos durante su comercialización y abastecimiento.
- Identificar y organizar unidades productivas dispersas en el territorio. La entidad busca determinar un canal acopiador que integre y coordine a los actores del sector agropecuario, incluyendo canales mayoristas, minoristas y mercados campesinos. Esta medida facilita la eficiencia en la comercialización y el abastecimiento.
- Coordinar sistemas de comercialización para establecer reglas claras, dimensiones físicas adecuadas y la articulación efectiva entre todos los actores de la cadena. El diseño institucional de la agencia impulsa la cooperación y las relaciones entre productores, centros de acopio, comercializadores, grandes superficies y otros actores relevantes. Esta coordinación promueve la eficiencia y la competitividad en el sector agropecuario.

Conclusiones

Los modelos de gestión económica para la producción, la comercialización y el abastecimiento de productos, tanto en México (con la estrategia Segalmex) como en Colombia (con la Agencia de Comercialización e Innovación del Desarrollo de Cundinamarca a nivel subnacional), pueden implementarse a través de mecanismos de intervención estatal mediante organismos descentralizados, con la capacidad de corregir las imperfecciones del mercado y reducir los costos de transacción asociados a la participación de múltiples actores en la cadena de valor de los sectores productivos. De esta manera, se logra una redistribución más equitativa de los beneficios en favor de los productores.

El modelo de Agencia Pública de Comercialización e Innovación para el Desarrollo Agropecuario propone crear una agencia de naturaleza especializada para gestionar integralmente la comercialización y abastecimiento de alimentos a nivel departamental. Esto implica un enfoque institucional que abarca desde la producción hasta la exportación de productos agrícolas, a la vez que contempla la planificación estratégica para implementar el modelo de manera efectiva. Así, el impulso del DEL depende de identificar las vocaciones productivas y de promover tanto los nodos de comercialización como los esquemas asociativos, en los que participen desde grandes empresas hasta pequeños productores, en un esquema que contemple la formalización y la capacitación de sus actores.

La oferta institucional vinculada a un modelo de gestión económica de intervención regional puede resultar eficaz en la mejora de la competitividad a nivel regional. Esto incluye el fomento de nuevos mercados, la expansión de canales de comercialización, la consolidación de marcas y productos locales, así como la promoción de buenas prácticas en la producción y en la gestión empresarial.

El modelo de gestión económica es exitoso en la medida en que pueda contar con equipamientos institucionales, infraestructuras viales, centros de acopio, plantas tecnificadas de procesamiento animal y dinámicas continuas de extensión productiva. El modelo

busca la innovación y el desarrollo productivo a través de la internacionalización de productos y alianzas interinstitucionales, que serán atractivos en la medida en que sean visibles las mejoras de capacidades tecnológicas que fortalezcan la competencia en mercados locales y globales.

Se enfoca en inversiones estratégicas en infraestructura y bienes públicos, así como en la regulación y coordinación efectiva de sistemas de comercialización. La colaboración entre distintos niveles de gobierno y actores del sector favorece el desarrollo sostenible. Por su parte, las redes y circuitos para la comercialización de alimentos desempeñan un papel vital en el desarrollo económico sostenible. Al abordar la complejidad de la cadena de suministro de alimentos y alinear los intereses de los diferentes actores, estas redes pueden generar empleo, fortalecer las economías locales, reducir el desperdicio de alimentos y diversificar los ingresos de los productores. Sin embargo, hay que abordar los desafíos y garantizar que estas redes sean inclusivas y equitativas para lograr un desarrollo económico que beneficie a todos los involucrados en la producción y comercialización de alimentos.

El ordenamiento de la producción económica agropecuaria y la comercialización a través de la economía regional soportan fuertemente el desarrollo económico sostenible. Estas estrategias garantizan el uso eficiente de los recursos naturales, fomentan la diversificación de la economía y mejoran la calidad de vida en las comunidades rurales. Para lograr un desarrollo equitativo y sostenible, es necesario dar continuidad a estas prácticas y garantizar su implementación en las regiones agrícolas y ganaderas. De esta manera, el ordenamiento beneficia a los agricultores y productores, y contribuye al bienestar general de la sociedad y al cuidado del medio ambiente.

La innovación y la tecnología fundamentan la gestión económica departamental, especialmente en el ámbito de la comercialización agropecuaria. La Agencia Pública de Comercialización e Innovación para el Desarrollo Agropecuario tiene la oportunidad de liderar la adopción y promoción de estas tecnologías. Al hacerlo, no solo mejoraría la eficiencia y la competitividad de los productores locales,

sino que también contribuiría a la transformación de la agricultura y a la comercialización en beneficio de todos los actores involucrados. La innovación y la tecnología trascienden su rol de herramientas al comportarse como motores de desarrollo capaces de impulsar el éxito de la comercialización agropecuaria y, en última instancia, mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

La infraestructura desempeña un papel crucial en la gestión económica departamental, especialmente en el sector agropecuario. La creación de una entidad tan especializada y su enfoque en el desarrollo de infraestructura para la comercialización y el abastecimiento agropecuario representa un modelo innovador que puede transformar la economía regional. La inversión en infraestructura desde la agencia mejora la eficiencia, la competitividad y la sostenibilidad del sector agropecuario, y contribuye al desarrollo económico y social en el ámbito departamental. Es esencial continuar promoviendo estas prácticas y garantizar su implementación adecuada para lograr un desarrollo económico sostenible en las regiones agrícolas y ganaderas.

La creación e impulso en la innovación y la creación de mercados de comercio electrónico promovidos directamente por un ente subnacional es un excelente ejemplo de un modelo de gestión económica desde los departamentos, en el marco de la innovación, la integración horizontal, la articulación de mercados y las economías de escala. En conjunto, el modelo busca promover un enfoque integral en la gestión económica departamental, fomentando la colaboración, la planificación estratégica y la internacionalización para fortalecer la economía local, generar empleo y mejorar la calidad de vida de la comunidad. La participación de la comunidad y la coordinación entre los diferentes actores son elementos cruciales para el éxito de estas estrategias.

Hay que priorizar con instrumentos prospectivos los segmentos de producción y comercialización en el territorio, las vocaciones productivas y los nodos funcionales en el marco de la jerarquización urbano-regional, para determinar dónde se deben priorizar las inversiones en infraestructura, como vías departamentales articuladas con vías terciarias para el relevo

de la producción económica, centros de acopios regionales, para reducir tiempos y costos de transacción, con el apoyo de las agencias de comercialización.

Se debe establecer claramente a nivel supra departamental, departamental y regional las zonas de interés para las aglomeraciones productivas en el marco de las cadenas productivas, cadenas de valor, clústeres y distritos industriales, ajustando el Plan de Ordenamiento Departamental, articulado con los Planes de Ordenamiento Territorial municipales y los Planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas desde lo Biorregional.

El modelo de gestión económica liderado por la Agencia Pública de Comercialización e Innovación para el Desarrollo Agropecuario debe diversificar y ampliar de manera estratégica sus líneas de intervención hacia las alternativas del biocomercio. Esta transición se sustenta, en primer lugar, en la predominante vocación forestal del país bajo criterios de sustentabilidad, configurándose como una alternativa productiva viable para las áreas de manejo especial y el aprovechamiento de un potencial de 24 millones de hectáreas con aptitud de explotación comercial forestal.

Esta estrategia resulta crítica para dinamizar la ruralidad en municipios con baja capacidad fiscal y fuertes restricciones en el uso del suelo que impiden el desarrollo de actividades agropecuarias tradicionales. Para la viabilidad de este modelo, la planeación departamental debe incorporar de forma rigurosa la realidad ecosistémica del territorio, el cual cuenta con 332 áreas protegidas regionales y 123 áreas protegidas nacionales —incluidos 61 parques nacionales naturales—; de estas áreas, únicamente 17 zonas permiten el desarrollo de actividades de turismo de naturaleza. En consecuencia, se recomienda formular acuerdos de conservación comunitaria como instrumentos institucionales que permitan habilitar la vocación productiva de estas zonas mediante el ecoturismo, el turismo de naturaleza tecnificado y la producción agroecológica, garantizando la cohesión social y la preservación ambiental del territorio. Los productores rurales son más que empresarios en el territorio, se les debe reconocer como sujetos culturales diferenciados (Quesada *et al.*, 2015), con

sus dinámicas de organización comunitaria étnica y popular, además de prestar atención a las dinámicas de formalización de la tenencia de la tierra.

Dado lo anterior, es necesario reconocer a los actores en la nueva ruralidad, como se planteó en Ramírez Parra (2017), que surgen desde procesos suburbanos de desarrollo restringido, donde se combinan infraestructura, servicios públicos y dotaciones para usos industriales, comerciales o de vivienda campestre. Estos actores emergen como parte del modelo y deben proyectarse como parte de la integración del modelo de gestión económica.

Referencias

ACCIÓ. (2026). Agencia para la Competitividad de la Empresa. Generalitat de Cataluña. https://www.accio.gencat.cat/es/accio/agencia/coneix-accio/

ACCIÓ. (2026b). Agencia para la Competitividad de la Empresa. Red de Oficinas Exteriores de Comercio e Inversiones. Generalitat de Cataluña. https://www.accio.gencat.cat/es/serveis/oficines-exteriors/

Asamblea Departamental de Cundinamarca. (2021). Ordenanza 094 de 2021. Por la cual se crea la Agencia de Comercialización e Innovación para el Desarrollo de Cundinamarca (ACIDC). Gobernación de Cundinamarca.

Asamblea Departamental de Cundinamarca. (2024). Ordenanza 413 de 2024. Por medio de la cual se transforma la Agencia de Comercialización e Innovación para el Desarrollo de Cundinamarca (ACIDC) en la Agencia de Comercialización y Competitividad para el Desarrollo Regional (ACODER). Gobernación de Cundinamarca.

Ávila-Sánchez, H. (2021). Políticas agroalimentarias y dinámicas territoriales: El impacto de los precios de garantía en los productores de pequeña escala en México. *Revista de Geografía Agrícola*, (66), 195-218. https://doi.org/10.5154/r.rga.2021.66.01

Banco Santander. (2022, abril 21). ¿Qué es una *startup*? https://www.santander.com/es/stories/que-es-una-startup

Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2014). Agricultura familiar y circuitos cortos: Nuevos esquemas de producción, comercialización y nutrición. Naciones Unidas. https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/2b9b9362-9029-4e3b-9140-ed105eb9e178/content

Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca [CAR]. (2020). Distritos de riego CAR: Equilibrio entre productividad y ambiente. *Carta Ambiental*, (118), 1-7.

Correal, D. (2026, marzo 2). *KunaMya llega a la sede de la Gobernación en Bogotá*. El Dorado Radio 99.5 FM. https://eldoradoradio.cundinamarca.gov.co/noticias/kunamya-llega-a-la-sede-de-la-gobernacion-en-bogota/

Cruz Cárdenas, L. (2021). *Intermediarios y volatilidad de precios, problemas de nunca acabar del agro colombiano*. UdeA Noticias, Universidad de Antioquia. https://www.udea.edu.co/wps/portal/udea/web/inicio/udea-noticias/udea-noticia/!ut/p/z0/fYy9DsIwEINfhaUjulBKGLFiQEIMDAi1t6AjidqDNte-fgHh8WhgQC4tlf7INCBmgpwCXFFg8VUPOUZ9X6008SxO1VzRRKt-WHZLGMt_PjSCE08H9heOBr22IKaMQH9WyQNdIFqu7WUaS0_02l1O7jR514CWyY-ki9156tjKov7sWws2QHWnQyNVJJfWGC50b5C90j2kQ!/

Delgado, M., Perfetti, J., Junguito, R., y Naranjo L, J. (2019, septiembre). Uso potencial y efectivo de la tierra agrícola en Colombia: Resultados del censo nacional agropecuario. Fedesarrollo. https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/4079/Repor_Septiembre_2019_Delgado_05_05_2022.pdf?sequence=4&isAllowed=y

Diario Oficial de la Federación [DOF]. (2019, enero 18). Decreto por el que se crea el organismo Seguridad Alimentaria Mexicana. Secretaría de Gobernación de México. http://www.cedrssa.gob.mx/files/b/9/99SEGALMEX.pdf

Fedesarrollo. (1976, agosto). El Idema y la política de comercialización de productos agrícolas en Colombia. *Coyuntura Económica*, 121-146.

Gobernación de Cundinamarca. (2021a). Agencia de Comercialización e Innovación para el Desarrollo de Cundinamarca – ACIDC. Informe de Gestión 2021. https://agencia-de-comercializacion-e-innovacion-para-el-desarrollo.micolombiadigital.gov.co/sites/agencia-de-comercializacion-e-innovacion-para-el-desarrollo/content/files/000022/1067_informe-de-gestion-acidc-2021.pdf

Gobernación de Cundinamarca. (2021b). *Informe de reactivación económica*. Gobernación de Cundinamarca. cundinamarca.gov.co/wcm/connect/96eef516-d220-4f32-8fd4-10c64c3b2f69/Informe Reactivación Económica PDF 3.pdf?MOD=AJPERES

Gobernación de Cundinamarca. (2022). Informe de Gestión 2022 "Cundinamarca, ¡Región que Progresa!" 2020 – 2024. Agencia de Comercialización e Innovación para el Desarrollo de Cundinamarca. https://agencia-de-comercializacion-e-innovacion-para-el-desarrollo.micolombiadigital.gov.co/sites/agencia-de-comercializacion-e-innovacion-para-el-desarrollo/content/files/000134/6692_informe-de-gestion-2022-acidc.pdf

Instituto Geográfico Agustín Codazzi y Unidad de Planificación Rural Agropecuaria. (2018). Mapa nacional de vocación de uso de las tierras: Metodología y zonificación a escala 1:100.000. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. http://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/4079/Repor_Septiembre_2019_Delgado_05_05_2022.pdf?sequence=4

Ley 1454 de 2011. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Diario Oficial n.° 48.115. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1454_2011.html

Ley 489 (1998, diciembre 29). Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Congreso de la República [Colombia]. Diario Oficial n.° 43.464 de 30 de diciembre de 1998. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=186

Marca Cundinamarca. (s. f.). *Kuna Mya*. https://marcacundinamarca.com/kuna-mya/

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO]. (2020). El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo: Transformación de los sistemas alimentarios para que promuevan dietas saludables y asequibles. FAO. https://doi.org/10.4060/ca9692es

Pachón, F. A. (2011). *Desarrollo rural: Superando el desarrollo agrícola*. Universidad Nacional de Colombia.

Perfetti, J. L. (2013). Vinculación de los pequeños productores al desarrollo de la agricultura. En J. J. Perfetti (Ed.), *Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia*. Fedesarrollo.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2011). Colombia rural: Razones para la esperanza (Informe Nacional de Desarrollo Humano). PNUD. https://www.undp.org/es/colombia/publications/informe-nacional-de-desarrollo-humano-2011-colombia-rural-razones-para-la-esperanza

Quesada, C., Olaya, C., Sánchez, L., y Labrador, J. (2015). Consulta previa a comunidades campesinas como sujetos culturales diferenciados. En G. Mesa-Cuadros (Ed.), *Derechos ambientales en disputa: Algunos estudios sobre conflictividad ambiental* (pp. 211-241). Universidad Nacional de Colombia.

Ramírez Parra, K. L. (2017). *Unidad didáctica 3. Tendencias actuales del desarrollo rural*. Escuela Superior de Administración Pública.

Rodríguez, M. (2010). *La función de los mercados mayoristas en los centros urbanos de Colombia*. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/44f23ccb-6052-4569-967c-62ce238eab20/content

Rojas-Pinilla, H. (2007). Reflexiones sobre los enfoques y modelos de desarrollo rural a partir de los años cincuenta en Colombia. En O. Castillo (Ed.), *El desarrollo: ¿Progreso o ilusión?* (pp. 91-118). Pontificia Universidad Javeriana.

Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural. (2020). Programa institucional 2020-2024 de seguridad alimentaria mexicana. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/622670/Programa_Institucional_2020-2024_de_Seguridad_Alimentaria_Mexicana_SEGALMEX_2.pdf

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria. (2026a). Sistema de planificación rural. https://sipra.upra.gov.co/nacional

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria. (2026b). Resultados EVA: Actividad agropecuaria nacional 2024-2025. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. https://upra.gov.co/sites/default/files/2026-05/Resultados%20EVA%20Actividad%20agropecuaria%20Nacional%202024-2025.pdf

Modelo de integración intermunicipal para un turismo sostenible y competitivo

Eimer Alexis Barajas Román
Rafael Armando Mejía Meneses

Introducción

La humanidad sufrió un fuerte golpe emocional, pues a causa del covid-19 muchos vieron partir a sus seres amados, vecinos y compañeros de trabajo. La vida se esfumó en unos pocos meses. Esa situación ha hecho cambiar la percepción de la sociedad sobre la importancia de disfrutar cada segundo de vida, lo cual implica también valorar el tiempo de descanso. El turismo ha sido una de las actividades con mayor reactivación en el periodo postpandemia, y representa una oportunidad para dinamizar localidades o promover la reactivación de pequeños municipios de Colombia. Esto a partir de la identificación de oportunidades en un mercado de consumo ávido de recrear espacios para el ocio y las vacaciones.

Este capítulo, en un primer momento, ofrece al lector la posibilidad de conocer la importancia del turismo en la sociedad actual y el comportamiento del sector a nivel mundial. En un segundo momento se presentan experiencias internacionales exitosas de turismo en pequeñas localidades del Japón, Brasil y también casos nacionales que se vienen desarrollando, particularmente en el Eje Cafetero y en la Provincia de Guanentá en Santander. Finalmente, el lector podrá encontrar una propuesta de política pública para el fomento del sector, idea presentada, a partir del esbozo de un modelo de turismo que se ha denominado GESITURS.

El modelo GESITURS invita a la planificación e integración territorial entre más de una entidad territorial. Convida al trabajo colectivo entre los actores estratégicos locales y especialmente invita a construir con un enfoque de sostenibilidad ambiental y competitividad territorial. Esta propuesta señala también cuál podría ser la estructura a desarrollar para su implementación, tomando en cuenta que esta debe adaptarse a las realidades territoriales de cada localidad.

Se desea que este material pueda ser leído, estudiado, analizado y debatido por un amplio público: estudiantes, profesionales, funcionarios y líderes de la actividad política y gremial, a fin de dialogar sobre las posibilidades reales que tiene la propuesta GESITURS en sus municipios y así lograr, desde el trabajo mancomunado, ofrecer los cambios que los habitantes demandan para la mejora de la calidad de vida de sus familias. Este modelo de gestión económica se centra en el turismo sostenible y competitivo como un aporte clave y una herramienta guía para los futuros gobernadores y alcaldes de Colombia.

Importancia económica del turismo y la necesidad de llevarlo a un modelo sostenible

El sector turístico ha mostrado, según la Organización Mundial del Turismo (2015) un crecimiento constante desde mediados de la década de 1950 y se proyecta que alcanzará la cifra de 1800 millones de turistas internacionales para 2030. En 2019 el sector aportó el 10,63 % del PIB global, lo que evidencia su importancia en la economía mundial, pero también fue duramente golpeado por la pandemia. Sin embargo, de representar solo un 4,78 % en 2020, para 2023 su participación alcanzó un 9,9 %, es decir, ya superó los guarismos prepandémicos, lo que da cuenta de una gran recuperación del sector (Banco Mundial, 2023; Statista, 2024). Además, se estima que los destinos de países emergentes crecerán a un ritmo aproximado del 4 %, lo cual evidencia que la participación de estas naciones en el mercado mundial ha aumentado. En efecto, pasó del 30 % en 1980 al 45 % en 2014 y se proyecta que alcanzará el 57 % hacia 2030. En 2019 Colombia tuvo un récord de

visitantes no residentes con 4 515 932 de turistas. En 2022 esta cifra llegó a los 4 606 915, superando todas las expectativas oficiales y para 2023 más de 5 860 000 personas visitaron el país (Redacción Portafolio, 2023; Ministerio de Comercio, Industria y Turismo [Mincomercio], 2024).

El turismo interno también viene en recuperación en Colombia y se evidencia en el gasto realizado en dicho sector de 14,8 billones, suma superior en un 42,3 % frente al 2021. En 2022 representó un crecimiento del 8,6 % en el ingreso de divisas con un valor de US$ 7368 millones. El hospedaje, el consumo de bienes, y el suministro de alimentos y bebidas representan la mayor participación de ese gasto. Dicho sector hizo un gran aporte al país, al generar empleo para 709 263 personas, lo cual representa el 3,2 % de la ocupación nacional (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2020; 2023). En la actualidad representa el 58 % de las exportaciones colombianas del sector servicios, siendo, además, la actividad que más divisas genera, superada solo por las exportaciones de petróleo y hullas térmicas (Investigaciones Tried, 2023).

El turismo nace en esencia de la actividad de movilidad o desplazamiento de las personas a un lugar o entorno diferente de su domicilio permanente, por motivos personales, de ocio, trabajo, motivaciones profesionales o por negocios (Organización Mundial del Turismo, 2023). La movilidad convierte a estas personas en viajeros que generan gastos en su transporte, hospedaje y alimentación. Esto puede acarrear de igual modo gastos en vestimenta o implementos necesarios para el viaje. En términos de activación económica ocasiona una reacción en cadena con afectaciones positivas sobre otros sectores económicos. El turismo es un espacio vinculado entre otros aspectos con el patrimonio cultural y ambiental, e involucra infraestructura, tecnologías, comunicación, flujos migratorios y recursos naturales (Fuentes, 2016).

Actualmente la actividad turística se ha convertido en una práctica consiente y extendida de conocer el mundo y las diversas expresiones de la sociedad. Por ello, se ha diversificado, dando paso a muchas clases o tipos de turismo que pueden ser llevados a cabo

con distintos campos, actividades y focos. Se cuentan entre ellos el turismo marítimo, el costero y de aguas interiores, o igualmente el turismo de aventura, el turismo de montaña o el turismo deportivo. También están el turismo histórico, turismo de patrimonio o turismo cultural, o así mismo, el turismo gastronómico, turismo de bienestar y turismo médico. A estos se suman el turismo de negocio, el turismo rural, urbano y metropolitano. A nivel normativo nacional existen tipificaciones que agregan nuevos campos de actividad turística como: etnoturismo, agroturismo, turismo de naturaleza, ecoturismo, turismo social acuaturismo, turismo comunitario rural, turismo por la memoria (Ley 300 de 1996; Ley 1558 de 2012; Ley 2068 de 2020).

Colombia es un país con muchas ventajas comparativas en materia de riquezas naturales y patrimonios inmateriales pero, de acuerdo con los planteamientos de Michael Porter, debe convertir esas oportunidades en ventajas competitivas, más aún, en un sector creciente y con diversos destinos a nivel mundial. (Barajas, 2018; Jiménez y Aquino, 2012). Para estudiosos como Crouch y Richie la competitividad implica una evaluación de las ventajas comparativas vinculada a las potencialidades locales en materia de lo humano, de infraestructura física, del paisaje natural, de atractivos turísticos, de patrimonio, de la cultura y de historia (Flores, 2008). El crecimiento e importancia de la actividad turística debe, como cualquier actividad económica, procurar ser competitiva, diferenciada, con valor agregado, orientarse al mercado y, actualmente, ser sostenible ambientalmente.

Aunque se busca que dicha actividad sea competitiva, dado que también puede ocasionar efectos negativos, por afectaciones a la naturaleza y a la cotidianidad de los habitantes locales, requiere ser regulada e intervenida por el Estado, por los agentes que la impulsan y los habitantes que experimentan sus efectos. De acuerdo con ello, se hace necesario pensar en un turismo competitivo, pero gestionado desde las gentes, desde su idiosincrasia, hasta los mismos elementos socioculturales de las comunidades donde se van a promover estas actividades (Nava *et al.*, 2014). También debe hacerse desde un enfoque de conservación de los recursos y paisajes naturales (Mazaro y Varzin, 2006). Diéguez, *et al.* (2011) afirman

que, entre los estudiosos del tema del turismo, hay cada vez más unidad de criterio en torno a la importancia de la sostenibilidad ambiental. La Organización Mundial del Turismo propone una alternativa que compagine los beneficios económicos que puede traer el turismo con la conservación del medio ambiente. A través del turismo sostenible considera que se pueden proteger los valores naturales y culturales de las comunidades. Lo define como:

> Aquel que satisface las necesidades de los turistas actuales y de las regiones de destino, al mismo tiempo que protege y garantiza la actividad de cara al futuro. Se concibe como una forma de gestión de todos los recursos de forma que las necesidades económicas, sociales y estéticas puedan ser satisfechas al mismo tiempo que se conservan la integridad cultural, los procesos ecológicos esenciales, la diversidad biológica y los sistemas que soportan la vida. (Organización Mundial de Turismo, 1993, p. 18)

Bajo dicha perspectiva, el turismo sostenible se constituye en un modelo que reconoce y valora las necesidades ambientales, pero también las de los propios habitantes donde se desarrolla, asimilando y siendo respetuoso de su dimensión cultural. De acuerdo con ello, "es un modelo económico basado en los recursos naturales y culturales, y que con base en estos se debe planificar toda la actividad turística bajo la óptica de los habitantes, administración pública, empresarios y turistas" (Cardoso, 2006, p. 9). Según sus impulsores ha de estructurarse desde las esferas económica, ambiental y sociocultural sin dejar de lado ninguna de ellas y complementándolas entre sí.

Como se ha podido evidenciar a lo largo de este apartado, el sector turístico es un campo con muchas potencialidades para la ampliación de la vida económica. Ha conllevado en los últimos años una tendencia al crecimiento y recuperación a nivel mundial y nacional, lo cual es una muestra de las grandes oportunidades que abre para la ampliación o la creación de actividades económicas. Su amplia diversificación en diferentes tipos de actividad o campos de turismo pone también de presente las enormes potencialidades

que tiene para crecer si se reconocen y aprovechan las condiciones propias de cada territorio. No obstante, para que un país o localidad se puedan beneficiar de esa diversificación, deben buscar que sus ofertas sean competitivas y sostenibles ambientalmente.

En este orden de ideas, se considera necesario contar con modelos de gestión turística que, en el corto, medio y largo plazo permitan conseguir dicho propósito. El modelo debe llevar implícitos aspectos como el diagnóstico, la organización, la planificación y el diseño de estrategias (Naranjo *et al.*, 2019; Huergo, 2003). Un modelo de gestión debe ayudar a las administraciones públicas a mejorar la capacidad de gestión del DEL para incrementar la calidad de vida de su entorno. Ha de soportarse en la creación de condiciones y oportunidades para la promoción y fomento del turismo. Debe buscar mejoras en la gestión e introducir los componentes de competencia y transparencia a través de la rendición de cuentas (García, 2007).

Experiencias internacionales y nacionales sobre turismo en pequeñas localidades[1]

El modelo de integración intermunicipal para un turismo sostenible y competitivo toma como referencia diversas experiencias nacionales e internacionales. Describir experiencias internacionales hace parte de conocer lecciones aprendidas en otros territorios. A partir de ellas es relevante descubrir que los desequilibrios socioeconómicos territoriales no son exclusivos de naciones subdesarrolladas, sino que estos problemas se han encontrado también en países de Asia como Japón o Europa. En Japón, por ejemplo, el impulso hacia la industrialización conllevó la atracción exógena de recursos financieros, humanos y de capital a determinados territorios. Ello generó un desplazamiento

1 Esta sección se detalla en el segundo libro producto de esta investigación, titulado *Experiencias locales de gestión económica territorial. Casos colombianos e internacionales*.

de la población rural a la urbana, causando un decaimiento del bienestar económico y social de pequeñas localidades.

La respuesta fue potencializar desde un enfoque endógeno el aprovechamiento de los recursos financieros, de equipamiento y humanos existentes en los pueblos para salir adelante (Agencia de Cooperación Internacional del Japón [JICA], 2020, 2021). Se relaciona a continuación el caso del sector turístico en la municipalidad de Yufuin, localidad que desde 1959 tiene reconocimiento nacional como balneario de aguas termales y medicinales. Está ubicado en Japón, en la prefectura Oita-Kiushu. Esta localidad sufrió un devastador sismo en 1975. El terremoto impactó negativamente la percepción e imagen de este lugar como destino seguro para visitar, lo cual llevó a sus dirigencias y habitantes formularse la pregunta: ¿Cómo aprovechar las potencialidades del territorio para reactivar la economía local, cuando además existe comparativamente otra localidad con las mismas características, pero con reconocimiento nacional en el sector y entre los clientes?

Fue a través del diálogo entre los actores locales que se definió un acuerdo y la visión de revitalización económica local a partir del turismo. Para esto, la administración local reguló con políticas públicas el aprovechamiento y conservación del patrimonio paisajístico y promocionó acciones procurando un entorno atractivo para los visitantes nacionales y extranjeros. Se aprecia así la voluntad y compromiso de la administración pública, creando condiciones a partir de lo que las localidades poseen e incluyendo apoyo a las estrategias de fomento empresarial.

Yufuin no tenía una ventaja absoluta en la tenencia de aguas termales, a tal punto que otra localidad cercana, con la misma riqueza natural, era un destino preferido, reconocido y visitado por turistas nacionales —muy concurrido en especial por hombres—, quienes encontraban allí grandes infraestructuras, vida nocturna y fiestas. Fue a partir del estudio de la competencia que los empresarios de la localidad de Yufuin apostaron por aprovechar sus potencialidades de aguas termales, pero ofreciendo servicios diferenciadores. Se repensaron e innovaron. El resultado fue

diseñar un modelo de negocio para turistas mujeres en un sitio para el descanso, la relajación, tranquilidad y paz. Como valor agregado, crearon rutas de paseo en carruaje para disfrutar al aire libre y maravillar al visitante con las bellezas de sus paisajes. Se incluyó un ambiente y espacio cultural, fomentando festivales de música, de cine y de gastronomía que atrajeron a visitantes de todo Japón. Gracias al cambio de enfoque, hoy Yufuin es un destino turístico que recibe aproximadamente cuatro millones de turistas al año.

Otro caso interesante de experiencias internacionales sobre la aplicación de modelos de gestión turística es el de Foz do Iguaçu en Brasil, catalogado como destino turístico consolidado y de gran importancia en dicho país. Foz do Iguaçu es un municipio ubicado en la región sur de Brasil en la frontera con Paraguay y Argentina en el Estado de Paraná, y cuyo atractivo turístico más fuerte son las Cataratas de Iguaçu. Es el tercer destino turístico brasileño que más extranjeros recibe, después de Río de Janeiro y Florianópolis. En 2013 recibieron alrededor de 841 mil visitantes según registros del aeropuerto internacional de Foz do Iguaçu y otros 458 mil visitantes por la autovía internacional. De ellos "el 30 % eran mayormente extranjeros provenientes de Argentina, Alemania, Estados Unidos y Uruguay" (Fatima, et al., 2019). Estas cifras han aumentado en los últimos años, ya que para 2019 alrededor de 4 millones de turistas visitaron las Cataratas del Iguazú, alcanzando así un récord de mayor número de visitas en un año (Contacto Editorial, 2020).

Para lograr esa gran actividad de visitas el municipio ha implementado un modelo de gestión turística con base en la conformación de alianzas entre organizaciones públicas y privadas con acciones de adaptación a las evoluciones del mercado. En este sentido, las organizaciones entendieron que era necesario aumentar la competitividad de los servicios prestados en aras de potencializar el fomento del turismo como alternativa de DEL. Para ello implementaron estrategias de gestión de acuerdo con las realidades de cada territorio. Es así como las organizaciones de Foz do Iguaçu se dieron a la tarea de aumentar la permanencia

de visitantes en el destino, cifra que ha venido creciendo en los últimos años y que pasó de 3,6 días en 2005 a una media de 4,5 días en 2010. Además, hubo mayor inversión en la infraestructura turística, impulsando el mismo aumento de la demanda que incita a la búsqueda de servicios cada vez más especializados. Así mismo, se lanzó una estrategia de *marketing* llamada "Foz do Iguaçu – Destino del Mundo", que busca atraer turistas provenientes de más de un centenar de países del mundo. Dicha estrategia fue implementada por la Secretaría de Turismo del municipio de Foz do Iguaçu (Domareski *et al.*, 2013). La gestión también contempló la estrategia de conocer más los perfiles de los turistas de acuerdo con su lugar de origen, facilitando así la atención a los visitantes.

El proceso no fue fácil, fue lento y complejo, sin embargo, surgieron varias estrategias como la coordinación de instituciones públicas y privadas que hicieron frente a la ejecución de programas y planes para el fortalecimiento del sector como motor del desarrollo económico. Lograron con ello la articulación de los hoteles y oferentes de servicios de alojamiento, y demás empresas del sector. Implementaron también una estrategia de talento humano por medio de la educación y aprendizaje a través de instituciones privadas que ofrecieron cursos de formación técnica superior relacionados con el turismo. Hubo otra campaña llamada "Vote Cataratas de Iguaçu", cuyo objetivo era lograr elegir a las Cataratas como una de las maravillas globales de la naturaleza.

Entre las experiencias nacionales, en Colombia también se han encontrado casos interesantes. El primer caso es el conocido Eje Cafetero, un importante destino turístico nacional e internacional que fue declarado por la Unesco en 2011 Patrimonio Mundial del Paisaje Cultural Cafetero (véase Paisaje Cultural Cafetero, 2023). El eje lo conforman diferentes municipios y veredas pertenecientes a los departamentos de Caldas, Risaralda y Pereira, todos ellos municipios pequeños en extensión. Según Gómez *et al.* (2004), Colombia hizo del café a lo largo del siglo xx su producto estrella, y con el respaldo del gobierno nacional creó

una infraestructura de apoyo a la producción, acopio y comercialización que invitó a miles de campesinos a la siembra del grano. Sin embargo, debido a la economía de mercado y al rompimiento del Pacto Internacional del Café hacia finales de la década de 1980, el sector sufrió una gran crisis, con el consecuente debilitamiento de los ingresos de los campesinos, quienes se vieron obligados a abandonar sus cultivos y a buscar otras fuentes de ingresos. Otra dura experiencia que vivió esa región fue la catástrofe del terremoto de 1999, que tuvo al departamento del Quindío como epicentro y con las mayores afectaciones.

Desde aquella época, los gobiernos nacional y departamental, los gremios económicos y la comunidad cafetera realizaron un trabajo para convertir y posicionar al eje cafetero en un destino turístico, el cual, dicho sea de paso, en la actualidad es uno de los más visitados del país (Valencia, 2000). Es importante señalar que en 1991 la Federación Nacional de Cafeteros, el Banco Cafetero y el Comité Departamental de Cafeteros de Quindío iniciaron la construcción en el municipio Montenegro del Parque Nacional del Café (PNC), como una respuesta a la crisis internacional del sector cafetero. Otra inversión que apalancó e impulsó el sector turístico fue la construcción de obras de envergadura nacional en infraestructura vial, como la Autopista del Café en 1997. Esto hoy representa una gran ventaja de tránsito en un corredor regional con puentes, túneles y doblecalzadas que facilitan la movilidad y conectividad con el resto del país.

Por otra parte, los entes territoriales, en asocio con el sector privado y los habitantes, fueron perfilando y construyeron un modelo de agroturismo con el cual convirtieron las fincas que ya producían café en atractivos turísticos que podían ser visitados para conocer su paisaje rural, sus procesos de producción, degustar su gastronomía y compartir la cultura local. Además procedieron a renovar arquitectónicamente pueblos tradicionales propios de la cultura cafetera para resaltar su riqueza arquitectónica, cultural y patrimonial. De este modo, municipios como Salento,

Filandia, Salamina y Montenegro se convirtieron en concurridos sitios de compra de artesanías y *souvenirs*, gastronomía y esparcimiento nocturno[2].

En cada municipio que integra el eje cafetero también se ha desatado una intensa gestión para convertirse en destino turístico. Hoy el municipio de Calarcá organiza la Fiesta Nacional del Café, que incluye los tradicionales desfiles del "Yipao" y el Carnaval del Paisaje Cultural. También atrae turistas con su tradicional Encuentro Nacional de Escritores, mediante el cual se rinde tributo a la cultura literaria. De la mano de la inversión privada se impulsó el Jardín Botánico y su mariposario; igualmente, se apalancó la construcción del parque temático Recorrido por la Cultura Cafetera – RECUCA, y del Ecoparque Peñas Blancas. Este último, gracias a la riqueza y diversidad de sus paisajes naturales, fue habilitado para la práctica de turismo de aventura con actividades como senderismo, rappel, espeleología y acampada. Cada departamento también apuesta a desarrollar ofertas turísticas tales como el Parque los Arrieros, el Parque Recreacional Las Bailarinas y los atractivos del Valle de las Cocoras.

Otro caso interesante que se halló durante esta investigación es el del municipio de San Gil en el Departamento de Santander. Este municipio ha impulsado el turismo en los últimos años, en especial desde los años 80 con la creación del hoy simbólico Parque El Gallineral. Los empresarios y habitantes locales, con el apoyo municipal desde los años noventa, aprovechando la riqueza hídrica y los paisajes del lugar, se dieron a la tarea de generar productos y servicios turísticos que captaran el interés de los visitantes. Fue así como en 1995 inició una tendencia al

2 Recuperación de fachadas de las casas con pinturas llamativas o uniformes, reconstrucción de sus interiores tradicionales-republicanos, renovación de parques y alamedas, se contaron entre las acciones públicas y privadas.

turismo de aventura con la creación de actividades como el rappel, el torrentismo, la espeleología, el *bungee jumping*, el ciclismo de montaña, las cuatrimotos, el parapente, los cables, los vuelos al aire libre, las caminatas y las bicicletas suspendidas en el aire. Su riqueza natural también ofreció la posibilidad de organizar caminatas para el avistamiento de aves y visitas a bellas cascadas (Alcaldía de San Gil, 2023a).

San Gil se ha fortalecido durante los últimos diez años como un destino turístico de talla nacional e internacional al integrar en una amplia oferta turística las potencialidades del turismo de naturaleza y aventura que ofrece su provincia (Gobernación de Santander, 2010). Se ha venido consolidando como un destino turístico a nivel nacional e internacional. La práctica del parapente atrae turistas que disfrutan durante sus recorridos aéreos el majestuoso Cañón del Chicamocha, a tal punto que se organizó allí un Encuentro Nacional de Parapentistas con concurrida asistencia. Otra actividad que se ha ido consolidando es la Chicamocha Canyon Race, una carrera en la cual se camina o corre a través de montañas y arroyos durante cuatro días seguidos; tal actividad se desarrolla hace más de 10 años y en 2022 tuvo más de 700 participantes de todo el mundo.

Para fortalecer y diversificar su oferta turística San Gil se ha asociado con otros municipios cercanos de la Provincia de Guanentá como Aratoca, Barichara, Cepitá, Curití, Charalá, Pinchote y Villanueva. La articulación intermunicipal es una estrategia en la cual se viene trabajando desde hace varios años, y ha permitido integrar y promover su oferta turística en áreas naturales comunes como los ríos Fonce, Mogoticos y Suárez. Además, sus paisajes geográficos con cuevas, grutas, cascadas y balnearios permiten una atractiva y diversificada oferta turística (Gobernación de Santander, 2010, p. 59). Desde 2010 existe el Plan Prospectivo de la Provincia Guanentá 2025, con enfoque territorial planificado y una producción multisectorial organizada. Allí se reconocen las potencialidades intermunicipales para el fomento de la actividad turística y se presenta un inventario de infraestructura y servicios vinculados al sector.

Otro factor que explica los avances de estos territorios puede atribuirse al interés departamental. La Gobernación ha sido un motor importante del desarrollo turístico. Gracias a su labor, la vía que comunica Bucaramanga con Bogotá, pasando por San Gil, entró a funcionar en 2006. También cerca del municipio, en Aratoca, la gobernación construyó el Parque Nacional Chicamocha (Panachi), con una inversión inicial de 61 885 millones de pesos y el cual recibe en promedio más de 300 000 visitantes anuales (Corporación Parque Nacional Chicamocha, 2022; Gobernación Santander, s. f.). Los Contratos Plan de Santander apalancaron obras como el mejoramiento del parque central del municipio y los corredores viales de Bucaramanga, Curití, Aratoca, San Gil, Charalá y Socorro. Cabe destacar la gestión de recursos para la remodelación del Aeropuerto Los Pozos (DNP, 2023).

Modelo de Gestión Económica Intermunicipal para el Fomento del Turismo Sostenible y Competitivo - GESITURS

La propuesta de un modelo de gestión económica turística con perspectiva de integración intermunicipal surge de las oportunidades que brinda su implementación, especialmente en el contexto de la descentralización administrativa en Colombia. A los municipios se les han delegado funciones dentro de un marco de autonomía, sin embargo, muchos de ellos enfrentan serias limitaciones fiscales que les impiden responder adecuadamente, sobre todo en lo que respecta a la inversión de recursos propios. En términos simples, como dice la metáfora matemática: dos o tres son más que uno.

Fomentar la unión entre los entes territoriales exige una mentalidad abierta por parte de los administradores locales y sus comunidades. Implica también una visión que trascienda los límites político-administrativos del territorio. Surge entonces la pregunta: ¿Es posible unir municipios para este propósito? La respuesta radica en la capacidad de los municipios para aprovechar las herramientas normativas que facilitan el ejercicio conjunto de los entes territoriales. La legislación colombiana permite la

complementariedad en diversas áreas para desarrollar proyectos con objetivos comunes. Estos pueden incluir servicios públicos, infraestructura y programas sectoriales destinados al fomento productivo o empresarial, entre otros. Según el Departamento Nacional de Planeación (DNP), los entes territoriales pueden integrarse como asociaciones de municipios o provincias.

Los municipios también tienen la opción de constituir alianzas estratégicas de orden económico, firmar convenios interadministrativos para gestionar proyectos, crear agencias de desarrollo local y formar asociaciones público-privadas. No obstante, el mismo DNP señala que para que estos sistemas asociativos funcionen es fundamental contar con ciertos factores, como el liderazgo de los gobiernos locales y la concepción del territorio como un proceso de construcción social (DNP, 2013). Cuando se percibe la idea de unir a los municipios aparece la importancia del ordenamiento territorial y su actualización normativa. En el caso de la actividad turística, los entes territoriales pueden trabajar de manera conjunta en los aspectos determinantes del ordenamiento territorial alrededor de la estructuración y promoción de zonas o corredores turísticos y la protección de los ecosistemas. Así mismo, pueden trabajar mancomunadamente en torno a temas como la gestión del cambio climático, el ciclo del agua y el manejo de las cuencas hidrográficas, o amenazas y riesgos de desastres. También pueden generar alianzas en torno al cuidado de parques nacionales y regionales, reservas forestales, zonas marinas, preservación de las áreas patrimonio cultural de la nación y sus elementos históricos, arqueológicos, arquitectónicos y artísticos.

Con base en los aprendizajes de los casos estudiados y analizados, se pudo evidenciar que es posible dinamizar las economías locales. ¿Qué hizo posible esa dinámica en los casos estudiados? Algunos hallazgos comunes que podrán servir de orientación a los entes territoriales al momento de implementar el modelo son:

- Comprender que pueden tener la capacidad de convertir situaciones de crisis o estancamiento económico en oportunidades

- Hallar las capacidades tangibles o potenciales de crear liderazgos, asociatividad y trabajo en equipo por parte de los actores locales en el territorio.
- Apreciar en la asociatividad territorial una oportunidad para enfrentar crisis en los entes territoriales[3].
- Identificar intereses o líneas de acción orientadas al turismo para apalancar oportunidades en el territorio, dando un reconocimiento al nivel intermunicipal.
- Ver en la transferencia de conocimiento y experiencias de otros opciones de aprendizaje que pueden adoptarse en el territorio, valorando la capacidad de innovación como un aspecto determinante[4].
- Desarrollar la gestión de recursos financieros desde actores locales público-privados o a través de alianzas de subsidiaridad región-nación para la consecución de proyectos.
- Apreciar la posibilidad de articular sistemas productivos y áreas económicas con los productos turísticos.

Son estos hallazgos los que posibilitan la elaboración de la propuesta metodológica para el diseño de un *modelo de gestión económica* para impulsar la actividad turística en municipios de categorías 5 y 6 en Colombia. Dicho modelo tiene asidero normativo en las posibles estructuras de ordenamiento territorial que se han definido para orientar el desarrollo y la sostenibilidad

3 Lo cual requiere una ubicación de proximidad o cercanía con los demás municipios; comprender las limitaciones que tienen como municipios y abran opciones de articular gestiones para el desarrollo local y la gestión de recursos financieros desde actores locales público-privados, o a través de alianzas de subsidiaridad región-nación para la consecución de proyectos.

4 Apreciando la riqueza física manifiesta en su belleza natural y reconocer la existencia de las riquezas inmateriales de la cultura prehistórica, precolombina, colonial, así como la alegría que se expresa en las costumbres, tradiciones y oficios de su gente, así como en carnavales, festivales, gastronomía, artesanías y otras artes.

territorial (Ley 388 de 1997, Ley 1454 de 2011). Los municipios pequeños demandan constantemente apoyo técnico para diseñar y desarrollar estrategias que guíen el quehacer económico y productivo de sus localidades (Alburquerque y Vaquero, 2001). Las oportunidades existen en la medida en que se aprovechen. Esto demanda que los actores locales se den a la tarea de pasar de ser espectadores que se lamentan de su situación de pobreza, desempleo y falta de oportunidades a convertirse en actores protagónicos con sus acciones transformadoras (Boisier, 2001; 2004). Han de pasar del verbo *lamentar* al verbo *hacer*. En otras palabras, tienen que volverse *gestores* de su progreso.

Para implementar de manera efectiva el modelo GESITURS es esencial priorizar la creación de un sistema de gobernanza territorial que permita la articulación de actores estratégicos a nivel local, regional y nacional. Esta articulación debe fomentar la cohesión territorial y la integración de diversas actividades productivas más allá del turismo, para garantizar un desarrollo económico inclusivo. Se recomienda establecer comités municipales de turismo como espacios de encuentro, integrando a diferentes actores como las administraciones locales, organizaciones sociales, gremios y cámaras de comercio. Estos comités deben coordinarse con las instituciones educativas para desarrollar capacidades institucionales y sociales necesarias para la implementación del modelo.

Es fundamental que los municipios involucrados en el modelo GESITURS trabajen de manera integrada, con una visión holística que incluya tanto la geografía física como la humana. Se recomienda establecer estrategias de planificación territorial que prioricen la sostenibilidad de los recursos naturales y el buen uso del suelo, así como la gestión del riesgo en zonas de alta vulnerabilidad ambiental. La creación de planes estratégicos provinciales de turismo permitirá alinear las decisiones de política pública con las necesidades y potencialidades del territorio, optimizando la infraestructura y garantizando el uso eficiente de los recursos financieros y técnicos.

La competitividad del modelo GESITURS requiere el fomento de la innovación en productos y servicios turísticos. Se recomienda

desarrollar un sistema de información territorial que permita la recolección y análisis de datos para tomar decisiones basadas en evidencia, así como fomentar la innovación social a través de la capacitación en sostenibilidad ambiental y el fortalecimiento del patrimonio cultural inmaterial. El uso de tecnologías y la creación de plataformas de *marketing* digital también serán esenciales para posicionar el destino turístico en mercados regionales e internacionales.

Para asegurar la sostenibilidad económica del modelo es crucial fomentar la creación de unidades productivas y empresas asociativas que trabajen en la prestación de servicios turísticos. Se recomienda diseñar estrategias de capacitación vocacional para la población local, apoyadas por instituciones como el SENA y las universidades. Asimismo, es vital implementar mecanismos de financiación solidaria, como cooperativas de ahorro y fondos mutuales, y aprovechar los beneficios tributarios de la Ley 2068 para atraer inversión privada y desarrollar la infraestructura turística necesaria.

Estructura del modelo GESITURS: MGT+ MCT

El modelo GESITURS es una herramienta de gestión diseñada para que los entes territoriales planifiquen destinos turísticos sostenibles y competitivos. Su enfoque se basa en la comprensión de la relación entre la geografía física y la geografía humana, adoptando una perspectiva holística del territorio. Esta construcción se fundamenta en el diálogo y la acción entre los actores locales, así como en la colaboración con otros actores regionales y nacionales. La guía estructural del modelo es el resultado de un proceso de aprendizaje y revisión de los postulados teóricos orientados al aprovechamiento de las potencialidades locales del territorio. Esta estructura abarca diversos aspectos de cada uno de los elementos conceptuales planteados, integrando además otros aspectos propios de la realidad colombiana.

El modelo GESITURS reconoce la necesidad de activar diversas variables o factores para dinamizar la actividad económica en los territorios a través del turismo. Aunque su enfoque principal es

la activación económica, el modelo propone que los entes territoriales, además de generar condiciones favorables para los negocios, comprendan el comportamiento, el pensamiento, los valores, los factores socioculturales y los patrones de conducta de sus habitantes, así como las dinámicas de sus organizaciones. Apuesta a diseñar políticas públicas locales que fortalezcan la competitividad de sus territorios, alineándose con las realidades del contexto regional, nacional e internacional. Se propone estructurar e impulsar una gestión local efectiva para impulsar el desarrollo.

El modelo GESITURS se basa en dos macrovariables que sustentan el proceso y de las cuales se despliega el modelo. Ellas son la macrovariable de gobernanza territorial (MGT) y la macrovariable de competitividad (MCT). Las dos son complementarias y deben avanzar en conjunto, aunque su orden no altera el modelo es necesaria la armonización de las acciones que se vayan implementando. Ello obliga a que los actores desde sus diferentes frentes de trabajo se esfuercen en ir a un mismo compás. Pasamos a explicar las macrovariables en cuestión.

Macrovariable gobernanza territorial - MGT

La gobernanza, como explica Farinós (2008), "se refiere a la emergencia de un nuevo sistema de relaciones más complejo, que incluye nuevos actores emergentes externos a la arena política. La gobernanza representa, por tanto, un modelo alternativo de gestionar los asuntos públicos" indispensable para lograr la cohesión territorial y construir visiones compartidas del territorio (p. 12). Como señala Hernández (2010), citando a Fals Borda, es necesario superar la perspectiva conflictiva en torno a la ocupación y organización territorial, ya que estas visiones han sido un obstáculo para el progreso económico local y regional. Este cambio de paradigma requiere que los actores sociales y las personalidades dejen atrás sus intereses particulares y trabajen en la construcción de un modelo territorial que beneficie a todos.

Siguiendo a Muñoz (2021), se trata de un ejercicio de gobernanza orientado a alcanzar la cohesión territorial, facilitando una gestión económica inclusiva a partir del uso y la apropiación adecuada del

suelo. Dicha gestión debe ser 1) pertinente para las necesidades de bienes y servicios públicos; 2) equitativa en la distribución de oportunidades para la población; y 3) capaz de aprovechar las potencialidades productivas y económicas del territorio. El ejercicio de gobernanza se traduce en un espacio donde todos tienen cabida, pero también donde todos se benefician.

El enfoque territorial es fundamental en la perspectiva del modelo, ya que el territorio abarca todos los elementos esenciales: aspectos físicos, geográficos, inmateriales y humanos. El espacio físico incluye el hábitat compuesto por la flora, fauna, ríos, montañas y demás componentes del entorno natural compartido. El territorio es el hogar común que todos deben cuidar y conservar: estos son los aspectos que dan sostenibilidad al modelo. Desde una perspectiva lógica, la operatividad del modelo turístico depende del diálogo y la generación del consenso en la toma de decisiones hacia la integración territorial. Depende también de la organización y planificación colectiva del territorio y de las necesidades de inversión que faciliten el proceso.

La macrovariable gobernanza territorial se desarrolla a través de un conjunto de funcionalidades que a continuación se detallan, junto con las respectivas estrategias para materializarlas.

Funcionalidad 1. Articulación actores estratégicos. No es posible transformar propuestas del modelo sin la esencia del ser humano como actor principal. Se debe convocar y articular a los agentes movilizadores de la transformación, desarrollo o fortalecimiento de las potencialidades territoriales (Jolly, 2005; Porras, 2007). Entre los actores pueden estar los microempresarios y empresarios turistas, los productores, los gremios económicos, las organizaciones sociales de base y las juntas de acción comunal. Jalonar la apuesta turística demanda capacidades de liderazgo local horizontal a manera de un proceso de gobernanza. Son estos actores, además de los funcionarios de los entes territoriales y de administraciones municipales, los que potencien el desarrollo turístico. La voluntad de los actores será una fuerza motriz para la puesta en marcha del modelo, además de la capacidad de articulación de actores e instituciones regionales y nacionales

en una gobernanza multinivel (García, 2016). Partiendo de la institucionalidad existente, se hace necesario crear o fortalecer los Comités Municipales de Turismo; estos pueden ser espacios de encuentro desde los cuales se jalone el proceso local e intermunicipal, y que deberán proveerse de profesionales con experiencia en el desarrollo local. A continuación, se señalan las estrategias que dinamizan esta variable.

- *Reconocer las formas de organización*. Estudiar y analizar cómo se han organizado las fuerzas sociales en el municipio, desde lo comunal, actividades asociativas de producción, culturales, deportivas, religiosas, cooperativas de trabajadores, de empleados, de pensionados. ¿Qué trabajo colectivo existe o ha existido en torno al turismo? Esta pregunta sirve para ubicar los relacionamientos de mayor confianza con los cuales más se identifica un trabajo colectivo sólido o en mejor estado. Estas son ventajas que pueden aprovecharse en el anhelado deseo de cambiar la realidad socioeconómica a partir del turismo.
- *Creación, organización o fortalecimiento de empresas asociativas y gremios*. El fortalecimiento de las unidades productivas y de servicios turísticos va de la mano de la organización y planeación de sus actividades. Unir esfuerzos es una necesidad para ser competitivos en los mercados actuales. La unión fomenta la formalización, y con ella llegan los apoyos institucionales de formación, apoyo financiero, asistencia técnica, uso de tecnologías y de comercialización.
- *Fortalecimiento del capital social*. Los actores son diversos, por lo cual se hace necesario entender y comprender los factores socioculturales y la actitud de los pobladores, ya que inciden en el presente y también en el futuro de los territorios. Revelan los comportamientos tendientes a la conflictividad, al individualismo o a la solidaridad, los cuales a su vez se ven reflejados en las condiciones de la asociación productiva y el bienestar de una comunidad. Es necesario entender las actuaciones sociales, sus valores y sus costumbres (Dabroy, 2014). Determinar si el tejido

social es débil, fragmentado o fuerte, para así encaminar estrategias en beneficio de todos.

- *Estudiar las formas tradicionales de producción*: El desarrollo del turismo no puede ser una actividad ajena al entorno productivo tradicional. Hay que conocer la tradición productiva del territorio y su cultura de producción, sean cuales sean los sistemas productivos existentes (agrícolas, forestales, pecuarios, mineros, agroindustriales, artesanales). Pues todas las actividades económicas o productivas pueden beneficiarse del desarrollo del turismo como actividad económica.
- *Desarrollo de capacidades institucionales*: Otro elemento importante consiste en determinar las capacidades que existen en la sociedad o las requeridas para el logro de sus objetivos en torno al turismo. Se necesita que los actores estratégicos tengan capacidades institucionales fuertes, por ejemplo, entre otros aspectos, pueden liderar los procesos. Gremios, cámaras de comercio, JAC, universidades y asociaciones tienen unas capacidades instaladas que se deben aprovechar para impulsar el turismo. El cumplimiento de estas estrategias puede gestionarse con grupos de investigación o centros de estudios de instituciones universitarias o gremios.

Funcionalidad 2. Integración territorial. El diseño e implementación del modelo GESITURS demanda construir una cohesión territorial y una visión integral del territorio en clave turística. A través suyo, se debe construir una mirada holística que incluya la geografía física y la geografía humana. Igualmente ha de contemplar las otras actividades productivas diferentes al turismo para ver cómo ellas se pueden complementar. Debe diagnosticar también las capacidades u oferta de mano de obra no calificada o calificada disponible y ocupada en las diversas actividades productivas, en particular, en el ámbito de la industria turística. Los ecosistemas aprovechables y vulnerables también deben identificarse. Esta funcionalidad se puede trabajar a partir de las siguientes estrategias.

- *Complementariedad oferta bienes y servicios*: debe levantarse un inventario en el territorio que permita identificar los bienes y servicios existentes, vinculados directamente e indirectamente al turismo. Igualmente, aquellos que puedan faltar y tengan una potencialidad para atraer turistas. Hay que evitar la sobreoferta de estos productos y servicios en el mismo municipio o en otros. Por el contrario, se debe buscar ofertar uno o varios productos de calidad, que se diferencien de los del municipio vecino. En lugar de competir por los clientes así se pueden aliar, ampliando una oferta diversificada y complementaria[5].
- *Complementariedad ambiental*: surge en función de elementos importantes como la comprensión y entendimiento del espacio físico como una unidad sobre la que hay que trabajar de manera complementaria. Un ecosistema no termina en el límite político del ente territorial. Los ríos corren, las aves y otros animales migran de un lado a otro entre las montañas, valles, ríos y las nubes transportan agua. Por lo tanto, cuando se va a hacer un ejercicio de construcción turística se debe tener en cuenta que no se puede pensar y transformar solamente sitios o atractivos específicos, sino que se debe pensar en el conjunto del ecosistema.
- *Complementariedad fiscal*: Otro elemento importante que debe facilitarse es comprender la necesidad de crear una bolsa de recursos financieros y técnicos conjuntos entre distintos municipios o agentes interesados en el desarrollo del turismo. Estos son necesarios para invertir en el desarrollo de infraestructura y servicios complementarios del sector turístico. Esto no debe dejar de lado la formulación y gestión de proyectos que atraigan recursos del sector público del nivel regional, nacional o internacional.

5 Por ejemplo, unos ofrecen senderismo y otros ciclomontañismo, aun cuando ambos tengan ventajas en el turismo de naturaleza.

Funcionalidad 3. Planificación Territorial. La implementación de una estrategia para impulsar el turismo en un municipio no depende solo de la voluntad de los actores. Requiere también repensar y planificar el territorio en el marco de su normatividad y marco legal. Si los turistas empiezan a llegar, por ejemplo, es necesario planificar cómo se va a suplir la demanda adicional de agua potable, acueducto y vertimiento de residuos sólidos, para mencionar solo un ejemplo. Esa planificación debe hacerse en el marco de la revisión del plan básico de ordenamiento territorial o del esquema de ordenamiento territorial, de los planes ambientales y de cuencas. Así mismo, a la luz de los documentos que definen el uso del suelo, los planes de gestión del riesgo, la propiedad predial y los predios o áreas estratégicas o de protección del recurso ambiental del municipio. También deben revisarse y ajustarse las apuestas al plan de desarrollo municipal, provincial o departamental (Dalla-Torre, 2017; Farinós, 2008). Entre las estrategias para desarrollar esta funcionalidad se encuentran:

- *Aprovechamiento y planificación de la riqueza natural*: Colombia posee un reconocimiento global en materia de riqueza natural desde el mismo Centro de Monitoreo de la Conservación del Ambiente; y así lo plasma Mincomercio en su documento de política pública de turismo sostenible, donde sostiene que es el segundo país más biodiverso, el primero en diversidad de aves y orquídeas; el segundo con mayor riqueza de anfibios, mariposas y plantas, el tercero en diversidad de reptiles y palmas; y ocupa el sexto en diversidad de mamíferos (Ministerio de Comercio, s. f.).
- *Buen uso del suelo*. Otra estrategia es el aprovechamiento y buen uso del suelo. Colombia posee una gran cobertura forestal, por ello hay que dar un uso racional al suelo y cuidar su función de propiedad privada y de interés social. En ese contexto, se debe prestar atención a los procesos de cambio del uso del suelo, la tenencia de la tierra o las adecuaciones en concordancia con el interés común. En el marco de este proceso, se debe evitar el desplazamiento de las poblaciones originarias, la degradación en su uso productivo, la afectación al paisaje y al ecosistema.

- *Adecuada gestión del riesgo*. Las actividades de turismo en los municipios pequeños tienen una vocación hacia el disfrute de la naturaleza y sus paisajes. Las autoridades deben identificar los lugares de exposición a amenazas o riesgos para prevenir y actuar con anticipación con el fin de garantizar la seguridad a los visitantes. Esto implica que haya una ocupación segura y sostenible, a la vez que se identifican las áreas protegidas existentes en el municipio. El país cuenta con 1327 áreas protegidas, conformadas por 31 405 225 hectáreas, que representan el 15,2 % del territorio nacional.
- *Conservación de los ecosistemas estratégicos*. Para Colombia su importancia radica en la garantía de la disponibilidad de bienes y servicios ambientales. Aunque esta estrategia es compatible con actividades ecoturísticas, debe ser un propósito procurar mantener los equilibrios que ayudan a las funciones depuradoras del agua, el aire, los suelos, la regulación del clima y la conservación de la biodiversidad. Colombia es dueña del 50 % de los páramos del planeta tierra y la población depende del suministro de agua que proviene de estas fuentes hoy llamadas fábricas de agua (Ministerio del Medio Ambiente, 2023).
- *Formulación del plan estratégico provincial de turismo*. De ahí la necesidad de crear una ruta – guía que oriente las decisiones de política pública y las acciones de los actores estratégicos. Identificar las potencialidades y problemáticas a manera de diagnóstico, que permita construir y poner en marcha de las acciones estratégicas y el plan de acción a desarrollar en el corto, mediano y largo plazo. La planificación territorial debe apostar por construir o mejorar la infraestructura y los equipamientos en el territorio que requieran las apuestas turísticas. Sean estos de conectividad terrestre, fluvial, marítima, férrea, portuaria; de prestación de servicios públicos como agua, energía, internet, gas y saneamiento básico; de almacenamiento, de transformación, de comercialización. Debe pensarse

también en términos de la sostenibilidad de los procesos y de sus impactos ambientales al momento de diseñar los productos y servicios turísticos.

Macrovariable competitividad territorial

La producción es vital para la sociedad desde una perspectiva básica, ya que garantiza la satisfacción de necesidades de las comunidades. Las comunidades requieren alimentos, vestido, calzado, vivienda, transporte, salud, educación, recreación, productos de aseo que deben ser producidos con eficiencia. Pero los bienes y servicios no se producen por generación espontánea, se crean según diversas formas de producción y organización. En esencia, quienes se organizan, crean y producen son los hombres y mujeres de carne y hueso. El modelo GESITURS propone centrarse en otra actividad económica que también requiere el concurso de las personas, su esfuerzo individual y cooperación mutua: el turismo. Esta actividad es una oportunidad para generar ingresos y una nueva fuente de dinero que les permita a las personas satisfacer las necesidades descritas y otras no señaladas. No obstante, deberá hacerse de manera competitiva en el mercado del turismo regional, nacional y global.

La pobreza, en muchas familias, es una expresión de la ausencia de dinero. Poder garantizar las formas y los medios para que las personas accedan a ingresos debe ser una prioridad para la administración pública, los productores, los empresarios y la sociedad en general. El modelo GESITURS confía y propone que el turismo sea una fuente creadora de nuevas actividades económicas, de trabajo, de ingresos y de oportunidades. No obstante, no hay que dejar que ella recaiga solamente en los esfuerzos individuales o de cada agente económico, sino que debe organizarse colectivamente a través de instituciones y asociaciones que permitan generar mejores condiciones para que sus bienes y servicios alcancen nuevos mercados y atraigan turistas. Esto pasa cuando se logra articular a los agentes turísticos, las instituciones, los sistemas productivos y la gestión de conocimiento. De esta forma, es posible innovar

en el comportamiento de las acciones colectivas y en las formas de producción y organización de las actividades económicas para impulsar los cambios necesarios para hacer territorios turísticamente competitivos. A continuación, se exponen las funcionalidades principales que soportan esta macrovariable.

Funcionalidad 1. Estructura Competitiva (EC). El modelo debe impulsar la actividad turística e implica analizar cuáles son las condiciones físicas, de infraestructura y equipamiento actuales en el territorio para contar con una estructura turística que comparativamente respecto a otros destinos atraiga a los turistas. Ha de apostar por una perspectiva integral que permita proyectar las acciones de condicionarlo, diseñarlo y desarrollarlo más allá de los límites municipales y con una visión integral de su geografía física. No basta que un municipio haga esfuerzos para arreglar, por ejemplo, una carretera, si mi vecino no da continuidad a la iniciativa y afecta la conectividad vial. Una buena infraestructura dependerá de la existencia o desarrollo de las siguientes estrategias:

- *Mejorar el equipamiento municipal*. Un territorio demanda bienes y servicios turísticos ofertados tanto por el sector público como por el sector privado. Ello implica rescatar o mejorar la infraestructura existente de apoyo a la gestión turística, como casas culturales o coloniales, museos, entre otros. El equipamiento municipal también incluye centros de recepción a los visitantes que sirvan como puerta de entrada y recibimiento de los turistas. Todo lo anterior debe ser complementado con buenas infraestructuras de servicios públicos, tales como agua potable, luz, gas e Internet. Así mismo, con restaurantes, hoteles, cafeterías, salones de encuentro social o cultural, sitios de esparcimiento, establecimientos financieros e, incluso, instituciones educativas y centros de salud.
- *Rutas de acceso a los municipios*. Debe promoverse la buena accesibilidad a los municipios. Este es un elemento necesario para el desarrollo de los territorios y más en el sector turismo. La infraestructura vial, fluvial o aérea separa o acerca a los clientes potenciales, e igualmente los servicios de transporte

público. La gestión de infraestructura de conectividad en cualquiera de sus formas debe vincular los municipios a las vías nacionales y vías secundarias. Igualmente debe disponer en buen estado los puertos terrestres, aeropuertos o puertos fluviales, así como los caminos veredales o vías terciarias.

- *Apoyar la infraestructura para actividades económicas*. Es necesario que los municipios trabajen por desarrollar una infraestructura que sirva de apoyo a las actividades del sector. En primera instancia, la infraestructura hotelera y de alojamiento debe ser cómoda y con servicios atractivos. Así mismo, los servicios de restaurantes deben poder ofrecer una excelente carta de platos locales, nacionales e internacionales. También se requieren empresas de transporte, en el caso del turismo pueden ser rutas de senderos para caminantes, bicirutas, puentes peatonales o sobre ríos.

Funcionalidad 2. Productos Turísticos. Se requiere definir los productos o servicios turísticos para identificar las potencialidades. Hay que crear un inventario turístico que deberá realizarse con el apoyo de las comunidades que habitan las localidades. Hay que observar y analizar las posibilidades de encadenamientos productivos turísticos alrededor de los productos y servicios turísticos. Ello incluye la sostenibilidad ambiental para posicionar una cadena de valor territorial. En esta funcionalidad se consideran relevantes las siguientes estrategias.

- *Caracterización turística*. La gestión debe buscar caracterizar la estructura turística del territorio, identificando con cuáles bienes naturales, accidentes geográficos, ríos, montañas y lagunas, flora y fauna cuenta. Se debe igualmente referenciar su pasado arqueológico y precolombino, su arquitectura colonial o republicana, sus caminos reales. También deben inventariarse sus tradiciones culturales, artes, festivales, carnavales, gastronomía. Además, es necesario ocuparse de su infraestructura temática y su equipamiento para eventos o congresos. Hecho el inventario se debe considerar qué adecuaciones, reparaciones,

renovaciones, transformaciones o innovaciones necesitan. También proyectar qué experiencias se pueden crear que queden en el imaginario del consumidor y que ayuden a posicionar los productos en el mercado (Diéguez *et al.*, 2011; Jiménez y Aquino, 2012).

- *Caracterización de unidades productivas y operadores turísticos*. La gestión también debe orientarse a diagnosticar e inventariar las distintas unidades ligadas al proceso turístico, como hoteles, lugares de esparcimiento, operadores y prestadores de servicios turísticos, empresas de turismo, entre otras. Han de divisarse las capacidades y adecuaciones de infraestructura, de personal o de servicios tecnológicos que se puedan requerir. A la par, se debe actuar con miras a articular todas esas unidades en potenciales cadenas de valor. Además, ha de esforzarse en lograr crear una cultura empresarial fundamentada en la conveniencia de ellas (Londoño y Botero, 2012)[6].
- *Mejor personal disponible*. No hay transformación posible sin las personas. La gestión debe encaminarse a determinar quiénes hacen posible la producción de bienes y servicios turísticos a través de su trabajo. Los municipios necesitan empresas, así como emprendedores y mano de obra disponible al servicio del turismo. En un municipio donde la población no tiene oportunidades esta considera emigrar a otras latitudes. Es necesaria la capacitación vocacional de los jóvenes, la formación técnica, tecnológica, profesional o especializada de adultos en todos los aspectos relacionados con la actividad turística. Ha de aprovecharse el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA),

6 De acuerdo con Porter, la cadena de valor hace que la empresa use mejor todos sus recursos en un proceso de mejoramiento continuo, al lograr articular en la unidad productiva las actividades de soporte con las actividades primarias, con miras al mercado y la sostenibilidad del negocio en el tiempo.

las Cajas de Compensación Familiar y las Universidades para prestar educación y formación en aspectos relevantes para el sector y el trabajo.

- *Marketing territorial*. Una de las principales tareas de negocio turístico es la creación de elementos diferenciales que logren posicionar los atractivos turísticos en el imaginario regional, nacional e internacional; es necesario crear folletos, portafolios o *brochures* digitales. Lo mejor sería construir una marca, sello o impronta turística. Ello también implica poder gestionar estudios de mercados y proyecciones de tendencias de consumo en el sector. Es necesario posicionar el destino turístico intermunicipal en las plataformas nacionales y globales vinculadas con los turistas.
- *Fuentes de financiación y de inversión*. Así mismo, otro elemento necesario es el acceso a recursos financieros para potencializar las actividades del turismo. Es vital el apalancamiento financiero para los empresarios, emprendedores y unidades productivas en general en los municipios. Es el momento de aprovechar localmente los beneficios tributarios de la Ley 2068 e invitar al sector privado regional y nacional para crear infraestructura hotelera, crear parques temáticos con exenciones a 20 años en materia tributaria. También hay que diseñar estrategias para crear instituciones de financiamiento con enfoque solidario, como fondos mutuales; crear cooperativas de ahorro, de financiamiento, especializadas, multiactivas, asociaciones de productores y fondos de empleados. Otra herramienta puede ser constituir una Agencia de Desarrollo Local - ADEL. Es decir, hay que gestionar y crear una bolsa de financiamiento y de proyectos de inversión que esté al servicio de los ciudadanos para que puedan capitalizar sus ideas, sus empresas o sus emprendimientos y poner a disposición capital semilla, capital de trabajo o capital de inversión.

Funcionalidad 3. Innovación. La ciencia, tecnología e innovación deben ponerse al servicio de la transformación del territorio, no

solo desde lo empresarial, o desde los productos o servicios, sino también a partir de las acciones de los actores estratégicos que impulsan los cambios en el territorio con nuevas apuestas turísticas. Necesita construir un ecosistema de innovación social y productivo que lleve al turismo a ser impulsado, a través de ser generado y mercadeado con ideas frescas, propuestas interesantes y apoyo en tecnologías (Méndez, 2002; Silva y Pedroza, 2022). A continuación, se relacionan las estrategias para dinamizar esta variable.

- *Innovación turística*. Se orienta a diseñar diversos y nuevos bienes y servicios de calidad para los turistas, lo cual implica un ejercicio continuo de crear, diversificar y mejorar los productos turísticos. Esto abarca desde los atractivos y las actividades turísticas hasta los servicios gastronómicos, las zonas de esparcimiento, los equipamientos colectivos e incluso el sistema de señalizaciones. Cubre también las formas de atención, experiencias y el trato dado a los turistas. Innovar debe ser una cultura, para ser competitivos en el mercado, más aún cuando otros municipios también tienen una oferta potencial en el sector. Es necesario trabajar en la implementación y uso de herramientas tecnológicas al servicio de los empresarios, la difusión y promoción del turismo. Habría de pensarse en el diseño de plataformas o aplicaciones que ayuden al *marketing* mediante contenidos digitales que lleguen a los clientes potenciales en el mercado global, así como crear una página web intermunicipal turística.
- *Innovación social*. Es importante potenciar los elementos para promover nuevas formas de relacionamiento entre los actores estratégicos que apalanquen los cambios sociales. Esto supone tener clara la importancia de que la innovación, creación, diseño e implementación de metodologías o prácticas sociales deben encaminarse hacia nuevas formas de relacionamiento entre las personas. Innovar en estrategias de trabajo solidario demanda metodologías de integración social. Trabajar en la integración social con miras al desarrollo turístico desde el patrimonio intangible local con

la dotación de materiales para el fomento de escuelas y talleres de danzas, música, pintura, artesanías locales, gastronomía, historia y teatro, entre otros; de modo que se fortalezcan la identidad local, la memoria cultural y el patrimonio inmaterial de sus pueblos.

- *Sistemas de información turística*. Para potenciar los elementos innovadores, se puede gestionar una herramienta que permita crear información territorial a través de la sistematización de datos respecto a unidades, actores y servicios turísticos. Un sistema de información es vital para mapear, identificar o relacionar lugares y sitios turísticos, y con ello poder tomar decisiones y acciones de fomento con base en evidencias e información fiable. Estos sistemas deberán servir para la toma de decisiones locales con miras a la construcción de un destino turístico competitivo.

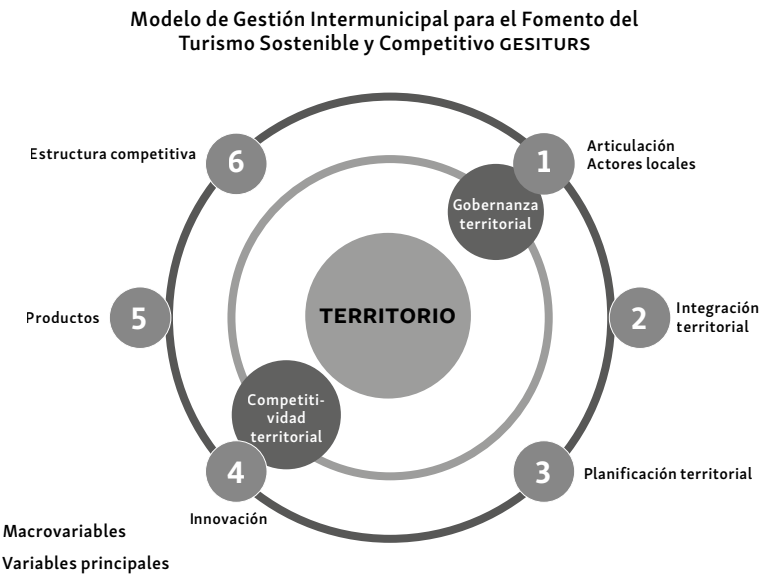


FIGURA 1. Estructura del modelo GESITURS
Fuente: elaboración propia.

Para concluir este apartado cabe señalar que el modelo GESTURS se organiza en las dos macrovariables, y que a su vez está integrado por las siguientes funcionalidades: 1) *Macrovariable gobernanza territorial* (MGT): Articulación de actores estratégicos (AAE), integración territorial (IT), planeación territorial (PT); y 2) *Macrovariable competitividad territorial* (MCT): Innovación (INN), productos (P); estructura competitiva (EC). La figura 1 muestra esquemáticamente la estructura del modelo.

Conclusiones: alcances y limitantes del modelo GESITURS

Lo que se ha propuesto en este capítulo no es una fórmula mágica, su implementación debe ajustarse o adaptarse a las realidades y necesidades de los territorios. En la medida en que es un ejercicio que parte de las capacidades locales de conocimiento de los municipios, también se deberá implementar los cambios e innovaciones que se consideren necesarios en cada caso. Así, lo que aquí se presenta como GESITURS es una guía de modelo que deberá ser estudiado por los líderes políticos, sociales, empresariales y la comunidad en general para su materialización.

Con base en lo anterior, el modelo GESITURS plasma una propuesta del Turismo sostenible en lo económico, ambiental y sociocultural; es una respuesta a la generación de ingresos para las comunidades y su entorno, mediante el fomento de empresas y empleo local, la protección de la naturaleza, el patrimonio cultural y los valores sociales de las comunidades, en especial si son campesinas, indígenas y afrodescendientes. Un turismo sostenible, desde lo local, deberá fundamentarse en el comportamiento autóctono, las riquezas naturales materiales e inmateriales. En especial se busca que sea un atractivo sui géneris, una vivencia a la cual el turista le dé reconocimiento particular, diferencial e irrepetible. Para los pequeños municipios la propuesta no se fundamenta en la construcción de grandes infraestructuras modernas y confortables, se trata de aprovechar lo existente y hacer pequeñas adecuaciones para ofrecer unas actividades turísticas agradables, con alta percepción de seguridad y con

una excelente atención y servicio al visitante. En palabras de Barrado (2004) es importante tener claro que la particularidad de los destinos turísticos son unas relaciones socioespaciales, un espacio construido que va mucho más allá del alojamiento, la alimentación y el transporte, lo que supone la integración de una gran variedad de formas territoriales.

Entre las limitantes del modelo GESITURS, es importante tener presente que las particularidades culturales, sociales, organizacionales, políticas, institucionales, productivas, de apropiación del conocimiento, difieren entre los diversos entes territoriales. Se podría esperar que aquellos municipios con mayores niveles de convergencia y desarrollo de las variables principales contarían con mayores capacidades para la implementación de la apuesta. Se plantea y reconoce también que es posible trabajar en los cambios estructurales que propone el modelo a lo largo del tiempo, pues no se afirma que sean cambios que se deban dar de la noche a la mañana. Es importante, reconocer el estado o condición de seguridad y orden público en los territorios, lo cual puede verse reflejado en factores exógenos que afecten las diversas fases del modelo GESITURS. Se señala también que el tiempo de implementación estará condicionado por la capacidad de gestión técnica y de recursos financieros de los actores estratégicos locales, sus formas de trabajo o de resolución de conflictos en la construcción de la visión común o compartida del territorio.

Referencias

Agencia de Cooperación Internacional del Japón [JICA]. (2020). Las regiones que marcan la pauta en el desarrollo endógeno. [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=okGWY6shmXY

Agencia de Cooperación Internacional del Japón [JICA]. (2021). *Movimiento "Un Pueblo, Un Producto" (OVOP)*. [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=88qXVJnp03M

Alburquerque, F., y Vázquez Barquero, A. (2001). *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: Un análisis comparativo*. CEPAL/GTZ.

Alcaldía de San Gil. (2023a). San Gil guía turística: Rafting. https://www.sangil.gov.co/publicaciones/293/rafting/

Banco Mundial. (2023). PIB a precios corrientes. https://datos.bancomundial.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD

Barajas, E. (2018). Importancia de la competitividad para la inserción empresarial en los mercados mundiales. *Boletín Económico y de Comercio Internacional*, *19*, 26-32. https://ww2.ufps.edu.co/public/archivos/pdf/6db99e8b2e342621f80a5a58f07c4229.pdf

Barrado, D. (2004). El concepto de destino turístico: Una aproximación geográfico-territorial. *Estudios Turísticos*, (160), 45-68. https://doi.org/10.61520/et.1602004.936

Boisier, S. (2001). Desarrollo (local): ¿De qué estamos hablando? En *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local* (pp. 17-36). Editorial Homo Sapiens.

Boisier, S. (2004). Desarrollo territorial y descentralización: El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *Revista EURE*, *30*(90). https://doi.org/10.4067/S0250-71612004009000003

Cardoso, C. (2006). Turismo sostenible: Una revisión conceptual aplicada. *El Periplo Sustentable*, *11*, 5-21. https://www.redalyc.org/pdf/1934/193420679001.pdf

Contacto Editorial. (2020, enero 3). Casi 4 millones de turistas visitaron las Cataratas del Iguazú. *Contacto News*. https://contactonews.co/noticias/8144-casi-4-millones-turistas-visitaron-las-cataratas-del-iguazu

Corporación Parque Nacional Chicamocha. (2022). *Informe de gestión 2021*. https://parquesdesantander.com/wp-content/uploads/2022/03/1.-INFORME-GESTIO%cc%81N-2021-ESAL-EXTRACOMP.pdf

Dabroy, J. (2014). Formación de capital social y gobernanza institucional: Procesos DEL.

Dalla-Torre, M. (2017). Gobernanza territorial y los planes de ordenamiento territorial: El caso de la provincia de Mendoza, Argentina. *Bitácora Urbano Territorial*, *27*(1), 65-78. https://doi.org/10.15446/bitacora.v27n1.47597

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2013). Definición legal y funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia.

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2023). *Pactos territoriales. Contrato Plan Santander: Componente programático*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Contratos%20Plan/Componente%20Programatico.pdf

Diéguez, I., Gueimonde, A., Sinde, A., y Blanco, L. (2011). Análisis de los principales modelos explicativos de la competitividad de los destinos turísticos en el marco de la sostenibilidad. *Cultur: Revista de Cultura y Turismo*, *5*(2), 65-85. https://periodicos.uesc.br/index.php/cultur/article/view/383

Domaresky, C., Dos Anjos, F., y Dos Anjos, S. (2013). Competitividad de destinos turísticos: Estudio de caso Foz de Iguaçu (Paraná, Brasil). *Cuadernos de Turismo*, *31*, 125-140.

Farinós, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: Estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, *46*. https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/668

Flores, D. (2008). *Competitividad sostenible de los espacios naturales protegidos como destinos turísticos: Un análisis comparativo de los Parques Naturales Sierra de Aracena y Picos de Aroche y Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas* [Tesis doctoral, Universidad de Huelva].

Fuentes, A. (2016). Aproximación teórica del objeto de estudio del turismo. *Revista Siembra*, *3*(1), 45-63. https://doi.org/10.29166/siembra.v3i1.270

García, I. (2007). La nueva gestión pública: Evolución y tendencias. *Presupuesto y Gasto Público*, *15*, 45-62. https://ru.dgb.unam.mx/items/1c4190f1-97f6-4b12-97a6-3ec367a9eba6

García, S. (2016). Áreas de exploración para una nueva gobernanza. En S. García (Coord.), *La gobernanza y sus diferentes enfoques* (pp. 1-24). Delta Publicaciones.

Gobernación de Santander. (2010). *Plan prospectivo provincia de Guanentá 2025*. Fundación Universitaria de San Gil. https://santandercompetitivo.org/media/617216bc3e535e6f16bbf8e242bb37baa5b9a555.pdf

Gómez, A., Restrepo, G., y González, P. (2004). Turismo en el eje cafetero. *Ensayos Economía Regional*, Banco de la República. Microsoft Word - TURISMO 1.doc.

Hernández, Y. (2010). El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia: ¿Un instrumento para el desarrollo sustentable? *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, *19*, 95-115. https://doi.org/10.15446/rcdg.n19.16854

Investigaciones Tried. (2023). Top 10 productos exportados desde Colombia 2022. https://www.treid.co/post/top-10-productos-exportados-desde-colombia-en-2022

Jiménez, P., y Aquino, K. (2012). Propuesta de un modelo de competitividad para los destinos turísticos. *Estudios y Perspectivas en Turismo*, *21*(4), 85-104. https://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-17322012000400010&lng=es&nrm=iso&tlng=es

Jolly, J. (2005). Gobierno y gobernanza de los territorios: Sectorialidad y territorialidad de las políticas públicas. *Revista Desafíos*, Universidad del Rosario. https://www.redalyc.org/pdf/3596/359633157004.pdf

Ley 1454 de 2011. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. 28 de junio, 2011. DO núm. 48.111 (*Col.*). https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43210

Ley 1558 de 2012. Por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 -Ley General de Turismo, la Ley 1101 de 2006 y se dictan otras disposiciones. 10 de julio, 2012. DO 48487 (*Col.*). https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=48321

Ley 2068 de 2020. Por el cual se modifica la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones. 31 de diciembre, 2020. DO 51.544 (*Col.*). https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=172558

Ley 300 de 1996. Por la cual se expide la ley general de turismo y se dictan otras disposiciones. 26 de julio, 1996. DO 42.830 (*Col.*). https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=8634

Ley 388 de 1997. (1997, julio 18). Por la cual se complementa la Ley 9 de 1989 y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial*, 43.091.

Londoño, I., y Botero, J. (2012). Aproximación al concepto de la cadena de valor a la luz de la teoría de Michael Porter. *Revisa Sinapsis*, *4*(1), 45-58. https://app.eam.edu.co/ojs/index.php/sinapis/article/view/160

Mazaro, R., y Varzin, G. (2006). Modelos de competitividad para destinos turísticos en el marco de la sostenibilidad. *RCA Curitiba*, *12*(3), 123-145. https://doi.org/10.1590/S1415-65552008000300009

Méndez, R. (2002). Innovación y desarrollo territorial: Algunos debates teóricos recientes. *Revista EURE*, *28*(84), 33-50. https://doi.org/10.4067/S0250-71612002008400004

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo [Mincomercio]. (2020). En 2019 el turismo en Colombia rompió récords. https://www.mincit.gov.co/prensa/noticias/turismo/en-2019-el-turismo-en-colombia-rompio-records

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo [Mincomercio]. (2023). Turismo sigue recuperándose, como lo confirman cifras de la cuenta satélite 2022. https://www.mincit.gov.co/prensa/noticias/turismo/turismo-recuperandose-cifras-cuenta-satelite-2022

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo [Mincomercio]. (2024) En 2023 más de 5,86 millones de turistas visitaron "El País de la Belleza". https://www.mincit.gov.co/prensa/noticias/turismo/en-2023-mas-turistas-visitaron-colombia#:~:text=febrero%20de%202024-,En%202023%20más%20de%205%2C86%20millones%20de%20turistas%20visitaron,%3A%20Gustavo%20Acosta%20%2D%20Revela%20Colombia

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo [Mincomercio]. (s. f.). *Política de turismo sostenible: Unidos por la naturaleza*.

Ministerio del Medio Ambiente. (2023). Ecosistemas estratégicos. https://archivo.minambiente.gov.co/index.php/bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistematicos/ecosistemas-estrategicos

Muñoz, J. (2021). Modelo integral de gestión territorial: Una apuesta para la gestión pública. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, *17*(3), 29-45. https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/issue/view/72

Naranjo, M., Peligrin, A., Marín, L., Peligrin, N., Peligrin, L., y López, Y. (2019). Modelos de gestión turística: Una mirada crítica desde diferentes perspectivas. *Revista electrónica cooperación universidad sociedad*, *4*(1), 85-104. https://doi.org/10.33936/recus.v4i1.1749

Nava Jiménez, C., Mendoza Valdés, R., y Castillo Nechar, M. (2014). Una mirada ética-crítica al turismo como objeto/fenómeno intercultural de estudio. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, *8*(2), 123-135. https://doi.org/10.7784/rbtur.v8i2.759

Organización Mundial del Turismo. (1993). *Agenda para planificadores locales: Turismo sostenible y gestión municipal*. https://asesoresenturismoperu.wordpress.com/wp-content/uploads/2016/06/228-_omt-agenda-para-planificadores-locales-turismo-sostenible-y-gestion-municipal.pdf

Organización Mundial del Turismo. (2015). *Panorama del turismo internacional*. https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284416875

Organización Mundial del Turismo. (2023). *Glosario de términos de turismo*. https://www.unwto.org/es/glosario-terminos-turisticos

Paisaje Cultural Cafetero. (2023). Esencia descripción. https://paisajeculturalcafetero.org.co/descripcion/

Porras, F. (2007). Teorías de la gobernanza y estudios regionales. *Secuencia. Revista de historia y ciencias sociales*, *69*, 45-58. https://doi.org/10.18234/secuencia.v0i69.1022

Redacción Portafolio. (2023, marzo 11). A Colombia lo visitaron más de 4,6 millones de turistas en 2022. *Portafolio*. https://www.portafolio.co/economia/finanzas/turismo-colombia-recibio-a-mas-de-cuatro-millones-de-turistas-en-2022-579764

Silva, M., y Pedroza, Á. (2022). Ecosistema de emprendimiento e innovación social de la zona metropolitana de Guadalajara (ZMG). *Brazilian Journal Development*, *8*(10), 65-80. https://doi.org/10.34117/bjdv8n10-153

Statista. (2024). Evolución de la aportación del sector turístico al PIB en el mundo 2006-2023. https://es.statista.com/estadisticas/640133/aportacion-del-sector-turistico-al-pib-mundial/

Valencia, G. (2000). Acciones para la reconstrucción del eje cafetero: Memoria colectiva de un proceso. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*.

Modelo de gestión económica local para el sector de los servicios informáticos y de innovación

Lúbar Andrés Chaparro

Introducción

El sector de los servicios informáticos y la innovación es una de las áreas más dinámicas y estratégicas para el desarrollo económico local (DEL) en la era digital. En Colombia, ha cobrado gran relevancia, ya que contribuye significativamente al crecimiento de la economía del conocimiento, impulsa la competitividad y genera empleo de calidad. La gestión económica local debe adaptarse a esta nueva realidad, diseñando modelos que integren a los actores clave, potencien la infraestructura tecnológica y fomenten la innovación, tanto en procesos como en productos. En este contexto, la incorporación de tecnologías emergentes, como la inteligencia artificial, la analítica de datos y las plataformas digitales, maximiza el potencial del sector y atiende eficazmente las necesidades del mercado global.

Este capítulo presenta un modelo de gestión económica local orientado al mencionado sector, fundamentado en experiencias nacionales e internacionales exitosas. Se proponen una serie de estrategias para fomentar la cooperación entre entidades públicas, privadas y académicas, crear redes de colaboración y promover políticas públicas que apoyen la inversión en tecnología y talento humano especializado. La meta es construir un ecosistema

innovador que permita a las empresas locales escalar sus operaciones, diversificar su oferta de servicios, y fortalecer su posición en el mercado nacional e internacional.

La importancia del sector informático y tecnológico

La importancia del sector informático y tecnológico se manifiesta tanto a nivel global como nacional y local. A nivel mundial, es un motor fundamental del crecimiento económico, pues representa el 10 % del producto interno bruto (PIB) global. Para 2024, se esperaba en este sector una recuperación tras la desaceleración de años recientes, impulsado por la demanda en servicios de inteligencia artificial (IA), computación en la nube y ciberseguridad. Para 2025, se estimaba que la inversión en IA podría superar los $200 000 millones, con Estados Unidos liderando este crecimiento. La adopción de estas tecnologías mejora la productividad al tiempo que promueve la resiliencia y la innovación en las empresas a través de la automatización y la digitalización de procesos (International Data Corporation [IDC], 2023).

En el contexto colombiano, dicho sector contribuye al 5 % del PIB, lo que lo convierte en un pilar clave en la estrategia de desarrollo económico del país. Programas como Colombia 4.0 han impulsado la transformación digital, atraído inversiones y fomentado la innovación en *startups* tecnológicas. En 2022, el sector experimentó un crecimiento del 8 %, con énfasis en la digitalización de servicios financieros y gubernamentales, además de la incorporación de tecnologías emergentes en campos como la salud y la educación. Estos avances están alineados con el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, enfocado en fortalecer la economía digital y promover el acceso equitativo a tecnologías para mejorar la competitividad y la inclusión (DANE, 2022a).

A nivel local, su impacto es evidente en ciudades colombianas como Bogotá y Medellín, que se han convertido en centros de innovación y desarrollo en dicho campo. Esta industria no solo ha generado empleos de alta calidad —una muestra más de su

protagonismo (Mincit 2023)—, sino que también ha fomentado la colaboración entre el sector privado, el gobierno y las universidades para desarrollar *hubs* de tecnología. En este país, más de 120 000 personas trabajan directamente en este sector, lo cual representa el 3 % de la fuerza laboral formal. La demanda de profesionales en áreas como desarrollo de *software*, ciberseguridad e IA sigue en aumento, un indicador del potencial del sector para consolidarse como uno de los principales impulsores del desarrollo económico y social a largo plazo (DANE, 2022a).

Hablando desde una perspectiva económica, invertir en servicios informáticos a nivel local fomenta la creación de empleo especializado y atrae inversión externa. Las iniciativas tecnológicas generan nuevas oportunidades laborales, e incrementan la competitividad local y el crecimiento del ecosistema emprendedor. Por ejemplo, la implementación de tecnologías avanzadas en pequeñas y medianas empresas (mipymes) puede aumentar la productividad y abrir nuevos mercados, así como mejorar la sostenibilidad financiera de estas empresas. La creación de entornos tecnológicos sólidos también contribuye a diversificar la base económica local, al reducir la dependencia de sectores más tradicionales y volátiles, lo cual favorece la resiliencia económica frente a crisis y recesiones.

Se puede decir, entonces, que el sector informático y tecnológico tiene un rol clave en la articulación de los sectores económicos a nivel local, ya que ofrece herramientas para la integración de diferentes actividades productivas. La digitalización de procesos permite que sectores como la agricultura, la industria y el comercio se beneficien del análisis de datos, la automatización y la conectividad, dado que facilitan la colaboración intersectorial. Por ejemplo, mediante plataformas de gestión de la cadena de suministro, las empresas pueden coordinar con proveedores y distribuidores de manera más eficiente, y optimizar los tiempos de producción y distribución. Esto mejora la productividad a la vez que permite una mayor adaptabilidad a las demandas del mercado y a las necesidades de los consumidores.

Además, el sector informático fomenta el crecimiento de ecosistemas locales de innovación, donde se crean sinergias entre empresas de distintos sectores. La adopción de tecnologías como el internet de las cosas (IoT), la IA y el análisis de datos permite personalizar soluciones para desafíos específicos en campos como la salud, la educación y el transporte, por mencionar algunos. Esta interconexión digital impulsa la colaboración entre empresas, instituciones educativas y gobiernos locales, ya que facilita el desarrollo de nuevas capacidades y modelos de negocio, lo que a su vez promueve un crecimiento económico más equitativo y sostenible a nivel local.

Experiencias que soportan el modelo

Las ciudades de Córdoba (Argentina) y Medellín (Colombia) implementaron diversas estrategias para impulsar el sector de servicios informáticos y tecnológicos, con énfasis en factores como la política pública, el desarrollo de clústeres, la integración de actores del sector público y privado, y el fortalecimiento del talento humano.

En Córdoba, la creación de un marco normativo específico a nivel federal fue clave. La Ley 25.922 de Promoción de la Industria del Software (2004) facilitó la atracción de inversiones mediante incentivos fiscales, exenciones tributarias y subsidios. Estas medidas permitieron que multinacionales como Intel y Motorola establecieran sus operaciones en la ciudad, y fomentaran la expansión del sector con la creación de empleo y la mejora en las capacidades locales (Borrastero, 2011).

El desarrollo del clúster Córdoba Technology se destacó por la integración de pequeñas y medianas empresas (pymes) locales con grandes multinacionales que promovió la colaboración y el desarrollo de proyectos conjuntos. Se creó el Instituto Tecnológico de Córdoba, lo que permitió articular el sector educativo con el sector privado y capacitar a profesionales en servicios informáticos. Además, se establecieron programas de formación por competencias para fortalecer las habilidades necesarias en el mercado laboral (Berti y Zanotti, 2010).

En Medellín, se adoptó un enfoque sistemático para promover la innovación tecnológica, empezando con la creación de institucionalidad especializada como la Secretaría de Innovación Digital y la Corporación Ruta N (véase Ruta N, 2011; 2023a; 2023b). Estas instituciones diseñaron y ejecutaron políticas públicas para fomentar la economía digital, la ciencia, la tecnología y la innovación. La ciudad lanzó el Valle del Software, un ecosistema integral que prioriza la generación de talento, la formación de empresas tecnológicas y la atracción de inversiones extranjeras para fortalecer el sector (Molina Betancur *et al.*, 2015).

La estrategia de clústeres de Medellín incluye sectores como la energía, la salud y las tecnologías de la información, integrando empresas, universidades e instituciones públicas para fomentar la colaboración y la innovación. La ciudad logró transformar su estructura económica, pasando de un enfoque tradicional manufacturero a uno basado en servicios tecnológicos. Este modelo le valió ser reconocida internacionalmente por su capacidad de innovación y su competitividad en tecnología e información (Sánchez-Jabba, 2012).

Ambas ciudades utilizaron la cooperación público-privada como un motor para el desarrollo del sector, a través de mesas de trabajo que incluían a las universidades, las empresas y el gobierno. Este enfoque permitió una gobernanza efectiva que facilitó implementar políticas a largo plazo, así como identificar áreas clave para el desarrollo y expansión del sector (Berti y Zanotti, 2012; Molina Betancur *et al.*, 2015).

El fortalecimiento del capital humano fue un elemento central en ambos casos. En Córdoba, se implementaron programas de formación específica en competencias informáticas, mientras que en Medellín se fortaleció el sistema educativo desde la educación básica hasta la educación superior, fomentando la investigación y el desarrollo tecnológico. Estas estrategias permitieron a ambas ciudades atraer inversión extranjera, así como retener talento local y mejorar la competitividad global del sector (Borrastero, 2011; Sánchez-Jabba, 2012).

El papel de las universidades y centros de investigación en ambos contextos fue fundamental para crear un entorno favorable para la innovación. La colaboración académica en Córdoba se centró en la formación técnica, mientras que en Medellín se priorizó la investigación aplicada y el desarrollo de nuevas tecnologías. Estas iniciativas fueron apoyadas por fondos nacionales e internacionales que promovieron la creación de productos y servicios con valor agregado (Berti y Zanotti, 2012; Álvarez, 2022).

Finalmente, ambos modelos se destacan por la capacidad de adaptar políticas a las necesidades locales, optimizando recursos y fomentando la articulación de actores en cada etapa del desarrollo del sector. Tanto Córdoba como Medellín muestran cómo la implementación de estrategias centradas en el fortalecimiento institucional, la innovación y la colaboración multisectorial puede impulsar el crecimiento del sector tecnológico a nivel local. De este modo, se puede concluir que el modelo de gestión económica local de Medellín se caracteriza por que se basa en clústeres empresariales, con una profunda dosis de especialización de servicios basados en el conocimiento, para lo cual se creó una institucionalidad fuerte en innovación y un conjunto de intervenciones públicas en materia de ciencia, tecnología e innovación, combinada con infraestructura que garantizara la conectividad de los mercados.

En el caso de estas dos experiencias expuestas (Medellín-Colombia y Córdoba-Argentina), hay una serie de elementos que dan cuenta del modelo de gestión: apuesta de las autoridades públicas, definición de acciones que transcienden un periodo de gobierno e inversión en infraestructura. Este sector tiene una proyección de crecimiento para las próximas décadas que permite complementar otros mercados. En la tabla 1 se presenta un análisis comparativo de los dos casos y se muestra cómo los elementos en un contexto controlado pueden ser discutidos y adoptados atendiendo a las particularidades del territorio.

TABLA 1. Criterios comparativos de experiencias de Córdoba y Medellín

Elemento	Caso Córdoba	Caso Medellín
País	Argentina	Colombia
Sector económico	Servicios	Servicios
Actividad (clasificación DANE) (1)	Comercio (servicios informáticos).	Comercio (servicios informáticos).
Periodo de implementación	Mediano plazo: 2001-2010.	Mediano plazo: 2001-2010.
Iniciativa	Privada (transnacional en gran medida), con complementariedad pública.	Pública.
Mecanismos de intervención pública	Ley de la República, incentivos tributarios, promoción de exportaciones y desgravación de importación. Creación de programas (plan decenal de software y programa de promoción industrial).	Creación de una entidad pública con financiación estatal, para coordinación de acciones. Creación de políticas públicas.
Mecanismo de consolidación	Clúster informático.	Clústeres que permiten integrar mercados.
Esquema de gobernanza	Estatal-privado-academia. Participación de los tres niveles de gobierno.	Alcaldía define acciones.
Mecanismos vinculantes	Compromisos formalizados con acuerdos explícitos.	Creación de la entidad pública.

Fuente: elaboración propia. Corresponde a la clasificación de la metodología VAM (DANE, 2022c).

Modelo de gestión económica local para el sector servicios

Retomando el concepto de *gestión económica local* del primer capítulo, es necesario señalar que la propuesta de modelo tiene dos niveles. El primero tiene que ver con las condiciones que la administración local debe garantizar para el DEL. Esta capa de análisis tiene una pretensión descriptiva que permite orientar las intervenciones del sector público. Como se evidencia en el proyecto de investigación, ningún territorio se puede desarrollar si no hay una intencionalidad de los actores con capital político para hacerlo.

La definición de la gestión económica local aplica para municipios y departamentos. La información se agrupa en cuatro variables:

1. *Política*: busca recabar datos sobre la intencionalidad de los actores con capacidad de decisión y las prioridades del gobierno.
2. *Administrativa*: se enfoca en determinar cómo funcionan las dependencias encargadas de planear y ejecutar proyectos de inversión.
3. *Presupuestal*: busca determinar los recursos con que cuentan las entidades territoriales, y los tipos de bienes y servicios que se entregan en el marco de la ejecución de estos recursos.
4. *Coordinación intergubernamental en materia económica* de los tres niveles de gobierno en la gestión económica local.

Como se puede ver en la tabla 2, el primer nivel es *lo político* y abarca la comprensión de quiénes son los actores relevantes en la toma de decisión, cómo está conformado el bloque hegemónico, qué papel tienen las organizaciones sociales, qué prioridades tiene el actor político que ganó las elecciones y cómo se configura el sector productivo local. Comprender esta primera dimensión garantiza que las decisiones sean sostenibles en el largo plazo. Un segundo aspecto es *lo institucional*: en el caso de Medellín, queda claro que las organizaciones públicas garantizan que lo político se ejecute si hay una gerencia o un cosmos de entidades con recursos, políticas, técnica y coordinación que conforman *lo administrativo* y ejecutan lo político. Tener una entidad que oriente, direccione, resuelva

crisis, convoque, contrate, discuta, alinee y genere acuerdos desde el Estado garantiza que gestione la intencionalidad que se definió en lo económico.

TABLA 2. Propuesta de variables para definición de la gestión económica local

Dimensiones	Componente	Variables
Política	Análisis de actores sociales[1] por sectores productivos	Cuáles son los focos del negocio del sector servicios. En qué sector hay rentabilidad. Qué intereses de mercado hay. Fuerza de la población trabajadora.
	Prioridad de gobierno	Agenda de desarrollo del programa de gobierno ganador. Planes sectoriales de largo plazo con apoyo político.
	Interés del bloque hegemónico	Los grupos representativos económicos qué intereses tienen.
	Sociedad civil	Capacidad de que actores no hegemónicos formulen demandas y logren acuerdos.
Institucional	Organizacional	Instancias que viabilizan y conciertan políticas e inciden en decisiones de gobierno. Redes de información y poder.
	Técnica	Conocimiento técnico sobre el sector y subsectores. Capacidad para formular lineamientos sectoriales.
	Presupuestal	Recursos públicos. Recursos que privados están dispuestos a movilizar.

1 "[S]on fuerzas sociales definidas por su participación en un sistema de decisión" (Touraine, 1983, citado en Misas, 2019).

Dimensiones	Componente	Variables
Institucional	Coordinación intergubernamental	Compromisos que el gobierno nacional deba asumir. Compromisos del gobierno departamental.
	Sector nivel central	Cómo territorializa la oferta institucional y cómo se complementa con los bienes y servicios que entrega la unidad territorial.
Geográfica-espacial	Ubicación	Condiciones biofísicas del territorio.
	Cercanía con centros poblados	Cercanía y volumen de la demanda.
	Vías y tipo de transporte	Calidad y modalidades de transporte entre núcleos de demanda.

Fuente: elaboración propia.

Igualmente, las ventajas comparativas son importantes. En este caso, las condiciones biofísicas que establecen potencialidades de zonas dan información para que las intervenciones fortalezcan el territorio o exploten su potencial. Los mercados, a diferencia de la teoría neoclásica, se conciben en territorios que tienen equipamientos, condiciones geográficas, e interconexiones por vías o ríos. Comprender esta realidad permite establecer la proyección de inversiones sostenibles que se deben realizar y las oportunidades de mejora que se requieren en el mediano y largo plazo para que se consolide el sector productivo. Las experiencias de Córdoba y Medellín concuerdan en que las aglomeraciones dan lugar a economías de escala, reducen los costos de transacción (transporte principalmente), crean identidad a un territorio y concentran su desarrollo.

Para implementar el modelo de gestión del sector servicios hay que comenzar con una ordenación territorial estratégica que facilite y viabilice actividades productivas. Esto implica definir áreas específicas basadas en las características biofísicas del territorio, que ofrezcan condiciones adecuadas para el desarrollo de empresas del sector. Es clave aprovechar los planes de ordenamiento

territorial, identificando zonas con potencial de crecimiento y ajustándolos periódicamente para integrar nuevas oportunidades de desarrollo. Este enfoque asegura una planificación coherente con la realidad local, al tiempo que promueve un uso eficiente del espacio y maximiza su impacto económico.

La especialización del sector servicios debe ser un objetivo central para potenciar la economía local. Para lograrlo, es crucial priorizar actividades clave, establecer objetivos de largo plazo y diseñar una hoja de ruta que fomente la interconexión entre el sector de servicios y otros como el agrícola y el manufacturero. El modelo debe centrarse en cómo los servicios pueden ser elementos de soporte y articulación, y fortalecer las cadenas de valor existentes. Este principio de especialización crea ventajas competitivas sostenibles que, en conjunto con la diversificación, impulsan el crecimiento de la economía local.

Es esencial fortalecer la coordinación entre actores relevantes del modelo, creando mesas de trabajo o comités que integren al sector privado, la academia y el gobierno local. La concertación debe ser una estrategia activa que permita la interlocución permanente, el seguimiento de acciones y la alineación con políticas de largo plazo. Este enfoque garantiza la operatividad del modelo, ya que la participación continua de los actores clave fomenta la cooperación, la transparencia y la sostenibilidad de las iniciativas en el tiempo.

La financiación adecuada es una condición imprescindible para implementar el modelo. Se requiere una arquitectura institucional que coordine la asignación de recursos, la creación de infraestructura y la provisión de bienes públicos que favorezcan la especialización del sector servicios. La elaboración de proyectos de inversión específicos y la búsqueda de acuerdos de voluntades entre los sectores público y privado son fundamentales para movilizar recursos y garantizar el éxito del modelo. En el segundo nivel, formularemos cinco principios de gestión con las estrategias para potenciar sector servicios en lo local. En la tabla 3 se resumen las estrategias que conforman los principios del modelo.

TABLA 3. Elementos del modelo de gestión económico local para el sector servicios

Principio	Estrategias
Ordenación espacial del territorio	Definición de las provincias/barrios/veredas beneficiarias
	Definición de las cadenas de servicios de apuesta
Definición de un objetivo sectorial frente a la diversidad de actividades	Rol del sector servicios en la cadena productiva
	Concertación entre los actores relevantes de la visión compartida de largo plazo
Financiación en bienes públicos o eslabonamiento de la cadena de valor de los servicios	Definición de una arquitectura institucional
	Elaboración de proyectos de inversión locales
Complementariedad del sector público y sector privado	Acuerdos con el sector privado
	Ajuste de documentos de largo plazo para inclusión de acuerdos con el sector privado
La especialización de un sector en lo local requiere un marco normativo	Incidencia en el marco normativo
Desarrollo social como centro del desarrollo local	Definición de la MEGA

Fuente: elaboración propia.

Principio de gestión n.º 1: ordenación espacial del territorio

Si bien las experiencias de Medellín y Córdoba no dan cuenta directamente de la ordenación territorial, un aspecto que se debe discutir en el caso colombiano es cómo esta prioriza, facilita y viabiliza actividades productivas. Un sector como el de servicios

requirió la definición de un espacio para ubicar empresas nacionales (en el caso de Medellín) e internacionales (en el caso de Córdoba) que permitieron consolidar la zona como referente tecnológico. Así, la dimensión biofísica del territorio (El Valle) entra a asumir una connotación productiva (El Valle del Software). Para materializar este principio se proponen dos estrategias.

Estrategia n.º 1: definición de las provincias, barrios o veredas. El del requiere definir un espacio en el territorio con base en sus potencialidades y características biofísicas. Un instrumento importante de referencia para dicha tarea es el plan de ordenamiento territorial del municipio y los riesgos ambientales que tengan, pero también se podría intervenir áreas afectadas y vulnerables para la provisión de bienes públicos. Esta es una oportunidad para que las entidades organicen sus territorios con apuestas que están en los planes de ordenamiento y que, en las revisiones de cada cuatro años, se ubiquen zonas que tienen potencial de desarrollo (no solo del sector servicios). Una vez definida la visión de ocupación, entra el segundo principio.

Estrategia n.º 2: definición de las cadenas de servicios de apuesta. Acá el criterio es político y se debe tener en cuenta la información como el comportamiento del valor agregado municipal, y las demandas de la comunidad y el sector productivo. La ubicación del servicio requiere conocer: 1) conectividad vial (como el caso de Medellín); 2) ubicación de proveedores; y 3) zonas que requieren intervención de equipamientos como colegios, universidades, declaratorias de zonas para el uso del suelo industrial o de servicios.

Principio de gestión n.º 2: definición de un objetivo sectorial frente a la diversidad de actividades

El sector servicios se destaca por la diversidad de actividades que lo componen, por lo cual hablar de un modelo de gestión implica priorizar una de las actividades que se quiere desarrollar y potenciarla en el mediano y largo plazo. Como lo demostró el caso de los servicios informáticos, se estableció una apuesta que comprendió

destinar recursos en el largo plazo de manera conjunta con el sector privado, la academia y el gobierno. En este caso, el sector servicios da la posibilidad de desarrollar ventajas competitivas. Igualmente, se trazó una hoja de ruta de largo plazo en función de ese territorio. Este objetivo se basa en la especialización e implica que el sector servicios jalone la actividad productiva. En los casos de las aplicaciones digitales y de los canales de comercialización, el mismo sector no se especializa, pero sí sirve de articulador en la cadena de valor con los sectores primario y secundario. Este objetivo es de soporte y es elemental para desarrollar y especializar otras actividades o sectores.

Este principio se plasma en una espacialidad determinada; no surge de la nada. Si bien el sector servicios se caracteriza por su flexibilidad, dinamismo e incluso porosidad, debe considerar qué aspectos tiene en materia de comercialización e interconexión con el sector primario y secundario. Uno importante es cómo los servicios permiten interconectar, desarrollar o potenciar la producción agropecuaria y las manufacturas. El dinamismo del VAM terciario puede estar indicándonos hacia dónde se está moviendo la actividad productiva y cómo lo político saca provecho de la flexibilidad del sector servicios.

Para establecer este principio de gestión, el modelo debe soportar sus actuaciones en dos estrategias.

Estrategia n.º 1: rol del sector servicios en la cadena productiva. Debe basarse en la definición de la especialización o complementariedad. Es decir que hay servicios como el turismo, la generación de servicios públicos o la provisión de bienes tecnológicos que pueden desarrollarse por sí solos en función de la acumulación intensiva de recursos en esas actividades. No obstante, labores como la comercialización o el transporte permiten conectar actividades intra e intersectorialmente con actividades primarias y secundarias. En este caso, el sector de servicios es de soporte y requiere un análisis de oportunidades más detalladas que permitan mayor eficacia en la coordinación de mercados locales. A partir de la clasificación del DANE (2022c) en la tabla 4 se presenta una primera clasificación de las actividades a partir de estas dos tipologías.

TABLA 4. Tipología de actividades del sector servicios

Actividad	Tipo
Actividades complementarias de transporte	Complementariedad
Actividad de restaurantes: bar, cantina, fonda y similares	Especialización
Causación de los servicios	Complementariedad
Centros creativos, de entretenimiento y de espectáculos	Especialización
Centros de investigación científica y de desarrollo (instituciones o sedes de educación superior)	Complementariedad
Centros deportivos, recreativos y de esparcimiento	Especialización
Actividades culturales, establecimientos de alojamiento	Especialización
Establecimientos de programación, transmisión y difusión, hospitales, clínicas consultorios y laboratorios	Especialización
Punto de atención y de servicios	Especialización
Punto de venta	Complementariedad
Punto de apuestas, venta de billetes de lotería y casinos	Complementariedad
Restaurantes, cafeterías, servicios móviles de comidas y de catering	Especialización
Salas o estudios de cine y televisión	Especialización
Tercerización de procesos de negocios	Complementariedad

Fuente: elaboración propia.

Estrategia n.º 2: concertación entre los actores relevantes de la visión compartida de largo plazo. Ninguno de los dos casos exitosos que se expusieron lograron su cometido sin un plan que trazara una estrategia sobre el desarrollo del territorio. En la práctica, esto implica:

- Crear mesas o instancias con participación privada, ciudadanía y academia. Esto permite la interlocución permanente entre actores y el seguimiento de las acciones que se definan.
- Articulación con instrumentos de política de largo plazo. La planeación exige pasar un mandato de gobierno y se debe articular con los planes territoriales (planes básicos o esquemas) que contempla la Ley 387 de 1998. La concertación y la articulación normativas logran que el modelo de gestión sea operable, pues solo la expresión de *lo político* logra concretar con acciones lo establecido en *lo normativo*.

Principio de gestión n.º 3: financiación en bienes públicos o eslabonamiento de la cadena de valor de los servicios

El desarrollo de los objetivos de especialización o de apoyo que cumple el sector servicios en las economías locales requiere la destinación de recursos por parte del Estado. Sin embargo, son mayores en el caso del primer objetivo porque se requiere infraestructura y, por lo tanto, un *trade off* en materia fiscal para generar un ambiente favorable a la inversión privada. La financiación, además, necesita definir qué hacen los sectores público y privado para posteriormente establecer qué tipo de bien público se requiere proveer. El caso de Córdoba muestra que la especialización de las zonas en generación de energía o los servicios informáticos requieren recursos públicos o exenciones tributarias por parte de la entidad territorial. Sin estas condiciones, dotar el espacio geográfico de las condiciones de infraestructura no logra consolidar la especialización del subsector. En el caso de Córdoba, el Estado facilitó instrumentos para que el sector privado invirtiera.

En lo que respecta al objetivo de apoyo que cumple el sector servicios con otros sectores o actividades, si bien se pueden proveer bienes públicos (como centros de acopio en canales de comercialización), la inversión es menor, pues —valga la redundancia— la labor es de apoyo. En este tipo de bienes, la capacidad de gestión del modelo debe basarse en la articulación y coordinación entre

actores, es decir, tiempos, responsables, flujos de mercancías e información. El caso fallido del Cantón de San Pedro de Pelileo muestra que el Estado no solo debe tener un centro de acopio, sino articular tiempos de cultivo, provisión de insumos y acompañamiento técnico que garanticen la calidad del producto agropecuario para la venta, facilitar el transporte para que la oferta se venda efectivamente, e identificar la demanda potencial.

Este principio de gestión se desarrolla mediante dos estrategias.

Estrategia n.º 1: definición de una arquitectura institucional. Se busca identificar o crear instancias formales (diferentes a las mesas de gobernanza entre actores) de coordinación, dependencias o gerencias para que las acciones que se toman desde lo político se logren ejecutar. La provisión de bienes públicos requiere tener una estructura administrativa que se encargue de la ordenación del gasto, y un esquema institucional que ejecute y haga seguimiento y monitoreo, además de garantizar el personal requerido e idóneo para ello. Con el fin de analizar las capacidades, se recomienda determinar los déficits de personal, de unidades y de coordinación que existan en relación con las actividades del servicio que se quiere especializar o complementar en el territorio. Con esto, se quiere insistir en que el desarrollo del sector servicios no solo implica destinar recursos, sino también esfuerzos en el análisis organizacional de la entidad territorial (municipio y departamento) para que en el largo plazo se vean los resultados esperados.

Estrategia n.º 2: elaboración de proyectos de inversión locales. Ningún proceso contractual en la administración pública se ejecuta si no hay metas de proyectos de inversión que se asocien al plan de desarrollo local. Por tanto, se debe tener proyectos de inversión para que el sector servicios crezca. Una vez se identifiquen los objetivos estratégicos en el plan de largo plazo, se deben garantizar los recursos y diseñar las actividades que faciliten identificar las necesidades de contratación por parte de las dependencias o unidades estatales correspondientes. Para la especialización de servicios y el desarrollo de infraestructura, los recursos de inversión posiblemente requieran vigencias futuras

y procesos licitatorios que llevan tiempo en su estructuración y ejecución. Esto significa, como en el caso de Medellín, crear la institucionalidad.

Para el eslabonamiento intra e intersectorial, se va a necesitar el esfuerzo y el concurso de varios proyectos de inversión, que requieren la articulación entre dependencias y unidades estatales (varias secretarías). Por eso, en este caso el esfuerzo presupuestal es menor, pero la capacidad organizacional debe ser mayor, incluso la creación de una gerencia que haga seguimiento al diseño e implementación de las acciones.

Principio de gestión n.º 4: complementariedad del sector público y el privado

La consolidación del sector servicios implica la complementariedad del mercado (sector privado) con el sector público. El sector privado es incapaz de generar condiciones de manera individual y aislada para que se desarrollen actividades económicas en los territorios. A su vez, el sector público no tiene la capacidad para determinar qué, cómo y dónde se produce en todos los territorios. Además, está condicionado por un tiempo de gobierno, haciendo insostenible la iniciativa. El éxito de un modelo de gestión está en complementar los intereses del mercado y los de lo público para desarrollar o mejorar las condiciones socioeconómicas de lo local. De ahí que esquemas de gobernanza como el de la Provincia de Córdoba sean necesarios, basados en espacios de interlocución (mesas y comités) y con la firma de acuerdos de voluntades entre el nivel provincial y el municipal de Córdoba.

Las dos estrategias que se requieren para operativizar este principio de gestión son:

Estrategia n.º 1: acuerdos con el sector privado. La generación de condiciones para que la iniciativa del sector privado inyecte recursos en el territorio y la determinación para que en los instrumentos de planeación se prioricen las actividades de servicios. Para favorecer dichas condiciones, el sector público cuenta con una serie de instrumentos que van desde exenciones tributarias, incentivos tributarios, pago de servicios públicos, pago de subsidios,

creación de infraestructura, cambio de usos del suelo, valorización por obras públicas hasta interconexión de mercados por vías o puntos para contratar con el sector público.

Por su parte, el sector público debe comprometer al sector privado con la generación de valor que redunde en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del territorio, tales como empleo formal, salarios suficientes, bienestar laboral, complementariedad a la acción gubernamental en la creación de infraestructura física (por ejemplo, equipamientos en espacio público), social (como educación) y tecnológica (como acceso a internet).

Estrategia n.º 2: ajuste de documentos de largo plazo para inclusión de acuerdos con el sector privado. Ya se ha esbozado en los otros principios, pero tiene que ver con que las decisiones sobre el desarrollo del sector servicios deben estar contenidas en los tres instrumentos de planeación de largo, mediano y corto plazo: 1) planes de ordenamiento territorial, 2) planes de desarrollo y 3) el plan operativo anual de inversiones. Esto garantiza la voluntad política de largo plazo, contar con instrumentos de política y garantizar la ejecución del plan de obras o medidas de asistencia técnica y demás condiciones que el sector público debe garantizar.

Para desarrollar los pilares de estos principios de gestión se sugiere firmar acuerdos de voluntades sobre esta complementariedad en los que, además, los actores privados se comprometan con generación de empleos, montos de inversiones, condiciones laborales y demás escenarios, como ocurrió en el caso de servicios tecnológicos de Córdoba (Argentina).

Principio de gestión n.º 5: especialización de un sector en lo local requiere un marco normativo

El desarrollo del objetivo de especialización requiere una decisión por parte del Gobierno nacional que cree los incentivos suficientes para atraer al sector privado. El caso de Córdoba demuestra que las condiciones institucionales y normativas facilitan e impulsan los subsectores de la economía, en la medida en que estabilizan las reglas de juego, y es el lenguaje y la manifestación de la voluntad política de la administración pública.

Este punto es importante ya que el Estado colombiano se basa en un modelo descentralizado restringido en lo legal y normativo. Esto quiere decir que los marcos constitucionales y legales se definen en el Congreso, que si bien tiene representatividad regional, no conoce muchas veces en detalle los proyectos de desarrollo económico municipales y locales.

Estrategia n.º 1: incidencia en el marco normativo. Cambiar el territorio en el largo plazo requiere lograr una incidencia política de abajo hacia arriba sobre aquellos aspectos que se requiere apalancar por parte del legislativo (o la asamblea o el concejo, por ejemplo, en temas tributarios). Lo anterior, ya sea para promover ciertos sectores a nivel nacional o autorizar para que asambleas o concejos puedan adoptar incentivos de tipo fiscal o de otra índole.

En el caso de los objetivos de apoyo que cumple el sector servicios, dicho marco normativo es subsidiario e imperan elementos de política para ofrecer un campo de acción que facilite el eslabonamiento de la cadena de valor en la producción de los bienes y servicios, los cuales dependen de las asambleas o municipios.

Acá es útil también promover la creación de instancias con participación ciudadana y empresarial en las cuales se haga seguimiento a los compromisos del Estado y el sector privado en el desarrollo del sector servicios que se priorizó.

Principio de gestión n.º 6: desarrollo social como centro del desarrollo local

El último principio, pero no por ello el menos importante, está relacionado con que todas las acciones que se realicen deben estar enfocadas en la reducción de las condiciones de pobreza de las personas que viven en el territorio. Esto implica que el desarrollo se irrigue a todos por los efectos que genera el desarrollo del sector productivo local. En el caso particular del DEL, en términos generales, y el sector servicios de manera particular, el esquema debe estar orientado a que tengan lugar externalidades positivas relacionadas con el empleo y su formalización. Es un efecto multiplicador que se explica en la figura 1.

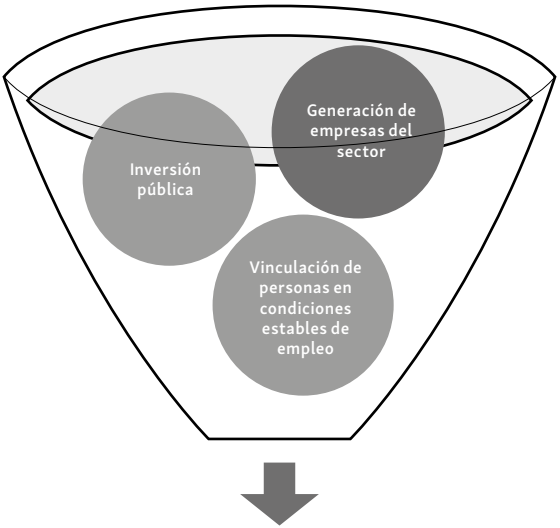


FIGURA 1. Externalidades positivas del modelo de gestión
Fuente: elaboración propia a partir de Borrastero (2011).

La medición del modelo de gestión de DEL debe estar acorde con los dos problemas del mercado laboral que tiene el país: cerca de 2 500 000 personas sin trabajo y condiciones de informalidad del 50 % de las personas que trabajan. Estos datos tienen una expresión regional, indiscutiblemente. Así mismo, los datos de la misión de empleo que se publicaron el año pasado muestran que un 80 % del empleo lo generan empresas pequeñas (con menos de cinco trabajadores) que tienen dificultades para vincular mano de obra en condiciones formales, es decir, que puedan pagar seguridad social (salud, pensiones y riesgos laborales) y factores salariales (vacaciones, cesantías, primas). Cuando se habla de externalidades positivas del modelo de gestión, está la premisa según la cual el vínculo laboral garantiza otros derechos tales como la salud, la pensión y la alimentación.

Por esta razón, el modelo de gestión debe llevar a acuerdos que permitan: 1) generar más empleo; y 2) que este sea de calidad. Estas dos máximas deben ser explícitas en los acuerdos de voluntades, las metas del desarrollo productivo local del sector

servicios priorizado y cualquier mecanismo que se cree para hacer seguimiento al plan estratégico del sector o actividad.

En el caso del clúster de servicios tecnológicos de Córdoba, además, se mostró que se requería que las personas tuvieran conocimientos especializados, razón por la cual se invirtió en educación. Esto generó efectos positivos tanto en los ingresos de las empresas como para los profesionales que demandaba el mercado de tecnología. La estrategia acá es una sola.

Estrategia n.º 1: definición de la meta estratégica grande y ambiciosa. Los actores públicos y privados deben compartir una visión de largo plazo y definir una meta estratégica grande y ambiciosa (MEGA), relacionada con los cambios en el territorio y con el desarrollo económico del sector de servicios que se espera lograr en dicho plazo. Esta debe ser cuantificable, medible y concertada; por ejemplo, reducir la pobreza en un número específico o incrementar el empleo formal. La MEGA debe dar cuenta del cambio social de las políticas del DEL.

La profundización del proceso de descentralización en Colombia ha planteado desde hace 30 años la necesidad de definir apuestas de desarrollo en lo local. Recuperar esta dimensión espacial para el desarrollo de acciones gubernamentales es un desafío para alcaldes y gobernadores. El ejercicio que se realizó en este escrito pretende incidir en la acción pública, teniendo en cuenta que las economías locales, en los últimos años, han dado cuenta de un paso hacia el sector servicios que se caracteriza por una diversidad de actividades que permiten apalancar los sectores agrícolas e industriales.

Conclusiones

Las experiencias de Córdoba y Medellín demuestran que la planificación territorial estratégica y la creación de un marco normativo favorable son claves para el desarrollo del sector de servicios informáticos y tecnológicos. En ambos casos, la designación de áreas específicas para la actividad tecnológica, acompañada de incentivos fiscales y políticas de promoción, facilitó la consolidación de clústeres tecnológicos, mejoró la competitividad

regional y mostró cómo un enfoque estratégico puede transformar economías locales hacia modelos más innovadores y sostenibles.

La especialización del sector informático y tecnológico ha permitido a ambas ciudades mejorar su competitividad económica y generar empleo de calidad, en escenarios en los que se destaca su capacidad de impulsar el DEL. Estos sectores han actuado como articuladores de otras actividades económicas, al trabajar con sectores como la manufactura y la agricultura, y han demostrado que una apuesta estratégica por la tecnología potencia la productividad de las empresas a la vez que mejora la calidad de vida de la población.

El éxito de las estrategias implementadas en Córdoba y Medellín resalta la importancia de la colaboración entre el sector público, el sector privado y la academia para impulsar la innovación y la transformación productiva. La creación de espacios de gobernanza y la formación de mesas de trabajo y comités sectoriales aseguraron una cooperación efectiva, lo que permitió tanto el crecimiento del sector como una mejor articulación con las políticas de DEL de largo plazo.

El modelo de gestión económica local para el sector informático y tecnológico debe enfocarse en la construcción de una visión compartida a largo plazo, que incluya objetivos claros, recursos suficientes y una estructura institucional adecuada. Las experiencias de estas ciudades subrayan la necesidad de promover un marco normativo que incentive la inversión, fomente la creación de empleo formal y mejore la infraestructura tecnológica, de forma que garantice un desarrollo equitativo y sostenible en el ámbito local.

Referencias

Álvarez, D. (2022). *Fronteras de inclusión y exclusión en sistemas regionales de innovación: caso ciudad de Medellín*. Tesis de la maestría en gerencia de la innovación y el conocimiento. Universidad EAFIT. https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/31993/Daniela_AlvarezMontoya_2022.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Argentina. Congreso de la Nación. (2004). *Ley 25.922: Ley de Promoción de la Industria del Software. Boletín Oficial de la República Argentina*, 9 de septiembre de 2004, núm. 30.481, p. 1. InfoLEG.

Berti, N., y Zanotti, A. (2010). *Nuevas industrias: Promociones e incentivos en software y servicios informáticos. El caso de Córdoba, Argentina*. VI Jornadas de Sociología de la UNLP, 9 y 10 de diciembre de 2010, La Plata, Argentina. En *Memoria Académica*. https://www.aacademica.org/000-027/380

Borrastero, C. (2011). Intervención estatal, transformaciones en los vínculos con el sector privado y crecimiento económico sectorial. El caso del sector de software y servicios informáticos de la ciudad de Córdoba, 2000-2010. *Revista de la Industria, los Servicios y las Empresas en América Latina*, *5*(8), 1-35.

International Data Corporation [IDC]. (2023). Global Spending on Artificial Intelligence to Top $200 Billion in 2025, Says IDC. International Data Corporation.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo [MinCIT]. (2023). *Estrategia Colombia 4.0: Transformación digital en marcha*.

Misas, G. (2019). *Regímenes de acumulación y modos de regulación: Colombia 1920-2010*. Editorial UNAL. https://portaldelibros.unal.edu.co/gpd-regyumenes-de-acumulaciy-n-y-modos-de-regulaciy-n-colombia-1910-2010-9789587837445.html

Molina Betancur, C. M., Polanco López de Mesa, J. A., y Montes Hincapié, J. M. (2015). Bases para la gobernanza del distrito de ciencia, tecnología e innovación en Medellín, Colombia. *Semestre Económico*, *18*(38), 191-214. https://doi.org/10.22395/seec.v18n38a7

Ruta N. (2011). *Plan de ciencia, tecnología e innovación de Medellín - 2010. Entre todos construimos una ciudad innovadora*. https://www.medellin.gov.co/es/wp-content/uploads/2023/01/4.8-Plan-Estrategico-de-Ciencia-Tecnologia-e-Innnovacion-de-Medellin-2011-2021.pdf

Ruta N. (2023a). Informe PMO: Indicadores diciembre 2022. https://rutanmedellin.org/hubfs/Nuevo%20Sitio%202024/Planeaci%C3%B3n,%20presupuesto%20e%20informes/informe-pmo-2022.pdf?hsLang=es

Ruta N. (2023b). Organigrama Corporación Ruta N Medellín. https://info.rutanmedellin.org/hubfs/Nuevo%20Sitio%202024/Transparencia/01.%20Informaci%C3%B3n%20de%20la%20Entidad/organigrama-corporacion-ruta-n-2020.pdf?hsLang=en

Sánchez-Jabba, A. (2012). La reinvención de Medellín. *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional*, (174). https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/dtser_174.pdf

A modo de conclusión: ¿Es posible que los municipios gestionen su desarrollo económico local?

Lúbar Andrés Chaparro

EN ESTE LIBRO SOSTENEMOS que sí es posible una gestión pública para el desarrollo económico local (DEL). Nuestros modelos de gestión pública para el DEL se entienden como marcos de actuación que orientan a los gobiernos municipales y departamentales en sus esfuerzos por lograr cambios económicos positivos en sus territorios. Estos modelos actúan como programas prescriptivos que las organizaciones públicas locales pueden seguir para impulsar y fortalecer sus economías. A través de ellos, los municipios y departamentos tienen la capacidad de definir los agentes, recursos, principios, políticas, estrategias y reglas necesarias, trabajando de forma coordinada para alcanzar objetivos económicos y sociales deseados.

La implementación de estos modelos permite a los municipios no solo fomentar la generación de valor, riqueza, empleo e ingresos, sino también asegurar que estos beneficios se distribuyan entre los habitantes de cada territorio. De esta manera, los gobiernos locales pueden liderar y gestionar su propio desarrollo, promoviendo el crecimiento de los recursos materiales que permitan satisfacer las necesidades de su población. Ante este panorama,

es fundamental desarrollar políticas de DEL que fortalezcan su estructura productiva, fomentando la diversificación y el valor agregado en sus sectores clave.

En los capítulos se ha presentado, en primer lugar, un modelo teórico de DEL, complementado con cinco análisis sectoriales empíricos, construidos principalmente a partir de las características de los sectores primario y de servicios resumidos en la tabla 1. Cada uno de estos modelos está enfocado en sectores clave y se sustenta en experiencias prácticas con un alto potencial de replicabilidad. Entre las experiencias nacionales e internacionales que se revisaron se puede constatar que es posible la acción deliberada liderada por los gobiernos locales para fortalecer el sistema productivo local que redunde en producir valor, riqueza, empleos e ingresos para la población. Se identificaron esos activadores que desencadenan mecanismos causales para alterar el comportamiento y los contextos (Capano *et al.*, 2019) de los actores encargados del DEL. Para esto, en cada uno de los seis modelos de gestión pública del DEL se podrían identificar las condiciones de primer orden que modifican el comportamiento de los actores hacia el DEL, y las condiciones de segundo orden que transforman la situación inicial para apoyar los cambios estructurales o contextuales (Capano *et al.*, 2019).

El modelo del fortalecimiento del valor agregado en la producción agrícola (capítulo 2), prioriza la inclusión de comunidades vulnerables y la sostenibilidad de los recursos naturales, es decir los saberes locales de las comunidades vulnerables. Este modelo no solo reconoce la experiencia y conocimientos tradicionales de los agricultores locales, sino que también los enriquece mediante la incorporación de prácticas innovadoras y ambientalmente sostenibles.

El modelo de gestión colectiva de recursos hídricos (capítulo 3) asegura un acceso equitativo y eficiente al agua, optimizando su uso en la agricultura. Por medio de este modelo, los agricultores se organizan colectivamente para gestionar de manera eficiente y equitativa los recursos hídricos, lo cual es fundamental para la sostenibilidad de sus actividades agrícolas.

TABLA 1. Activadores y condiciones de los modelos de gestión propuestos

Modelo	Activador	Condiciones de primer orden	Condiciones de segundo orden
Valor agregado de la producción agrícola	Gestión de sistemas productivos sostenibles basados en saberes locales	Incentivos para adopción de tecnología agrícola, capacitación en prácticas sostenibles	Infraestructura de apoyo para distribución, políticas de protección del mercado interno
Manejo asociativo de recursos hídricos para potenciar la agricultura (MDGRH)	Empoderamiento de pequeños y medianos productores en la administración del agua	Esquema organizacional productivo para el manejo del agua para la producción agrícola	Legislación sobre uso de recursos hídricos, desarrollo de infraestructura de riego
Agencia de comercialización e innovación para el desarrollo agropecuario (APCIDA)	Creación de una agencia pública departamental de comercialización agropecuaria	Redes y circuitos para la comercialización de alimentos son impulsores de desarrollo económico	Ordenamiento de la producción económica agropecuaria, red de infraestructura de transporte y almacenamiento
Integración intermunicipal para el turismo sostenible y competitivo (GESITUR)	Acuerdos intermunicipales y alianzas público-privadas en turismo	Promoción de atractivos turísticos y eventos conjuntos, capacitación para la sostenibilidad turística	Mejora de infraestructura turística, coordinación de políticas regionales de desarrollo sostenible
Servicios informáticos innovación	Establecimiento de clústeres tecnológicos y alianzas entre empresas y universidades	Formación en habilidades tecnológicas avanzadas, incentivos para emprendimiento en tecnológico.	Marco legal para la protección de propiedad intelectual, inversión en infraestructura digital y tecnológica

Fuente: elaboración propia.

La propuesta de una agencia pública de comercialización (capítulo 4) para el sector agropecuario tiene como objetivo mejorar la distribución y el posicionamiento de los productos en el mercado frente al problema central relacionado con la recolección, almacenamiento, procesamiento, distribución y venta de los productos agrícolas, con el fin de satisfacer la demanda del mercado, mejorar el acceso a alimentos frescos y generar ingresos para los agricultores.

El modelo GESITUR (capítulo 5) busca un turismo sostenible y competitivo a través de la colaboración intermunicipal, asegurando el aprovechamiento de los recursos turísticos y el bienestar de la comunidad local. A través de estos acuerdos, los municipios trabajan en la promoción conjunta de atractivos turísticos y en la organización de eventos, lo cual amplía la oferta y fortalece la identidad turística de la región. El modelo incluye la mejora de la infraestructura turística, como el acceso y la señalización, al igual que una coordinación efectiva de políticas departamentales que promuevan la visita de los sitios emblemáticos.

Finalmente, está el modelo de gestión para el sector de servicios informáticos e innovación (capítulo 6), orientado a la creación de clústeres de tecnología y la digitalización del territorio. Dicho modelo busca que se desarrolle un tejido tecnológico de punta en los territorios que pueda apalancar los sectores primario y secundario de la economía local.

Estos seis modelos no solo abordan áreas estratégicas de la economía sino que integran la cooperación público-privada, la innovación, y la equidad social como pilares para el DEL. A lo largo del texto, se ha resaltado la necesidad de un enfoque más inclusivo y descentralizado del desarrollo, que permita abordar la concentración de la riqueza y el crecimiento desigual en Colombia, donde las diez mayores economías locales representan el 46 % del valor agregado del país, en gran medida impulsadas por el sector servicios. Este patrón económico genera grandes disparidades con respecto a las regiones rurales y los municipios más pequeños, donde el sector primario predomina, pero carece de la inversión e infraestructura necesarias para dinamizar la economía local.

La propuesta de una visión más compleja sobre DEL en este libro responde a la urgencia de equilibrar el desarrollo regional, fomentando la creación de empleo y la mejora de la calidad de vida en los territorios menos favorecidos. Esta visión es entendida no solo como un conjunto de estrategias, sino como un proceso de articulación política y social que promueve la cooperación entre actores públicos y privados. De este modo, el DEL se concibe como un marco de gestión pública que capitaliza las particularidades económicas, sociales y culturales de cada región, adaptando las políticas y recursos a las necesidades locales para potenciar la competitividad y la sostenibilidad a largo plazo.

Los modelos sectoriales presentados abordan diferentes áreas económicas —como la agricultura, la gestión del agua, el turismo, y los servicios tecnológicos—, proporcionando un marco integral de acción que enfatiza la asociatividad, la innovación y el fortalecimiento institucional. Estos modelos ilustran cómo la gestión pública efectiva debe ser flexible y adaptativa, capaz de fomentar sinergias y potenciar los recursos locales para superar barreras estructurales y generar desarrollo económico sostenido. La replicabilidad de estas experiencias exitosas en diferentes contextos territoriales refuerza la relevancia de diseñar políticas basadas en la evidencia y en la participación activa de las comunidades locales.

El DEL es un mecanismo transformador que requiere de la voluntad política para ser efectivo, así como de un compromiso sostenido por parte de los actores locales para su implementación. La acción colectiva, el liderazgo compartido y la inclusión son elementos clave para materializar el cambio económico y social en los territorios. El modelo propuesto no solo pretende ser una herramienta teórica, sino un punto de partida práctico para que los gobiernos locales puedan construir economías más equitativas, competitivas y resilientes, mejorando de manera significativa las condiciones de vida de sus comunidades.

Es posible una gestión pública local a nivel municipal que gestione y agencie su DEL de manera efectiva, siempre y cuando

se articulen adecuadamente diversos modelos de gestión con los instrumentos de planeación territorial, como los planes de ordenamiento, desarrollo y presupuestación. Los seis modelos de gestión empírica presentados en este libro —el genérico, el enfocado en la producción agrícola, el desarrollo agropecuario, la gestión de recursos hídricos, el turismo sostenible y los servicios tecnológicos— ofrecen un marco conceptual y metodológico adaptable a las realidades locales. Estos modelos no solo fortalecen la capacidad de respuesta de los municipios pequeños ante los desafíos económicos, sino que también fomentan la integración productiva, el acceso a mercados y la sostenibilidad, contribuyendo a una estrategia integral de DEL.

Para implementar el DEL en municipios se requiere una articulación estratégica con distintos tipos de gestión, cada uno de los cuales cumple un rol específico en el proceso de desarrollo. Gestionar el DEL requiere una estrategia integral que combine modelos de gestión adaptados a las necesidades específicas del territorio. Los modelos empíricos presentados en este libro destacan la importancia de abordar la gestión desde múltiples dimensiones: política, administrativa, social, del conocimiento, tecnológica, tributaria y de oportunidades. Por ejemplo, el modelo de asociatividad para las mipymes demuestra que la articulación entre actores públicos y privados es fundamental para potenciar la competitividad local. La clave para el éxito de la gestión del DEL es la creación de espacios de gobernanza y cooperación, donde los diferentes actores —gobierno, sector privado, academia y comunidad— puedan definir y coordinar estrategias a largo plazo.

La gestión política juega un papel crucial en la gestión del DEL, ya que establece la dirección y prioridades económicas del territorio. La experiencia de Medellín en el fortalecimiento del sector de servicios tecnológicos resalta cómo el liderazgo político puede orientar recursos y políticas hacia sectores estratégicos, promoviendo la creación de clústeres y alianzas. Para gestionar eficazmente el DEL, los gobiernos locales deben mostrar un liderazgo activo que no solo establezca políticas económicas,

sino que también genere consensos y compromisos entre los actores territoriales. La creación de plataformas programáticas y alianzas institucionales permite movilizar recursos y ejecutar intervenciones de alto impacto, favoreciendo la atracción de inversiones y la creación de empleo.

La gestión de oportunidades es esencial para transformar el DEL en un entorno inclusivo y generador de beneficios económicos sostenibles. Los modelos de agencia pública para la comercialización agropecuaria y de turismo sostenible (GESITUR) destacan cómo la creación de oportunidades de mercado, acceso al financiamiento y programas de capacitación son elementos clave para fortalecer el ecosistema económico local. Esta gestión no solo se enfoca en el crecimiento económico, sino en la creación de condiciones favorables para que los agentes productivos locales —desde pequeños agricultores hasta emprendedores del sector servicios— puedan acceder a nuevos mercados y mejorar su competitividad.

La gestión del conocimiento y la gestión tecnológica complementan las estrategias del DEL, ya que permiten identificar oportunidades económicas, mejorar procesos productivos y aumentar la eficiencia operativa. La experiencia de Córdoba en la creación de clústeres tecnológicos muestra cómo la inversión en educación, investigación y digitalización puede transformar una economía local. Lo hace aumentando su valor agregado y atrayendo capital y talento especializado. Implementar una gestión del conocimiento implica desarrollar estudios y diagnósticos territoriales que orienten las políticas económicas, mientras que la gestión tecnológica se centra en la adquisición de sistemas de información y análisis de datos para monitorear el desempeño económico del territorio.

Por último, el DEL requiere una gestión administrativa eficiente que asegure la ejecución de políticas y proyectos de manera transparente y eficaz. Esto implica contar con procesos de planeación, presupuestación y contratación bien definidos, como lo demuestran los modelos de gestión de recursos hídricos y asociatividad agrícola. La experiencia indica que solo a través de una administración pública ágil y coordinada se pueden canalizar

los recursos necesarios para materializar las estrategias de DEL, asegurando la sostenibilidad y la equidad del desarrollo económico en los municipios.

Hacer avanzar el DEL en Colombia y su adecuada gestión debe ser un propósito nacional y de cada territorio. No obstante, no es una tarea sencilla, ya que para que tenga los impactos deseados en toda la territorialidad nacional implica transformar una concepción dominante de manejo de los asuntos económicos nacionales y de la estructura institucional. En nuestro país, e incluso en América Latina, la promoción y activación de la economía desde el sector público han quedado de manera dominante en cabeza de un nivel nacional centralizado, alejado y externo a los territorios. Por su distancia geográfica, desarticulación, conocimiento e intereses en juego, los agentes e instituciones de tal nivel no lograron abarcar el conjunto de la geografía nacional[1]. Entre tanto, a los niveles regionales, departamentales y municipales, se les asignó un papel marginal que apenas ha dado cuenta de unas funciones residuales y de corto alcance en el ámbito de la competitividad, la productividad y el empleo (Maldonado Copello, 2010)[2]. Se debe reestructurar el modelo que ha soportado el manejo de la política económica centralizada en el nivel nacional.

Repensar y replantear el modelo descentralizador en Colombia es una prioridad si se quiere recuperar económicamente nuestros territorios. Dicho modelo, proponiéndoselo o no, promovió una acción pública local estatal en la sociedad de corte asistencialista. Entregaba recursos a las personas para que salieran de la pobreza

1 En este tema, como en todos en Colombia, es más que válida la máxima, en el País hay más territorio que Estado.

2 A ese centralismo se suma el haber perdido o renunciado , el nivel nacional , bajo un modelo neoliberal , a importantes instrumentos para activar la economía, como las políticas de fomento industrial y agrícola, al igual que, la protección de sus mercados a través del cobro de aranceles o la prohibición a la entrada de ciertos productos que compiten con los nacionales.

o no cayeran en esta, pero no se promovió una estrategia que les estimulara o construyera capacidades u oportunidades económicas para que con sus propios esfuerzos lograran generar prosperidad material. Estimuló también un modelo de gestión local en los territorios que llevó a sus autoridades e instituciones a asumir que sus energías debían encaminarse en esencia a reducir la pobreza, pero no a crear las condiciones y estímulos para alentar a que sus habitantes asumieran y apalancaran oportunidades económicas a través de su propia actividad económica. Por ese camino, construyeron culturas organizacionales y de gobierno que asumían que su rol en el nivel local era limitarse a administrar los recursos transferidos por el nivel nacional, destinados esencialmente a resolver requerimientos de servicios públicos y sociales de la sociedad. Pero no se tuvo en cuenta que otro de sus compromisos centrales era también desarrollar labores igualmente importantes, como conseguir recursos propios para apalancar iniciativas de fomento económico.

Debe erigirse un nuevo pilar de la descentralización que se oriente no sólo a evitar la pobreza en los territorios, sino a generar condiciones para que sus habitantes puedan desarrollar actividades económicas que les permitan alcanzar bienestar y calidad de vida. Su columna vertebral sería la transferencia de mayores competencias y recursos desde el nivel nacional a los ámbitos locales para que los territorios hagan florecer las oportunidades económicas que favorezcan a sus habitantes (aunque consideramos aquí, deben ser condicionados para que se apliquen a tal propósito). Con ello se podría pensar en un escenario donde cientos de municipios y departamentos en todo el país construyen o cofinancian las infraestructuras productivas, circuitos de mercado y las redes de comercialización requeridos. De este modo, sería posible apalancar la creación de nuevos empleos de calidad y en un número suficiente en sus territorios; o la construcción y mantenimiento en buen estado de las vías para el transporte de insumos o productos; o el apoyo y fortalecimiento de la actividad turística. Igualmente, se incentivarían la ciencia e investigación en sus territorios, para que sus procesos y productos sean más competitivos y amigables con el medio ambiente.

El proceso de descentralización fue un catalizador crucial en la década de los noventa, poniendo a las entidades territoriales en el centro del desarrollo. Sin embargo, para consolidar este papel, el sector público debe convertirse en el detonador del DEL. Para ello, los mandatarios municipales y departamentales deben concretar y articular varios elementos clave: 1) los modelos de DEL deben alinearse con esquemas de asociatividad reconocidos en la ley para aprovechar las sinergias intermunicipales; 2) la formulación de una visión de desarrollo sostenible y competitiva, que se materialice en los planes de ordenamiento territorial, asegurando una planeación coherente con las potencialidades y limitaciones locales; 3) la materialización de las estrategias, principios y objetivos del DEL en los planes de desarrollo locales, integrando las metas sectoriales a largo plazo; 4) la asignación de recursos en el plan plurianual de inversiones y en el presupuesto anual, garantizando el financiamiento y continuidad de las políticas de desarrollo; y 5) el fortalecimiento de la capacidad organizacional en las administraciones locales, asegurando que los municipios cuenten con los recursos humanos y técnicos necesarios para implementar estas iniciativas.

Entender la articulación de estos instrumentos como activadores clave para el DEL será determinante en los próximos años para el crecimiento sostenido de los más de 970 municipios de sexta categoría —caracterizados por su alta ruralidad y pobreza—, impulsando su capacidad para fortalecer sus sistemas productivos locales.

Referencias

Capano, G., Howlett, M., y Ramesh, M. (2019). Disentangling the Mechanistic Chain for Better Policy Design. En G. Capano, M. Howlett, M. Ramesh, y A. Virani (Eds.), *Making Policies Work* (pp. 2-13). Edward Elgar Publishing.

Maldonado Copello, A. (2010). *Desarrollo regional y políticas de promoción del desarrollo económico local: La experiencia de tres departamentos colombianos* (Serie Estudios y Perspectivas, N.º 19). Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Oficina de la CEPAL en Bogotá. https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/ce6c66f6-5a59-4759-9b72-7e9c982aa7f2/content

Índice temático

A

actividad económica 23, 25, 30, 71, 78, 87, 106, 113, 147, 198, 211, 215, 219, 269

actividades productivas 26, 32, 33, 94, 99, 107, 144, 159, 210, 215, 237, 244, 246

actores locales 69, 98, 113, 141, 150, 201, 209-211, 225, 265

Agencia Pública de Comercialización e Innovación para el Desarrollo Agropecuario 157, 169, 171-173, 176-178, 179, 180, 183, 186, 187, 189

Agencia Pública de Comercialización e Innovación para el Desarrollo de Cundinamarca 157, 166, 169, 186

agricultura 21, 25, 26, 29, 84, 101, 104, 114, 115, 118-121, 129-132, 135, 137-141, 143, 145-147, 152, 153, 159, 163, 164, 172-175, 177, 180, 188, 237, 257, 262, 263, 265

agua 29, 30, 59, 75, 84, 115, 118, 129-151, 153, 177, 185, 208, 216-218, 220, 262, 263, 265

C

cadena de suministro 160, 170, 173, 174, 177, 179, 187, 237

cadena de valor 30, 115, 186, 221, 222, 246, 248, 250, 254

centros de acopio 161, 179, 181, 185, 186, 250

comercialización de alimentos 162, 173-175, 187, 263

competitividad 18, 22, 29-32, 40, 41, 44, 63, 66, 74, 77, 78, 106, 108, 115, 118, 119, 121, 122, 147, 148, 150, 164-166, 169-171, 173, 177, 178, 182-188, 196, 198, 202, 210, 212, 219, 225, 226, 235-237, 239, 256, 257, 265-268

crecimiento económico 17, 23, 24, 62, 70, 102, 106, 108, 113, 121, 122, 131, 159, 173, 175, 184, 236, 238, 267

D

desarrollo
- agropecuario 30, 157, 159, 169-173, 176-180, 183, 186, 187, 189, 263, 266
- económico local 13, 22, 37, 39, 45, 52, 53, 62, 93, 106, 129, 148, 150, 157, 174, 183, 235, 261
- local 23, 25, 32, 37, 69, 77, 85, 86, 93, 95, 98, 99, 105, 106, 110, 112, 115, 117, 122, 136, 208, 209, 214, 223, 246, 251, 254
- sostenible 28, 30, 47, 94, 97, 106, 120, 131, 132, 134, 145, 150, 173, 175, 187, 263, 270

E

economía(s) local(es) 23, 24, 44, 45, 50, 53, 64, 68, 87, 105, 106, 114, 118, 119, 123, 174, 179, 187, 188, 201, 208, 245, 250, 256, 257, 264, 267

enfoque territorial 95, 98, 162, 166, 172, 173, 176, 180, 206, 213

estrategias de gestión 13, 53-55, 59, 63, 67, 70, 107, 108, 202

G

gestión
- del conocimiento 48, 52, 85, 87, 94, 97, 107, 108, 152, 178, 267
- económica departamental 157, 176, 178-180, 187, 188
- económica local 26, 158, 169, 171, 175, 235, 240, 242, 243, 257
- para el desarrollo económico local (DEL) 13, 28, 37-39, 42, 45, 52-54, 73, 106, 149, 157
- para el manejo asociativo 129, 130, 137, 141, 152
- pública para el DEL 44, 45, 261

I

infraestructura 23, 30, 31, 40, 68, 72, 78, 79, 102, 112, 113, 116, 120, 133, 134, 138, 145, 148, 151, 160, 162, 166, 167, 169, 171, 175, 176, 178, 179, 185, 187, 188, 190, 197, 198, 203, 204, 206, 208, 210, 211, 216, 218, 220-223, 235, 240, 245, 250, 251, 253, 257, 263, 264

innovación 23, 26-29, 31, 33, 47, 54-56, 59, 61, 73, 76, 80, 82-86, 88, 93, 97, 99, 107, 108, 118, 121, 150, 157, 165-167, 169, 171-173, 176-180, 183, 184, 186-189, 209-211, 223-226, 235, 236, 238-240, 257, 263-265

M

manejo asociativo de (los) recursos 129, 130, 137, 141, 150, 152, 263

modelo de gestión económica local 169, 171, 175, 235, 240, 242, 257

O

oportunidades económicas 21, 23, 37, 38, 40, 41, 47, 49, 54, 55, 59, 60, 64, 66, 74, 83, 84, 87, 267, 269

ordenamiento territorial 38, 62, 73, 74, 114, 145, 181, 189, 208, 209, 217, 247, 253, 270

P

pequeños productores 29, 65, 79, 81, 82, 101, 102, 106, 108, 121, 122, 132, 136, 138, 160, 161, 163, 164, 167, 171, 181-183, 186

pequeños y medianos productores 74, 129, 138, 139, 144, 147, 151, 263

planes de desarrollo 73, 99, 106, 122, 151, 180, 253, 270

planificación 30, 32, 38, 41, 73, 74, 100, 112, 114, 134, 137, 158, 161, 167, 175, 177, 180, 181, 186, 188, 196, 200, 210, 213, 217, 218, 225, 245, 256

políticas públicas 29, 31-33, 68, 98, 100, 140, 143, 180, 185, 201, 212, 235, 239, 241

procesos productivos 29, 44, 48, 55, 56, 58, 70, 73, 78, 87, 114, 122, 148, 267

producción agrícola 29, 57, 75, 84, 93, 95, 100, 101, 106, 111, 118, 119, 121, 131, 136, 140-145, 149, 151, 158, 262, 263, 266

productividad 18, 40, 44, 61, 63, 66, 71, 77, 98, 115, 118, 120, 131-133, 136-138, 141, 147, 148, 151-153, 159, 162, 164, 169, 170, 176, 236, 237, 257, 268

R

recursos

- hídricos 26, 29-31, 129-131, 133, 135-137, 140, 141, 143, 144, 150-153, 175, 262, 263, 266, 267
- naturales 20, 23, 30, 33, 59, 97, 129-131, 135, 136, 141, 142, 145, 146, 153, 155, 175, 187, 197, 199, 210, 262

S

sector

- agropecuario 120, 158-162, 170, 178, 185, 188, 264
- privado 68, 77, 83, 105, 112, 113, 117, 139, 170, 184, 204, 220, 223, 237, 238, 245, 246, 248, 250, 252-254, 257, 266
- público 21, 22, 26, 46, 49-51, 57, 61, 62, 67, 68, 72, 77, 79, 87, 88, 105, 117, 144, 151, 160, 161, 216, 220, 238, 242, 246, 252, 253, 257, 268, 270
- servicios 197, 242-254, 256, 264, 267

seguridad alimentaria 70, 71, 120, 130, 133, 137, 139, 141, 145, 159, 162, 163, 171, 173, 174
sostenibilidad 29, 30, 32, 33, 70, 71, 78, 96, 101, 106, 108, 110, 115, 116, 120, 121, 131, 133, 135, 140, 141, 151, 159, 175, 176, 179, 188, 196, 199, 209-211, 213, 219, 221, 222, 237, 245, 262, 263, 265, 266, 268

T

turismo sostenible 29, 30, 195, 196, 199, 200, 207, 217, 225, 226, 263, 264, 266, 267

V

valor agregado 18, 19, 23, 29, 55-57, 59, 62, 71, 74, 76, 81, 82, 87, 93-95, 99-101, 104, 106, 111, 114, 117-122, 136, 161, 198, 202, 240, 247, 262-264, 267

Sobre los autores

Jesús María Molina Giraldo

Escuela Superior de Administración Pública

Docente de carrera e investigador de la ESAP. Administrador público e historiador. Magister en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales. Ph. D en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

Correo electrónico: jesumoli@esap.edu.co

ORCID: https://orcid.org/0009-0006-6577-624X

CvLAC: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0000461865

Lúbar Andrés Chaparro

Escuela Superior de Administración Pública

Docente catedrático e investigador de la ESAP. Administrador público y economista. Magíster en Políticas Públicas.

Correo electrónico: lubachap@esap.edu.co

ORCID: https://orcid.org/0009-0008-1102-6472

Nathaly Burbano Muñoz

Escuela Superior de Administración Pública

Docente de carrera e investigadora de la ESAP sede Nariño, Alto Putumayo. Politóloga, especialista en Políticas Públicas y Gestión de Conflictos. Magíster en Estudios Latinoamericanos y en Administración Pública. Doctora en Ciencias Políticas con estancia posdoctoral en Gestión Socioterritorial de lo Público.

Correo electrónico: nathaly.burbano@esap.edu.co

ORCID: https://orcid.org/0000-0003-2965-2793

CvLAC: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0001568126

Yeison James Montalvo Martínez

Escuela Superior de Administración Pública

Administrador público, magíster en Educación, especialista en Gestión Pública y especialista en Informática para el Aprendizaje en Red. Egresado Territorial Bolívar. Asistente de investigación II de la Escuela Superior de Administración Pública.

Correo electrónico: yeisonj.montalvom@esap.edu.co

ORCID: https://orcid.org/0000-0002-5561-3336

CvLAC: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0001432354

José Steven Triana Gutiérrez

Escuela Superior de Administración Pública

Administrador público, especialista en Proyectos de Desarrollo. Estudiante de la Maestría en Administración Pública. Asistente de investigación de la ESAP.

Correo electrónico: josetriana@esap.edu.co

ORCID: https://orcid.org/0009-0000-7926-9093

CvLAC: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0001823326

Karim Lorena Ramírez Parra

Escuela Superior de Administración Pública

Docente asociada, investigadora y líder académica del Programa en Especialización en Finanzas Públicas de la ESAP.

Correo electrónico: karim.ramirez@esap.edu.co

ORCID: https://orcid.org/0000-0002-7027-0917

CvLAC: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0001367525

Eimer Alexis Barajas Román

Escuela Superior de Administración Pública

Economista y magíster en Ciencias Administrativas. Docente investigador de la Escuela Superior de Administración Pública. Consultor y asesor de entes territoriales y de agencias de cooperación internacional para promover el desarrollo económico regional y local.

Correo electrónico: eimer.barajas@esap.edu.co

ORCID: https://orcid.org/0000-0003-3733-6424

CvLAC: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0000636355

Rafael Armando Mejía Meneses

Filiación institucional

Administrador público y especialista en Gestión Pública, con estudios complementarios en formulación de políticas públicas, proyectos de inversión pública, contratación estatal, entre otros.

Correo electrónico: rafaelmejia@esap.edu.co

ORCID: https://orcid.org/0009-0008-5156-5948

MODELOS DE GESTIÓN MUNICIPAL Y DEPARTAMENTAL PARA FOMENTAR Y ACTIVAR LAS ECONOMÍAS TERRITORIALES EN COLOMBIA hace parte de la Colección Superior. Para su composición se usaron fuentes de la familia Skolar. Su cuidado estuvo a cargo del Grupo de Publicaciones de la Escuela Superior de Administración Pública, responsable del sello Editorial ESAP, y se imprimió en la Imprenta Nacional de Colombia.

Otros títulos de la ESAP

SIN COLECCIÓN

66 años de investigaciones en la ESAP | JORGE IVÁN MARÍN TABORDA (ED.) (2026)

COLECCIÓN SUPERIOR

Epigenética del presupuesto colombiano: Las reglas subyacentes que moldean el estatuto orgánico presupuestal | ORLANDO VELASCO ULLOA (2026)

COLECCIÓN DIDÁCTICA

Métodos cualitativos de investigación para la administración pública | NATHALY BURBANO MUÑOZ Y MIRIAM DERMER WODNICKY (EDS.) (2026)

@esapoficial
www.esap.edu.co

•

LAS ADMINISTRACIONES LOCALES

tienen la capacidad de influir en la transformación de sus territorios, siempre y cuando consideren sus particularidades sociales, geográficas y técnicas. Para favorecer ese impacto, el libro reúne un conjunto de modelos de gestión pública orientados a fortalecer el desarrollo económico local desde las capacidades, recursos y oportunidades presentes en los territorios.

Los autores reflexionan sobre el papel de los gobiernos territoriales en la promoción de actividades productivas, la generación de empleo y la construcción de capacidades económicas sostenibles. Sus propuestas examinan ámbitos como el fortalecimiento del valor agregado agrícola, la gestión asociativa del agua para la producción agropecuaria, la comercialización pública e innovación rural, el turismo de integración territorial y el desarrollo de servicios informáticos y de innovación.

Los capítulos abordan modelos de acción adaptables a contextos diversos. La asociatividad, la innovación territorial, la articulación entre actores públicos, privados y comunitarios, así como el conocimiento como recurso productivo, son elementos recurrentes en la consolidación de territorios capaces construir bienestar, riqueza y oportunidades para sus habitantes.

ISBN: 978-958-609-220-3

EDITORIAL ESAP