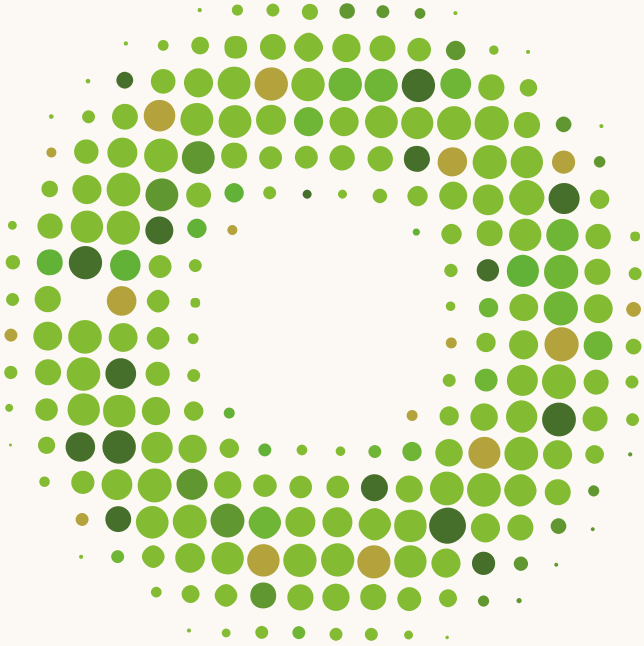
COLECCIÓN **SUPERIOR**

Experiencias locales de gestión económica territorial

Casos nacionales e internacionales

JESÚS MARÍA MOLINA GIRALDO
LÚBAR ANDRÉS CHAPARRO
EDITORES ACADÉMICOS



ESCUELA SUPERIOR
DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

JESÚS MARÍA MOLINA GIRALDO

YEISON JAMES MONTALVO M.

NATHALY BURBANO MUÑOZ

KARIM LORENA RAMÍREZ PARRA

EIMER ALEXIS BARAJAS ROMÁN

MARTHA J. SANABRIA M.

RAFAEL ARMANDO MEJÍA MENESES

JOSÉ STEVEN TRIANA GUTIÉRREZ

LÚBAR ANDRÉS CHAPARRO

AUTORES

COLECCIÓN **SUPERIOR**

Experiencias locales de gestión económica territorial

Catalogación en la publicación - Grupo Biblioteca y CDIM
Molina Giraldo, Jesús María y Chaparro, Lúbar Andrés, autores, editores
Experiencias locales de gestión económica territorial : Casos nacionales e internacionales / Jesús María Molina Giraldo, Yeison James Montalvo M., Nathaly Burbano Muñoz, Karim Lorena Ramírez Parra, Eimer Alexis Barajas Román, Martha J. Sanabria M., Rafael Armando Mejía Meneses, José Steven Triana Gutiérrez y Lúbar Andrés Chaparro. -- Bogotá : Escuela Superior de Administración Pública - ESAP, 2026.
292 páginas : ilustraciones, mapas, fotografías, gráficas. -- (Colección Superior)
Incluye bibliografías e índice temático.
ISBN 978-958-609-217-3 (papel). -- ISBN 978-958-609-218-0 (electrónico)
1. Desarrollo económico y social - Colombia 2. Desarrollo sostenible - Colombia 3. Recursos hídricos - Administración - Repelón (Atlántico, Colombia) 4. Desarrollo agrícola - Repelón (Atlántico, Colombia) 5. Agricultura sostenible - Repelón (Atlántico, Colombia) 6. Producción agroindustrial - Santander de Quilichao (Cauca, Colombia) 7. Producción agroindustrial - Cundinamarca (Colombia) 8. Crecimiento económico - Japón 9. Producción agroindustrial - Japón 10. Artesanías - Comercialización - Nobsa (Boyacá, Colombia) 11. Desarrollo industrial - Toscana (Italia) 12. Turismo - San Gil (Santander, Colombia) 13. Turismo - Santa Marta (Colombia) 14. Desarrollo económico y social - Magdalena (Colombia) 15. Crecimiento económico - Galapa (Atlántico, Colombia) 16. Desarrollo económico y social - Aguazul (Casanare, Colombia) 17. Desarrollo económico y social - Córdoba (Argentina) 18. Industria del software - Córdoba (Argentina) 19. Economía política – Colombia 20. Colombia - Administración pública I. Montalvo M., Yeison James, autor II. Burbano Muñoz, Nathaly, autora III. Ramírez Parra, Karim Lorena, autora IV. Barajas Román, Eimer Alexis, autor V. Sanabria M., Martha J., autora VI. Mejía Meneses, Rafael Armando, autor VII. Triana Gutiérrez, José Steven, autor VIII. Chaparro, Lúbar Andrés, autor IX. Título X. Serie.
CDD-22: 338.9

Experiencias locales de gestión económica territorial:
Casos nacionales e internacionales

Jesús María Molina Giraldo y Lúbar Andrés Chaparro, editores académicos
Jesús María Molina Giraldo, Yeison James Montalvo M., Nathaly Burbano Muñoz, Karim Lorena Ramírez Parra, Eimer Alexis Barajas Román, Martha J. Sanabria M., Rafael Armando Mejía Meneses, José Steven Triana Gutiérrez y Lúbar Andrés Chaparro, autores

Subdirección Nacional de Investigaciones

Colección Superior
ISBN 978-958-609-217-3 (papel)
ISBN 978-958-609-218-0 (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 Lorena Castro Castro
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

Experiencias locales de gestión económica territorial

Casos nacionales e internacionales

JESÚS MARÍA MOLINA GIRALDO
LÚBAR ANDRÉS CHAPARRO
Editores académicos

ESCUELA SUPERIOR
DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

Este libro se deriva del proyecto *Modelos de gestión departamental y municipal para el fomento y reactivación de las economías territoriales en Colombia. Propuestas a partir de estudios de casos nacionales e internacionales*, 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

I.
SECTOR AGRARIO

Municipio de Repelón, Atlántico: gestión del agua y fomento del agro a través de la alianza público-privada y social **31**
JESÚS MARÍA MOLINA GIRALDO
YEISON JAMES MONTALVO M.

Santander de Quilichao, Cauca: creación de valor agregado a partir de la producción tradicional **49**
NATHALY BURBANO MUÑOZ

Departamento de Cundinamarca: Agencia de Comercialización e Innovación para el Desarrollo de Cundinamarca **67**
KARIM LORENA RAMÍREZ PARRA

El desarrollo local y endógeno rural en Japón **99**
EIMER ALEXIS BARAJAS ROMÁN

II.
SECTOR INDUSTRIAL, MANUFACTURERO Y ARTESANAL

Galapa, Atlántico: del mundo tradicional a las grandes empresas **113**
JESÚS MARÍA MOLINA GIRALDO

Nobsa, Boyacá: la artesanía impulsada a través de redes microempresariales y turismo **135**
MARTHA J. SANABRIA M.

La Toscana, Italia: integración productiva del territorio **151**
JESÚS MARÍA MOLINA GIRALDO

III.
SECTOR TURÍSTICO

San Gil, Santander: transformaciones socioeconómicas territoriales desde el turismo **165**
EIMER ALEXIS BARAJAS ROMÁN

Santa Marta, Magdalena: el turismo como motor del desarrollo económico local del distrito **189**
RAFAEL ARMANDO MEJÍA MENESES

Foz de Iguazú, Brasil: en búsqueda de fortalecer el turismo **209**
RAFAEL ARMANDO MEJÍA MENESES

IV.
OTROS SECTORES ECONÓMICOS

Departamento del Magdalena: gestión de la economía desde lo popular **221**
JESÚS MARÍA MOLINA GIRALDO

Aguazul, Casanare: de los hidrocarburos a la búsqueda de la diversificación productiva **245**
JOSÉ STEVEN TRIANA GUTIÉRREZ

Córdoba, Argentina: clúster intensivo en conocimiento **259**
LÚBAR ANDRÉS CHAPARRO

Fuentes de los mapas **281**

Índice temático **283**

Sobre los autores **287**

Lista de tablas

Introducción

Tabla 1. Experiencias locales reconstruidas **21**

Municipio de Repelón, Atlántico: gestión del agua y fomento del agro a través de la alianza público-privada y social

Tabla 1. Población del municipio de Repelón **33**

Santander de Quilichao, Cauca: creación de valor agregado a partir de la producción tradicional

Tabla 1. Matriz DOFA del POT de Santander de Quilichao **53**

Tabla 2. Ingresos y egresos Santander de Quilichao **54**

Tabla 3. Proyectos de activación y fomento económico en Santander de Quilichao **60**

Departamento de Cundinamarca: Agencia de Comercialización e Innovación para el Desarrollo de Cundinamarca

Tabla 1. Producción versus productividad en Cundinamarca **76**

Tabla 2. Recursos para la estrategia Pacto Funcional Cundinamarca **89**

Galapa, Atlántico: del mundo tradicional a las grandes empresas

Tabla 1. Crecimiento económico del municipio de Galapa (2011, 2015 y 2020) **120**

San Gil, Santander: transformaciones socioeconómicas territoriales desde el turismo

Tabla 1. Sectores económicos en el municipio de San Gil, Santander (2024) **169**
Tabla 2. Producción agrícola municipal 2007-2021 ..... **170**
Tabla 3. Datos del sector salud en el municipio de San Gil, Santander (2024) **171**
Tabla 4. Pobreza multidimensional en el municipio de San Gil, Santander **171**
Tabla 5. Indicadores del sector educativo del municipio de San Gil, Santander **173**

Santa Marta, Magdalena: el turismo como motor del desarrollo económico local del distrito

Tabla 1. Comportamiento del valor agregado en el distrito de Santa Marta **193**

Departamento del Magdalena: gestión de la economía desde lo popular

Tabla 1. Subregiones del departamento de Magdalena **224**
Tabla 2. Crecimiento económico del departamento del Magdalena **227**

Córdoba, Argentina: clúster intensivo en conocimiento

Tabla 1. Compromisos de los actores de las empresas **270**

Lista de figuras

Municipio de Repelón, Atlántico: gestión del agua y fomento del agro a través de la alianza público-privada y social

Figura 1. Banco de herramientas para campesinos de Repelón **42**

Departamento de Cundinamarca: Agencia de Comercialización e Innovación para el Desarrollo de Cundinamarca

Figura 1. Modelo de negocios desde los procesos estratégicos..... **72**

Figura 2. Estructura organizacional de la Agencia de Comercialización e Innovación para el Desarrollo de Cundinamarca **73**

Figura 3. Misión de la Agencia de Comercialización e Innovación para el Desarrollo de Cundinamarca **80**

Figura 4. Oferta institucional de la Agencia de Comercialización e Innovación para el Desarrollo de Cundinamarca..... **81**

Nobsa, Boyacá: la artesanía impulsada a través de redes microempresariales y turismo

Figura 1. Porcentaje de población urbana y rural del municipio de Nobsa..... **137**

Figura 2. Porcentaje de ocupación por actividad económica del municipio de Nobsa..... **139**

Figura 3. Centros de desarrollo empresarial de Nobsa..... **144**

San Gil, Santander: transformaciones socioeconómicas territoriales desde el turismo

Figura 1. Capitales de las Provincias de Santander..... **168**
Figura 2. Provincia de Guanentá, Santander..... **176**

Córdoba, Argentina: clúster intensivo en conocimiento

Figura 1. Consolidación del sistema productivo informativo en Córdoba (Argentina), primer quinquenio..... **267**
Figura 2. Actores del mapa de gobernanza de la Provincia de Córdoba .. **269**
Figura 3. Características de la experiencia de Córdoba..... **273**

Introducción

Jesús María Molina Giraldo

ESTE LIBRO ES PRODUCTO DEL PROYECTO de investigación de interés institucional promovido y financiado por la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) para el periodo 2022-2023, titulado *Modelos de gestión departamental y municipal para el fomento y reactivación de las economías territoriales en Colombia. Propuestas a partir de estudios de casos nacionales e internacionales*. Dicho proyecto fue adelantado por un equipo de investigadores y asistentes de investigación distribuidos en distintas partes del país y, como su nombre lo indica, se orienta a identificar y caracterizar experiencias específicas exitosas de gestión de fomento y reactivación económica a nivel local. Además, trae a colación experiencias internacionales cuyos resultados obtuvieron un impacto positivo en el territorio.

Este estudio surgió del interés por responder a las necesidades de los numerosos gobiernos locales de Colombia que buscan generar oportunidades económicas para sus habitantes. Su propósito fue ofrecerles un conjunto amplio de estrategias y herramientas que les permitieran impulsar y fortalecer sus procesos de desarrollo económico local (DEL). Así mismo, se esperaba que tuvieran

referentes de inspiración y de problematización para su desarrollo económico que los obligaran a pensar su transformación, y, sobre todo, a considerar que sí era posible. Se concretó dicho interés en una convocatoria pública de investigaciones realizada por la ESAP, en la que expresamente se solicitaba la construcción de modelos de gestión local a partir de experiencias nacionales e internacionales (Resolución 325 de 2022).

El ejercicio investigativo aquí presentado se orienta, en primer lugar, a identificar desarrollos económicos locales nacionales e internacionales que provean visiones y rutas de acción innovadoras a gobiernos locales interesados en impulsar la vida económica y productiva de sus territorios. En segundo lugar, se centra en caracterizar la gestión pública realizada por gobiernos y administraciones locales para impulsar o conseguir el desarrollo económico. Se quería con esto auscultar y descifrar las visiones y las estrategias de acción que de manera innovadora crearon y pusieron en juego para conseguirlo.

Las experiencias reconstruidas en este libro son de diferente naturaleza, escala y modalidad. De hecho, reflejan un amplio espectro de posibilidades de activación y fomento productivo de los territorios, por cuanto se refieren a desarrollos económicos locales agropecuarios, industriales, artesanales, turísticos o de servicios. Igualmente, presentan las gestiones económicas adelantadas por municipios, grandes ciudades y departamentos del país. Trazan la memoria, la bitácora o el mapa de las decisiones, las acciones y los recursos empleados por los gobiernos locales para lograrlo.

En adición a lo anterior, los casos reconstruidos dan cuenta de una amplia variedad de estrategias e instrumentos locales de gestión. Identifican, recuperan y presentan una amplia gama de opciones de acción pública mediante las cuales se ejemplifica cómo se ha logrado el DEL en Colombia y diversos territorios del mundo. El propósito de referenciar esas estrategias e instrumentos de gestión es que se pueda aprender cuáles son y cómo llevarlas a cabo, para que los gobiernos locales y sus equipos de trabajo

interesados en apalancar económicamente sus territorios puedan utilizarlas tras ser adaptadas a los contextos propios.

Las lecciones y los aprendizajes de las experiencias locales nacionales e internacionales aquí caracterizadas muestran no solo el importante papel que puede cumplir la gestión local en la generación de desarrollo económico local, sino también el repertorio amplio de posibilidades y estrategias al que pueden acudir mandatarios y funcionarios locales para tal fin. En el marco de dichas experiencias y estrategias, unas resultan más innovadoras que otras, no obstante, será el contexto, la voluntad política y la disponibilidad de recursos los que dictarán cuáles serán más o menos útiles o convenientes.

Las experiencias reconstruidas en este estudio buscan mostrar a los gobiernos municipales y departamentales de Colombia que es posible transformar positivamente sus economías locales. Dan cuenta de casos valorados como exitosos que invitan a pensar y a soñar con que, en Colombia, a pesar de restricciones de diferente tipo, sí es posible construir territorios con oportunidades económicas y sociales para sus habitantes. A través de la reconstrucción y el análisis de estas experiencias, el estudio busca ofrecer enfoques, estrategias y herramientas de gestión económica que orienten a las instituciones y los actores locales en la formulación e implementación de iniciativas que impulsen el DEL.

Reconstruir las experiencias de diferentes municipios y departamentos del país, al igual que otras internacionales, tiene por pretensión mostrar que se trata de experiencias factibles y realizables en los territorios si confluyen innovación, voluntad política, experticia técnica y gobernanza colaborativa. Se trata no solamente de proponer buenas ideas, que alguien con justa razón puede cuestionar si servirán, sino de realidades construidas por sus protagonistas que ya han mostrado logros que los han beneficiado. En ese sentido, muestran que lo deseable sí es posible.

Es de interés señalar que gobernantes, servidores, líderes, académicos o estudiantes podrían cuestionarse, tras conocer

las experiencias aquí referenciadas, acerca de otros municipios o localidades con condiciones similares a las propias que consiguieron cambios económicos locales significativos; si ellos también lo intentaran en sus territorios, ¿no podrían lograr transformaciones semejantes? O, igualmente, si aquellos supieron aprovechar las características específicas de sus territorios para salir adelante, ¿qué debería tenerse en cuenta para obtener resultados comparables?

A gobernantes, funcionarios y asesores, este texto les puede permitir extraer importantes aprendizajes de transformación económica, susceptibles de ser aplicables a sus propios contextos locales; por supuesto, para que tengan éxito, deberán analizarse con distancia crítica y ser adaptados. De igual modo, puede alimentar la comprensión de académicos, expertos y estudiantes, acerca de cómo se produce el DEL.

A continuación, se hará un breve acercamiento al concepto de DEL, ya que sobre este versarán las experiencias que se reconstruyen en este texto. Al respecto, a través suyo se propone estudiar y promover las condiciones económicas requeridas para que se mantenga, se intensifique o se expanda la vida productiva, comercial y de consumo de una sociedad en el marco de su territorio, acorde a las necesidades y el número de integrantes de su población (Alburquerque, 2014).

Con el DEL se trata de 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).

Bajo el concepto y el enfoque del DEL se pretende conocer, cuidar y potenciar los factores productivos del territorio incluyendo recursos naturales, humanos, financieros, científicos y tecnológicos. Así mismo, se ocupa de los eslabonamientos

productivos entre proveedores, productores y clientes bajo la lógica de conseguir reducción de costos, mejora en la calidad y diferenciación de productos. Refiere, así mismo, a dotaciones de infraestructura, servicios públicos, servicios sociales, financieros, empresariales y de ciencia y tecnología que deben soportar el ciclo productivo y económico.

El DEL no es solo un concepto con aristas económicas sino también políticas. Así asume que el desarrollo es fruto tanto de la espontaneidad de las fuerzas del mercado, como del concurso, la voluntad y la acción colectiva consciente de los integrantes de un territorio (Alburquerque, 2005). Entre los mismos, entran en relación para concertar objetivos, estrategias e instrumentos, en aras de conseguir el apalancamiento económico local[1]. El DEL supone un desarrollo económico desatado con el concurso activo de actores públicos privados, comunitarios, educativos y de tipo científico-tecnológico.

Al tratarse esta investigación sobre la gestión del Estado colombiano desde los gobiernos departamentales y municipales en las economías locales, es conveniente referirse a la noción de gestión pública. En su texto *Léxico de la administración pública*, Omar Guerrero (2006) tras indagar el origen etimológico e histórico del término, señala que, en cuanto proviene de las palabras latinas de *gestum* y *gestio-omen*, refiere al hacer. En ese marco, la gestión es una noción cuyo significado denota y connota la actividad de hacer o llevar algo a cabo, pero a su vez, a la producción de una acción o de un efecto por parte de un agente o conjunto de ellos.

El concepto de gestión pública permite referir a todo lo concerniente al hacer, al llevar a cabo, al actuar o al generar efectos

1 Que cuente con la participación de quienes habitan el territorio no significa que dependa en exclusiva de ellos. También depende de otros niveles de gobierno y de otras dinámicas económicas de orden nacional o internacional.

desde las autoridades, los funcionarios y las instituciones del Estado. Refiere a los procesos y los procedimientos reglados y predefinidos en una organización pública para ofertar sus bienes y servicios y conseguirlos, como también a las decisiones que inciden o cambian los rumbos de su acción. En síntesis, la gestión pública alude a la dimensión activa de la administración pública a través de la cual se responde a las demandas y las necesidades de la sociedad; así mismo, a las acciones desempeñadas al interior de las propias organizaciones públicas.

Las experiencias se presentan para que se identifiquen estrategias de gestión exitosas conducentes al DEL, así como para recolectar insumos que puedan servir de base para la construcción de modelos de gestión. Básicamente, dichos modelos se entienden como referentes de acción colectiva a través de los cuales los integrantes de una organización, en contextos específicos y según propósitos de cambio, logran comprender y orientar su actuación para conseguir objetivos comunes (Huertas López *et al.*, 2020; Jonker *et al.*, 2009). Especifican cómo se conectan múltiples rangos de elementos que integran la gestión en relación con personal y recursos, pero también, principios, políticas, sistemas y procesos (Huertas López *et al.*, 2020).

En otro documento titulado *Modelos de gestión municipal y departamental para fomentar y activar las economías territoriales en Colombia* que está en proceso de publicación, producto también de esta investigación, se presentarán y darán cuenta de tales modelos. Aunque dicho texto se inspira en muchas de las experiencias nacionales e internacionales referenciadas en este texto, allí se encontrarán elementos abstractos, genéricos y conceptuales que se desprenden de su análisis. Leídos y complementados dichos elementos a la luz de otros aportes académicos, teóricos y contextuales, se proponen enfoques y orientaciones que sirvan como referentes para la acción, permitan identificar qué se puede hacer y establezcan las estrategias y los pasos necesarios para alcanzar los objetivos propuestos.

Este texto es el resultado de diversas estrategias metodológicas de investigación. La primera fue la revisión y la correlación de bases

de datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y del Departamento Nacional de Planeación (DNP). Para seleccionar los municipios, se tomaron en cuenta los crecimientos económicos, las capacidades institucionales municipales y los indicadores sociales de los municipios de Colombia durante el periodo 2010-2020. Como resultado de este proceso, se seleccionaron 73 municipios, cuyos planes de desarrollo fueron analizados para conocer con mayor detalle sus características, prioridades y estrategias de desarrollo. A partir de lo anterior, se realizaron fichas de caracterización según los criterios predeterminados por el equipo, con el fin de identificar sus patrones de desarrollo local, los roles potenciales del sector público en la reactivación o el fomento económico.

De esos 73 municipios inicialmente identificados, dada la capacidad de equipo de trabajo, el tiempo disponible, la accesibilidad y la colaboración de las respectivas alcaldías, se escogieron 10 experiencias locales para hacer una caracterización profunda de cada una. Se tomaron medidas para que, en esa selección, se eligieran municipios teniendo en cuenta que fueran de diferentes departamentos de Colombia y dieran cuenta de experiencias con énfasis en actividades económicas distintas. Se pretendía con esto último que los resultados del estudio dieran cuenta de un número amplio de visiones de DEL y de estrategias de gestión existentes y disponibles para lograrlo. Con todo ello, se esperaba que una vez reconstruidas las experiencias, pudieran acudir a ellas quienes estuvieran interesados en fomentar sus economías o territorios locales.

Para hacer dicha caracterización profunda, aparte de recopilar información estadística e institucional acerca de cada municipio —relacionada con valor agregado económico, población, pobreza, capacidades institucionales, planes de desarrollo, presupuesto, informes de gestión, etc.—, se hizo una visita de campo en el mes de noviembre del 2022 para entrevistar a actores estratégicos locales y conocer de primera mano las experiencias. Se hizo contacto y se documentaron las percepciones de dirigentes públicos locales, actores del sector privado y del social para explorar el tema. Esta misma labor se hizo un año después para

documentar la experiencia en material audiovisual, en los casos exitosos de las transformaciones socioeconómicas encontradas en los territorios.

En atención a las circunstancias administrativas, los tiempos de ejecución y las condiciones presupuestales institucionales, se acordó con la ESAP ajustar el alcance de las salidas de campo y concentrar el análisis en la documentación y reconstrucción de ocho experiencias nacionales de desarrollo económico local, las cuales se presentan en este estudio. Así mismo, para mantener una referencia amplia de experiencias, por decisión de los propios investigadores y atendiendo los términos de la convocatoria con la cual se aprobó el proyecto, se reconstruyeron cinco casos internacionales. Debido a las limitaciones de tiempo y de recursos, se hizo solamente a partir de consultas bibliográficas.

Las experiencias locales nacionales reconstruidas correspondieron a municipios de distintas categorías, incluyendo ciudades de categoría especial. También incluyó a dos departamentos que eran parte de los términos establecidos en la convocatoria institucional con el cual ganó la financiación el proyecto. Dado que las bases de datos revisadas desde las cuales se seleccionaron los municipios solo llegaban hasta el 2020 —puesto que eran las únicas disponibles con mediana duración en las instituciones que las producen—, no fue posible abordar experiencias significativas acontecidas entre los años 2020 y 2023. Este periodo es definitivo, ya que comprende los años referidos al contexto crítico del covid-19. Parar cubrir este vacío metodológico, se seleccionaron otros dos municipios en el marco de dicho periodo que mostraran experiencias significativas de activación económica sobre la base del propio conocimiento experiencial que tuvieran los investigadores, o por lo testimoniado por sus actores en el trabajo de campo realizado.

A continuación, en el siguiente cuadro, se listan todas las experiencias locales reconstruidas y que se presentan en este texto.

TABLA 1. Experiencias locales reconstruidas

Caso	Forma de selección
Galapa, Atlántico: de la tradición a las grandes industrias	Bases de datos
San Gil, Santander: transformaciones socioeconómicas territoriales desde el turismo	Bases de datos
Santander de Quilichao, Cauca: desarrollo productivo integral en una ubicación privilegiada en el contexto departamental	Bases de datos
Aguazul, Casanare: la necesaria dinamización de la economía y el aumento de las capacidades territoriales	Bases de datos
Medellín, Antioquia: pionera de la cuarta revolución industrial en Colombia	Bases de datos
Santa Marta, Magdalena: del turismo de sol y playa a una gran variedad de alternativas turísticas	Base de datos
Repelón, Atlántico: gestión asociativa para el fomento del agro y el aprovechamiento de los recursos naturales	Conocimiento experiencial
Nobsa, Boyacá: de la tradición a las redes empresariales artesanales	Conocimiento experiencial
Departamento de Cundinamarca: caso exitoso de modelo de gestión económica departamental, Agencia de Comercialización e Innovación para el Desarrollo de Cundinamarca	Conocimiento experiencial
Departamento del Magdalena: gestión de la economía desde lo popular	Conocimiento experiencial
Japón: el desarrollo local y endógeno en Japón	Búsqueda por continente
La Toscana, Italia: asociatividad económica de industria artesanal como camino al desarrollo	Búsqueda por continente
Córdoba, Argentina: clúster tecnológico	Búsqueda por continente
Foz de Iguazú, Brasil: la experiencia turística	Búsqueda por continente
La Provincia de Buenos Aires, Argentina: la gestión productiva en tres municipios	Búsqueda por continente

Fuente: elaboración propia.

Para estos casos internacionales, se consultó literatura de diversos países para entender el proceso realizado, su apuesta de desarrollo local y los procesos de gestión adelantados. Se quiso que las experiencias procedieran de los distintos continentes, teniendo como foco que se trataran de experiencias de DEL, y que un papel principal lo hubieran cumplido los sectores públicos locales. Igualmente, se hizo énfasis en que guardaran afinidad con las experiencias y los sectores económicos trabajados para el contexto colombiano.

Se destacaron las experiencias locales dadas en la segunda mitad de siglo en Japón, Escocia y la región de La Toscana en Italia, que evidencian la importancia del DEL y regional endógeno como respuestas a declives o crisis sociales y económicas (Miyoshi *et al.*, 2013; JICA-Net Library, 2020 y 2021; Soler Vayá y San Martín González, 2020; Bonomi, 2022; Burroni, 2010; Ottati, 2008). Se identificaron también experiencias más recientes, del siglo XXI, referidas al municipio en Foz Do Iguazú en Brasil.

Las estrategias metodológicas se sustentaron en cuatro enfoques investigativos. El primero implicó acudir a una visión comparada (Heady, 2000) que invitó a reconocer y recolectar, desde variables similares, diferentes experiencias de los contextos nacionales que mostraron resultados favorables con relación al DEL. Un segundo enfoque, fue el estudio de casos, el cual es una herramienta cualitativa que permite conocer de manera exploratoria o a profundidad un asunto, evento o realidad (Yin, 1994).

Una tercera estrategia investigativa fue el trabajo de campo. Bajo esta estrategia, esta investigación asumió que solo visitando los contextos, conversando con los actores sociales y a través de la observación directa, se podía entender y darles sentido a los casos estudiados. Finalmente, un cuarto enfoque estuvo articulado con la innovación, la cual se soporta en recolectar experiencias exitosas que, tras ser analizadas, permitan la identificación de nuevos caminos para hacer las cosas (Molina, 2017).

Son muchas las lecciones que pueden extraerse de estas experiencias de gestión del DEL. Se destacan las siguientes:

- La importancia de adelantar por parte de los gobiernos locales gestiones para descubrir y aprovechar oportunidades estratégicas de sus territorios. Por ejemplo, las derivadas de aprovechar la localización estratégica del municipio o las derivadas de la abundancia de ciertos recursos naturales, como *el agua, los paisajes, la biodiversidad, la tierra o el suelo*. Así mismo, la importancia que puede tener, a través del fomento público, propiciar la colaboración y el asocio de agentes económicos locales a través del encadenamiento productivo o económico de sus actividades en el territorio. Propiciar cadenas productivas, cadenas de insumos o cadenas de valor, puede reducir costos, mejorar estándares de calidad y abrir nuevas fuentes de ingreso para mayor número de personas.
- Las experiencias reconstruidas ponen también de presente la importante labor cumplida por el sector público local para generar oportunidades e impulsar las iniciativas de los sectores campesinos y populares, en particular, las del pequeño agricultor, las del microempresario o las del mal llamado "emprendedor". A través de su gestión, se pueden proveer créditos blandos, subsidios o capital semilla, que financien iniciativas productivas nacientes u otras ya consolidadas. Así mismo, puede ofrecer servicios de capacitación, de asesoría y acompañamiento técnico que, a los que incursionan en pequeñas iniciativas productivas y comerciales, les permitan no naufragar en el intento, o así mismo, los que ya las tienen, obtener mayores rendimientos, calidad y sostenibilidad en el tiempo.
- Igualmente, evidencian dichas experiencias que la entrega a campesinos, artesanos y emprendedores de insumos, materias primas, herramientas maquinarias, por cuenta del sector público, puede hacer la diferencia, tanto para iniciar como para continuar con sus iniciativas productivas o de negocios. También ponen de presente el beneficio que puede traer que el sector público local les apoye

en comercializar sus productos para que, con ello, puedan llegar a nuevos mercados, se les paguen los precios justos y se eliminen los intermediarios que se suelen quedar con las ganancias. También expresan las experiencias cómo el sector público puede ayudar a través de la formación para el trabajo, la generación de becas y la conformación de bolsas de empleo, que se muestran como caminos importantes para vincular a las personas al mundo laboral y dinamizarlo.

- Las experiencias en cuestión evidencian también el papel fundamental que puede cumplir el sector público local respecto a la mejora y ampliación económica de los territorios, y con ello, en crear nuevas fuentes de ingresos y oportunidades económicas para sus habitantes. Mediante su gestión, se hace posible articular ciencia, tecnología y saberes productivos locales, que puede traer entre sus resultados la oferta de bienes y servicios con mayor calidad, mayor valor agregado y mejor remunerados, que, sin duda, terminarán por beneficiar a sus productores. O, así mismo, a través de su gestión, acorde a experiencias revisadas, se les puede ayudar a artesanos y productores del campo a proyectarse a plataformas tecnológicas y estrategias de *marketing* digital, en las cuales pueden encontrar mayores oportunidades para vender sus productos.
- Las experiencias reconstruidas también revelan la importancia de inversión pública y privada en vías, en infraestructuras o equipamientos productivos para la consecución del DEL. Unas y otras permiten generar condiciones y externalidades positivas para que muchos pobladores puedan producir, comercializar o almacenar sus productos. Sea que se trate de inversión en carreteras, centros de acopio, centros de procesamiento o comercialización, plazas de mercado, instalaciones de investigación e innovación etc., todas ellas generan entornos favorables y necesarios para la dinámica económica. Las experiencias también ponen de presente que

la inversión en mejoras urbanísticas o en infraestructuras turísticas pueden ser favorables para el conjunto de agentes económicos, y en general, para el posicionamiento turístico y de inversión de sus territorios.

- Las experiencias también permiten apreciar la conveniente e importante labor que puede cumplir el sector público en la promoción de la asociatividad y la organización social con propósitos económicos. Pueden lograr con su gestión, por ejemplo, que productores y "emprendedores" sean parte de tejidos, lazos sociales y procesos organizativos que los alienten a ingresar, mantenerse, cualificarse e innovar en su actividad económica. También las experiencias evidencian el papel del sector público local en ayudarles a construir capacidades y mecanismos a los ciudadanos y comunidades para que participen, interlocuten y concerten con la institucionalidad asuntos con implicaciones económicas o sobre el interés general. Igualmente, para que adelanten acciones de control social a programas, proyectos e iniciativas adelantadas por el sector público respecto al campo.

El libro se organiza y se presenta en cuatro secciones según sectores productivos.

Una primera sección refiere al sector agrario con tres experiencias de índole nacional y una internacional. La primera se titula "Municipio de Repelón, Atlántico: gestión del agua y fomento del agro a través de la alianza público-privada y social". Le sigue la experiencia de Santander de Quilichao, Cauca: creación de valor agregado a partir de la producción tradicional" y continúa con la presentación de la Agencia de Comercialización e Innovación para el Desarrollo de Cundinamarca (ACIDC). Finaliza con las experiencias de desarrollo local y endógeno rural en Japón.

La segunda sección aborda al sector manufacturero, industrial y artesanal a través de tres experiencias. La primera de ellas es la de "Galapa, Atlántico: Del mundo tradicional a las

grandes empresas". Continúa con la experiencia de "Nobsa, Boyacá: la artesanía impulsada a través de redes microempresariales y turismo" y cierra con el apartado con "La Toscana, Italia: integración productiva del territorio".

La tercera sección refiere a experiencias del sector turístico. La primera experiencia es la de "San Gil, Santander: transformaciones socioeconómicas territoriales desde el turismo". Le sucede la experiencia de "Santa Marta, Magdalena: El turismo como motor del desarrollo económico local del distrito". Finalmente cierra con la experiencia de Foz de Iguazú, Brasil. En búsqueda de fortalecer el turismo.

La última sección comprende experiencias las demás experiencias documentadas: "Departamento del Magdalena: gestión de la economía desde lo popular", "Aguazul, Casanare: de los hidrocarburos a la búsqueda de la diversificación productiva" y "Córdoba, Argentina: clúster intensivo en conocimiento".

Todas y cada una de las experiencias relacionadas traen interesantes e innovadoras propuestas que pueden inspirar y desatar otras nuevas. Todas se constituyen en fuentes de enseñanza y aprendizaje de las cuales se pueden extraer rutas de gestión para apalancar el desarrollo económico local.

Referencias

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

Alburquerque, F. (2014). *El enfoque del desarrollo económico territorial*. Programa ConectaDEL.

Bonomi, E. (2022). *Modelos territoriales de turismo cultural Experiencia de la región Toscana, Italia*. EUROsociAL+. https://eurosocial.eu/biblioteca/doc/modelos-territoriales-de-turismo-cultural/

Burroni, L. (2010). Tuscany, Italy. En J. Potter y M. Marchese, *A Review of Local Economic and Employment Development Policy Approaches in* OECD *Countries Part* III*: Case Studies of Regional Economic Development Approaches.* (pp. 117-156). https://doi.org/10.1787/5km7rq22x8kl-en

Guerrero, O. (2006). *Léxico de la administración pública. Conceptos básicos.* Universidad Nacional Autónoma de México.

Heady, F. (2000). *Administración pública. Una perspectiva comparada*. Fondo de Cultura Económica.

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

Jonker, J., van Pijkeren, y M., Eskildsen, J. (2009). Trying to Understand Management Models. En J. Jonker y J. Eskildsen (eds.), *Management Models for the Future* (pp. 1-17). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-540-71451-4_13

JICA-Net Library. (2020, abril 24). Regiones que marcan la pauta en el desarrollo endógeno (Spanish Full Ver.) [video]. *YouTube.* https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=0kGWY6shmXY

JICA-Net Library. (2021, octubre 11). [Agricultural and Rural Development] Movimiento "Un Pueblo, Un Producto" (OVOP) (Full ver.) [video]. *YouTube*. https://www.youtube.com/watch?v=88qXVJnp03M

Miyoshi, K., Okabe, Y. y Lyn Bnayai, C. (Eds.). (2013, agosto). Capacidad Comunitaria y Desarrollo Rural: Material de Lectura para los Programas de Capacitación de JICA. Centro Internacional de Kyushu, Agencia de Cooperación Internacional del Japón y Universidad Ritsumeikan Asia Pacific. https://openjicareport.jica.go.jp/pdf/12126355.pdf

Ottati, G. D. (1998). La notable elasticidad de los distritos industriales de La Toscana. En C. Alba, I. Bizberg y H. Rivière d'Arc (Eds.), *Las regiones ante la globalización* (pp. 151-188). Centro de estudios mexicanos y centroamericanos. https://doi.org/10.4000/books.cemca.3715

Resolución 325 de 2022. Por la cual se convoca y definen las reglas del proceso de selección para la ejecución de proyectos de investigación de la Escuela Superior de Administración Pública 2022-2023. 18 de abril, 2022.

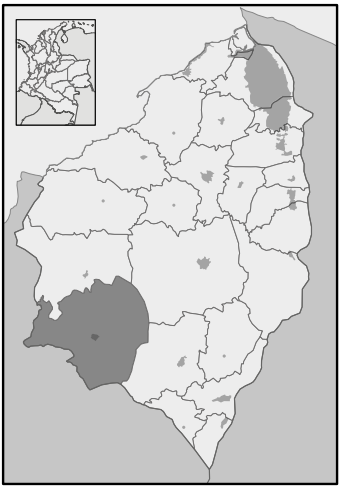
Soler Vayá, F. y San Martín González, E. (2020). Casos de éxito de desarrollo rural en Europa: una primera aproximación a su aplicabilidad en España. *Revista Internacional de Política Económica*, 2(2), 46-74. https://ojs.uv.es/index.php/IREP/article/view/19350/18216

Yin, R. (1994). *Case study research: Design and methods*. Sage Publishing.

I.
Sector agrario

Municipio de Repelón, Atlántico: gestión del agua y fomento del agro a través de la alianza público-privada y social

Jesús María Molina Giraldo
Yeison James Montalvo M.



Municipio de Repelón, Atlántico

Introducción

El municipio de Repelón ha sido reconocido como la despensa agrícola del departamento del Atlántico. Su experiencia da cuenta de cómo la dirigencia pública local a través de su gestión, teniendo

en cuenta las ventajas competitivas del territorio —como su ubicación cercana a varias ciudades y la particular abundancia del agua unida a la disponibilidad de tierras—, puede propiciar el dinamismo económico a partir de la agricultura. Aunque en Colombia no se ha valorado lo suficiente la importancia del recurso hídrico para hacer posible cualquier proceso productivo agrario, esta experiencia muestra el gran valor que tiene económicamente para un territorio un adecuado aprovechamiento y gestión del agua.

El agua debidamente gestionada es riqueza productiva. No hay producción posible de alimentos y de vida en general sin la existencia de este principal factor productivo, el cual en la actualidad con la crisis climática por el calentamiento global y las sequías, se vuelve más relevante como ventaja competitiva. En este sentido, la experiencia de Repelón mostrará que para el desarrollo económico local (DEL) no solo es importante que un territorio cuente con agua, sino que los pobladores tengan disponibilidad permanente de dicho recurso para asegurar sus procesos productivos.

En otras palabras, el municipio de Repelón muestra una interesante experiencia de gestión del DEL. Revela que el gobierno local de un municipio pequeño, a pesar de sus limitadas capacidades fiscales y económicas, pero convencido de la importancia de recuperar su economía local, ha desplegado toda una gestión en el nivel departamental y nacional para apalancar recursos e inversiones en los procesos productivos agrarios.

Igualmente, esta experiencia evidencia que, en asocio con el sector privado, es posible dar lugar a un modelo de comercialización agropecuaria y de acompañamiento técnico colaborativo que anima a los pequeños y a los medianos productores del municipio a volver a creer y apostar por el campo. Así mismo, destaca el lugar de la gestión en la promoción de la asociatividad entre pequeños productores, y de estos con el sector público-privado, para lograr estrategias colectivas que permitan incorporarlos de forma proactiva y sostenible al campo productivo.

La activación económica es un factor vital en el desarrollo de los municipios. Recientemente, se vivió una emergencia sanitaria

a nivel mundial producida por el covid-19 y, en este aspecto, se observó que algunos municipios y departamentos fueron estratégicos para la seguridad alimentaria del país. Desde estas entidades territoriales se logró abastecer a territorios que no contaban con esta capacidad y así garantizar alimentos de la canasta básica a los colombianos. Lo anterior permite presentar el caso exitoso del municipio de Repelón en el departamento del Atlántico en la región Caribe colombiana. Esta experiencia del municipio de Repelón también se presenta y recoge a través de un video realizado por esta investigación que permite visibilizarla y socializarla entre un público más amplio de interesados en la gestión económica local. Se invita a consultar el trabajo hecho por los autores del presente capítulo, publicado en ESAP Oficial (2024).

Contexto general

El municipio de Repelón está ubicado al suroccidente del departamento del Atlántico en la región Caribe de Colombia. Cuenta con una configuración geomorfológica de llanuras, estribaciones montañosas y cenagosas. Además, está categorizado como municipio de sexta categoría, de conformidad con la clasificación establecida en la Ley 1551 de 2012. Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), se estimó que el municipio de Repelón contaba con una población de 29 270 habitantes para el año 2023, de acuerdo con el crecimiento de los últimos años. La economía de Repelón domina la faceta económica con enfoque agropecuario, donde prima la agricultura, una actividad económica netamente tradicional.

TABLA 1. Población del municipio de Repelón

Crecimiento poblacional del municipio de Repelón 1993-2023			
Censo 1993	Censo 2005	Censo 2018	Proyección 2023
18 129	22 196	25 467	29 270

Fuente: elaboración propia, con base en la proyección del DANE (s. f.).

El municipio de Repelón tiene una serie de ventajas competitivas en la región sur del Atlántico. En primer lugar, está su posición estratégica entre el sur y el norte del departamento del Atlántico, así como la proximidad con la ciudad de Cartagena. A lo anterior se suman dos aspectos: la presencia del embalse del Guájaro y la infraestructura disponible del distrito de riego, cuya capacidad instalada tiene gran cobertura, con un potencial para 4200 hectáreas. El embalse es el mayor referente geográfico del municipio en cuestión, pues allí confluyen tres ciénagas: la ciénaga de La Peña, en la parte norte, la Ciénaga del Medio en su parte media y la ciénaga del Guájaro en su extremo sur (Martínez Mera *et al.*, 2018).

Según la entidad territorial de Repelón, "el uso del suelo de acuerdo con la actividad productiva se concentra principalmente en la agricultura, con un 78,1 %, seguido de la actividad pecuaria con un 21,9 %" (Alcaldía de Repelón, 2020, p. 65). El municipio de Repelón cuenta con 1525 Unidades de Producción Agrícola[1] (UPA) para el desarrollo agrario y pecuario, donde la mayor extensión de UPA son áreas de más de 100 hectáreas. El 28,9% de las UPA cuenta con sistema de riego, siendo el agua el referente de la actividad agrícola del departamento del Atlántico (Alcaldía de Repelón, 2020).

Las UPA con sistema de riego del municipio han permitido un crecimiento en la producción agrícola, ya que se presentan nuevas áreas con cobertura en agua y, con ello, de la siembra de más cultivos, como limón, guayaba, melón, ñame, entre otros (Alcaldía de Repelón, 2020). Es importante señalar que no todas las UPA en Colombia cuentan con un sistema de riego: de hecho, un 81,9 % no contaba con ningún tipo de sistema de riego (DANE, 2015, diap. 22). Así, queda claro que el distrito de riego es una gran

1 De acuerdo con el DANE (2015), las UPA son organizaciones de carácter natural o jurídico, encargadas de organizar la producción agropecuaria del territorio o municipio donde se encuentren y producen bienes agrícolas, forestales, pecuarios y acuícolas.

oportunidad diferencial y estratégica frente a otros municipios del departamento del Atlántico y del país de la cual dispone el municipio de Repelón.

Repelón ha tenido históricamente un gran potencial agrícola gracias a su cercanía con el embalse del Guájaro. Aunque es una abundante fuente de recurso hídrico disponible, el gran desafío que han enfrentado de tiempo atrás sus habitantes es cómo trasladar y distribuir su agua al territorio colindante con el embalse. Aunque Repelón era cercano a la represa en cuestión y disponía de amplias tierras, paradójicamente, muchos de sus habitantes no tenían acceso al agua para atender o extender sus cultivos.

La solución ingeniosa que encontrarían en la década de 1960 sus dirigencias y habitantes, en correspondencia con el Gobierno Nacional y el Banco Mundial, fue la de construir un distrito de riego[2] que aprovechara el sistema de ciénagas cercanas al canal del Dique y el río Magdalena, para lo cual el sector público nacional decidió invertir importantes recursos en su construcción con apoyo de organismos internacionales (Martínez Mera *et al.*, 2018). Al edificar en el municipio de Repelón dicho distrito, se les permitió a sus habitantes tener acceso al agua y, con ello, activar el potencial de producción de sus predios.

Con el distrito de riego se generó disponibilidad abundante de agua y, con tierra ya irrigada, se alcanzaron condiciones excepcionales favorables para la producción agrícola del municipio frente a la región y el país. Dicha capacidad de producción agrícola llevó a Repelón a ser reconocido como el municipio rojo

2 Un distrito de riego se entiende, en principio, como un sistema de canales diseñados por el hombre que desvía el curso natural del agua para lograr que ella se distribuya entre un número amplio de predios. En términos técnicos, es un área geográfica donde se proporciona el servicio permanente de irrigación y drenaje de agua mediante obras de infraestructura. Para conseguirlo, se edifican reservorios de almacenamiento de agua, plantas eléctricas de bombeo, pozos, canales y caminos que aseguran la posibilidad de llevar el agua a territorios que no cuentan con dicho recurso.

de Colombia por su destacada producción de tomate entre los años setenta y ochenta (Carrillo Maza y Raish Castro, 1988). Según los autores, por 20 años Repelón logró mantener la actividad del tomate como una de la más importante de su economía, al igual que municipios vecinos como Santa Lucía y Manatí, llegando a producir 1500 hectáreas de tomate al año en las zonas de riego del sur del departamento del Atlántico.

El distrito de riego de Repelón tiene una extensión de 4200 hectáreas, de las cuales 3750 hectáreas son aprovechables y han sido destinadas para áreas de riego y drenaje. Con este sistema de riego se benefician aproximadamente 360 usuarios (Martínez Mera *et al.*, 2018). El sistema cuenta con una estación de bombeo que impulsa el agua hacia dos depósitos destinados a su almacenamiento y distribución. De allí se derivan los dos canales de distribución, los cuales proveen riego por aspersión y gravedad. El canal superior alimenta trece casetas de bombeo para el riego de 1250 hectáreas por aspersión y 1000 hectáreas irrigadas por gravedad. El canal inferior suministra agua por gravedad a 1500 hectáreas.

El ingeniero Elvis Rojas, quien trabaja en la región, y quien fue entrevistado para la investigación que sustenta este escrito, muestra la importancia del distrito de riego para el municipio:

> El municipio de Repelón tiene suelos muy ricos a nivel nutricional. Tenemos dificultades con el tema del agua porque aquí la pluviometría es muy escasa, ¿qué quiere decir eso? Tenemos alrededor en promedio 700 mm de agua al año de manera natural, lo cual implica que debemos complementar con un sistema de riego artificial. Eso complementa la gran riqueza que tiene el suelo y por eso permite que los cultivos que se den en esta tierra sean muy llamativos y productivos, y económicamente muy rentable a futuro. (E. Rojas, comunicación personal, 2023)

El exsecretario de Desarrollo Económico de Repelón, Jesús Ruiz, en su momento en ejercicio del cargo, por su parte, confirma lo señalado:

> El corazón de Repelón es el distrito de riego. La agricultura en Repelón se basa más que todo en el distrito de riego, ya que nosotros no tenemos una pluviometría alta en el municipio. Entonces dependemos del agua que se mete por los canales de riego acá en nuestros terrenos. Este distrito de riego estaba operando, digamos, en un 20 %, estaba bastante diezmado, no era sostenible. Se necesitaba reactivar ese pulmón, ese corazón que tenemos en el municipio que era el distrito de riego. Y contamos con el apoyo de la Gobernación del Atlántico y la Agencia de Desarrollo Rural que también fue un esfuerzo mancomunado de muchos. (J. Ruiz, comunicación personal, 2023)

Gestión para la activación económica

Después de varias décadas de funcionamiento del distrito de riego, por el uso y la negligencia de las administraciones, que no hicieron un debido mantenimiento, empezó a tener problemas de bombeo, de irrigación y hasta llegó a dejar de funcionar en vastas zonas. Además, se fue quedando corto, ya que no llegaba a cubrir el territorio suficiente, dado el potencial de suelos existentes. Con un funcionamiento cada vez más accidentado del distrito de riego, la vida económica del municipio paulatinamente se empezó a marchitar.

Debido al deterioro del distrito de riego, hubo caída de sus actividades económicas, lo que destruyó ingresos y empleos. Sus indicadores sociales se deterioraron aún más de lo que históricamente ya venían. Dándose cuenta de las nefastas consecuencias y tomando consciencia de dicha situación, la Alcaldía Municipal gestionó ante la Gobernación del Atlántico y la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), el restablecimiento del distrito. Al lograr con la gobernación de Elsa Noguera y de la oficina del nivel nacional que se invirtieran recursos en su restablecimiento, fue posible que el distrito volviera a un funcionamiento normal.

Al respecto, el exalcalde de Repelón, Wilfrido García, entrevistado para la investigación que soporta este escrito, aparte

de señalar la importancia que tiene el distrito de riego para todo su sistema productivo y para los pobladores, explicó su estructura y cuáles fueron las reparaciones que le hicieron:

> Es importante porque la base de nuestra economía es el distrito de riego y el embalse del Guájaro. Esa economía que hoy tenemos dinamizada fue producto de la inversión que se hizo en el distrito. Se invirtieron 60 000 millones que todavía se está trabajando. El distrito estaba prácticamente funcionando en un 20% de su capacidad instalada. El distrito tiene dos canales, el inferior y el superior. El canal superior estaba "cerito", no funcionaba, porque... doce estaciones de rebombeo que estaban completamente obsoletas y abandonadas hoy están en funcionamiento para llevar agua a los campesinos 24/7 [veinticuatro horas siete días a la semana]. Hoy no solo estamos hablando de palma, limón y el plátano que se está sembrando, hay también diferentes cultivos que sirven de seguridad alimentaria para nuestra gente. Hoy tú ves yuca, papaya, melón, de todo tipo de cultivos que tradicionalmente se han sembrado en Repelón, y que hoy gracias a Dios, al tener agua ahí, nuestros campesinos están cultivando y llevando comida a su casa. (W. García, comunicación personal, 2023)

Tras las obras, se lograron 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 (2022), con dichas obras se recuperaron 1250 nuevas hectáreas que se encontraban improductivas. Con el restablecimiento del distrito de riego se fortalecieron 16 líneas de producción agrícola como el plátano, la yuca, el limón Tahití, y alimentos de primera necesidad dedicados para el pancoger.

No obstante, la gestión para lograr el arreglo del distrito del riego no fue la única adelantada por la Alcaldía 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. Con dichos recursos, podrían 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. Según los datos oficiales suministrados, lograron apalancar 11 000 millones de pesos que el Banco Agrario entregó a las asociaciones de limón y palma.

En un esfuerzo mancomunado entre la Alcaldía y la Gobernación del Atlántico se logró el beneficio del incentivo a la capitalización rural (ICR)[3] para cuatro asociaciones de productores de palma y limón de Repelón. La Asociación de Productores de Limón del municipio de Repelón fue la primera beneficiaria del nuevo crédito asociativo para el cultivo de 70 hectáreas de limón Tahití. El crédito tuvo un valor de 2061 millones de pesos, de los cuales, el 30 % lo entregó la Gobernación del Atlántico a través del ICR (Gobernación del Atlántico, 2022).

Adicionalmente, en unión con el departamento del Atlántico, la Alcaldía de Repelón 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, si se siembran por primera vez, toman hasta cinco años en ser aprovechables, y cuyos precios fluctúan continuamente en el mercado, se logró que dichas empresas les garantizara unos determinados precios de compra al momento de la cosecha[4]. En el esquema asociativo,

3 El incentivo a la capitalización rural es un beneficio económico que se otorga a toda persona que ejecute un proyecto de inversión exitoso dentro del ente territorial, con el ánimo de fortalecer y aumentar la productividad del sector agropecuario de la zona. Este incentivo consiste en abonar un dinero al crédito que, con recursos de Finagro, hayan solicitado los productores agropecuarios.

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

las empresas agroindustriales también les prestarían asistencia técnica a los pequeños y medianos agricultores.

Para acceder al programa de créditos y de comercialización, los campesinos debían de agremiarse en asociaciones a través de las cuales interactuaban y llevaban un mutuo control de cuentas con las agroindustrias comercializadoras. El esquema asociativo entre los sectores privado, público y social se logró a cambio de que fueran dichas empresas privadas las que administraran los recursos de empréstitos entregados a los campesinos y sus asociaciones. Paulatinamente les descontarían las mejoras hechas en los predios de los productores, la asistencia técnica prestada y los anticipos mensuales para financiar su subsistencia en tanto los cultivos dieran sus frutos.

Al respecto del esquema de asociación entre los sectores público, privado y social, el operador técnico de OleoFlores S.A.S, Jhon Fredy Gómez, en una entrevista concedida durante la investigación, señaló que:

> Fue un conjunto de acciones entre la empresa privada y la comunidad a través de asociaciones agrícolas, asociaciones productivas, que básicamente lo que busca es involucrar a todos los actores de la cadena en el desarrollo agropecuario de la región. Hace parte la Gobernación, el Banco Agrario, a nivel nacional como financiador del proyecto, también contamos con el apoyo de la Alcaldía Municipal de Repelón. Los productores se asocian en grupos básicamente de veinte usuarios y presentamos el proyecto al Banco Agrario para su financiamiento. La empresa privada participa como operador del proyecto y como comercializador en las etapas de producción. Es un modelo muy completo, porque involucra a todos los actores. El agricultor muchas veces cuenta con el recurso tierra, con su trabajo, con su parte laboral, pero carece de recursos financieros, carece de asistencia técnica, carece de los medios para poder asociarse, carece de los mecanismos de exportación. Y en este modelo la empresa privada, el Estado, las asociaciones que son el eslabón más importante de la cadena, estamos todos involucrados para llevar a feliz término

> el desarrollo agrícola de la región, y básicamente, de estos dos cultivos que son agroindustriales como el limón Tahití y palma de aceite. (J. Gómez, comunicación personal, 2023)

No toda la gestión económica del fomento productivo agrícola la hizo el municipio alrededor de la asociación pública-privada-social. También desde la Secretaría de Desarrollo Económico Municipal, en asocio con la Gobernación del Atlántico como principal aliado, hizo entrega de insumos agrícolas a los productores. A través del programa Semillas de Vida, en el 2020, en pleno marco de la pandemia, se realizó la entrega de 5000 kilos de semillas que beneficiaron a 160 productores del municipio. Así mismo, se hizo la entrega de 107 kits de siembra que beneficiaron a igual número de productores. Además, se gestionó ante la Gobernación del Atlántico, la entrega de jagüeyes de extracción subterránea y almacenamiento de agua, que beneficiaron a 69 productores (Humanes, comunicación personal, 2022).

Por otro lado, cabe mencionar que, a causa del fenómeno del Niño durante los años 2017 y 2019, estuvo a punto de desaparecer una de las líneas productivas del municipio, con cero hectáreas sembradas; se trataba del cultivo de ñame. En el 2020, la Secretaría de Desarrollo Económico Municipal, con el apoyo de los agricultores de ñame de los Montes de María, lideró un proyecto de capital semilla que permitió gestionar ocho toneladas de ñame para semilla. Esta fue entregada inicialmente a 160 productores de Repelón, con vocación productiva por esta línea.

Con relación a la asistencia técnica del municipio, la Alcaldía también promovió la cualificación de la mano de obra con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), apoyando a las asociaciones enfocadas en su vocación productiva. Así mismo, se constituyó un banco de máquinas y de herramientas para poner a disposición pública de campesinos y sus asociaciones, donde tenían acceso a azadones, guadañadoras, máquinas de arado, entre otros. Con la Gobernación del Atlántico, se obtuvo un tractor para beneficiar a los productores más retirados y que tienen difícil acceso a las tierras.



FIGURA 1. Banco de herramientas para campesinos de Repelón
Fuente: elaboración propia.

Los pequeños y medianos propietarios vieron con buenos ojos y hasta se sentían orgullosos de cómo, a través de la rehabilitación del distrito de riego y el asocio con el sector privado, lograron reactivar sus terrenos. Esto no es sorprendente considerando que durante años los tuvieron improductivos o bastantes limitados en las cosechas. Gran parte de las nuevas hectáreas cubiertas por el distrito de riego repotenciado se destinaron a estas nuevas iniciativas productivas, conformadas por la alianza entre los productores agrícolas y las empresas agroindustriales de comercialización. El productor y campesino Eduardo Villa, en entrevista concedida durante la investigación señaló que:

> Se empezó a hacer nuevamente los cultivos ya que hay crédito asociativo y particular. Y que ya se ven los flujos de los negocios en los municipios, ya los almacenes y las tiendas venden. Y los buses, antes se iban tres buses a Barranquilla y tenían que apartar los puestos para el día siguiente, ahora se van cada treinta minutos, hasta las nueve de la noche hay buses. (E. Villa, comunicación personal, 2023)

No obstante, los productores que no quedaron dentro de dicho esquema público-privado social, principalmente integrados por pequeños cultivadores, se quejaban de problemas con el funcionamiento del distrito de riego respecto a las estaciones de motobombas que distribuían el agua hasta sus predios. Así mismo, estaban inconformes con la débil asistencia técnica que recibían del municipio, todo ello en contraste con la que recibían los que estaban en los esquemas público-privados.

Por otra parte, apoyada en la Alcaldía, desde la Gobernación del Atlántico se coordinó con el municipio de Repelón el proyecto de gallinas ponedoras, que consistió en la entrega de 32 galpones y 35 gallinas ponedoras a cada productor. Este proyecto no contó con el acompañamiento de la Secretaría de Desarrollo Económico del municipio. Como resultado, algunos productores vendieron las gallinas y otros deterioraron los galpones, por lo que muy pocos lograron mantener la producción de las gallinas, reemplazándolas cuando dejaron de ser sostenibles. Esta fue una experiencia antes de la administración 2020-2023 y demuestra la importancia del acompañamiento institucional en los proyectos productivos.

A la luz de lo expuesto, es posible afirmar que la gestión pública en la administración municipal de Repelón refleja un compromiso sólido con el DEL. Un pilar fundamental de esta gestión fue el liderazgo de la administración municipal en cabeza del exalcalde Wilfrido García, quien, antes de asumir su rol en la Alcaldía, se destacó como líder de la comunidad. Su trayectoria inició en 2007, cuando formó y lideró la asociación de pescadores locales. Este esfuerzo evolucionó en la creación de una federación de pescadores, que hoy agrupa a más de 46 organizaciones de base en todo el municipio y sus corregimientos.

La cercanía con la comunidad y su visión de un cambio en la administración pública impulsaron a García a postularse como alcalde, con la intención de romper con las prácticas de los partidos tradicionales y responder a la pregunta de por qué las cosas no se hacen. Su liderazgo comunitario y la confianza que generó entre los habitantes de Repelón le permitieron ganar las elecciones y llevar adelante su proyecto de gestión pública.

El exalcalde junto, con su equipo administrativo, encontró un sector agropecuario severamente afectado. El distrito de riego apenas funcionaba en un 20 % en el canal inferior, mientras que el canal superior estaba sin cultivos. La situación económica de la población se vio agudizada con la pandemia del covid-19, que asestó un golpe contundente a la economía local. Sin embargo, la reactivación económica nacional, junto con la gestión departamental impulsada por la gobernadora Elsa Noguera, permitió al municipio iniciar una fase de rehabilitación y reactivación productiva a través del aprovechamiento de los recursos naturales, en este caso el agua.

La gestión del exalcalde de Repelón facilitó el proyecto de reactivación económica impulsado por el departamento. Mediante el ordenamiento del uso del suelo y la optimización del recaudo del impuesto predial, logró acuerdos para regularizar pagos. La modernización del sistema de recaudo y la eliminación del efectivo permitieron un incremento notable en los ingresos del municipio, que alcanzaron un histórico de 3500 millones de pesos en 2022.

Estos nuevos recursos permitieron implementar mejoras en infraestructura básica. El sistema de alcantarillado y el aumento en la capacidad de bombeo para el suministro de agua potable, benefició también al corregimiento de Rotinet. Toda esta gestión potenció el modelo de riego del municipio, lo cual trajo beneficios tanto a la agroindustria como a la agricultura tradicional.

Asimismo, la gestión del exalcalde y su equipo de trabajo en pro del desarrollo social de su municipio, promovieron la asociatividad entre campesinos, quienes encontraron en esta estrategia una alternativa económica. Lo hicieron para maximizar los recursos productivos y evitar la malversación de fondos, lo que permitió que los campesinos obtuvieran créditos con supervisión de operadores.

La serie de logros, en sinergia con los proyectos de reactivación económica de la gobernación de Elsa Noguera, consolidaron una administración confiable y organizada, la cual puso a disposición de los habitantes los recursos necesarios para fortalecer la economía local y mejorar la calidad de vida en Repelón.

Lecciones, conclusiones y recomendaciones

Esta experiencia del municipio de Repelón en su apuesta de construcción de DEL deja varias lecciones. La primera y más esencial es la importancia del acceso y el buen manejo del recurso hídrico para economías locales con potenciales agrícolas. Su distrito de riego enseña que si se buscan formas imaginativas para que el agua se distribuya y llegue al mayor número de productores, se pueden multiplicar las oportunidades económicas para un territorio. No obstante, si no se adelanta una adecuada gestión, ella se marchitará. Por eso, se desprende de su experiencia que inversiones y buena administración para que sea asequible a muchos de sus productores son un factor clave para mantener y ampliar la producción agrícola.

La experiencia de Repelón también enseña que, a pesar de sus limitadas capacidades o recursos, con imaginación y voluntad, una administración municipal es mucho lo que puede gestionar económicamente a favor de sus habitantes. La administración municipal en este municipio lo logró, buscando apoyos y alianzas con otros niveles de gobierno departamental o nacional, con lo cual posibilitó inversiones para la mejora del distrito de riego, el apalancamiento de créditos, la prestación de servicios de formación para los productores campesinos y disponibilidad de herramientas y máquinas para la producción agrícola.

La gestión asociativa entre la Gobernación del Atlántico, la Corporación Autónoma Regional del Atlántico, la ADR y la Alcaldía de Repelón trajo consigo un modelo de DEL que promovió el fortalecimiento agrícola de los campesinos para el aprovechamiento de los recursos naturales del territorio. La Alcaldía Municipal de Repelón encontró en la Gobernación del Atlántico un aliado estratégico para la activación económica del municipio. Igualmente lo encontró en el sector privado agroindustrial y agrocomercial.

No obstante, la tercera lección es que la gestión no solo se dirigió a activar la producción sino también a asegurar la comercialización. Se requería que se compraran las cosechas de los productores y se asegurara un precio sostenible. Es allí cuando entra la alianza

con el sector privado, con una agroindustria comercializadora que adquiría la producción para realizarla en el mercado externo. Introduciría una novedosa variable, que sería tal empresa, la que se haría cargo de la administración de los recursos prestados a las asociaciones productivas de campesinos y de la provisión de asesoría técnica agrícola permanente[5].

Gracias a la gestión pública y privada, los pequeños y medianos productores encontraron una salida a la crisis económica reflejada en el notable desempeño de las tierras. Hoy día se consideran empresarios del agro debido al acompañamiento institucional en la dotación de los elementos y el ejercicio pleno de sus labores en el campo.

A pesar de la gestión de la Alcaldía para la activación económica del municipio, se evidencian cifras que inquietan. Si bien la gestión institucional ha generado logros en la reactivación económica, se requiere la atención de los desafíos aún por superar. La población de Repelón continúa presentando un registro por encima del promedio nacional respecto a la pobreza. Para el año 2018, el índice de pobreza multidimensional era del 54,6 %. Sobresale el trabajo informal con 90,4 % y el bajo logro educativo con un 62,8%.

En adición a lo anterior, el índice de medición de desempeño municipal (MDM) de Repelón al 2020 fue del 42,04 % en el puntaje global, lo que corresponde a un indicador bajo. Al desagregar la medición que comprende los componentes de gestión y resultados, se observa que en el componente de gestión obtuvo un puntaje del 41,71 %, donde dimensiones como movilización de recursos propios fue del 5,92 %, y ejecución de recursos fue del 69,50 %.

Por otra parte, el componente de resultados tuvo un desempeño alto en dimensiones como seguridad y convivencia, que obtuvieron un 93,61% y la salud, un 85,15 %, mientras que las dimensiones de educación y acceso a servicios públicos evidencian un alto regazo.

5 Aunque este papel del sector privado ayudó a la disciplina de la debida destinación del crédito a la actividad productiva de los campesinos, no se puede evaluar el margen de recursos que pasaron a los actores privados por dicha intermediación.

A nivel de resultados, ocupó el puesto 321 y en su grupo de capacidades iniciales el puesto 33. Este grupo es el G5, equivalente al nivel bajo (Alcaldía de Repelón, 2020, p. 78).

Aunque en el sector de la agricultura el municipio es reconocido como la despensa agrícola del sur del Atlántico, requiere de modernización en algunos procesos agrícolas que permita incrementar la productividad. No todos los pequeños productores cuentan con sistemas de riego e infraestructura para la producción.

Referencias

Alcaldía de Repelón. (2020). *Plan de Desarrollo Territorial "La Esperanza Revive" 2020-2023.*

Carrillo Maza, L. G. y Raish Castro, A. (1988). *Evaluación de rendimiento de siete variedades y cuatro híbridos de tomate (lycopersicum sculentum Mill) en el municipio de Repelón (Atlántico).* [tesis de pregrado]. Universidad Tecnológica del Magdalena, Colombia. http://hdl.handle.net/20.500.12324/21646

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2015, octubre 6). Censo Nacional Agropecuario 2014. Las Unidades de Producción Agropecuaria (UPA): Infraestructura, asistencia técnica y financiamiento. https://www.dane.gov.co/files/CensoAgropecuario/avanceCNA/PPT6-Boletin6.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (s. f.). Proyecciones de población. https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion

ESAP Oficial. (2024). Repelón ESAP video final [Video]. *YouTube*. https://youtu.be/iXu_wFOlnao

Gobernación del Atlántico. (2022, abril 25). "Con las obras del distrito de riego, recuperamos 1.250 hectáreas para siembra en Repelón": Elsa Noguera. https://www.atlantico.gov.co/index.php/noticias/prensa-desarrollo/19341-con-las-obras-del-distrito-de-riego-recuperamos-1-250-hectareas-para-siembra-en-repelon-elsa-noguera#:~:text=El%20municipio%20de%20Repelón%20cuenta,agua%2C%20recursos%20y%20asistencia%20técnica

Ley 1551 de 2012. Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. 6 de julio, 2012. DO núm. 48.483 (*Col.*).

Martínez Mera, E., Torregroza Espinosa, A., Castañeda Valbuena, D., Crissien Borrero, T. y Torres Bejarano, F. (2018). *El Distrito de Riego de Repelón. Diagnóstico y Evaluación Ambiental de la Actividad Agrícola*. Editorial Universitaria de la Costa, Educosta.

Entrevistas

Gómez, J. F. Entrevista personal. Operador técnico de OleoFlores S. A. S.

Humanes. Entrevista personal.

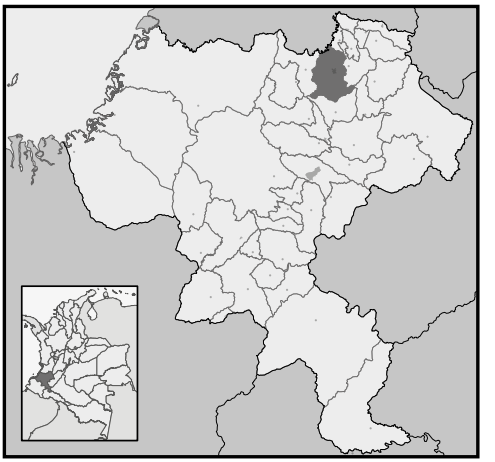
Rojas, E. Entrevista personal. Ingeniero de la región de Repelón.

Ruiz, J. Entrevista personal. Exsecretario de Desarrollo Económico de Repelón.

Villa, E. Entrevista personal. Productor agrícola de Repelón.

Santander de Quilichao, Cauca: creación de valor agregado a partir de la producción tradicional

Nathaly Burbano Muñoz



Santander de Quilichao, Cauca

Introducción

Esta experiencia da cuenta de una innovadora e inteligente estrategia de convergencia de ciencia y tecnología y saberes tradicionales para lograr el desarrollo económico local (DEL). Los pobladores del municipio de Santander de Quilichao apostaron a que los

productos agrícolas o las materias primas propias de su región fueran transformados a través de técnicas y procesos modernos en productos procesados o manufacturados con mayor valor agregado y mejor precio en el mercado. Fue así como, a partir de la gran tradición en el cultivo de la caña, muchos pequeños productores aprovecharon la producción artesanal de licores para convertirla en una opción de producción y venta de ron a nivel comercial.

En articulación con asociaciones campesinas e indígenas, la Alcaldía Municipal reconoció el valor de los saberes y las formas de producción tradicionales. Así mismo, contribuyó a potenciar sus procesos de producción con técnicas, maquinarias y procesos modernos. Decidieron no solo involucrar al sector social y público en dicha alianza, sino también al sector privado, para asegurar la compra y la comercialización de sus productos. Además, adelantaron un proceso colaborativo con el Gobierno nacional y con un gremio productor panelero privado.

Como se detalla a continuación, la gestión pública exitosa del sector panelero en Santander de Quilichao es una experiencia interesante en el contexto nacional que muestra cómo la planificación estratégica y el apoyo a los sectores productivos locales con enfoque de gobernanza, ha incidido en el aumento de la producción de panela y el mejoramiento de los ingresos de los agricultores y el fortalecimiento de la economía local.

Esta experiencia del municipio de Santander de Quilichao también se presenta y recoge a través de un video hecho por esta investigación que permite visibilizarla y socializarla entre un público más amplio de interesados en la gestión económica local (véase ESAP Oficial, 2024).

Contexto general

El municipio de Santander de Quilichao está ubicado en el norte del departamento del Cauca, entre las ciudades de Popayán y Santiago de Cali, lo que le confiere una posición geográfica que puede considerarse estratégica por la amplia conectividad vial con que cuenta hacia diferentes puntos del país. La extensión total del municipio

supera los 500 km², de la cual, el área rural es la predominante (Alcaldía Municipal de Santander de Quilichao, 2020).

En cuanto a su demografía, cuenta con una población de 113 000 personas y se subdivide casi proporcionalmente entre mujeres y hombres. Se trata de un municipio pluriétnico, que alberga una amplia variedad de grupos poblacionales como afrocolombianos, indígenas y campesinos que superan el 50 % de la población. En la zona sur y oriente del municipio de Santander de Quilichao, se encuentra el mayor porcentaje de comunidades indígenas, con cinco resguardos y un cabildo urbano. De igual manera, la mayor parte de las comunidades afrodescendientes se encuentran en el norte y el occidente del municipio, con seis organizaciones o consejos comunitarios (DANE, 2018; Alcaldía Municipal de Santander de Quilichao, 2020).

De acuerdo con el Plan Básico de Ordenamiento Territorial de la entidad (Alcaldía Municipal Santander de Quilichao, s. f.), la estructura económica del municipio está soportada en los sectores económicos agropecuario, manufacturero y de servicios. Sobresalen los subsectores agrícola y pecuario por el cultivo de la caña y la ganadería extensiva, también el subsector industrial, por la instalación de algunas empresas mediante la Ley Páez (Ley 218 de 1995). Se destaca también el sector de servicios en el comercio formal e informal, por ser centro de intermediación para la distribución de bienes y servicios tanto local como interdepartamental. Se halla cerca de Cali, que es uno de los principales centros de producción y de consumo masivo de la región sur, así como del puerto de Buenaventura y de la vía Panamericana, que es la principal arteria vial del país.

Históricamente el municipio cuenta con vocación agropecuaria, lo que se une a condiciones de carácter étnico y cultural orientadas al sector primario. También es importante la articulación histórica con Cali como polo de desarrollo económico y de oferta laboral y por los servicios sociales y educativos. Dicha situación acerca al municipio y sus habitantes a los sectores industrial y de servicios del departamento vecino, el Valle del Cauca.

La economía del municipio de Santander de Quilichao la dinamiza principalmente el sector primario de vocación agropecuaria, dentro del que se destaca la producción de caña de azúcar y panela, café, yuca y piña. Con los beneficios de la Ley Páez y la instalación de empresas manufactureras, el renglón secundario pasó a ocupar un lugar significativo en la economía local y regional. Es también importante en el sector terciario con el comercio en el nivel urbano como fuente de empleo y actividad económica dinámica (Rivera Ríos y Zapata Velasquez, 2018).

En el sector primario, los cultivos más importantes para el municipio son la caña de azúcar y panela, que ocupa más del 50 % del área sembrada; en segundo lugar, está el café, con el 23,55 %; le siguen la piña con el 9,73 %, la yuca con el 6,79 % y el plátano con el 1,87%. A ellos se suman otros cultivos como maíz, cítricos, fique, mora, lulo, mango, fríjol, tomate, arroz y habichuela, que participan en menor escala. En el área pecuaria hay cría de ganado bovino doble propósito y de ganado porcino (Rivera Ríos y Zapata Velasquez, 2018).

En el sector industrial es destacable la presencia de un gran número de industrias nacionales y extranjeras, tales como ingenios azucareros, Colombina, Almidones Nacionales, Cacharrería La 14, Eurocerámica, entre otras. En su gran mayoría se ubican en el Parque Industrial El Paraíso como grandes fuentes de trabajo para la región (Rivera Ríos y Zapata Velasquez, 2018).

Diversas fuentes primarias y secundarias consultadas coinciden en señalar que el municipio presenta unas características importantes para el desarrollo activo de los tres sectores de la economía. Esto lo posiciona como un diamante competitivo en el nivel local, tales como: ubicación geográfica estratégica; topográficamente cuenta con dos zonas bien definidas que aportan variedad de condiciones de suelo y pisos térmicos (planicie y ladera); infraestructura vial y de comunicaciones adecuada; y, finalmente, su carácter pluriétnico.

Sin embargo, también se presentan debilidades y amenazas, tales como talento humano insuficiente frente a las diversas

necesidades del sector industrial y de servicios; en el sector agrario, se identifican procesos de producción y comercialización inadecuados o limitados; retos organizativos y de accesibilidad a recursos para iniciativas asociativas, e incluso la sobreoferta laboral del sector industrial y de servicios del Valle que absorbe la fuerza de trabajo local.

TABLA 1. Matriz DOFA del POT de Santander de Quilichao

Fortalezas	Debilidades	Oportunidades	Amenazas
• Excelente ubicación geoestratégica regional, nacional e internacional. • Proximidad al primer puerto de Colombia. • Ventajas comparativas para el desarrollo industrial. • Infraestructura física, vial eficiente para la intercomunicación económica.	• Insuficiente cantidad y calidad del talento humano especializado. • Inadecuados procesos de promoción, mercadeo y comercialización de la participación agrícola. • Débil capacidad de gerencia de las organizaciones y empresas asociativas de la comunidad. • Falta de recursos de capital para las inversiones de la pequeña y mediana empresa.	• Articulación del sector terciario a través de actividades de servicios que pueden ser tomadas por los grupos sociales de escaso capital. • Organización y desarrollo de las actividades productivas de acuerdo al uso de suelo. • Conformación de alianzas comerciales, locales, regionales e internacionales. • Afianzarse como región exportadora.	• Proliferación de la actividad comercial formal e informal en la cabecera municipal que atenta contra la planeación y organización económica. • Inmigración de la probación. • Sobreoferta laboral. • Concentración de la población en la zona urbana. • Inseguridad. • Concentración y acumulación del ingreso.

Fuente: Rivera Ríos y Zapata Velásquez (2018, p. 5).

Santander de Quilichao es un municipio de quinta categoría con un índice de desempeño fiscal (IDF) del 72,9 %, que puede considerarse eficiente. Los ingresos del municipio, como ocurre de manera generalizada en el país, provienen principalmente del Sistema General de Participaciones (SGP), el Sistema General de Regalías (SGR) y recursos propios.

TABLA 2. Ingresos y egresos Santander de Quilichao

Porcentajes de desempeño fiscal 2020				
Ingresos corrientes para funcionamiento	**Ingresos correspondientes a transferencias**	**Ingresos correspondientes a ingresos**	**Gasto de inversión**	**Índice de gestión regalías**
57,2 %	63,3 %	80,7 %	85,9 %	80,33 %

Fuente: elaboración propia, adaptado de DNP (2023).

En cuanto a los ingresos provenientes del SGP para el año 2022, las asignaciones al municipio desagregadas por sectores corresponden a educación (9,12 %), salud (74 %), agua y saneamiento (5,78 %), propósito general (6,1 2 %) y resguardos indígenas (4,45 %) (DNP, 2023).

El presupuesto de ingresos de la entidad proyectado para 2022 fue de 117 000 millones de pesos. Se destinaron 24 000 millones de pesos a los proyectos del programa innovación para el desarrollo territorial, y 1800 millones de pesos a los proyectos del programa de competitividad. A continuación, se presenta un listado de algunos de los proyectos relevantes en materia de activación económica identificados.

Gestión para la activación económica

La gestión pública eficiente y exitosa es fundamental para el desarrollo económico y social local. En el caso de Santander de Quilichao, en el departamento del Cauca, el sector panelero ha sido un motor importante de la economía local en la generación de empleo y en la dinamización de la economía. En la actualidad, es uno de los principales productores de panela en Colombia. Según 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.

En entrevista con la secretaria Municipal de Fomento Económico y Agroambiental, ingeniera Lorena Gómez, realizada en noviembre de 2022 y diciembre de 2023, precisó que uno de los

productos más importante es la caña panelera, que integra más de 320 productores de caña con identidad afro y campesina. Indicó que se le fomenta no solo por la importancia de dicho renglón en la vida económica del municipio, sino también dado que "gran parte de nuestra dinamización de la economía local proviene del campo, entonces aquí tenemos un dicho que señala que sin campo no hay ciudad". Al respecto, de 115 000 habitantes del municipio, el 52 % está en la ruralidad, lo cual los lleva a ocuparse principalmente de actividades agrarias. La caña panelera es el principal producto local rural, ya que ocupa el 47,12 % del área sembrada.

La gestión pública ha apoyado el fortalecimiento del valor agregado del sector panelero por medio de estrategias gubernamentales en el marco del plan de desarrollo municipal. Una estrategia central fue la creación de la primera planta de producción de licores artesanales en el país, bajo un esquema asociativo para el beneficio de comunidades campesinas y afrodescendientes del norte del Cauca. A continuación, se examinará en esta experiencia, ya que es la que mejor revela la gestión innovadora del municipio de Santander de Quilichao.

Dicha planta nació de una financiación conjunta entre el Gobierno nacional y cooperación internacional, que ascendió aproximadamente a los 2000 millones de pesos. 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. Al respecto de dicha iniciativa de la planta, Luis Enrique Rivera (2023), profesional adscrito a la Secretaría de Desarrollo del Departamento de Santander de Quilichao, entrevistado para la investigación que soporta este escrito, señaló que:

> Aquí se ve la oportunidad a través de una alianza público-privada entre las familias beneficiarias, que son más de 300 agremiadas en unas siete u ocho organizaciones, el municipio de Santander de Quilichao, la Federación Nacional de Panela (Fedepanela). También entra el Fondo de Paz del DAPRE [Departamento Administrativo de la Presidencia de la República],

> la Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Es así como se formula un primer proyecto para una planta satélite de fermentaciones acá en el norte del Cauca. (L. Rivera, comunicación personal, 2023)

En la primera fase, la oficina del Alto Comisionado aportó para realizar unas adecuaciones a una bodega destinada para la planta y la cual fue dotada con dos fermentadores, un laboratorio y algunas modificaciones propias de un proceso industrial de elaboración de licores. Fue notable la articulación con la firma nacional e internacional de licores Domecq que, a su vez, asumió el compromiso de compra de los jugos extraídos para luego, por su cuenta, realizar la fermentación, la destilación y el añejamiento en su planta de Cali.

Dada la relevancia del proyecto, tuvieron continuidad las fases segunda y tercera (esta última en desarrollo). Estas iniciativas incluyeron la adquisición y puesta en funcionamiento de un destilador, así como la decisión de asumir directamente el proceso de añejamiento de las mieles. Así mismo, se incluyó la instalación de otro laboratorio, la creación de una marca comercial propia y la construcción de un modelo administrativo que permitiera consolidar un proceso asociativo y local de fabricación de licores.

Actualmente se encuentra proyectada la tercera fase de producción y comercialización propia. Aunque parte, inicialmente de operar con las licencias de la firma Domecq, se proyecta a contar con licencias propias tanto ambientales y del INVIMA. Las exigencias de estándares de producción para contar con los registros sanitarios son altas, razón por la cual en la actualidad la planta se encuentra en fase preoperativa de estandarizar los procesos y su calidad. Esto se está haciendo con los aportes de las asociaciones vinculadas y comprometidas.

Sobre el momento actual de la planta, el profesional especializado Luis Enrique Rivera manifestó, en entrevista de diciembre de 2023, que fue aprobada por parte del Concejo Municipal la entrega en comodato de la planta a una organización social de segundo nivel registrada ante la Cámara de Comercio. Ella está integrada por pequeñas asociaciones que desde el principio impulsaron

la iniciativa y vienen adelantando pruebas para producir el ron Quilichao. Entre ellas están asociaciones como Asopanela, Trapiche Las Palmeñas, Proamistad, Soiprocan, PoinCauca, Grupo Panela Quilichao, Trapiche Los Ibarra, Asopaca, Aspropaes. Fue gracias a estas asociaciones que surgió la idea del proyecto innovador en Colombia que le apuesta a la producción de licores artesanales con base en los jugos y las mieles de caña.

De acuerdo con los entrevistados Lorena Gómez (secretaria de Fomento Económico y Agroambiental en su momento) y Luis Rivera, el reto en el mediano plazo consiste en crear la empresa y fortalecer la asociatividad de tal manera que las organizaciones puedan darle continuidad al proceso para que sigan produciendo panela. Sumado a lo anterior, señala que se debe dar una diversificación de nuevos productos de licores, con la oportunidad de que, si quieren trabajar su miel para fortalecer la producción del ron, lo puedan hacer y puedan seguir dignificando su calidad de vida y la de sus familias.

La planta de procesamiento de licores es más que la industrialización de un proceso tradicional y artesanal de licores. Es una respuesta asertiva a una vieja reivindicación y aspiración de las comunidades rurales de Santander de Quilichao. Su propósito era el poder producir licores artesanales no solo para su consumo sino para poder comercializarlos y, con ello, abrir un área de generación de ingresos y de empleos. No lo podían hacer, dado que era una actividad monopólica reservada al Estado, o de hacerse, requerían su autorización. Como consecuencia de dichas restricciones, la producción de ron terminó en manos de destilerías y comercializadoras privadas tanto de gran como de pequeña escala.

Con ocasión de la aprobación e implementación de la Ley 2005 de 2019, que los mismos sectores paneleros y las comunidades asociadas a ellos cabildearon para su aprobación, se abrió la posibilidad para que ellas pudieran producir y comercializar licores artesanales. En dicha ley se contemplaba la reconversión y la formalización de los trapiches en Colombia, e igualmente, que los licores producidos en trapiches de economía campesina serían de libre producción, dejando de ser objeto del monopolio

estatal. En dicha ley, también se incentivaba la calidad, el consumo y la comercialización de panela de mieles vírgenes y sus derivados.

Al respecto de la importancia de la Ley 2005 de 2019, el profesional Luis Enrique Rivera de la Alcaldía de Santander de Quilichao, entrevistado para la investigación que sustenta este escrito, comentó:

> A finales del año 2019 sale una ley, la Ley 2005 del 2019, que entre otras cosas busca y da la oportunidad que pequeños productores de mieles vírgenes y paneleros puedan incursionar en la producción de licores artesanales o rones agrícolas. Digamos que antes ese monopolio rentístico que estaba en mano de las gobernaciones de los departamentos ahora se les abre la posibilidad a los pequeños productores puedan utilizar otras alternativas económicas para aprovechar la caña panelera. (L. Rivera, comunicación personal, 2023)

Aprovechando las oportunidades abiertas por la Ley 2005 de 2019, que permitió a los trapiches paneleros incursionar en la producción de licores, Asopanela Quilichao y Asproemcauca impulsaron una iniciativa para producir aguardiente y ron artesanal. Con este propósito, propusieron crear una planta de procesamiento que permitiera desarrollar esta nueva actividad productiva y diversificar la economía local. Se esperaba que con este nuevo frente de actividad económica mejoraran los ingresos de los paneleros y la calidad de vida del territorio. Su interés radicaba no solo en abrir una nueva fuente de actividad, sino también en que, con su producción, se mejorarían los ingresos de los productores del municipio.

Así queda expresado por la secretaria Municipal de Fomento Económico y Agroambiental, ingeniera Lorena Gómez:

> Sabemos que una panela vale 2000 pesos, y una botella de ron puede valer 40 000 pesos, pero llevar a los turistas y público interesado al trapiche vale 400 000 pesos. Ese es el tipo de negocio proyectado en el caso de la caña panelera. (L. Gómez, comunicación personal, 2022)

Esta experiencia de la planta tiene el sello de innovación al integrar la siembra tradicional de la caña con su procesamiento moderno en la obtención de licores. En ella se reconoce y se valoran los saberes ancestrales y locales de las comunidades en torno a la producción de licores, pero se articula con equipamientos, procedimientos y técnicas de corte industrial moderno. Estos últimos les permiten a los pequeños productores artesanales una producción a mayor escala con cumplimiento de estándares de salubridad y de calidad exigidos por mercados nacionales e internacionales. Así, se robustecen las prácticas productivas tradicionales con estrategias modernas de transformación dadas por la destilación, el añejamiento y la posterior comercialización.

De forma paralela a la financiación de la planta de procesamiento de licores, la Alcaldía también 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 spp*, el cual es un insecto que con las larvas que deposita en los cultivos de caña amenaza con dañarlos. El municipio aportó recursos al laboratorio de investigación científica agrícola instaurado en el territorio y liderado por la Corporación Colombiana para la Investigación Agrícola (Agrosavia) y la Universidad del Cauca. Allí se avanzó en un proyecto de control biológico de dicha plaga que incluyó unas liberaciones subsidiadas de las fórmulas para que tengan un impacto regional.

Es importante señalar que, si hasta aquí se ha mostrado la gestión innovadora del municipio de Santander de Quilichao en impulsar la caña panelera, su promoción económica no se limitó solo a ello. En el Plan de Desarrollo Municipal "Quilichao Vive" 2020-2023 se encuentran establecidas dos líneas estratégicas relacionadas con la gestión económica local, que son "Quilichao Vive con Innovación para el Desarrollo Territorial" (artículo 7) y "Quilichao Vive con Competitividad" (artículo 9). En ellas se plantean acciones intersectoriales con liderazgo de diversas dependencias bajo el objetivo de impulsar la dinámica económica y productiva del municipio. Se listan en la siguiente tabla dichas iniciativas.

TABLA 3. Proyectos de activación y fomento económico en Santander de Quilichao

1	Alianzas con el sector privado para la construcción de la terminal de transporte (proyecto detonante).
2	Fortalecimiento de Merquilichao.
3	Construcción o adecuación de la plaza minorista.
4	Fortalecimiento y ampliación de la planta de sacrificios.
5	Generación de alianzas con el sector privado para la construcción e implementación de un centro de comercialización agropecuario (proyecto detonante y en este proyecto está contenida la iniciativa PDET 1196982796O4).
6	Asistencia técnica a pequeños y medianos productores agropecuarios.
7	Mejoras y adecuaciones de la infraestructura productiva para la transformación y la agregación de valor a las cadenas agropecuarias priorizadas.
8	Soluciones básicas de sistemas de riego para mejoramiento de la producción agrícola de los pequeños y medianos productores del municipio.
9	Acompañamiento a los productores para la implementación de un plan de manejo integrado de plagas y enfermedades en las cadenas productivas priorizadas.
10	Apoyo y coordinación interinstitucional para la implementación de programas de capacitación integral de iniciativas agropecuarias con enfoque diferencial.
11	Fortalecimiento de la seguridad alimentaria mediante la implementación de huertas caseras, familiares y escolares.
12	Fortalecimiento integral a las líneas productivas de los cultivos de caña panelera, piña y yuca en el municipio (iniciativa PDET código 1196982795l8).
13	Fortalecimiento de la línea productiva del cultivo de café en el municipio (iniciativa PDET código 1196982795O3).
14	Apoyo al fortalecimiento del programa escuela café.
15	Apoyo al fortalecimiento de iniciativas Agro-ecoturísticas.
16	Fortalecimiento del mercado campesino.
17	Acompañar iniciativas para el fortalecimiento del Consejo Municipal de Desarrollo Rural.

Fuente: Alcaldía Municipal de Santander de Quilichao (2020).

Lecciones, conclusiones y recomendaciones

La experiencia de Santander de Quilichao (Cauca) aporta varias lecciones a la construcción del DEL. La primera lección es que, replanteando de forma innovadora los productos y los procesos productivos locales en los territorios, pueden obtenerse mayores ganancias y áreas de actividad económica. Evidencia la experiencia de la planta de producción de rones la importancia de generar nuevos procesos y productos que incorporen mayor valor agregado a los productos agropecuarios. En efecto, nuevos frentes de actividad económica e ingresos más altos se pueden derivar de tecnificar y comercializar licores artesanales. La diferencia abismal entre el precio de una panela y de una botella de licor pone en evidencia los beneficios que pueden tener los productores. Lo anterior se traduce en mayores ingresos que mejoren su calidad de vida de los pequeños y la de sus familias.

Otra lección que se deriva de la experiencia de Santander de Quilichao está dada por las grandes oportunidades económicas que abre el combinar saberes y prácticas tradicionales artesanales con técnicas modernas e industriales. Una recuperación de saberes tradicionales en torno a la producción de ron artesanal, al tiempo que incorporar a su producción técnicas y equipos modernos de fabricación, trajo como resultado un nuevo frente de generación de ingresos, empleos y oportunidades económicas para las comunidades productoras de panela.

Una tercera lección derivada de la experiencia de Santander de Quilichao evidencia la importancia que tiene la colaboración lograda entre distintos niveles de gobierno y entre estos los sectores social y privado. Muestra que los procesos de gobernanza multinivel para apalancar recursos pueden ayudar a los gobiernos locales a impulsar sus propuestas productivas. Así mismo, evidencia cómo el trabajo colaborativo entre el gobierno local y las asociaciones de pequeños y medianos productores, e igualmente, con gremios productores y empresa privada, proporciona mejores condiciones y mayores oportunidades económicas para los grupos e integrantes que habitan los territorios.

Una cuarta lección es que la potenciación de los procesos productivos a nivel territorial puede ayudar a propósitos estructurales de país. El Cauca, que ha sido un departamento ampliamente golpeado por la violencia y las economías ilegales, encuentra en la experiencia del municipio de Santander de Quilichao un referente alternativo de cómo avanzar en la construcción de la paz a través de estrategias económicas. El apoyo de por los gobiernos locales y nacionales a iniciativas como la de producción artesanal de ron, se constituye en una estrategia que cierra las puertas a las economías ilegales de las cuales se alimenta el conflicto armado. Igualmente, conduce a que la gente se asocie y se anime a formar parte de procesos productivos constructivos de convivencia pacífica.

Esta experiencia traza un camino por donde otros entes territoriales pueden transitar para fortalecer los territorios del país. No hay que olvidar que el sector panelero en el municipio y, en general, en Colombia desempeña un papel crucial en la economía, pues proporciona empleo e ingresos a miles de personas. Es la segunda agroindustria en importancia social del país después del café. De acuerdo con cifras del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 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 producción de panela se cultiva en 29 departamentos. Por un momento, es posible imaginar cientos de estas iniciativas abriendo empleos y aumentando ingresos en todo el territorio nacional.

El sector panelero en el municipio, y en general en Colombia, desempeña un papel crucial en la economía, por su contribución a la generación de empleo e ingresos para miles de personas. Sin embargo, enfrenta desafíos relacionados con la competitividad y la sostenibilidad, razón por la cual resulta prioritario que la gestión del desarrollo local se enfoque en el fortalecimiento de su valor agregado. Este refiere al aumento en el valor de un producto o servicio durante el proceso de cosecha, producción, comercialización o posventa. En el sector panelero, esto implica ir más allá de la simple producción de panela y derivados, agregando

elementos que aumenten su calidad, su diversidad y su atractivo para el mercado. Esto puede incluir aspectos como la diversificación de productos, la mejora de la calidad, el empaque atractivo y la promoción de prácticas sostenibles.

Como recomendaciones cabe señalar que el marco normativo es esencial para impulsar el fortalecimiento del valor agregado en el sector panelero. En Colombia, existen regulaciones que deben ser consideradas, incluyendo las relacionadas con la calidad alimentaria, la salud y la seguridad, así como aquellas que promueven prácticas agrícolas sostenibles. Además, el Gobierno puede ofrecer incentivos fiscales y apoyo técnico a través de programas específicos para fomentar la innovación y la diversificación.

Con base en la aproximación a la experiencia de gestión municipal, así como en la indagación en fuentes abiertas sobre estrategias para el fortalecimiento del valor agregado en el sector panelero, se destacan las siguientes recomendaciones:

- Mejora de la calidad: la adopción de prácticas de producción y procesamiento de alta calidad es esencial para fortalecer el valor agregado. Esto implica la implementación de buenas prácticas agrícolas, mejoras en la producción y procesamiento, así como la certificación de calidad.
- Promoción de prácticas sostenibles: el sector panelero debe enfocarse en prácticas agrícolas sostenibles, como el uso eficiente de recursos, la conservación del suelo y la protección del medioambiente. Estas prácticas no solo son importantes para la sostenibilidad a largo plazo, sino que también pueden ser un factor distintivo en el mercado global.
- Diversificación de productos: la producción de panela puede ser diversificada para incluir productos derivados, como azúcar moreno, mieles de caña, dulces, licores y otros productos. Esta estrategia no solo aumenta la oferta, sino que también amplía el mercado potencial y agrega valor a la materia prima.
- Embalaje y etiquetado atractivos: un empaque atractivo y una etiqueta informativa pueden hacer una gran diferencia en la percepción del producto. Los consumidores

buscan productos que sean visualmente atractivos y con información clara sobre su origen y su procesamiento.

- Comercialización convencional o potenciada que reivindique el carácter local y ancestral de los productos: la panela, un producto derivado de la caña de azúcar, ha sido un componente fundamental en la dieta de muchas culturas a lo largo de la historia. A pesar de su popularidad, la comercialización de la panela ha experimentado cambios significativos en los últimos años, con dos enfoques predominantes: la comercialización convencional y la comercialización potenciada basada en la reivindicación del carácter local y ancestral de la panela; esta última, desempeña un papel crucial en la preservación de tradiciones y la promoción de la sostenibilidad.
- Finalmente, se reitera que 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, unas 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 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.

Referencias

Alcaldía de Santander de Quilichao. (2020). Plan de Desarrollo Municipal

Alcaldía de Santander de Quilichao. (s. f.). Plan de Ordenamiento Territorial.

ESAP Oficial. (2024, julio 12). Santander de Quilichao, Cauca. "Territorio De innovación panelera". [video]. *YouTube*. https://www.youtube.com/watch?v=Q676skDKTHw

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2018). Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2023). *TerriData*. https://terridata.dnp.gov.co

Fedepanela. (2022). https://fedepanela.org.co/gremio/inauguracion-primera-planta-de-produccion-de-rones-artesanales-de-cana-panelero/

Ley 218 de 1995. Por la cual se modifica el Decreto 1264 del 21 de junio de 1994 proferido en desarrollo de la emergencia declarada mediante Decreto 1178 del 9 de junio de 1994 y se dictan otras disposiciones. 17 de noviembre, 1995. DO núm. 42.117 (*Col.*).

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. 2 de diciembre, 2019. DO núm. 51.155 (*Col.*).

Rivera Ríos, J. y Zapata Velasquez, S. (2018). *Plan estratégico de mercadeo para una empresa ensambladora de motocicletas en el municipio de Santander de Quilichao - periodos 2016-2018* [tesis de pregrado]. Universidad del Valle, Santander de Quilichao, Colombia.

Entrevistas

Gómez, L. (2022). Entrevista personal

Rivera, L. (2023). Entrevista personal.

Zuñiga, W. (2023). Entrevista personal.

Departamento de Cundinamarca: Agencia de Comercialización e Innovación para el Desarrollo de Cundinamarca

Karim Lorena Ramírez Parra



Departamento de Cundinamarca, Colombia

Introducción

Este capítulo examina una apuesta específica del enfoque de desarrollo económico local donde el Estado, desde el nivel intermedio departamental, decide y asume cumplir un rol activo de apalancamiento económico respecto al sector agropecuario. La Gobernación

de Cundinamarca apostó a la Agencia de Comercialización e Innovación para el Desarrollo de Cundinamarca para lograr mejores condiciones productivas, comerciales y de ingresos a los pequeños y medianos productores del departamento, desde el sector público.

En contravía del credo y el recetario del libre mercado de las décadas de los ochenta y los noventa, que recomendaba/ordenaba al Estado prescindir de todas las entidades y políticas públicas de fomento productivo, la Gobernación de Cundinamarca apostó a que debía darse lugar en su territorio a un modelo justo, potenciado e incluyente para el sector agrícola. En otras palabras, se la jugó por el hecho de que el sector público debía cumplir un papel principal y de liderazgo en la estructuración del campo y el destino de sus habitantes productores.

Así mismo, asumió que se podría contribuir a la prosperidad económica y social de sus habitantes y del conjunto del territorio que integra el departamento, si a través de la entidad en cuestión se intervenían los ciclos de producción y comercialización de sus productos mediante estrategias que eliminaran los intermediarios, apoyaran la compra de insumos, mejoraran el valor de los productos y aseguraran mercados para ellos.

La Agencia representa un caso exitoso de acción pública destinada a fortalecer capacidades en el cumplimiento de competencias departamentales en promoción del desarrollo agropecuario, el abastecimiento y la seguridad alimentaria. Todo lo anterior, a través del impulso de la comercialización, innovación y competitividad de los sectores productivos del territorio cundinamarqués.

En concreto, la entidad busca disminuir la intermediación y aumentar la eficiencia en la distribución de productos, al tiempo que promueve la expansión de los mercados. Además, la agencia se encarga de la gestión territorial mediante la implementación de programas y proyectos que abarcan bienes públicos, estrategias de comercialización y el acceso a tecnologías avanzadas (Gobernación de Cundinamarca, 2022).

Con el propósito de enfrentar uno de los principales desafíos del sector productivo primario, relacionado con la limitada

articulación entre los productores agropecuarios y las cadenas de comercialización, se creó un instrumento de política pública orientado a fortalecer la gestión del sistema de abastecimiento y comercialización en el departamento. Su implementación responde a la necesidad de superar las deficiencias existentes en el mercado, mejorar la coordinación entre los diferentes actores de la cadena de valor y reducir los costos asociados a la intermediación y a las múltiples etapas del proceso de comercialización. De esta manera, se busca generar condiciones más favorables para los productores, incrementar la eficiencia del sistema y promover un desarrollo económico con mayor impacto en el territorio.

Este texto presenta un estudio de caso sobre la Agencia de Comercialización e Innovación para el Desarrollo de Cundinamarca como un modelo de gestión departamental de innovación exitoso en Colombia. La creación de la Agencia tenía como finalidad es promover el desarrollo económico, el abastecimiento y la seguridad alimentaria en el departamento a través de la comercialización, la innovación y la competitividad de los sectores productivos locales.

El documento analiza cómo la entidad departamental aborda los desafíos que enfrentan los productores rurales, especialmente los pequeños, como la vulnerabilidad a condiciones climáticas adversas, los bajos precios de venta, la falta de infraestructura de comercialización y la presencia de intermediarios en los mercados. La agencia se enfoca en el ecosistema de abastecimiento y desarrolla estrategias para garantizar que los productores reciban un pago justo por su trabajo y puedan generar valor adicional en sus actividades (Gobernación de Cundinamarca, 2024).

Sus estrategias incluyen la protección de las cosechas, la promoción de canales de comercialización directa, la construcción de infraestructuras adecuadas y la reducción de la dependencia de intermediarios. Esta entidad busca impulsar el desarrollo sostenible de los productores rurales al proporcionarles las esenciales para superar los obstáculos económicos y sociales que enfrentan.

Entre tanto, se contextualiza la importancia económica de Cundinamarca en Colombia y destaca su contribución al producto interno bruto (PIB) nacional. El departamento tiene un fuerte enfoque en la agricultura y la ganadería. La agencia desempeña un papel clave en el apoyo a estas actividades económicas. En resumen, es un ejemplo exitoso de un modelo de gestión departamental que aborda los desafíos económicos y sociales en el ámbito rural, lo que promueve el desarrollo y la sustentabilidad de los productores locales en Cundinamarca.

Como complemento al análisis desarrollado, esta investigación incorpora un recurso audiovisual que documenta la experiencia de implementación de esta estrategia, con el propósito de ampliar su difusión y facilitar su comprensión entre investigadores, gestores públicos y demás actores interesados en la gestión económica y el desarrollo territorial. Se invita a consultar el video producto de la investigación en esta experiencia[1].

¿Qué es la Agencia de Comercialización e Innovación para el Desarrollo de Cundinamarca y cuál es su importancia para el sector agrícola?

La Agencia es parte de la estructura organizacional de la Gobernación de Cundinamarca, descentralizada, tipo establecimiento público, adscrita a la Secretaría de Competitividad y Desarrollo Económico. Está concebida como

> una agencia especializada para el fomento de la comercialización, generación de valor agregado e innovación, como organismo especializado en el asesoramiento profesional, promoción de mercados, coordinación interinstitucional, fomento

1 Entrevista hecha por Karim Lorena Ramírez Parra para la investigación en 2023. Al respecto, ver ESAP Oficial (2024).

> al desarrollo productivo y fortalecimiento de los territorios con buenas prácticas comerciales, empresariales e innovadoras. (Gobernación de Cundinamarca, 2021)

La creación de la entidad se llevó a cabo a través del Decreto Ordenanza 094 del 23 de marzo de 2021[2]. Este proceso se enmarca en las competencias otorgadas a los departamentos para hacer reformas a la estructura del Estado. Se creó tras un estudio de diseño institucional que condujo a la creación de un establecimiento público del sector descentralizado. En el ámbito corporativo, se vincula estrechamente con los temas misionales que abordan la Subgerencia de Alianzas y Asociatividad, la Subgerencia de Comercialización y Promoción de Mercados y la Subgerencia de Innovación y Transformación Productiva de la Gobernación.

La entidad se ha destacado por su papel fundamental en el desarrollo económico y social del departamento. Su compromiso con la promoción de alianzas y asociatividad, el fomento de la cooperación interinstitucional, la atracción de inversiones, la comercialización, la promoción de mercados, la mejora de la infraestructura, logística, así como la promoción de la innovación y desarrollo productivo, demuestran su enfoque estratégico en el fortalecimiento de la región (véase la figura 1).

2 Con la Ordenanza 045 de 2021 se faculta al Gobernador del Departamento de Cundinamarca para crear la Agencia de Comercialización e Innovación para el Desarrollo de Cundinamarca. El Decreto Ordenanza 094 de 2021, en el marco de las competencias, se le atribuye a la Asamblea Departamental para la creación de un ente descentralizado. De esta forma, y atendiendo el artículo 28 de la Ley 1454 de 2011, se determinó que por su autonomía el departamento de Cundinamarca puede crear una entidad descentralizada desde la perspectiva de los artículos 68 y 69 de la Ley 489 de 1998, Posteriormente, esta fue modificada por la Ordenanza 413 de 2024, mediante la cual pasó a denominarse Agencia de Comercialización y Competitividad para el Desarrollo Regional.



FIGURA 1. Modelo de negocios desde los procesos estratégicos
Fuente: elaboración propia a partir de Gobernación de Cundinamarca (2022).

La gestión más relevante del establecimiento público se relaciona con las principales líneas estratégicas del Plan de Desarrollo Departamental 2020-2023, conocido como "Cundinamarca Región que Progresa". Se encuentra inscrita en la línea estratégica denominada Más Competitividad, que ha dado origen a una Red de Progreso Agropecuario; red que se debe enfocar en abordar integralmente las distintas etapas de producción, logística y comercialización de los productores rurales en el departamento (Gobernación de Cundinamarca, 2020a y 2020b).

La entidad departamental tiene una apuesta organizacional y estratégica como órgano especializado en la comercialización y la innovación, orientada a corregir las fallas de mercado y la eliminación de los costos de transacción derivados de los diferentes participantes en la cadena de valor de los sectores productivos del departamento (véase la figura 2). De este modo se propone disminuir la intermediación y mejorar la eficiencia en la cadena de distribución, al mismo tiempo que se impulsan los mercados. De igual manera, se orienta a administrar el territorio a través de programas y proyectos destinados a proporcionar bienes públicos en términos de comercialización y acceso a tecnología.

Tras cualquiera de sus iniciativas, está el objetivo principal de mejorar los ingresos de los pequeños productores mediante la diversificación de la producción y contribuir a la seguridad alimentaria del departamento.

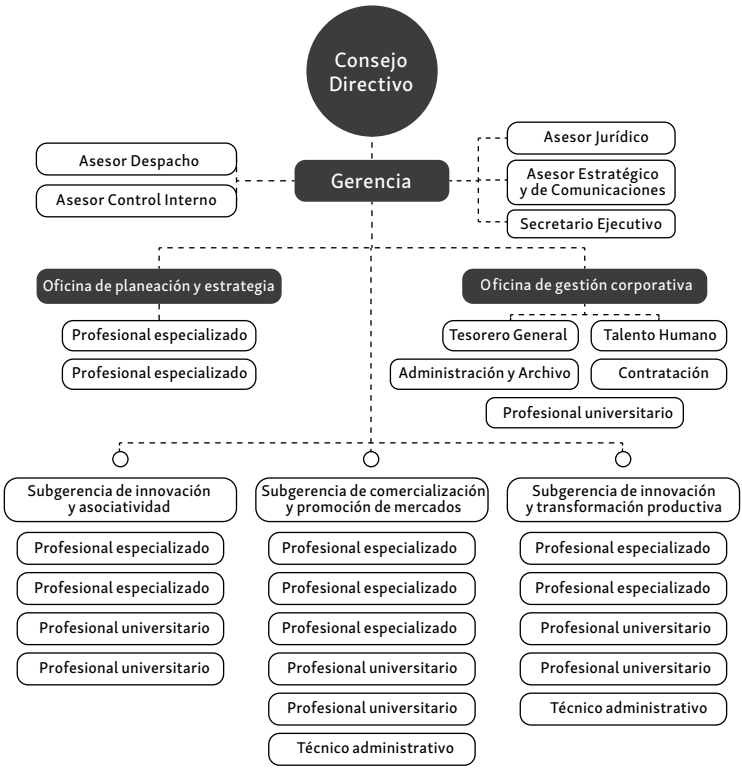


FIGURA 2. Estructura organizacional de la Agencia de Comercialización e Innovación para el Desarrollo de Cundinamarca

Fuente: reelaboración a partir de Gobernación de Cundinamarca (2022).

La agencia es una forma de intervención del Estado para atender los problemas públicos de fomento productivo y de comercialización del campo identificados a través de diferentes enfoques y posturas priorizadas por los gobernantes. La entidad está consciente de los desafíos que enfrentan los productores rurales, especialmente los pequeños, ha identificado una serie de obstáculos que impiden que puedan generar el valor económico

necesario en su actividad agropecuaria. Estos obstáculos incluyen la vulnerabilidad de las cosechas frente a condiciones climáticas adversas, los bajos precios de venta, la falta de infraestructura física para la comercialización y la presencia de intermediarios en los mercados, siendo este último desafío el más notable.

Un problema ha sido la presencia de múltiples intermediarios en la cadena de suministro y de venta, quienes generan incrementos en los costos para los agricultores y disminuyen las ganancias que estos reciben por sus productos. Además, la carencia de acceso a mercados adecuados y la insuficiente infraestructura de transporte y almacenamiento, han representado obstáculos para una distribución eficiente de los alimentos. Esto, a su vez, ha dado lugar al desperdicio de productos y a la volatilidad de los precios en el mercado. El modelo institucional de comercialización e innovación para el desarrollo de Cundinamarca ha decidido enfocarse en el "ecosistema de abastecimiento" y desarrollar estrategias que permitan a los productores recibir un pago justo por su labor, que cubra tanto los costos fijos como los variables de su producción, además de generar un valor adicional que puedan aprovechar en beneficio propio.

Al respecto, el gerente de la entidad Cesar Augusto Carrillo, entrevistado para esta investigación (Ramirez y Molina, 2024), afirma:

> La agencia se creó en este gobierno, fue una promesa de campaña del gobernador Nicolás García. Luego lo metió en su plan de desarrollo, se hizo un estudio con la Universidad Nacional donde se hicieron las evaluaciones del rol (sic) [el diseño institucional] [...]. En 2022 lanzamos la agencia o sea somos bastante jóvenes. Sin embargo, es un modelo completamente innovador, raro, es la primera vez que se hace en Colombia algo como lo que estamos haciendo desde la administración pública. y hoy en día [...] [hay] (sic) unos resultados impresionantes en cuanto al número de beneficiarios impactados, pero, sobre todo, en el modelo de gestión que nosotros hemos generado y que hoy se convierte en una nueva forma de hacer política pública agraria. (Ramírez y Molina, 2024, 2:33m)

Esta estrategia institucional cumple con tres líneas estratégicas que definen el cumplimiento de los objetivos del desarrollo sostenible. La primera línea estratégica es el fortalecimiento de la comercialización e innovación con enfoque regional de los productos y servicios de organizaciones, microempresas y pequeñas y medianas empresas, así como productores del departamento de Cundinamarca. El principal producto es generar estrategias que promuevan el fortalecimiento y la innovación empresarial del sector agropecuario productivo. La segunda línea estratégica es el fortalecimiento de proyectos productivos agropecuarios en el departamento de Cundinamarca, incluyendo en esto el prestar servicios de apoyo financiero para proyectos productivos. Una tercera línea estratégica se enfoca en mejorar la infraestructura productiva para optimizar el proceso de comercialización de productos agropecuarios y agroindustriales en el departamento de Cundinamarca.

La Agencia especializada como estrategia de gestión económica agrícola en Cundinamarca

Desde una perspectiva de innovación pública la agencia es una estrategia organizacional que se desarrolla en el departamento de Cundinamarca, el cual es el quinto departamento en importancia económica en Colombia, al producir el 6,10 % del total del producto interno bruto nacional. Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2025), el producto interno bruto para Cundinamarca al 2021, a precios constantes, fue de 55 338 741 987 335 en pesos colombianos, la producción agrícola, ganadería y caza aportó el 12,89 % al producto interno bruto departamental. Sus dinámicas funcionales, espaciales y metropolitanas configuran hechos regionales de articulación económica con Bogotá, D. C., con lo cual representa el 32,24 % del total de la producción nacional (Fenalco Bogotá Cundinamarca, 2023; DNP, 2023).

En el marco de su modelo de ocupación, Cundinamarca tiene suelo rural en el 99,2 % del territorio (22 587 km²), con 2586 veredas y una concentración del 72 % de la población en esta área. Cundinamarca es uno de los departamentos con más producción

agraria del país, con cultivos tan diversos como papa, mango, zanahoria, caña panelera, cebolla, lechuga, entre otros. De los 223 cultivos considerados productivos en el país, Cundinamarca lidera la producción en 47 de ellos, lo que representa aproximadamente el 21 % del total. Por todo lo anterior, los productores rurales o el campesinado productivo son actores fundamentales en el desarrollo del departamento y su impulso por medio de la institución pública (Gobernación de Cundinamarca, 2025).

TABLA 1. Producción versus productividad en Cundinamarca

	Producción			
	Producción nacional		Producción Cundinamarca	
	Producto	**Toneladas (2006-2018)**	**Producto**	**Toneladas (2006-2018)**
1	Caña azucarera	279 506 888	Papa	16 346 371
2	Plátano	40 459 734	Caña panelera	2 280 987
3	Papa	38 572 483	Zanahoria	1 135 117
4	Arroz	32 350 029	Mango	893 415
5	Yuca	24 463 597	Plátano	773 297
6	Banano	23 848 479	Tomate	668 909
7	Maíz	16 182 329	Cebolla bulbo	630 080
8	Caña panelera	14 967 396	Lechuga	508 384
9	Palma de aceite	14 710 049	Maíz	451 975
10	Café	9 205 165	Banano	429 959

Fuente: Gobernación de Cundinamarca (2025).

Aunque la región tiene una destacada capacidad para cultivar ciertos productos, dados los rankings en las productividades reportadas, existen otros cultivos en los que aún hay margen para mejorar. Los datos subrayan la importancia de no limitarse a evaluar únicamente la cantidad producida, sino también de considerar también la eficiencia y la rentabilidad de los cultivos. Este enfoque permitiría identificar áreas de oportunidad para impulsar la productividad y mejorar la competitividad de Cundinamarca en el ámbito agrícola (véase la tabla 1).

	Productividad		
	Cundinamarca	**País**	
Ranking producción nacional (sobre 32 departamentos)	**Ton/ha**	**Ton/ha**	**Ranking departamental productividad Cundinamarca**
1	18,2	15,4	4
2	4,6	5,5	19
1	25,2	22,2	2
1	9,0	10,4	14
14	7,0	7,4	16
4	31,1	38,3	9
3	18,9	17,6	3
1	17,5	16,7	5
9	1,7	2	15
5	8,0	11,6	13

Por otro lado, cabe mencionar que la comercialización de productos agropecuarios en el departamento de Cundinamarca presenta diversos desafíos que afectan directamente al sector productivo primario. Estos incluyen la falta de articulación entre los actores, la presencia de intermediarios excesivos, las ineficiencias en la cadena de distribución y los elevados costos de transacción. Así mismo, la falta de coordinación y comunicación efectiva entre productores y las cadenas de comercialización es un obstáculo importante en Cundinamarca.

En cuanto a la presencia de numerosos intermediarios en la cadena de comercialización, es relevante señalar que es un problema común en Cundinamarca. Su presencia aumenta los costos y disminuye las ganancias tanto para los productores como para los consumidores. Además, la existencia de múltiples participantes en la cadena de valor de los sectores productivos en este departamento implica costos de transacción significativos, que se llegan a traducir en precios más altos para los consumidores y menos ingresos para los agricultores.

En relación con el aporte de la entidad al ecosistema de producción del departamento, el subgerente de Alianzas de la entidad Cesar Alirio Rojas Jaramillo, entrevistado para la investigación (Ramírez y Molina, 2024), afirma:

> Este es un proyecto pionero nuevo en el país, nunca se había visto un modelo como este y que una todos los eslabones de la cadena y el ecosistema productivos del departamento. Con la agencia, se inauguraron caminos novedosos para enfrentar problemas fundamentales del agro del departamento y, que por la forma en como lo hace, puede llegar a servir de referente para el país. (Ramírez y Molina, 2024. 3:55m)

La estrategia institucional de comercialización e innovación implementada en Cundinamarca surge como una respuesta a estos desafíos, orientada a mejorar la articulación de la cadena

de comercialización y el ecosistema de abastecimiento regional. En ese sentido, facilita una mayor interacción y coordinación entre los diversos participantes en la cadena de valor (Gobernación de Cundinamarca, 2021). También busca reducir la dependencia de intermediarios a través de su disminución en la cadena que media entre los productores y el consumidor final. Esto se evidencia en su propósito fundamental, como afirma el gerente Cesar Augusto Carrillo (Ramírez y Molina, 2024)

> ¿Qué hace la agencia? La agencia busca eludir los intermediarios que le agregan precio a los productos, pero no le agregan valor. Cuando uno mira el ecosistema de abastecimiento ve que los productos agrícolas se triplican o se cuadruplican de precio desde que salen de la finca hasta que llegan a la mesa de un consumidor, pero esa plata no le está llegando al campesino, sino que esa plata se está quedando en la cadena en algunas personas que hacen cosas, que la lavan, que acopian, que transportan, que pagan un arriendo. Pero también en manos de unas personas que no hacen nada y se están quedando con la utilidad del campesino. Hay muchos campesinos pequeños que trabajan a pérdida, a un campesino le toca todo lo malo: el clima, la tasa de cambio, el precio de los insumos, el estado de las carreteras, la falta de agua. Y fuera de eso, los intermediarios van y le compran a muy mal precio en la finca y hacen que quiebren o que tengan tasas internas de retorno negativas. (Ramírez y Molina, 2024, 4:21m)

El propósito fundamental del modelo de gestión económica de la Agencia de Comercialización e Innovación para el Desarrollo de Cundinamarca radica en la unificación de la oferta y la demanda en el ámbito de la producción, la comercialización y el abastecimiento agropecuario. Este proceso se lleva a cabo a través de la agencia como institución pública encargada de facilitar la conexión entre los mercados, los productores y los compradores en la región (véase la figura 3).



FIGURA 3. Misión de la Agencia de Comercialización e Innovación para el Desarrollo de Cundinamarca
Fuente: Gobernación de Cundinamarca (2021).

La agencia desempeña una serie de funciones clave que incluyen: el mercadeo agropecuario, la articulación territorial, la gestión de centros de acopio, la promoción de colaboraciones público-privadas-académicas, la gestión del transporte y la creación de puntos de venta directos al consumidor final. La agencia también tiene como función promover los mercados locales y regionales. Asimismo, se involucra en la implementación de programas y proyectos relacionados con bienes públicos, comercialización, acceso a tecnologías y la promoción de buenas prácticas productivas y empresariales con el fin de potenciar y optimizar las cadenas de valor en el departamento.

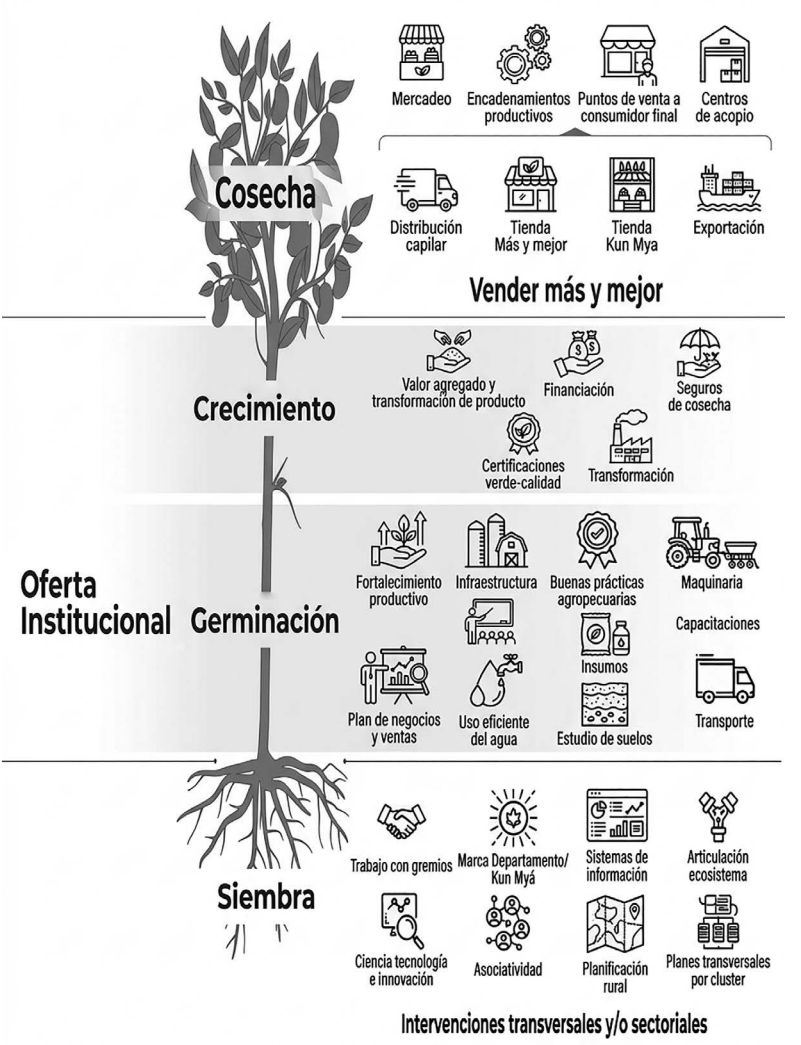


FIGURA 4. Oferta institucional de la Agencia de Comercialización e Innovación para el Desarrollo de Cundinamarca

Fuente: Gobernación de Cundinamarca (2022).

Las funciones están cuidadosamente diseñadas para establecer una conexión sólida entre los productores y los compradores con el propósito de reducir la intervención de intermediarios y mejorar la eficiencia en la cadena de distribución. También están

diseñadas para abordar las deficiencias del mercado y eliminar los costos de transacción surgidos de la participación de múltiples actores en la cadena de valor de los sectores productivos de este ente territorial (véase la figura 4).

La implementación de una agencia como modelo de gestión económica a nivel departamental está diseñada para servir a productores, emprendedores y otros actores dentro de lo que se ha denominado "el ecosistema de abastecimiento del departamento". En el caso del departamento de Cundinamarca se presenta una gran demanda en su mercado interno, dado que en su territorio residen más de ocho millones de personas. Además, al considerar el potencial de esquemas asociativos, como la Región Administrativa y de Planeación Especial y la Región Metropolitana este mercado podría ampliarse a más de diez millones de habitantes.

Estrategias de gestión innovadoras de la Agencia de Comercialización e Innovación para el Desarrollo de Cundinamarca

Dentro de las estrategias primordiales de la entidad sobresale la promoción de alianzas y asociatividad. Se trata de un enfoque destinado a consolidar la colaboración entre diversos actores económicos agropecuarios en el departamento, a través de fomentar la cooperación entre productores, instituciones y empresas en Cundinamarca. Busca fortalecer la cadena de valor a medida que los actores colaboran estrechamente, compartiendo recursos y conocimientos para abordar desafíos comunes.

Del mismo modo, la organización trabaja en la identificación y la ejecución de proyectos de innovación a lo largo de las cadenas de valor en Cundinamarca, abordando desafíos específicos tales como la mejora de la producción, la logística, la comercialización o la sostenibilidad. La innovación no solo beneficia a los productores y proveedores, sino que también agrega valor a los productos finales, lo que puede aumentar su atractivo, tanto en el mercado local como en el internacional.

En consonancia con su misión, la agencia ha logrado avances notables en la promoción de alianzas y asociatividad en Cundinamarca. Por ejemplo, ha facilitado la creación de redes de actores económicos que trabajan juntos en proyectos específicos. Igualmente, ha promovido la creación de asociaciones y clústeres en áreas estratégicas, lo que ha impulsado la competitividad y la innovación. Estas alianzas han fortalecido la cadena de valor y han permitido a los actores económicos abordar retos complejos de manera conjunta.

Uno de los principales desafíos de esta estrategia radica en la diversidad de los actores involucrados. Cundinamarca cuenta con una amplia gama de productores, instituciones gubernamentales y empresas, cada uno con sus propios intereses y necesidades. Coordinar y alinear estos intereses puede ser complicado y requerir un enfoque estratégico y articulador; a lo anterior se suma el desafío de la construcción de confianza entre ellos. Se ha encontrado que para que haya una colaboración efectiva se requiere una base sólida de confianza mutua, que ha sido minada por un entorno donde la competencia a menudo ha predominado.

El instrumento institucional involucra distintos actores que participan y aportan a la construcción del modelo innovador, en este caso se evidencia la participación del consejero departamental para la juventud de Cundinamarca, Kevin Pérez Rey, quien fue entrevistado para la investigación (Ramírez y Molina, 2024):

> Normalmente en las producciones agrícolas viene un intermediario, que [...] es un transportador, ese transportador le compra al campesino [...], va hasta Corabastos, lo deja [...] y ya es otro precio. Luego de los municipios van a comprar a Corabastos y el señor de Corabastos [...], vende el "fruver"[3], es decir, todo el producto ha pasado por más de cuatro [intermediarios] [...] y ha

3 Un fruver es un establecimiento o un sector del mercado donde se venden frutas y verduras. Estos lugares suelen ofrecer una variedad de

> cambiado cuatro veces de precio diferente entonces eso es uno de los obstáculos grandísimos. Y ahí es donde la agencia de comercialización viene innovando viene haciendo un gran trabajo. (Ramírez y Molina, 2024, 5:23m)

Como parte de esta estrategia se han establecido contratos de suministro destinados a la cofinanciación del programa Proyecto de Apoyo a Alianzas Productivas para la Vida. A través de este, se han entregado recursos para la conformación de clústeres y redes y se ha entregado maquinaria y equipos para fortalecer capacidades productivas y contribuir al desarrollo de las comunidades (Gobernación de Cundinamarca, 2022, p. 14). Este programa ha tenido un impacto significativo al beneficiar a mujeres rurales de los municipios de Choachí y Lenguazaque.

Otras de las estrategias centrales desde el diseño institucional es la comercialización y la promoción de mercados. Esta estrategia se traduce en la apertura de nuevos canales de comercialización y la promoción activa de los productos cundinamarqueses. Tiene un objetivo doble, como lo es aumentar las oportunidades de venta para los productores locales y promover el nombre de Cundinamarca a nivel nacional e internacional. Este enfoque se ha convertido en un motor fundamental para impulsar el crecimiento del sector agropecuario y otros sectores económicos en el departamento.

La agencia departamental trabaja para identificar y establecer rutas de acceso a mercados que anteriormente podrían haber estado fuera del alcance de los productores locales. Esto implica no solo llegar a nuevos consumidores, sino también diversificar los canales de ventas. De esta forma, y es parte de la gran apuesta del departamento, proporcionan el apoyo para la articulación y el acceso directo de los productores agropecuarios a los mercados de abastecimiento y distribución de alimentos formales. Así, les compra

---

productos frescos y a menudo se encuentran en zonas de alta concurrencia como mercados o plazas.

directamente a organizaciones agropecuarias del departamento de Cundinamarca[4], incluyendo productos de los departamentos de la Región Administrativa de Planeación Especial de la que hace parte. Con ello han mejorado sustancialmente los ingresos de los pequeños y medianos productores agrícolas. Según la Gobernación (2022), ha logrado incrementar el beneficio al productor en un 22 %, al conseguir un mayor precio pagado, respecto al que recibiría al vender sus productos al intermediario.

En adición a lo anterior, la entidad lidera la Agencia de Seguridad Alimentaria y Comercialización de la Región Metropolitana de Bogotá, Cundinamarca, creada desde el artículo 325 de la Constitución y la Ley 2199 de 2022, siendo una estrategia de ampliar hacia una región las dinámicas de metropolización hacia la seguridad alimentaria (Bustamante, 2016).

La promoción activa de la comercialización de los productos cundinamarqueses a nivel nacional e internacional es una parte esencial de la estrategia institucional. Esto implica la participación en ferias comerciales, la creación de campañas de mercadeo y la promoción de los atributos únicos de los productos locales. En este último caso, al hacerlo, se crea una identidad distintiva que resalta la calidad y la autenticidad de los productos de Cundinamarca.

En todos esos espacios de comercialización se promocionan, fomentan y posicionan productos, bienes y servicios de más de 2000 referencias. Entre ellos se cuentan productos como abarrotes, alimentos procesados, artesanías, bebidas, comidas típicas, flores y plantas ornamentales. Así mismo, granos, frutos secos, lácteos, postres, panadería y otros productos transformados. Todos estos productos se organizan en encadenamientos comerciales dirigidos a través de distintos canales de comercialización.

Se encuentra el canal de mercados formales relacionado con el canal de agroindustria y grandes superficies. Este canal gestiona encadenamientos comerciales con grandes tiendas o superficies

4 No solo de este departamento, sino a organizaciones de Boyacá y del Tolima.

comerciales, lo que beneficia a asociaciones y productores individuales de municipios del departamento. Está también el canal de distribución para alimentos del sector industrial que elabora y sirve comidas y bebidas previamente adquiridas y cuyas ventas se dirigieron a hoteles, cadenas de cafeterías y restaurantes. Está, además, la línea de mercados institucionales, que se encarga de comercializar con diferentes secretarías en la Alcaldía Distrital de Bogotá[5].

Como afirma el gerente Cesar Augusto Carrillo (Ramírez y Molina, 2024):

> Lo que hicimos con el gobernador Nicolás García fue buscar formas para que el producto no se le venda al intermediario en la finca, sino que pueda llegar un poco más lejos en la cadena de abastecimiento, muchas veces vienen a Bogotá simplemente a las centrales de abastos, ya con eso nada más están incrementando su precio en un 50 %. Eso significa 500 por de utilidad.
>
> Cuando uno mira financieramente el tema, si logra llegar a una agroindustria, si logra llegar a un hotel, a un restaurante haciéndole algún proceso al mismo campesino, si logra llegar, por ejemplo, a las compras públicas, a lo que compra Bogotá, lo que compra Cundinamarca, las cárceles, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el precio puede duplicarse

5 Sobresale la gestión para la venta de los productos a través del sistema "Compras Públicas Locales" de la Secretaría de Integración Social de Bogotá, D. C., la cual le hace una invitación directa a la agencia para que evalúe la capacidad y disposición de asumir las operaciones de suministro y distribución de alimentos en las operaciones de canastas, paquetes alimentarios, de alimentos perecederos y no perecederos (Gobernación de Cundinamarca, 2022). También está la gestión de comercialización con el apoyo de la Secretaría de Desarrollo Económico de Bogotá para venta, a través de distritos mercados en la ciudad. Entre tanto, con la Región Administrativa de Planeación Especial, existe una estrategia de comercialización para los departamentos de Tolima, Meta, Boyacá, Cundinamarca y el Distrito Capital.

> o puede triplicarse. Y eso se convirtió en la herramienta más transformadora que existe porque cuando al campesino se le paga el doble por su producto, automáticamente mejora en todas las variables. (Ramírez y Molina, 2024. 7:22m)

La línea de mercados informales, por su parte, se lleva a cabo a través de la comercialización con Corabastos y plazas de mercado, al igual que a través de mercados campesinos. En cuanto a esta última, esta se implementó mediante encadenamientos comerciales para llevar productos del campo a las ciudades o cabeceras municipales. Se organizaron mercados campesinos en Bogotá y municipios de Cundinamarca, además de mercados empresariales en colaboración con diversas entidades como el Instituto Nacional de Vías (Invías), Expomalocas, Bima y Constructora Bolívar, entre otras.

Este esfuerzo de gestión de ventas en mercados informales no solo se tradujo en un importante aumento del 13,5 % en las ventas en comparación con las cifras habituales del año 2022, sino que también se destacó por el valioso apoyo logístico brindado. Se establecieron relaciones comerciales sólidas con los comerciantes asociados a Corabastos y los resultados exitosos de esta gestión quedaron reflejados en el informe de la entidad. De los mercados campesinos se beneficiaron a productores de más del 80 % de los municipios de Cundinamarca, así como a productores de varios departamentos de la Región Administrativa de Planeación Especial.

Dentro del contexto de las líneas de comercialización y producción de alimentos, se ha implementado una iniciativa de respaldo al mercadeo para la venta de productos. Esta incluye la realización de estudios de mercado que abarcan la identificación de clientes potenciales para los productores agrícolas, así como también brindar apoyo a los productores en el proceso de cierre de ventas.

Por otra parte, la agencia también se involucra en la implementación de mecanismos que facilitan la formalización de negocios y la bancarización de productores y proveedores

en Cundinamarca. Estos mecanismos pueden incluir capacitación asesoramiento y la creación de alianzas estratégicas con instituciones financieras. Al mejorar el acceso a medios productivos, se promueven la inversión, el crecimiento y la estabilidad económica en la región.

Como parte de su estrategia de mercadeo, se ha creado la Marca Cundinamarca, la cual se promociona en la tienda Kuna Mya. Dicha tienda, fundada por la Gobernación de Cundinamarca, ofrece productos de alta calidad en un formato multimarca y cuenta con tres sedes en Bogotá, ubicadas en la Zona T, la Gobernación y el Aeropuerto. En consecuencia, Kuna Mya se establece como una estrategia de mercado directo para los productores y artesanos del departamento. Abarca seis unidades de negocio que alcanzan aproximadamente el 90 % de los municipios del departamento. Cada una de sus sedes no solo ofrece productos de calidad, sino que, además, cuenta con un restaurante típico y servicios de venta al detalle. Como parte de esta estrategia, se ha creado la marca Manar, que se especializa en artesanías de la región. Igualmente, Kuna Mya se consolida como una estrategia de comercio electrónico (*e-commerce*), para llegar a mercados que beneficien a productores (véase Gobernación de Cundinamarca, 2022). Promueve comercio a nivel nacional con productos de origen cundinamarqués junto con productos de artesanos y productores.

La gestión tecnológica y de calidad es un pilar fundamental en la estrategia institucional. Esta iniciativa se enfoca en fortalecer la capacidad tecnológica y la calidad de los proveedores locales en Cundinamarca. Al impulsar la adopción de tecnologías avanzadas y promover la implementación de estándares de calidad, se busca elevar el nivel de producción y competitividad de los proveedores en la región. En concordancia con esto, la entidad trabaja también en estrecha colaboración con diferentes sectores económicos para promover la adopción de prácticas innovadoras. Estas iniciativas pueden incluir la implementación de nuevas tecnologías, procesos de producción más eficientes y la creación de modelos de negocio innovadores. El objetivo es fortalecer la competitividad de las aglomeraciones productivas en Cundinamarca

y, en última instancia, mejorar las oportunidades de crecimiento económico en la región.

Esta entidad no se limita solo al ámbito comercial agropecuario sino también a apalancar y robustecer al ámbito productivo. En efecto, una estrategia más que involucra recursos de cofinanciación para los ejes misionales es el Programa Rutas para el Progreso. En el marco de este programa, se ha establecido una línea estratégica dedicada a mejorar la infraestructura física y tecnológica para el desarrollo productivo para la gobernanza y el modelo de desarrollo económico local (Montero *et al.*, 2018).

TABLA 2. Recursos para la estrategia Pacto Funcional Cundinamarca

Origen de la financiación	Valor (pesos corrientes)
Recursos del Presupuesto General de la Nación (cofinanciación del Departamento Nacional de Planeación)	78 951 993 082
Recursos del Instituto de Infraestructura y Concesiones de Cundinamarca Departamental	50 924 217 576
Municipios del departamento	573 460 119
Total	130 449 670 777

Fuente: Gobernación de Cundinamarca (2022).

Como parte de esta iniciativa se han destinado inversiones para equipamientos institucionales, con un enfoque específico en la construcción y adecuación de plazas de mercado. Este esfuerzo de inversión asciende a un total de 130 449 670 777 pesos corrientes para 2022 y se ha financiado mediante la colaboración de recursos provenientes del Plan Nacional de Desarrollo, la Gobernación de Cundinamarca a través del Instituto de Infraestructura y Concesiones de Cundinamarca, y fondos propios de los municipios involucrados (véase la tabla 2).

Así mismo, se han financiado obras para el mejoramiento de la infraestructura agroindustrial con arreglos locativos o dotaciones en unidades productivas agroindustriales para asociaciones agropecuarias y en adecuaciones para la modernización de plantas

de beneficio animal. Finalmente, la atracción de inversión, tanto nacional como extranjera, es esencial para el crecimiento económico, por lo que la agencia se esfuerza en promover a Cundinamarca como un destino atractivo para los inversores, lo que genera empleo, desarrollo y la diversificación de la economía regional.

Lecciones, conclusiones y recomendaciones

Varias lecciones se desprenden de esta experiencia de la entidad. La primera es que no todo en el campo productivo y económico se puede dejar al juego del libre mercado cuando se trata de la búsqueda del bienestar de la población. La agencia le permitió al Estado desde su nivel intermedio departamental cumplir un rol activo de intervención económica para el apalancamiento del sector agropecuario de pequeños y medianos productores. Haciendo uso de la imaginación innovadora y comprometida con las realidades de los pobladores, la Gobernación de Cundinamarca, a través de la agencia, apostó a un modelo incluyente, justo y potenciado del sector agrícola.

La segunda lección que se desprende de esta experiencia es que el sector público puede y debe cumplir un papel principal y de liderazgo en la estructuración del agro. Así, esta estrategia asumió que, si a través de ella se intervenían los ciclos de producción y comercialización de sus productos, se podía contribuir a la prosperidad económica y social de sus habitantes y del conjunto del territorio que integra el departamento. Dicho de otro modo, se convirtió en una facilitadora y articuladora de la producción y comercialización agrícola en el departamento de Cundinamarca

La tercera lección que se desprende es que, si el Estado trabaja en asocio con los pequeños y medianos productores y sus organizaciones productivas, al igual que con el sector privado y sus empresas, se pueden encontrar beneficios para todas las partes. Especialmente para los primeros, quienes ganaron al elevar el valor recibido por sus productos tras ser eliminados los intermediarios, al asegurar a través de la agencia la compra de sus cosechas y al encontrar nuevos mercados para sus productos.

La agencia puede ser vista como un modelo de gestión económica a nivel departamental, dado su enfoque holístico y sus funciones de corregir las deficiencias del mercado, reducir los costos asociados a las transacciones y estimular el crecimiento económico en el departamento. Lo es también, al asumir una oferta institucional diversificada y una estrecha colaboración con los diversos actores que componen el ecosistema de abastecimiento. Considerando lo anterior, se posiciona como un impulsor del progreso económico y de la optimización de la cadena de valor en los sectores productivos de Cundinamarca.

En efecto, este diseño innovador de agencia se erige como un modelo exitoso de gestión pública que aborda de manera integral los desafíos de comercialización y abastecimiento en el contexto departamental. Impulsa así el desarrollo económico y la competitividad de los sectores productivos de Cundinamarca. Su enfoque en la eficiencia, la innovación y la colaboración con múltiples actores demuestra ser fundamental para alcanzar estos objetivos.

Adicionalmente, es importante resaltar el enfoque descentralizado y orientado hacia la mejora de la cadena productiva relacionada con la comercialización agropecuaria. Su misión principal es corregir las deficiencias del mercado y reducir los costos de transacción que afectan a los sectores productivos del departamento. Entre sus objetivos clave se encuentran la reducción de intermediarios en la cadena de distribución, la promoción de los mercados locales, la gestión territorial a través de programas y proyectos que abarcan bienes públicos y estrategias de comercialización y el acceso a tecnologías avanzadas. A este respecto, cabe recordar que la entidad se ha enfocado en abordar obstáculos significativos que afectan al sector productivo primario, especialmente a los pequeños productores agropecuarios. Estos desafíos incluyen la vulnerabilidad de las cosechas ante condiciones climáticas adversas, los bajos precios de venta, la falta de infraestructura para la comercialización y la presencia de intermediarios en los mercados.

En un contexto más amplio, el sector agropecuario en Colombia ha enfrentado históricamente desafíos considerables en la comercialización de sus productos. La presencia de múltiples intermediarios en la cadena de suministro ha aumentado los costos para los agricultores y ha disminuido los precios que reciben por sus productos. Además, la falta de acceso a mercados adecuados y la insuficiente infraestructura de transporte y almacenamiento han dificultado una distribución eficiente de los alimentos, por lo que contribuye al desperdicio de productos y la volatilidad de los precios en el mercado.

En este contexto, el ecosistema de abastecimiento constituye un conjunto de estrategias orientadas a fortalecer la comercialización agroalimentaria y a garantizar una remuneración más equitativa para los productores. Dichas estrategias comprenden la implementación de medidas para reducir la vulnerabilidad de las cosechas frente a eventos climáticos extremos, el fortalecimiento de circuitos cortos de comercialización entre productores y consumidores, el desarrollo de infraestructura para la comercialización de productos agropecuarios y la disminución de la dependencia de intermediarios dentro de la cadena de abastecimiento.

La gran demanda del mercado interno de Cundinamarca, que cuenta con más de ocho millones de habitantes, ofrece un contexto propicio para la labor de la agencia. Además, al considerar la posibilidad de esquemas asociativos como la Región Administrativa de Planeación Especial y la Región Metropolitana, se puede potenciar aún más el alcance de esta agencia, cuyo efecto beneficia a más de diez millones de personas.

Las funciones están alineadas con la corrección de las deficiencias del mercado y la eliminación de los costos de transacción derivados de la cadena de valor de los sectores productivos del departamento. La agencia desempeña un papel fundamental al promover la conexión directa entre productores y compradores, con lo que reduce la intermediación y mejora la eficiencia en la distribución de productos. Además, se involucra activamente en la promoción de los mercados locales y regionales, lo que contribuye al desarrollo económico y al bienestar de los

productores y emprendedores del departamento. Sus programas y proyectos relacionados con bienes públicos, comercialización y acceso a tecnologías avanzadas fortalecen las cadenas de valor en Cundinamarca, mejoran la ganancia de los pequeños productores, diversifican la producción y contribuyen a la seguridad alimentaria en la región.

La promoción de alianzas y asociatividad es esencial para mejorar la comercialización de productos agropecuarios en Cundinamarca. La agencia está desempeñando un papel crucial en este proceso al fomentar la cooperación interinstitucional y la formalización de asociaciones entre productores y actores de la cadena de comercialización. La atracción de inversión nacional y extranjera es otra pieza clave en la mejora de la comercialización. La estrategia trabaja en la promoción de mercados y hace *marketing* para atraer inversiones y aumentar la competitividad de los productos cundinamarqueses.

La logística y la infraestructura física y tecnológica son factores fundamentales para garantizar una distribución eficiente de los productos. Esta entidad se enfoca en el desarrollo de mercados y la innovación tecnológica, lo que contribuye a superar obstáculos logísticos. La gestión tecnológica y de calidad es esencial para la red de proveedores y la está trabajando en proyectos de innovación en la cadena de valor para mejorar la calidad y la competitividad de los productos.

El ecosistema de abastecimiento articula un conjunto de estrategias orientadas a enfrentar los desafíos de la comercialización agropecuaria en Cundinamarca. Estas acciones priorizan la coordinación entre los actores de la cadena, la reducción de intermediarios que no agregan valor, la mejora de la eficiencia en la distribución y la disminución de los costos de transacción, con el propósito de fortalecer el sector productivo primario y contribuir a un desarrollo territorial más sostenible. En este sentido, este instrumento de política pública constituye un mecanismo de gestión económica que busca mejorar las condiciones de comercialización y promover relaciones más equitativas entre productores, comercializadores y consumidores.

Finalmente, la entidad de comercialización e innovación busca impulsar el desarrollo y la sostenibilidad de los productores rurales en Cundinamarca. Proporciona las herramientas necesarias para superar los obstáculos que enfrentan en su actividad económica. A través de su modelo de gestión, se esfuerza por fomentar la competitividad, la innovación y la seguridad alimentaria en el departamento, lo cual contribuye al bienestar de la población rural y al desarrollo económico de la región.

Con fundamento en los hallazgos de la investigación y en el análisis de los desafíos y necesidades del sector productivo primario de la región, se presentan las siguientes recomendaciones orientadas a fortalecer el ecosistema de abastecimiento y la comercialización agroalimentaria:

- Fortalecimiento de la coordinación interinstitucional: la agencia debe continuar trabajando en estrecha colaboración con otras entidades gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y actores del sector privado. Esta coordinación puede ayudar a alinear esfuerzos y recursos para afrontar de manera más efectiva los desafíos relacionados con la comercialización y el abastecimiento en la región.
- Promoción de la innovación: la entidad debería enfocarse en promover la innovación en la producción agropecuaria. Esto incluye el acceso a tecnologías avanzadas, la adopción de prácticas agrícolas sostenibles y la implementación de soluciones tecnológicas que mejoren la eficiencia en la cadena de valor.
- Desarrollo de infraestructura: para mejorar la distribución de productos agropecuarios, es esencial invertir en infraestructura de transporte y almacenamiento adecuada. Esto facilitará el acceso a mercados y reducirá las pérdidas por desperdicio de productos perecederos.
- Fomento de la comercialización directa: puede seguir promoviendo la creación de canales de comercialización directa entre productores y consumidores. Esto ayudará a los agricultores a recibir un pago justo por sus productos y a los consumidores, a acceder a alimentos frescos y de calidad.

- Incentivos a la diversificación de cultivos: se deben desarrollar políticas que fomenten la diversificación de cultivos, lo que puede reducir la dependencia de los agricultores de un solo producto y aumentar la resiliencia frente a condiciones climáticas adversas.
- Educación y capacitación: proporcionar capacitación y asesoramiento a los productores rurales sobre prácticas agrícolas modernas, gestión empresarial y acceso a financiamiento puede mejorar su capacidad para competir en el mercado.
- Fortalecimiento de las estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático: dado que el cambio climático constituye una amenaza permanente para la producción agropecuaria, resulta necesario fortalecer e implementar medidas orientadas a reducir la vulnerabilidad de los productores frente a eventos climáticos extremos, como sequías, inundaciones y variaciones en los patrones de precipitación.
- Implementación de mecanismos de evaluación y retroalimentación continua: se recomienda establecer procesos periódicos de seguimiento y evaluación que permitan valorar el impacto de las estrategias implementadas, incorporando la retroalimentación de productores y demás actores del sector agropecuario. Esto facilitará el ajuste oportuno de las acciones y programas, de acuerdo con las dinámicas y necesidades del territorio.
- Promoción de buenas prácticas comerciales y empresariales: es pertinente consolidar estrategias que incentiven la adopción de buenas prácticas comerciales y empresariales por parte de los productores rurales, mediante el fortalecimiento de capacidades en gestión, el cumplimiento de estándares de calidad y el acceso a certificaciones. Estas acciones contribuirían a incrementar la competitividad del sector, mejorar la articulación con los mercados y favorecer procesos de comercialización más sostenibles e incluyentes.
- Sostenibilidad financiera: se recomienda consolidar un modelo de sostenibilidad financiera que garantice

la continuidad de las estrategias orientadas al fortalecimiento del sector agropecuario. Esto implica diversificar las fuentes de financiación, fortalecer las alianzas con entidades públicas y privadas, y promover mecanismos de cooperación que permitan asegurar los recursos necesarios para la implementación y permanencia de las acciones de comercialización y abastecimiento.

Las recomendaciones formuladas buscan fortalecer la capacidad institucional de la Agencia de Comercialización e Innovación para el Desarrollo de Cundinamarca para consolidar estrategias de comercialización, innovación y articulación entre los actores del sector agropecuario. Su implementación contribuiría al fortalecimiento de la competitividad del sector productivo primario y a la promoción de un desarrollo territorial más sostenible e incluyente, en beneficio de los productores rurales del departamento.

Referencias

Bustamante, J. J. (2016). Señales tempranas en la transición de una ciudad metropolitana hacia una ciudad región. En J. Pineda y J. J. Bustamante, *Ciudades y regiones en el contexto contemporáneo. Conceptos, discusiones y casos*. Ediciones Uniandes, Editorial Universidad Pontificia Bolivariana.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2025). Cuentas nacionales departamentales: PIB por departamento. https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-departamentales

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2023). TerriData. https://terridata.dnp.gov.co

ESAP Oficial. (2024, julio 12). ACIDC agencia de comercialización e innovación para el desarrollo de Cundinamarca 1080p [Video]. *YouTube*. https://www.youtube.com/watch?v=mwOTxLkBW_Q

Fenalco Bogotá Cundinamarca. (2023). https://fenalcobogota.com.co

Gobernación de Cundinamarca. (2020a). Plan de Desarrollo Departamental de Cundinamarca.

Gobernación de Cundinamarca. (2020b). Ordenanza 011 de 2020. Por la cual se adopta el Plan Departamental de Desarrollo 2020–2024 "Cundinamarca, ¡Región que progresa!". https://www.cundinamarca.gov.co/wcm/connect/a5a95049-bead-49c3-b578-3969b3a36447/Ordenanza+011+de+2020+plan+de+desarrollo.pdf

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

Gobernación de Cundinamarca. (2024). Inversión en el agro, prioridad para superar dificultades del sector rural. https://www.cundinamarca.gov.co/dependencias/oficina-de-control-interno/noticias/inversion-en-el-agro-prioridad-para-superar-dificultades-del-sector-rural

Gobernación de Cundinamarca. (2025). Capítulo 3. Subsistema productividad y competitividad sostenible. En Plan de Ordenamiento Territorial Departamental (POTD). https://www.cundinamarca.gov.co/wcm/connect/51532dc5-cb4a-4a64-ad6e-c644bf4c57d8/CAPITULO%2B3%2BSUBSISTEMA%2BPRODUCTIVIDAD%2BY%2BCOMPETITIVIDAD%2BSOSTENIBLE.pdf?CACHEID=ROOTWORKSPACE-51532dc5-cb4a-4a64-ad6e-c644bf4c57d8-nRFHd2x&CONVERT_TO=url&MOD=AJPERES&utm

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. 48.115 (*Col.*).

Ley 2199 de 2022. Por medio de la cual se desarrolla el artículo 325 de la Constitución Política y se expide el Régimen Especial de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca. 8 de febrero, 2022. DO núm. 51.942 (*Col.*).

Ley 489 de 1998. 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. 29 de diciembre, 1998. DO núm. 43.464 (*Col.*).

Montero, S., Franz, T., y Choles, M. (2018, octubre). Repensando la gobernanza y el desarrollo económico local desde Colombia: informalidad, élites y diversidad. Documento de Política, (6). Universidad de los Andes.

Entrevistas

Carrillo, C. A. Entrevista personal. Gerente de la Agencia de Comercialización e Innovación para el Desarrollo de Cundinamarca.

Pérez Rey, K. Entrevista personal. Consejero Departamental de Juventud de Cundinamarca.

Rojas Jaramillo, C. A. Entrevista personal. Subgerente de Alianzas de la Agencia de Comercialización e Innovación para el Desarrollo de Cundinamarca.

El desarrollo local y endógeno rural en Japón

Eimer Alexis Barajas Román



Japón

Introducción

La Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) (JICA-Net Library, 2020 y 2021) ha sistematizado sus experiencias con el propósito de dar a conocer las regiones que marcan la pauta en el desarrollo endógeno. Dichas experiencias han transformado

economías de localidades rurales deprimidas en procesos positivos de revitalización productiva, para alcanzar el desarrollo local con base en las potencialidades de cada municipalidad. Estos casos de éxitos son el resultado del impulso desde gobiernos estatales, regionales y locales en el Japón.

Antes de profundizar en estas experiencias, es importante comprender las distinciones entre desarrollo endógeno y exógeno. Para Alburquerque (1999), la influencia de lo exógeno en el desarrollo territorial está relacionado con aspectos que llegan de fuera del territorio o del exterior y se manifiestan, por ejemplo, en subsidios del gobierno central, apoyo de agencias internacionales, créditos externos, inversión nacional o extranjera. Así mismo, lo endógeno hace referencia a la sumatoria de condiciones, capacidades y potencialidades que existen en las localidades o en las comunidades. Estas pueden manifestarse en: recursos naturales, formas de organización productiva, de asociatividad o liderazgos, sean sociales, empresariales o políticos; recursos físicos, recursos financieros, la disponibilidad de recursos humanos; existencia de condiciones culturales y factores axiológicos, entre otros.

Volviendo al tema principal, las iniciativas de desarrollo local japonesas surgen como respuesta a las asimetrías regionales y locales en los periodos posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Estas iniciativas buscaban amortiguar, por una parte, las diferencias entre el crecimiento y el desarrollo de las zonas urbanas y, por otra, el decaimiento de las zonas rurales. Las experiencias regionales positivas de la segunda mitad del siglo XX, en especial en las áreas urbanas, fueron el resultado de modelos de desarrollo exógeno, explicado por la atracción de capital y recursos externos para impulsar la industrialización de sectores estratégicos de la nación nipona.

El rápido crecimiento económico de estas zonas urbanas trajo consigo una relocalización de población rural en las urbes, lo que ocasionó concentración y sobrepoblación en las áreas de mayor crecimiento. Sin embargo, esta situación llevó al decaimiento de las economías de pequeñas localidades, la pérdida de la dinámica productiva, el incremento del desempleo, la caída de

ingresos y pocas oportunidades para sus habitantes. Generó también el abandono de los jóvenes de las localidades y el empobrecimiento de la población mayor.

Por otra parte, el Estado se percató que el desarrollo exógeno industrial desmedido y sin control ocasionaba impactos en la contaminación, especialmente de las fuentes de agua y la atmósfera; así mismo, originaba fuertes asimetrías regionales. Para el primer caso, el Estado implementó políticas públicas para mitigar la contaminación, promover la preservación del medioambiente y el desarrollo de tecnologías limpias. En el segundo caso, se promulgaron leyes con enfoque endógeno para la revitalización de las localidades y zonas rurales afectadas por el despoblamiento y el debilitamiento de las actividades económicas.

Por políticas públicas de desarrollo endógeno, el Gobierno japonés hizo hincapié en la necesidad de utilizar los recursos locales, basados en la cultura, la tradición y el conocimiento de los habitantes para innovar en sus actividades económicas y recrear ciclos productivos regionales, en armonía con la conservación del medioambiente. Todo ello se logró a través del trabajo de todos los actores locales: ciudadanos, gobiernos y empresas, sin desarticular la cooperación con actores externos.

Estos elementos se relacionan con las cuatro dimensiones del desarrollo endógeno propuestas por Boisier (2001): política, económica, científico-tecnológica y cultural. La dimensión política destaca las capacidades de los actores locales para formular propuestas, construir acuerdos y participar en las decisiones públicas y privadas que orientan el desarrollo territorial. La dimensión económica se centra en los recursos y las potencialidades del territorio para diversificar las actividades productivas y generar nuevas oportunidades de desarrollo. La dimensión científico-tecnológica comprende los conocimientos, tecnologías e innovaciones que contribuyan a mejorar los procesos productivos. Finalmente, la dimensión cultural resalta la identidad territorial, los valores compartidos y el sentido de pertenencia de la población como factores que favorecen la participación, la cooperación y la acción colectiva.

Contexto general

A continuación, se describen cuatro experiencias japonesas de desarrollo endógeno tomando como base los cuatro planos propuestos por Boisier. Los actores locales son los principales agentes transformadores de su realidad. Convierten economías locales deprimidas y con pocas oportunidades en territorios con beneficios y calidad de vida para sus habitantes. Como se describió anteriormente, estos procesos inician en los años sesenta y con el paso del tiempo han logrado revitalizar sus economías locales.

Los cuatro casos por describir se desarrollan en dos localidades: Oyama y Yufuin, en la prefectura de Oita, otro en la localidad de Meiho, en la prefectura de Gifu y, finalmente, otro en la localidad de Ikeda, en la prefectura de Hokkaido. En todas ellas se evidenciaba inicialmente economías deprimidas, bajo nivel de ingresos, pobreza y despoblamiento, en especial por parte de los jóvenes.

La localidad de Oyama aprovechó su potencial de tierras y su tradición en la producción agrícola, en especial los cultivos de ciruelos (primavera) y castañas (otoño). Su proceso destaca tres etapas principales: una de motivación a la colectividad para incentivar la implementación de los cultivos y, en caso de lograrlo, todos viajar a conocer Hawaii. Meta que se cumplió bajo la filosofía de *hataraku* (trabajar). La siguiente etapa se caracterizó por afianzar el principio *namubu* (aprender), combinando para fortalecer la personalidad de los habitantes con una mente abierta, educados y comprensivos. La tercera etapa, preocupada por la retención de los jóvenes, diseñó la estrategia de ver la localidad como un paraíso comunitario que fuese atractivo para los jóvenes. Se impulsaron actividades para vincularlos a través de acceso a los medios de comunicación e información, incentivando programas de radio y televisión local para compartir las experiencias de sus comunidades a fin de proveer entretenimiento, cultura y educación. El principio filosófico detrás de esta etapa fue *aishiau* (amar).

Esta localidad logró integrar una cadena productiva que involucra la comunidad y genera empleos, ingresos y bienestar

colectivo. Incluye el aprovechamiento que ofrecen sus tierras para la ampliación y diversidad de los cultivos. Pasó de los iniciales ciruelas y castaños a conformar a producción de más de 130 productos con valor agregado, los cuales comercializó a través de una tienda especializada en artículos orgánicos. Posteriormente, construyeron un restaurante que ofrece en su menú exquisitos platos preparados con los productos cultivados. Esta localidad hoy recibe más de dos millones de turistas al año, gracias al esfuerzo colectivo de sus gentes y su enfoque cooperativo.

Para la localidad de Oyama su enfoque diferenciador está en la producción agrícola, con énfasis en cultivos orgánicos con desarrollos en empaquetado y etiquetado personalizado. Cada producto referencia su contenido, el productor y la finca de donde se extrae el cultivo, lo cual permite la responsabilidad y trazabilidad del fabricante con el cliente. Los avances de la productividad hoy le permiten al municipio producir una diversidad de más de 130 productos locales. Su valor agregado permite a los productores fijar el precio de sus productos, garantizando así mejores ingresos acorde con la calidad e innovación. Crea, además, un valor intangible de confianza con los consumidores, quienes no solo compran artículos, también compran el espíritu de los agricultores.

Otra experiencia fue la de la localidad de Meiho en la prefectura de Gifu, fue perdiendo vitalidad en los años setenta y se caracterizaba por la cría de gusano de seda y la ganadería. Sin embargo, en 1985, la nación construyó una excelente vía que mejoró su conectividad con el resto del país. A partir de allí, se dieron a la tarea de reinventarse alrededor de la actividad turística y atraer visitantes. Para ello organizaron los siete distritos con la idea de promover el desarrollo local con base en la tradición agrícola y ganadera de su territorio, en especial, tomates y jamones. Crearon una simbiosis entre agroindustria y turismo. Así impulsaron empresas locales especializadas en las ventajas locales entre las que destacan la producción de salsa de tomate, la curación de carnes que ofrecen en deliciosos jamones y una estación de servicio sobre la vía para comercializar los productos.

La localidad de Meiho basó su proceso en revalorar sus conocimientos y su cultura alrededor de las recetas tradiciones sin aditivos para la producción artesanal de salsa de tomate y producción de jamón curado, reconocidos como únicos y de gran demanda.

Como aspecto importante de la experiencia de Meiho, está la creación de la Empresa Meiho Ladies Corp., la cual estaba integrada en esencia por las esposas de los agricultores. Realiza ventas por más de 280 000 unidades de frascos de salsa de tomate (kétchup) al año, con lo cual han mejorado las condiciones de calidad de vida de sus trabajadoras. La empresa produce más de 4000 unidades de jamón curado, que comercializa a través de los habitantes locales y los turistas. La estación de servicio Mechinoeky es una importante comercializadora de los productos locales, lo cual impulsa las ventas y una alta rotación de la producción local.

Una experiencia más fue la de la localidad de Ikeda en la prefectura de Hokkaido, que también sufrió hacia el año 1952 un fuerte terremoto que destruyó la zona. Para revitalizar su economía, se dieron a la tarea de aprovechar la tierra con las numerosas parras que silvestremente crecían en sus campos y, por ello, decidieron incursionar en la producción de vino. Aunque la producción de uvas se daba de manera espontánea, surgió la necesidad de cultivar a gran escala, a fin de que hubiese suficiente materia prima para la producción vinícola.

En 1964, el vino de Ikeda presentó una muestra en un concurso en Bulgaria, donde obtuvo un tercer lugar y, para el año 1967, sacó al mercado la primera botella de vino producido localmente en Japón. Aunque no ha sido un proceso fácil, esta comunidad logró integrar en su localidad el ambiente del sabor y el aroma del vino por todas sus calles con imágenes alusivas a las uvas.

Ikeda respira el desarrollo de una industria artesanal vinícola que integra sus cultivos de uva, el Castillo del Vino que ofrece a los visitantes la experiencia de producción, bodegaje y comercialización, así como un reconocido restaurante que impulsa también la producción y la gastronomía local. Esta localidad recibe más de 250 000 turistas al año, produce más de 1000 kilolitros

de vino al año y genera ventas de vino por más de siete millones de dólares anuales.

La localidad de Ikeda necesitó un centro de investigación que le ayudó a crear una variedad de semilla nativa de uva, llamada Kiomi, que se adaptara a los suelos y climas locales. También ayudó a la experimentación sobre la producción de vino a través de la adquisición de materias primas y equipos importados como levadura y barriles de almacenamiento y añejamiento del vino. Hoy ese centro de investigación es el Castillo del Vino, que se ha integrado a la cadena productiva agroindustrial y de turismo.

Gestión para la activación económica

Destaca para todos los casos de referencia el papel activo de la administración pública a través de la gobernación de la prefectura y la administración municipal como líderes con capacidad de movilización de la ciudadanía. Entre los aspectos relevantes, se encuentran el apoyo en acompañamiento técnico y de comercialización a las iniciativas y las innovaciones de las actividades productivas. A lo anterior se suma la facilitación de recursos financieros a partir de créditos y no donaciones, al igual que el desarrollo de recursos humanos a través de la formación constante con énfasis en jóvenes y adultos mayores.

En los casos descritos se evidencia una gestión orientada a transformar los territorios en cadenas productivas innovadoras con productos diferenciados. Si bien es cierto que algunas experiencias requirieron maquinaria pesada para la preparación de suelos, fertilizantes, semillas, también se necesitó invertir en infraestructura para la producción. Entre ellas, maquinarias y equipos y en infraestructura para venta y comercialización como fábricas, bodegas, locales y restaurantes

Las experiencias implicaron no solo cambios en los procesos productivos agropecuarios sino también cambios en la mentalidad. Estas experiencias demostraron que el desarrollo de un territorio implica fortalecer su comunidad, sus capacidades de organización y su participación en los procesos de desarrollo local. Así, la formación

de sus habitantes en conciencia colectiva fue núcleo de los cambios. También la importancia de reconocer la necesidad de personas para el comercio nacional e internacional diferente a los agricultores.

En las historias descritas, se aprecia el aprendizaje continuo y la investigación aplicada a los procesos de producción, innovación y comercialización. También hay claridad sobre la necesidad de ofrecer valor agregado a las condiciones potenciales que ofrece el territorio sin perder la esencia local. Con ello se reconoce que si no sabían, podían aprender, asumiendo, por el contrario, evitar limitarse y aprender de otros que ya hacían las cosas bien.

Se evidencia un compromiso por parte de las autoridades locales por motivar a sus ciudadanos con pequeños incentivos, principalmente orientados a fortalecer el capital social y los procesos de comercialización. También se les ve interesados en imprimir la idea entre los pobladores de innovar desde lo local con visión global, con carácter de autosuficiencia y creatividad.

También se ve en estas experiencias la importancia de gestionar visitas y compartir conocimientos con productores del extranjero de los cuales aprender. Se ve la gestión respecto a adquirir conocimiento a partir de las experiencias de otras regiones o países, es decir, asumieron la transferencia de tecnologías como una agenda principal. Se recurrió al aprendizaje de otros países y territorios con mayores avances o desarrollos en los sectores seleccionados, para lo cual entendieron la importancia de salir de sus sociedades para conocer experiencias de otras tales como Alemania e Israel. Lo hicieron sin desconocer importancia del conocimiento tradicional local y su adaptación para generar productos innovadores.

Así mismo, a partir de la comprensión de la importancia de los actores locales para el cumplimiento de la tarea de revitalizar sus zonas económicamente deprimidas, la gestión local reconoció que el territorio es de cada uno de sus habitantes, y que protegerlo y amarlo es vital para los propósitos proyectados. De ahí la importancia de crear y consolidar colectivos y cooperativas agrícolas locales de apoyo mutuo.

Estas localidades tuvieron, desde las administraciones, limitaciones para ofrecer capital a sus habitantes. Lo importante fue la capacidad de autogestión financiera para hacer de sus cooperativas locales un motor financiero que potenció el trabajo mancomunado entre las empresas y sus habitantes. Otro elemento importante fue la integración de la comunidad mediante la creación de oportunidades para jóvenes y adultos mayores que los integraron como parte activa de las transformaciones.

En todos los casos, se evidencia la perseverancia y el trabajo articulado entre las administraciones, los habitantes y las empresas. También se aprecia que los frutos no se cosecharon de la noche a la mañana, lo cual evidencia la importancia de pensarse los procesos a mediano y largo plazo junto con una planeación territorial como eje necesario. Así, los éxitos no son por generación espontánea, sino el resultado de la disciplina y la perseverancia. Pero, sobre todo, es importante saber a dónde se quiere llegar, qué se requiere construir y cómo se va a lograr.

La realidad de la sociedad japonesa ha llevado a la necesidad de repensarse las acciones en pequeñas poblaciones, lo cual ha generado la intervención tanto en lo regional como en lo local. Desde los años sesenta, los alcaldes y las prefecturas de Japón han innovado en la gestión pública para revitalizar sus economías locales. Estas experiencias han servido para construir un modelo de intervención estatal que busca retener la población en las pequeñas ciudades, por el peligro del despoblamiento de las zonas rurales y la sobrepoblación en otras ciudades (Government of Japan, 2019).

De acuerdo con Fernández Zurita (2021), la nación nipona viene implementando el programa Regional Revitalization Act para crear oportunidades para las comunidades campesinas, encaminadas a mejorar en producción, comercialización y acceso a mercados, generación de ingresos, apoyada en sus potencialidades agrícolas y pecuarias, turismo y piscicultura, sin olvidar las necesidades de los clientes.

Lecciones y conclusiones

La primera lección que dejan estas experiencias locales rurales de Japón es que sociedades locales deprimidas social y económicamente se pueden transformar si hay una propuesta de cambio desde los propios actores locales. Igualmente, evidencian que, si bien la adversidad económica puede ser generadora de perplejidad y postración, también puede ser motor de transformación cuando se le enfrenta con resolución, imaginación y trabajo colectivo. Ponen de presente que la reconstrucción productiva, aun cuando pasa por cambios materiales en productos y procesos productivos, requiere, igualmente, una reconstrucción de las mentalidades y los tejidos sociales.

La segunda lección de las experiencias de Japón es que la reconstrucción económica local en el campo agrícola pasa por el descubrimiento, la diversificación, la adopción de nuevos productos agrarios, incluso por el cambio de vocación productiva de los territorios. Esto implica un esfuerzo por explorar de manera permanente sus potencialidades productivas y, así mismo, de conocer lo acontecido en materia productiva en otros contextos nacionales e internacionales para reconocer qué productos y procesos pueden resultar útiles y valiosos como modelo a seguir.

Una tercera lección tiene que ver con la capacidad que tienen los actores locales de construir cadenas de valor que posibiliten controlar y articular procesos de producción agrícola o pecuaria con otros de manufacturación y comercialización. Estos encadenamientos les permiten agregar valor a sus productos y abrir nuevos campos de actividad económica, lo que también implica que los productores agrícolas deconstruyan y reconstruyan sus identidades y roles para asumirse junto a sus núcleos familiares, comunitarios y locales como agroempresarios solidarios. Esto es, sujetos que construyen oportunidades y ganancias para sí y para otros, a partir de apropiar valor apoyándose en todos los ciclos económicos.

La experiencia exitosa en la localidad de Oyama (prefectura Oita, Japón) para revitalizar las economías deprimidas de localidades

pequeñas y zonas rurales, dio origen al programa One Village One Product movement (OVOP) en el año 1979 (DNP y JICA, 2018). Inicialmente, se trabajó con 11 pueblos y líderes de 47 aldeas de esta prefectura. La idea principal fue que cada localidad debía producir, fabricar o especializarse en un producto.

Para el año 2002, los productos OVOP alcanzaban una cifra total de 810 productos y ya se había implementado en 111 regiones de todo Japón. Además de los productos locales, otros productos que sobresalen son 80 relacionados con el medioambiente, 113 de tipo cultural y la adecuación de 148 instalaciones. Con el paso del tiempo Japón ha desarrollado experiencias adicionales como el Onpaku en Beppu y Suruku en Nagasaki (Miyoshi *et al.*, 2013).

La experiencia de Japón desde el año 2014 se ha venido implementando en Colombia a través de la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA) y bajo el liderazgo del SENA. Este último ha implementado el conocimiento y la metodología OVOP. De allí se desprenden casos de éxito y fracaso en 12 municipios de Colombia. El programa en Colombia se ha llamado "Mi pueblo, mi producto, mi Orgullo".

Referencias

Alburquerque, F. (1999). *Manual del Agente de Desarrollo Local*. Colección de Manuales. Ediciones Sur. http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/48-ManualdeslocII.pdf

Boisier Etcheverry, S. (2001). Desarrollo local. ¿De qué estamos hablando? En A. Vásquez Barquero y O. Madoery (Comps.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local* (pp. 48-74). Homo Sapiens.

Fernández Zurita, S. (2021). Revitalización regional en Japón. *Revista Digital Mundo Asia Pacífico*, *10*(18), 128-130. https://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/map/article/view/7042

Government of Japan. (2019). Regional Revitalization Paves the Way for the Future of Japan. https://www.gov-online.go.jp/eng/publicity/book/hlj/html/201905/201905_01_en.html

JICA-Net Library. (2020, abril 24). Regiones que marcan la pauta en el desarrollo endógeno (Spanish Full Ver.) [video]. *YouTube*. https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=0kGWY6shmXY

JICA-Net Library. (2021, octubre 11). [Agricultural and Rural Development] Movimiento "Un Pueblo, Un Producto" (OVOP) (Full ver.) [video]. *YouTube*. https://www.youtube.com/watch?v=88qXVJnp03M

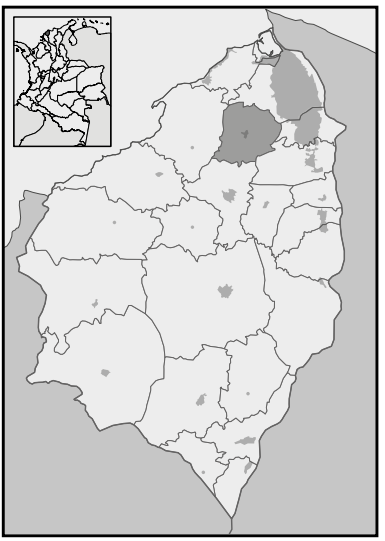
Miyoshi, K., Okabe, Y. y Lyn Bnayai, C. (Eds.). (2013, agosto). Capacidad Comunitaria y Desarrollo Rural: Material de Lectura para los Programas de Capacitación de JICA. Centro Internacional de Kyushu, Agencia de Cooperación Internacional del Japón y Universidad Ritsumeikan Asia Pacific. https://openjicareport.jica.go.jp/pdf/12126355.pdf

Departamento Nacional de Planeación [DNP] y Agencia de Cooperación Internacional de Japón [JICA]. (2018). Proyecto de OVOP Colombia DNP-JICA. Estrategia de desarrollo local incluyente OVOP Colombia. https://www.sena.edu.co/es-co/sena/Documents/DE_OVOP_COLOMBIA_DOC_ESTRATEGICO.pdf

II.
Sector industrial, manufacturero y artesanal

Galapa, Atlántico: del mundo tradicional a las grandes empresas

Jesús María Molina Giraldo



Galapa, Atlántico

Introducción

El caso de Galapa (Atlántico) constituye una experiencia destacada de desarrollo económico local (DEL) en Colombia. Mediante la articulación entre los actores políticos y económicos

del municipio y de Barranquilla, se impulsó una transformación de su vocación productiva tras aprovechar las ventajas competitivas derivadas de su ubicación estratégica, la cercanía a las principales ciudades portuarias del Caribe y su conexión con el interior del país a través de sus corredores viales. En un trabajo colaborativo entre el sector público y privado, sin perder de vista lo social, generaron condiciones para que, de economía local de predominio rural con profundos problemas de pobreza y de atraso social, se pasara a una de tipo industrial y comercial, con indicadores económicos y sociales favorables. Gracias a tal transformación se generó una mayor cantidad de empleos e inversión, que le dio acceso a ingresos y oportunidades a un sector amplio de la población. Igualmente, se aumentaron los tributos del municipio, lo cual permitió mayor inversión en obras, infraestructura, servicios públicos domiciliarios y sociales. Todo esto ha implicado una mejora sustantiva en las condiciones urbanas y de vida de los habitantes del municipio.

Es importante resaltar que esta experiencia fue posible, en gran parte, gracias a diferentes estrategias de gestión económica adelantadas por el sector público de Galapa, representado por el Concejo Municipal y la Alcaldía Municipal. Sus responsables tomaron decisiones respecto a los usos del suelo y el ordenamiento territorial para cambiar su vocación productiva a favor de industrias y empresas. Adicionalmente, generaron medidas tributarias favorables para que los actores privados empresariales encontraran condiciones convenientes para ubicarse en ese municipio, en lugar de otras ciudades o localidades aledañas. Así mismo, adelantaron políticas de trabajo para que los habitantes del municipio fueran empleados en las empresas asentadas, al igual que, dispusieron de procesos de formación laboral profesional para que pudieran ingresar a ellos.

Igualmente, adelantaron procesos de fortalecimiento institucional y de la actualización de la base gravable predial, para lograr mayor recaudo tributario. A la par, aprovechando el mayor

monto de ingresos recaudados, enfocaron su gestión en fortalecer la infraestructura, los servicios públicos domiciliarios y los sociales de salud y educación.

El caso reconstruido del municipio de Galapa da cuenta de una experiencia de DEL al asumir varios de los elementos que han sido definidos por dicho enfoque teórico. El DEL busca apalancar mejores condiciones económicas y productivas en los territorios para sus habitantes a partir de las ventajas y oportunidades económicas con que cuentan, como también a partir de la concertación (Alburquerque, 2014). El DEL apunta a identificar y promover la capacidad productiva local en función de generar mayores excedentes económicos, más ingreso y aumento de empleo. Así mismo, se encamina a analizar y potenciar la diversificación de las actividades económicas y al mejoramiento del sistema productivo (Swirbun *et al.*, 2006). El DEL asume que las acciones de gobierno, en asocio con los sectores privado y social, permiten tomar decisiones vinculantes y el distribuir estratégicamente recursos para activar o fomentar la producción de determinados sectores, actores y territorios (CGLU, 2016).

También la experiencia del municipio de Galapa expresa elementos de enfoque de innovación, el cual destaca la importancia de descubrir y aprovechar nuevas oportunidades sobre la base de atender lo acontecido en el territorio y sus contextos. Tal aproximación valora cómo construir oportunidades económicas hasta ahora no descubiertas o existentes a través de la recreación de las formas en que se ven las cosas y de anticipar las tenencias de lo acontecido a nivel local, regional, nacional e internacional (Jordán Sánchez, 2011).

De igual forma, la experiencia de Galapa recoge los postulados de la geografía económica, la cual señala que, según las formas como se organice espacialmente el territorio y cómo se lleve a cabo la localización, la proximidad y la distribución de las actividades económicas en el espacio, se influye en la consecución de beneficios económicos a nivel individual y colectivo (Sánchez *et al.*, 2019).

El Estado y su gobierno, a través de sus atributos y competencias, pueden influir en dicha organización y localización, no solo a través de actividades de ordenamiento territorial de reglamentación y regulación de usos del suelo, sino también mediante estímulos tributarios a quienes localicen su actividad económica en los territorios que son de su interés.

Contexto general

Galapa es un municipio ubicado a 9 kilómetros y a media hora de distancia de Barranquilla. Fue clasificado en 2022 como municipio de quinta categoría y cuenta con una extensión de 98 km^2 de los cuales 20 están destinados al mundo urbano y 78 al mundo rural (DANE, s. f.). Hoy hace parte del área metropolitana de Barranquilla, junto a Malambo y Soledad. Con relieve semiplano y terreno arenoso, su temperatura promedio está entre 28 y 30 °C. Fue creado como municipio en 1873 y su nombre lo obtiene de un asentamiento indígena en cabeza del cacique Jalapa, el cual ya existía cuando llegaron los españoles siglos atrás. Galapa es reconocido históricamente en el Atlántico como uno de los municipios donde se produce una amplia gama de artesanías vinculadas al Carnaval de Barranquilla. Así mismo, en la actualidad se conoce como un importante centro industrial y logístico del Caribe.

Acorde a la base de datos de la base de TerriData del DNP, en 2022 el municipio contaba con 69 045 habitantes (DNP, 2023). Tuvo un aumento importante en su población en los últimos 15 años. Al año 2005, se reportaron en total unos 31 596 habitantes (DANE, 2005), mientras que, en el momento actual, se elevó a más del doble, al aproximarse a los 70 000 habitantes (DANE, s. f.). Tal crecimiento se vio acompañado de una mayor ocupación de suelo del que fue objeto su territorio, expresado en el hecho de que su extensión se multiplicó por 10 desde los años ochenta (Montañez Parra, 2018). El municipio se ha venido extendiendo significativamente en materia de población y de ocupación territorial, cuestión que, como se verá más adelante, también se hizo evidente en términos económicos.

Antes del siglo xxi, la economía de Galapa se sustentaba principalmente en la agricultura, la ganadería y la producción artesanal. Con su integración al Ärea Metropolitana de Barranquilla marcó el inicio de un proceso de transformación de su estructura productiva, cuyas principales características y resultados se analizarán en los siguientes apartados. Se sumó al Área Metropolitana en 1998 a través de una decisión respaldada por sus habitantes mediante consulta popular (Redacción *El Tiempo*, 1998), si bien ya venía teniendo una fuerte integración con la capital del Atlántico desde inicios de los años ochenta al cumplir distintas funciones para la gran urbe caribeña, tercera en tamaño en toda Colombia.

En el municipio de Galapa se ubicó un relleno sanitario para tratar las basuras generadas por los barranquilleros y los residuos provenientes de otros municipios del área metropolitana. Así mismo, se construyó un importante frigorífico para el sacrificio de ganado, desde el cual poder abastecer la capital del Atlántico y toda la región sur del departamento (Montañez Parra, 2018). Se volvió también zona de construcción de soluciones de vivienda popular y de interés social, donde empezaron a residir habitantes de la gran ciudad caribeña o que terminarían por laborar en ella. Sin duda, su cercanía con esta y su integración al área metropolitana empezó a transformar su vocación productiva.

Entrada la primera década del siglo xxi, su cercanía con el puerto marítimo de Barranquilla y su ubicación estratégica respecto a importantes corredores viales le dieron un gran impulso a su vida y transformación económica. Fundamental fue la construcción de la Circunvalar de la Prosperidad, cuya importancia radica en conectar principales ciudades del Caribe, como lo son Barranquilla y Cartagena. A su vez, une sus importantes puertos con el resto del país al ser el corredor vial que prolonga la Troncal del Caribe. Por su parte, la Vía de la Cordialidad también fue determinante, ya que atraviesa los municipios del área metropolitana e integra a los municipios de Soledad, Puerto Colombia y Barranquilla.

En Galapa, sus dirigencias y autoridades han sabido aprovechar con innovación la localización estratégica con la que cuentan, convirtiendo este pasillo del Atlántico en un importante complejo empresarial, corredor industrial y centro de logística del departamento y del Caribe. Al respecto, el exalcalde José Vargas (2019-2023), entrevistado para la investigación, señaló que:

> [...] [Galapa] ha venido mostrando, gracias a una posición geográfica muy estratégica, un crecimiento que, hoy no solo se ve a nivel local sino se ve a nivel nacional e internacional, se destaca por su industria. Poderle cambiar la vocación o la forma de vida a una población no es fácil, pero con estrategias concretas, muy agarradas de unas ofertas serias, se puede lograr. Comenzamos a hacer la tarea de hacer de Galapa una zona industrial, donde la primera apuesta fue una zona franca. (J. Vargas, comunicación personal, noviembre de 2023)

La ubicación estratégica del municipio de Galapa, junto con la disponibilidad de suelos a precios comparativamente más bajos respecto a Barranquilla, le permitieron constituirse en un atractivo lugar para la localización de empresas, fábricas e industrias. Sus dirigencias políticas y económicas articulada a las de la ciudad vecina mayor, aprovecharon dichas condiciones favorables para convertir al municipio en un importante centro industrial y logístico.

Sus dirigencias crearon parques industriales, erigieron una zona franca y estipularon rebajas tributarias para atraer empresas e inversiones. El empresario Armando Vásquez, entrevistado para la investigación y quien fuera uno de los gestores y director de la zona franca, señaló respecto a la importancia de la localización de Galapa que:

> Se hizo un consenso, un estudio en todas las partes que componen el departamento. El corredor universitario como Puerto Colombia, Malambo, La 30, Soledad, y la que estuvo más

> acorde fue Galapa por su posición estratégica. Estamos a 110 kilómetros de Cartagena, estamos a 100 kilómetros de Santa Marta estamos a 2,5 kilómetros de la circunvalar, a 2,5 kilómetros de la circunvalar la prosperidad, estamos a 9,5 kilómetros del puerto de Barranquilla y Zona Franca Barranquilla. Entonces, como se puede ver, es un sitio estratégico. (A. Vásquez, comunicación personal, noviembre de 2023)

Dado tal marco, con el tiempo, muchas reconocidas industrias nacionales e internacionales se ubicaron allí. Se mencionan algunas, solo para divisar la importancia que este municipio fue tomando en el concierto metropolitano, caribeño y nacional. En 2016, Alpina instaló allí su centro de distribución más grande en Colombia, señalando que su operación generaría 347 nuevos empleos (*El Heraldo*, 2016).

En el año 2019, Tecnoglas y Saint Gobain anunciaron una inversión por 500 000 millones de pesos para la construcción de una nueva planta de producción, la cual se estimaba generaría nuevos trabajos para el municipio y la región (Redacción Semana, 2019). Por su parte, en el 2021, la firma Arquitectura y Concreto, con una financiación de 200 mil millones de pesos, apostó a construir el parque industrial Green Park, el cual se comprometía inicialmente con la generación de 450 empleos. No obstante, cuando terminara su instalación, aspiraba llegar a unos 6000 puestos de trabajo (*El Heraldo*, 2016).

Estas transformaciones alimentaron un gran crecimiento económico experimentado entre los años 2011 y 2020, el cual llegó a un 279,5 % al pasarse de generar un valor agregado de 240 000 millones de pesos en el primer caso (2011), a otro de 911 000 millones en el segundo (2020). Se trató de un incremento sostenido, si se tiene en cuenta que en el 2015 se reportó un aumento del 140 % respecto al año base del 2011, lo cual muestra una curva ascendente regular en el mismo (DANE, 2022). A dicho impresionante crecimiento económico del municipio las actividades que más aportaron fueron el comercio, las industrias y la construcción.

TABLA 1. Crecimiento económico del municipio de Galapa (2011, 2015 y 2020)

	Actividades primarias*	Actividades secundarias**	Actividades terciarias***	Valor agregado	Peso relativo municipal en el valor agregado departamental (%)	Porcentaje de crecimiento
2011	36	68	136	240	1,1	
2015	26	267	284	576	1,8	140 %
2020	30	351	530	911	2,3	279,5 %

* El sector primario incluye las actividades de agricultura, ganadería, silvicultura y pesca; además de la explotación de minas y canteras.

** El sector secundario incluye las actividades de industrias manufactureras y construcción.

*** El sector terciario incluye las actividades de comercio; electricidad, gas y agua; reparación de vehículos automotores; transporte; alojamiento y servicios de comida; información y comunicaciones; actividades financieras y de seguros; actividades inmobiliarias; actividades profesionales, científicas y técnicas; actividades de servicios administrativos y de apoyo; administración pública ; educación; salud; actividades artísticas, de entretenimiento y recreación; actividades de los hogares individuales.

Fuente: elaboración propia a partir de la Base de Datos de Cuentas Nacionales del DANE.

Gestión para la activación económica

La importante transformación económica de Galapa se puede asociar a una serie de decisiones públicas. Las primeras de ellas tuvieron que ver con su ordenamiento territorial. En ese sentido, en el año 2008, se habilitaron 218 hectáreas para uso industrial sobre la base de que se establecería allí una zona franca industrial de bienes y servicios de Barranquilla. En el año 2012, se autorizaron otras 80 hectáreas para este mismo uso, que permitirían la instalación de tres parques industriales (Montañez Parra, 2018). Decisiones posteriores, en igual sentido, posibilitaron llegar al 2021 a ocho parques industriales instalados en el municipio.

Para asegurar que las empresas se interesaran en invertir en dichas zonas, desde el año 2008, distintos gobiernos locales de Galapa desarrollaron un agresivo plan de exenciones tributarias respecto a industria y comercio, predial y delineación urbana. Se generaron dichas decisiones a través de los acuerdos 017 del 2008 y 003 de 2013, así como del Decreto 138 de 2015 (*Col.*).

Respecto al impuesto de industria y comercio, se exceptuó el pago en un 100 % los dos primeros años; en un 80 %, los dos siguientes; en un 60 % del quinto al sexto año; en un 40 % en los años séptimo y octavo; y finalmente en un 20 % para los dos años finales. Por otra parte, el impuesto predial, exceptuaba su pago total durante la primera década. Respecto a la delineación urbana estaba la referida a que habría un descuento del 50 % en la expedición de las licencias de construcción.

El exsecretario de Hacienda del municipio de Galapa, Juan Carlos Verdugo, entrevistado para la investigación y encargado de gestionar estas medidas tributarias, al respecto señaló que:

> Galapa le apostó a un cambio del uso del suelo hace más de 10 años. En esta apuesta lo que queríamos era que se instalaran diversas empresas con el fin de incentivar el trabajo en Galapa, que existiera ese beneficio, no que el galapero saliera a buscar trabajo en otras ciudades, sino que tuviera esa alternativa aquí, ya que el factor trabajo dignifica. ¿Qué ocurrió? No solamente que se cambió el uso del suelo, sino que hubo un empresario que apostó por crear una zona franca, la que esta acá en el corredor. Esta zona franca alberga unas empresas que son hasta multinacionales, y algunas que ya tienen tiempo, las cuales accedieron a un beneficio que fue otorgado por 10 años, que fue una exención del poder predial, y otras que accedieron a una excepción por industria y comercio. (J. Verdugo, comunicación personal, noviembre de 2023)

Las ventajas competitivas que encontraron las empresas para invertir en el municipio de Galapa no solo se debieron a las exenciones tributarias. También estuvo entre los incentivos

la provisión de servicios públicos suministrada por el municipio a las industrias —*acueducto, alcantarillado, energía*— y el entorno seguro que les garantizó. A este respecto, resalta el funcionario de la Secretaría de Hacienda, Brandon Bolaño, la buena iluminación de las entradas y las vías del municipio, así como la existencia de estaciones de policía y centros de atención inmediata (CAI). No obstante, para el funcionario algunas de las principales ventajas que encontraron los inversores fueron la seguridad fiscal y la confianza de contar con un entorno de crecimiento económico ordenado.

En adición a lo anterior, el funcionario Brandon Bolaño señala que, a su entender, la estrategia de las exenciones tributarias se trata de un proyecto que debe verse a largo plazo. Argumenta que las industrias, gracias a los incentivos dados, se implantan, compran terreno, instalan sus infraestructuras y logran crecimiento. No obstante, a los diez años, una vez se vencen los incentivos dados por el municipio, terminan por quedarse. Al hacerlo, se mantienen con ellos la inversión, el empleo y la atracción de nuevas empresas. Y, de ese momento en adelante, retornan y se multiplican los impuestos que se habían rebajado (comunicación personal, 2022).

Otra medida que interesa destacar respecto a la activación económica a través de la atracción de empresas fue la de cualificación y generación de empleo. Al respecto, señala Brandon Bolaño que, al momento de instalarse las empresas, se comprometieron a que dichos beneficios tributarios los obtendrían a cambio de generar empleo en el municipio (comunicación personal, 2022). Señaló el funcionario que debía vincularse al menos el 30 % de personas provenientes del municipio, acorde a la información también suministrada por otra de las funcionarias entrevistadas, Ivon Mesa (comunicación personal, 2022). No obstante, igualmente señala Mesa que cuando se instalaron las empresas en el municipio no se hallaban los perfiles indicados entre los habitantes del municipio.

Por lo anterior, se tomó una nueva decisión por parte del gobierno municipal de crear en el año 2012 un fondo educativo para patrocinar estudios universitarios a sus habitantes en cualquier

universidad del departamento del Atlántico de tipo público o privado. Dicho fondo ha beneficiado a más de 620 bachilleres, muchos de los cuales ya se han graduado. Aunque se financia con recursos del municipio derivados de la tributación de las empresas, al fondo, deben aportar un 10%. Asume la Alcaldía que, con esta inversión realizada por el municipio, no se trata solo de un tema social, sino también que la educación genera economía.

Juliana Montoya, ejecutiva de la zona franca, entrevistada para la investigación, señala respecto a la llegada de industrias, la inversión y el empleo generado que:

> En la zona franca ZOFIA ha logrado instalar a 34 usuarios [empresas] de diferentes servicios como el farmacéutico, metalmecánico, botes, alimentos y bebidas. En sus 15 años de trayectoria hemos logrado la inversión de 440000 millones de todos nuestros usuarios calificados [...] Tenemos hoy en día 400 colaboradores [trabajadores] que viven o nacidos en Galapa. Estamos orgullosos de este municipio y del crecimiento que ha tenido. (J. Montoya, comunicación personal, noviembre de 2023)

Conscientes y comprometidos sus dirigentes con una apuesta de gestión para el fomento y la activación económica del municipio, el gobierno actual de Galapa incorporó en la visión de desarrollo del municipio la apuesta en cuestión. En el Plan de Desarrollo 2020-2023 asume en concordancia, en su artículo 3, que para el 2030, Galapa será un municipio industrializado que impulse el crecimiento y la competitividad económica de la región (Acuerdo 003, 2020, p. 4). No significa lo anterior que abandone el desarrollo social, sino que lo coloca en un mismo nivel, al señalar que constituirá en Galapa una sociedad justa, inclusiva y pacífica, con desarrollo humano sostenible.

En el plan de desarrollo, se apuesta a proyectar al municipio a ser más competitivo en las áreas de comercio e industria donde se ha desarrollado en los últimos años. Se invoca que dichas áreas generan trabajo, y por ende, mejoran la calidad de vida de todos los habitantes. En el plan, se busca diseñar mecanismos

e infraestructura requerida para que los empresarios grandes y pequeños puedan desarrollar su actividad económica. Esto se recoge en su artículo 35, que señala la apuesta al crecimiento económico sostenido, el empleo pleno y productivo, el emprendimiento empresarial y la competitividad.

Los resultados de este paquete de medidas de activación económica y de transformación de la visión productiva del municipio de Galapa, no fueron pocos. Acorde a la funcionaria entrevistada de la Secretaría de Hacienda, Ivon Mesa, a la fecha se encuentran inscritos en los ocho parques empresariales 140 empresas. Acorde a ProBarranquilla "la inversión realizada por parte de empresas estuvo alrededor de $254,5 millones de dólares" (Herrera Delgans, 2017). A pesar de que se esperaba que los descuentos otorgados e impuestos, supondrían una pérdida o reducción de ingresos por tributación, pasó todo lo contrario. La llegada de dichas empresas generó un salto abismal respecto a lo recaudado por tributos antes de las exenciones.

Se calcula que entre el 2011 y el 2014 el recaudo tributario tuvo un crecimiento del 369 % al pasar de 2693 millones en el 2011, a 9938 millones en el 2014 (Herrera Delgans, 2017). Acorde al análisis del Plan de Desarrollo del Municipio en el año 2017, en una línea de tiempo del 2012 al 2015, se señala el amplio crecimiento que tuvieron los ingresos tributarios al decirse en el mismo que

> [...] observamos que los ingresos tributarios pasaron de 7445 millones de pesos constantes en el 2012 a 19 059 millones de pesos en el 2015, lo que representa un crecimiento al final del periodo del 156 %, es decir, los ingresos tributarios en términos de pesos constantes (libres del efecto de la inflación) al final de 2015 eran un 156 % mayores que en el año 2012. (Acuerdo 020, 2017, p. 86)

El monto que más aporta al crecimiento de los impuestos es el de industria y comercio. Del 2011 al 2014, el impuesto de industria y comercio pasó de 1400 millones de pesos en el 2011 a 7000 millones en el 2016; mientras que el impuesto predial pasó de 598

millones en el 2011 a 2700 millones al 2016 (Herrera Delgans, 2017). El funcionario de la Secretaría de Hacienda entrevistado señaló que dichos incrementos tributarios se debían no solo a la llegada de nuevas empresas sino, igualmente, a toda la contratación de obras y plantas. Es importante advertir que estos recursos se estabilizaron, después del 2016, como se muestra en el caso del impuesto de industria y comercio, respecto al cual señalan las autoridades del municipio que:

> Se detalla el comportamiento de los principales ingresos tributarios del cuatrienio. El más significativo es el impuesto de industria y comercio. En 2016 estuvo en el orden de los 8556; luego descendió hasta 7472 en 2017; en 2018 tuvo un nuevo repunte hasta 8372 millones; en 2019 el recaudo por este concepto fue de 7321 millones de pesos. Las variaciones en el recaudo del impuesto de industria y comercio se deben a los ciclos económicos nacionales e internacionales. (Acuerdo 003, 2020, p. 165)

Si bien las decisiones tributarias y de ordenamiento territorial fueron definitivas en este incremento de los ingresos del municipio de Galapa, en el análisis hecho en el plan de desarrollo por las propias autoridades, el éxito conseguido se atribuye también a un robustecimiento de las capacidades institucionales de la Secretaría de Hacienda. Tal fortalecimiento permitió una mayor gestión de recaudo y fiscalización, al igual que mayor eficiencia en los procesos de facturación, publicidad e información de los tributos. Para lograrlo, se dio un fortalecimiento del equipo de trabajo. Para lograr los propósitos de gestión económica y social, en 2020 la Alcaldía ya contaba con 63 funcionarios de carrera (14 del nivel directivo, 19 del nivel profesional, 17 del nivel técnico y 13 auxiliares administrativos). A ellos se sumaba una significativa nómina de prestación de servicios, con 120 servidores vinculados mediante contrato de prestación de servicios. El personal vinculado se distribuye en 8 secretarías, una oficina asesora jurídica y el despacho del alcalde (Acuerdo 003, 2020, p. 169).

Para no perder recursos por conceptos de impuestos extraídos a las empresas y aumentarlos, en los años 2012 y 2020 la Alcaldía realizó procesos de actualización catastral. Según lo expresado por el funcionario de la Secretaría de Hacienda, Brandon Bolaño, contrario a lo que suelen hacer otros municipios pequeños de similar categoría que esperan que dicho proceso de actualización catastral lo haga la Nación debido a la falta de recursos, su dirigencia publica tomó la iniciativa y lo hicieron por cuenta propia en asocio con el Área Metropolitana de Barranquilla.

El gobierno de Galapa aprovechó el Documento CONPES 3958 de 2019, titulado *Estrategia para la implementación de la política pública de Catastro Multipropósito* (DNP, 2019). En este se reconocía que el nivel nacional a través del IGAC no tenía la capacidad para hacer la actualización catastral en toda Colombia. Por esto, el municipio lideró la actualización en el 2021 por cuenta propia. Se esperaba que dicha actualización generara mayores ingresos al municipio no solo por actualizar sus valores, sino también por ingresar los nuevos predios existentes al catastro actualizado.

Los recursos derivados de estas medidas tributarias y de actualización catastral sumados a los derivados de otras provenientes de transferencias de la Nación, proyectos de cofinanciación y de regalías, permitieron que el presupuesto total del municipio se duplicara entre los años 2012 y 2015. Así, pasó de percibir 22 118 millones a 53 549 millones de pesos al cierre de la vigencia 2015. El aumento de ingresos, a su vez, se convertiría en una ampliación de servicios públicos y sociales. Este nuevo capital también se vio reflejado en mejores indicadores sociales y una mayor inversión pública.

El muy significativo crecimiento económico estuvo acompañado de mejora en indicadores sociales. Si el acceso al empleo formal para el 2005 era mínimo, de un 6,68 % de la población, en el 2017, acorde al reporte de la Alcaldía, había subido al 39,5 % (Navarro de la Hoz, 2019, p. 43). Si en el censo del 2005 se planteaba que existía un acceso a la salud de solo 4,42 % de sus habitantes, en los datos suministrados en el 2017 por el ente municipal se señalaba que había pasado dicho indicador al 48,3 % (Navarro de la Hoz, 2019, p. 43). Mientras que el hacinamiento crítico para el 2005,

acorde al Censo del DANE, era del 35,7 % de la población, para el 2017 reportaba la Alcaldía una disminución al 17,80 % (Navarro de la Hoz, 2019, p. 43).

Al año 2014, Galapa era el único municipio del área metropolitana de Barranquilla que cumplía con la cobertura de primera infancia, al contar con siete centros de atención para ellos. Igualmente, había llegado a construir dos megacolegios; contaba con la recuperación de 7 kilómetros de la malla vial urbana y 35 kilómetros de las vías rurales. Se sumaba la construcción de parques, coliseo deportivo y centro de cultura (Redacción BIBO, 2014). En asocio con el departamento y la Nación, posibilitaron la construcción del alcantarillado, que beneficiaría a 15 mil personas.

Se procedió, del mismo modo, a la realización de un megatanque de almacenamiento de agua de 5000 m^3 para remediar el déficit de almacenamiento del acueducto a nivel de todo el municipio. Se sumó la realización de un megaparque de 1440 m^2 en asocio con el departamento, el cual entró a contar con cancha múltiple con cerramiento, cancha sintética de fútbol, quiosco de encuentros, juegos infantiles, juegos de mesa, andenes, zonas verdes y espacios biosaludables (Herrera Delgans, 2017).

La exsecretaria de Integración Socioeconómica, entrevistada para la investigación, señaló que:

> Esto ha sido una gran oportunidad para todo el municipio para poder seguir desarrollándose y poder implementar todos los programas sociales y además que se ha visto beneficiado porque gracias a la presencia de las industrias en nuestro municipio hoy los galaperos tienen la oportunidad también de poder ser contratados aquí dentro del municipio. (S. Muñoz, entrevista personal, noviembre de 2023)

De acuerdo con el funcionario entrevistado de la Secretaría de Hacienda de Galapa, Brandon Bolaño, gracias a la generación de todos los recursos fiscales atrás señalados, el municipio de Galapa pudo enfrentar con mayor rapidez y autonomía los desafíos que trajo la crisis desatada por la pandemia de covid-19. Apalancándose

en recursos propios, y no solo en los transferidos por la Nación, la Alcaldía prestó apoyos socioeconómicos a sus habitantes. Para esto, se realizaron aportes de mercados a las personas más vulnerables y se adelantaron programas de generación de ingresos para personas de bajos recursos (comunicación personal, 2022).

La exsecretaria de Integración Social, Stella Muñoz, en entrevista entregada a esta investigación, señaló que para reactivar la economía, debido a que la pandemia ocasionada por el covid-19 dejó a la economía local bastante afectada, se brindaron cursos y se realizaron ferias comerciales para mujeres, jóvenes, adultos mayores[1]. También refirió que se impulsó la empleabilidad de forma que fue posible conectar a personas en situación de desempleo con las empresas asentadas en el municipio. Igualmente, se desplegó un programa de capital semilla para el inicio de emprendimientos, particularmente, en el caso de los jóvenes. Se suma a lo anterior otro programa especial suscrito con el SENA para formar a jóvenes en el campo de artesanía de la talla de madera (comunicación personal, 2022).

Refirió también la exsecretaria entrevistada que, en asocio con la Nación, en perspectiva de activar la economía popular debido a la crisis generada por la pandemia del covid-19, se promovió la organización social para el emprendimiento y el encadenamiento productivo. Se realizó a través de un préstamo de capital semilla para personas que hicieran parte de una organización social para el emprendimiento. En una primera etapa, la asignación podía estar, en promedio, en 400 000 por persona y luego aumentaría si mostraban que el grupo había avanzado. Ante el amplio proceso de informalidad existente, se organizaron

1 Es importante señalar que la respuesta municipal a la crisis del covid-19 fue inmediata. Si el 6 de marzo de 2020 apareció el primer caso de covid reportado en el país, el 9 de marzo el municipio adoptó, mediante su Hospital, la circular donde se definían las instrucciones para detectarlo y controlarlo y las medidas preventivas de respuesta para su manejo. Le siguieron otras medidas de declaración de urgencia manifiesta, las de restricción de la circulación, las de expedición y consumo de bebidas.

ferias para la comercialización de sus productos —como la feria gastronómica, en la cual confluyen quienes preparan fritos, asados, panes, sancochos, todo tipo de ventas— (S. Muñoz, comunicación personal, 2022).

Es importante señalar que varias de las propuestas y las acciones de reactivación económica y productiva que se aplicaron con motivo de la pandemia, ya venían implementándose de tiempo atrás; no obstante, con ocasión de esta crisis, se modificaron o se intensificaron. En el Plan de Desarrollo 2020-2023, formulado un año antes de que se desatara dicho acontecimiento, se logra ver que se contemplaban varias iniciativas propuestas para lograr la activación o el fomento económico. En el campo de competitividad se planteó adelantar la financiación de proyectos de emprendimiento, estudios sobre competitividad empresarial, convenios para facilitar el crédito, capacitaciones en emprendimiento, encadenamientos productivos. En el campo del empleo, se planeó la creación del centro de servicios de empleo, la vinculación de jóvenes al mercado laboral, convenios para formar y capacitar en oficios y adelantar auditorías para empresas con beneficios tributarios.

Lecciones, conclusiones y recomendaciones

Galapa es un municipio pequeño de quinta categoría, como tantos otros del país. Tras fundar su economía en la agricultura, la ganadería y las artesanías, con muy limitados resultados, sus dirigencias la transformaron el municipio en un importante corredor industrial y centro de logística de mercancías donde hicieron presencia importantes empresas. Lo lograron a través de una gestión territorial creativa que rompió los moldes del pasado. Gracias a ella, importantes empresas del país, de la región y del departamento localizaron allí su producción, almacenamiento o distribución de mercancías o productos. Y, de esa manera, su economía creció en tamaño y oportunidades de empleo.

Varias lecciones se desprenden de revisar su experiencia. La primera lección es la capacidad de anticipar e identificar las oportunidades brindadas por la localización de un territorio para

desde allí crear oportunidades económicas para sus habitantes. Las dirigencias de Galapa junto a las de la ciudad de Barranquilla, conscientes de su vecindad a una gran ciudad, de su proximidad a varios puertos y del trazado de nuevas vías con conexión metropolitana, regional y nacional, decidieron transformar la vocación económica del municipio. Mediante gestiones del sector público generaron las condiciones para atraer industrias y negocios de importación y exportación, aprovechando su interés en las ventajas competitivas que daba su localización.

La segunda lección es la creación de oportunidades económicas a través de la alianza y la colaboración entre el sector público y privado. La propuesta de Galapa se soportó en decisiones orientadas a atraer a empresas e industrias a través de brindarles beneficios que los llevaran a invertir y localizarse en el municipio. Medidas de cambio en el uso del suelo y rebajas en impuestos se contaron entre tales decisiones. No obstante, se requirió que las industrias y las empresas se localizaran allí para que se activara el DEL del municipio. Más empleos y más impuestos se generaron con su llegada, a la vez que, con los tributos más obras, bienes y servicios públicos y sociales llegaron a los pobladores.

Una tercera lección de la experiencia del municipio de Galapa es que, a través de distintas estrategias de gestión, los municipios pueden lograr verdaderas transformaciones económicas y sociales en sus territorios. Enseña que pueden hacerlo de manera propia y autónoma, usando las competencias y los instrumentos de que disponen por constitución y ley tras identificar oportunidades estratégicas de sus territorios. Así, mediante iniciativas y gestiones imaginativas, pueden llegar a transformar la vida económica de sus territorios, a través de instrumentos del ordenamiento territorial y tributarios junto a mayores capacidades administrativas y fiscales. Por ejemplo, en el municipio en cuestión supieron encauzar sus economías locales por nuevos derroteros.

En Colombia es difícil ver que un municipio pequeño de quinta categoría logre, con las diferentes limitaciones fiscales que tienen, obtener tan importantes transformaciones y resultados. Su tasa de crecimiento económico, junto al buen desempeño

de los indicadores sociales y fiscales, muestran que la gestión pública dio sus resultados. Antes era un municipio con altas tasas de pobreza, informalidad y desempleo, que, por fortuna, a la par que se dio la gestión económica innovadora orientada a atraer la gran empresa, cayeron todos sus indicadores negativos. Para la obtención de estos resultados, fueron necesarias acciones del sector público y del sector privado. Hubo una gestión municipal que supo abrirles nuevas oportunidades económicas a sus habitantes, a la par que gestionó nuevos recursos públicos con los cuales financiar la atención de las necesidades sociales de sus ciudadanos.

Sus buenos resultados le han traído varios reconocimientos a Galapa. En el 2016, encabezó el escalafón de municipio del Caribe con mejor desempeño fiscal, al obtener una puntuación de 85,22/100 (Herrera Delgans, 2020). En el año 2021, alcanzaría igual lugar a nivel del departamento del Atlántico y el segundo lugar a nivel nacional. En el 2020, ocupó el primer lugar en el Índice de Gestión de Proyectos de Regalías. También llamó la atención del Banco Mundial, del Plan de la Ciudad Data, en asocio con la Embajada Suiza, los cuales lo vieron como un municipio promisorio.

Los anteriores reconocimientos a sus finanzas, junto con lo señalado por el Índice de Desempeño Municipal del Departamento Nacional de Planeación, siembran algunas inquietudes respecto a sus capacidades institucionales. Así, en una importante variable que lo integra y que suele considerarse indicativo de su capacidad de gestión tributaria para generar recursos propios, como lo es la movilización de recursos propios, obtiene en los años 2016 y 2020 puntajes regulares. En el primero, obtiene un puntaje de 48,58 por debajo de 1,5 puntos del grupo promedio con el cual es comparado; cuatro años después, en el 2020, cae en casi 20 puntos con un puntaje de 30,94 por debajo de 18 puntos del grupo promedio (DNP, 2020).

Referencias

Acuerdo 003 de 2013. Por medio del cual se Deroga el Artículo 1 del Acuerdo 14 de noviembre 30 de 11 y se dictan otras disposiciones. 10 de marzo, 2013. Concejo Municipal de Galapa. (*Col.*).

Acuerdo 003 de 2020. Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Municipal 2020 – 2023 denominado: ¡Galapa, Progreso Para Todos. 9 de junio, 2020. Concejo Municipal de Galapa. (*Col.*).

Acuerdo 020 de 2017. Por Medio del cual se adopta El Plan De Desarrollo denominado: "Galapa, La Puerta Del Caribe Viva 2017-2019" para la Vigencia 2017 – 2019. 29 de agosto, 2017. Concejo Municipal de Galapa. (*Col.*).

Alburquerque, F. (2014). *El enfoque del desarrollo económico territorial*. Programa ConectaDEL.

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos [CGLU]. (2016). Informe Anual. Un liderazgo renovado comprometido con la sostenibilidad, la igualdad y la justicia. https://uclg.org/sites/default/files/informe_anual_2016.pdf

Decreto 138 de 2015. Por el cual se recodifica, compila y actualiza el Estatuto de Rentas del municipio de Galapa. 30 de octubre, 2015. Concejo Municipal de Galapa. (*Col.*).

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (s. f.). Proyecciones de población. https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2019). Documento Conpes 3958. Estrategia Para La Implementación De La Política Pública De Catastro Multipropósito.

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2020). Visor Medición Desempeño Municipal (MDM). https://shortly.cc/kUnWG

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2023). *TerriData*. https://terridata.dnp.gov.co

El Heraldo. (2016, julio 9). Galapa: polo de crecimiento industrial. https://www.elheraldo.co/atlantico/galapa-polo-de-crecimiento-industrial-270340

Herrera Delgans, L. (2017, marzo 26). El despertar de Galapa. *El Tiempo*. https://www.eltiempo.com/colombia/galapa-el-centro-logistico-del-caribe-71562

Herrera Delgans, L. (2020, diciembre 14). Galapa, el municipio del Atlántico donde la inversión no se frenó. *El Tiempo*. https://www.eltiempo.com/colombia/barranquilla/el-coronavirus-no-evito-que-llegara-inversion-a-galapa-554562

Montañez Parra, M. I. (2018). *Las transformaciones en los espacios periurbanos y el rol de la planificación territorial en su configuración. El caso del municipio de Galapa, Atlántico.* Universidad del Atlántico.

Navarro de la Hoz, C. (2019). *La pobreza urbana municipal desde el enfoque multidimensional: el caso del municipio de Galapa, Atlántico.* [tesis de maestría]. Universidad del Norte, Colombia. http://hdl.handle.net/10584/8670

Redacción El Tiempo (1998, septiembre 16). Oficializan a Galapa como parte del Área Metropolitana. *El Tiempo.* https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-854072

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/

Sánchez, E., Jiménez, C. y Velázquez, G. (2019). *Geografía Económica*. Pearson.

Swinburn, S., Goga, S. y Murphy, M. (2006). Local Economic Development: A Primer Developing And Implementing Local Economic Development Strategies and Action Plans. World Bank.

Entrevistas

Bolaño, B. Entrevista personal. Funcionario de la Secretaría de Hacienda del municipio de Galapa.

Mesa, I. Entrevista personal. Funcionaria de la Secretaría de Hacienda del municipio de Galapa.

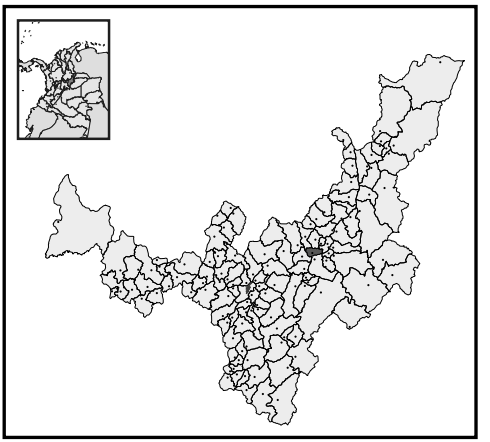
Montoya, J. Entrevista personal. Ejecutiva de la Zona Franca ZOFIA, Galapa.

Muñoz, S. Entrevista personal. Secretaria de Integración Social del municipio de Galapa.

Vargas, J. Entrevista personal. Exalcalde del municipio de Galapa.
Vásquez, A. Entrevista personal. Empresario, gestor y exdirector de la zona franca de Galapa.
Verdugo, J. C. Entrevista personal. Exsecretario de Hacienda del municipio de Galapa.

Nobsa, Boyacá: la artesanía impulsada a través de redes microempresariales y turismo

Martha J. Sanabria M.



Nobsa, Boyacá

Introducción

El alcalde y su gabinete, a partir del plan de desarrollo "Nobsa en Camino del Desarrollo y el Bienestar 2020-2023", formularon líneas estratégicas con programas sectoriales para reactivar la economía de este municipio de Boyacá. Transformó la visión tradicional de depender solamente de los ingresos provenientes de la gran industria —representada en empresas como Cementos Boyacá

y Acerías Paz del Río— para darle cabida también a una apuesta por los sectores cultural, artesanal y turístico como ejes de desarrollo.

El empeño gubernamental, dirigido a la creación y la consolidación de redes productivas entre sectores artesanales, permitió la combinación de las virtudes de distintas áreas de actividad económica. Por ejemplo, la confluencia de los productores de cuero y lana de oveja originó productos novedosos incorporando valor agregado que se queda en el territorio. Así, propiciaron encadenamientos y eslabonamientos productivos que permitieron el desarrollo de nuevas ideas de negocio y mejoras en las existentes.

Las acciones de renovación urbana del municipio permitieron su reconocimiento como sitio de descanso y conocimiento ancestral. De hecho, se ha posicionado el municipio como marca local al ser un lugar donde los visitantes adquieren productos únicos y personalizados. No solo se trata de un asunto de obras, sino que, al incluir a los habitantes a través del esfuerzo de la gestión municipal, han cambiado la relación entre ellos y quienes aportan sus recursos a la economía local en compras y esparcimiento.

Igualmente, el turismo jalonó el sector de servicios, lo que permitió crecimiento económico al generar eslabonamientos entre actividades de hospedaje, alimentación, parqueo y demás actividades requeridas. Además, se generaron alianzas entre los municipios circunvecinos por la baja capacidad de oferta de Nobsa.

Unir al párrafo anterior relaciones directas de la administración municipal con los diferentes actores que hacen presencia en el municipio despertaron el interés, la confianza, la responsabilidad y el compromiso de cada uno de ellos. Ello permitió generar redes para el trabajo conjunto, la inclusión y la cohesión desde la base social.

En el caso de las grandes empresas, su vinculación en los procesos de revitalización y transformación productiva ha sido determinante. Su experiencia ha permitido la capacitación y el fortalecimiento de las destrezas y las habilidades de los microempresarios, particularmente en el manejo de tecnologías de la información. Esta contribución se refleja en el reconocimiento de las marcas oriundas del territorio, el incremento de las ventas y la generación de mayor demanda de los productos, bienes o servicios a nivel nacional e internacional.

Contexto general

Nobsa se encuentra localizada en la provincia de Sugamuxi. Es uno de los municipios más pequeños en extensión, con un área de 53 km^2. Se caracteriza por tener una dinámica de desarrollo basada en actividades mineras, artesanales, turísticas, industriales, agrícolas y ganaderas. Está caracterizado como la *ciudad industrial y comercial del departamento de Boyacá*. En Nobsa funcionan grandes empresas industriales como Acerías Paz del Río y Cementos Boyacá, importantes para el desarrollo económico al ser la principal fuente de empleo formal de la población, después de la administración pública.

El municipio de Nobsa está clasificado en la cuarta categoría, según la Ley 617 de 2000, y contaba con una población total de 16 773 habitantes para el año 2023. En el casco urbano, la población era de 10 992 personas y presenta un incremento constante pero lento, mientras que la población rural presenta una disminución de los habitantes en el periodo analizado (2018-2023). En la siguiente figura se presenta el comportamiento de la población tanto urbana como rural del municipio de Nobsa (Boyacá).

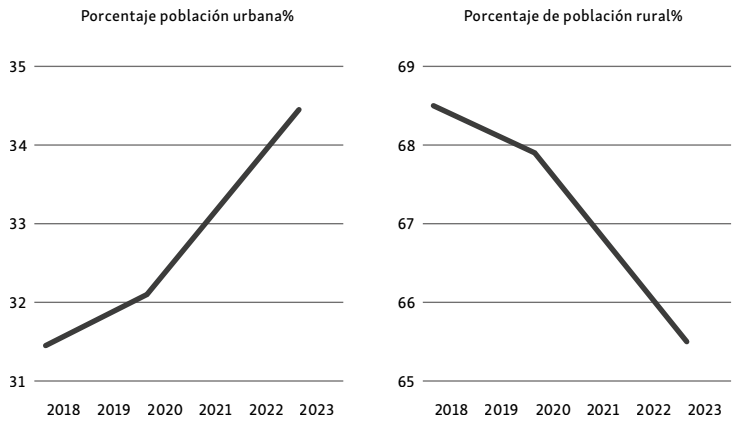


FIGURA 1. Porcentaje de población urbana y rural del municipio de Nobsa

Fuente: DANE (2018).

La localización estratégica del municipio ha contribuido a su desarrollo, pues se encuentra ubicado en la vía nacional que comunica a Bogotá con Belencito, por donde se moviliza gran cantidad de vehículos, en especial de carga mediana y pesada. Esto lo hace formar parte del corredor industrial de la región centro oriente. Allí se integran las relaciones comerciales, socioeconómicas y culturales con los llanos Orientales, la costa Atlántica, los departamentos de Santander, Norte de Santander y Arauca, conformando una estructura regional.

Como ya se mencionó, en Nobsa funcionan grandes empresas industriales como Acerías Paz del Río y Cementos Boyacá, las cuales han sido importantes para el desarrollo económico porque de ellas son la principal fuente de empleo de la población. En efecto, la cementera de Boyacá genera 977 empleos indirectos que corresponden al 39 % del total del municipio de Nobsa (el 10 % son trabajadores de veredas), mientras que la empresa siderúrgica genera el 15 % de empleos.

El sector artesanal es importante por el conocimiento y la tradición centenaria de estos oficios y por el reconocimiento que han tenido sus productos a nivel nacional e internacional. Dicho sector, integrado por micro y pequeñas empresas, genera empleo e ingresos a un sector amplio de la población. Las microempresas artesanales con mayor porcentaje son las de tejeduría, con un 36 % de participación dentro de ellas, le siguen las de comercialización con un 32 % y la carpintería, con un 19 %.

También está la ebanistería con un 9 % y la forja con un 4 %. También hay otras pequeñas empresas dedicadas a la restauración de maderas de demolición (4), cuero y marroquinería (2), fundición de campanas (2), artículos de hormigón, piedra y yeso (1), bisutería (1) y elaboración de casas prefabricadas (1) (Plan de desarrollo Nobsa en Camino del Desarrollo y el Bienestar 2020-2023, 2020).

La población económicamente activa del municipio es de 6400 personas, mientras que la población en edad de trabajar asciende a 13 711 personas. Esto permite evidenciar que la tasa global

de participación es del 46,37 %, lo que refleja la presión que ejerce la población en el mercado laboral. La tasa de empleo del municipio es baja y equivale al 14,90 % en el total del municipio, con un 17,21 % en la zona urbana y un 11,95 % en zona rural. Los porcentajes de ocupación y actividades relacionadas se presentan en la figura a continuación.

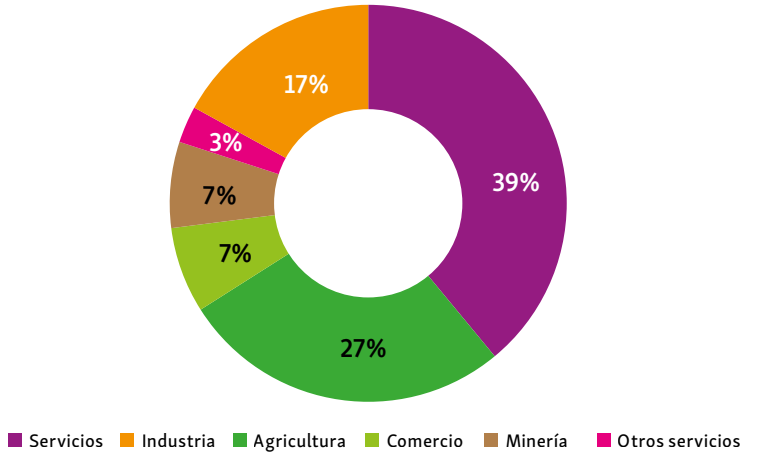


FIGURA 2. Porcentaje de ocupación por actividad económica del municipio de Nobsa

Fuente: Plan de desarrollo "Nobsa en Camino del Desarrollo y el Bienestar 2020-2023".

Los bajos precios de los productos mineros en los últimos años han disminuido la oferta laboral. Se ha generado mayor desempleo, lo cual ha llevado a la migración de la población del municipio en edad de trabajar a otras ciudades. Ante dicha situación, la administración municipal ha logrado concertar con las empresas la estabilización del porcentaje de empleados en la nómina y el pago de deudas atrasadas de las empresas al municipio.

El municipio de Nobsa presenta problemas de desempleo, informalidad y trabajo infantil. El desempleo se caracteriza por ser de alta duración. Las actividades informales, por su parte,

participan con el 79,6 % del total. Aunque representa un bajo porcentaje (0,6 %), el trabajo infantil no deja de ser preocupante, siendo mayor en los centros poblados y rural (DANE, 2018). Estas problemáticas se agudizaron a causa de la pandemia del covid-19, pues el distanciamiento social y los protocolos de bioseguridad ocasionaron el cierre de empresas y la disminución en la creación de empleos, lo cual impactó de manera negativa las condiciones de vida de la población.

Gestión de la administración municipal para el fortalecimiento económico

Teniendo una amplia tradición en la producción artesanal de tejido con lanas, la talla en madera, la forja en hierro, el trabajo con cuero, entre otras, la administración municipal y el tejido microempresarial asumieron que se convirtieran en alternativas económicas generadoras de ingresos y de empleos para los habitantes del municipio. Además, aprovechando su riqueza artesanal y cultural, a su vez, les alentó a promover el turismo como un renglón importante de su economía local. Fueron conscientes de que, en sus tradiciones y artesanías, había una oportunidad de atraer a turistas nacionales y extranjeros.

El exalcalde de Nobsa, Alfredo Niño Sierra (2018-2023), entrevistado para la investigación, señaló que:

> Entonces, nosotros tenemos en fortalezas como una tradición en nuestros tejidos, que ya somos muy, muy tradicional, muy reconocidos en nuestro municipio. Las anteriores administraciones han posicionado a Nobsa en un lugar de privilegio frente al tejido. Tenemos otras fortalezas como son nuestras campanas, nosotros tenemos un arte de la fundición de campanas que lleva una tradición de más de 100 años, en nuestro municipio y que estaba como que muy olvidado, como que muy callado. Entonces, en todas partes suenan nuestras campanas, son fundidas en Nobsa. Son muy reconocidas por su tañido, por su sonoridad y es una cosa muy hermosa. Pero ha sido una

> industria dirigida a la parte religiosa, nada más. No la hemos masificado y no la conocemos. Por otra parte, nuestros muebles. Nuestros muebles rústicos, que también nacieron en Nobsa. Como yo les digo: "Nosotros tenemos nuestros Boteros". ¿Cuáles son nuestros Boteros? Nuestros muebles, porque empezamos a cambiar los volúmenes, tenemos una industria autóctona con un diseño nuestro. (A. Niño, comunicación personal, noviembre de 2023)

El empeño de la administración municipal se dirigió principalmente a la creación y la consolidación de redes productivas entre actores y sectores artesanales. Se trataba con ello de mejorar los procesos productivos artesanales, en lo que correspondía a la cadena de insumos, a las calidades y los diseños de los productos y al valor agregado que podían adquirir. La confluencia de los productores de cuero y lana de oveja, por ejemplo, originaron productos novedosos que incorporaron mayor valor agregado y conquistaron nuevos mercados. Gracias a los encadenamientos y los eslabonamientos productivos se generaron nuevas ideas de negocio y mejoras en las ya existentes.

La creación de cadenas de valor, formuladas por Michael Porter (1990), se llegó a cumplir en el municipio al lograr el fortalecimiento de las interrelaciones entre los microempresarios a partir del apoyo mutuo. La asociatividad como acción colectiva y su incidencia en la construcción de procesos asociativos se desarrollaron desde los actores productivos y territorios que lo integran. La consolidación de eslabonamientos productivos integró productores, proveedores, distribuidores y clientes. Se logró con ello la disminución de costos y el incremento de recursos de inversión y, así mismo, la creación de productos novedosos de calidad demandados por mercados nacionales e internacionales.

El microempresario de tejidos Freddy Forero, de la microempresa y negocio Oveja Negra, entrevistado para la investigación, señaló cómo en el caso de su negocio se han venido propiciando estas cadenas productivas y de valor:

> En este momento tenemos alrededor de 40 mujeres artesanas, todas que nos tejen en dos agujas. Estamos mi hermano y yo, que somos los que tenemos el telar horizontal. Tenemos las señoras que nos tinturan, ellas son del municipio de Cocuy (Boyacá). Y, adicionalmente, las señoras que nos hilan y las señoras que nos proveen la lana. Esa lana viene de aquí, de la región de Sugamuxi como Beteiva, Tasco, Pesca, arriba del páramo de Toquilla. Ese es el grupo, como alrededor de 100 personas estamos manejando esta empresa. Nuestro objetivo es luchar por sostener, porque no es solamente un taller, una tienda más. Porque por ser un arte, una cultura representativa del municipio de Nobsa, pues, llegue lo más lejos posible. (A. Niño, comunicación personal, noviembre de 2023)

Para apoyar estos sectores artesanales, la administración municipal adelantó una activa gestión ante diversas instituciones nacionales y departamentales. Recurrieron a entidades que históricamente han apoyado a las micro y pequeñas empresas, como el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Artesanías de Colombia y la Cámara de Comercio de Boyacá. Con estas entidades encontraron capacitación y financiación para proyectos productivos de los pobladores y para los procesos de las cadenas productivas.

A partir de los recursos del Fondo Emprender del SENA se fortalecieron y promovieron las micro, pequeñas empresas y emprendimientos artesanales del municipio. Con créditos que oscilaban entre 30, 50 y 80 millones de pesos provenientes de dicha entidad, se apalancaron iniciativas que tenían como compromiso generar empleo, crear productos innovadores, desarrollar buenas prácticas productivas, contratar con empresas legalmente constituidas y generar cadenas y eslabonamientos productivos con otras microempresas de la región.

También la administración municipal, en asocio con otras entidades, desarrolló actividades de capacitación que facilitaran la comercialización de los productos artesanales. La alcaldía invirtió en redes, programas y plataformas tecnológicas que posibilitaran

dicha comercialización. El SENA brindó capacitación sobre servicio al cliente, *marketing* digital, creación de páginas web, diseño fotográfico enfocado hacia la publicidad de productos, bienes y servicios. Se crearon alianzas estratégicas con la cementera Holcim, por intermedio de su fundación social, la cual capacitó en emprendimiento, telares, mercados, buenas prácticas, nuevos diseños, combinación de colores y formas para los tejidos (Holcim, 2023).

En el caso de las grandes empresas como Holcim, Argos y Acerías Paz del Río, su vinculación en los procesos ha sido vital. Su experiencia ha permitido la capacitación y el fortalecimiento de las destrezas y las habilidades de los microempresarios, particularmente en el manejo de tecnologías de la información. Contribución reflejada en el reconocimiento de las marcas oriundas del territorio, el incremento de las ventas y la generación de mayor demanda de los productos, bienes o servicios a nivel nacional e internacional.

Conscientes de toda esa riqueza cultural expresada en sus artesanías y de su estratégica localización en medio de un importante corredor vial que conectaba el municipio a poca distancia con ciudades tan importantes como Bogotá o Tunja, el sector público y el tejido microempresarial apostaron a la articulación de la industria artesanal con el turismo. Identificaron que la tradición cultural de sus pobladores y de sus productos atraía turistas nacionales y extranjeros, y que ello se podía potenciar y hacer crecer para generar mayores y mejores oportunidades para los ciudadanos de Nobsa.

Fue así como el municipio apostó a financiar obras de renovación urbana con vocación productiva/comercial pero también turística. Apostó a la idea innovadora de crear centros de desarrollo empresarial, que eran zonas o corredores urbanos arquitectónicamente construidos y adecuados para alojar los distintos sectores productivos artesanales. No obstante, eran también una suerte de parque temáticos que podían visitar los turistas para divertirse, contemplar y comprar los productos artesanales. Se crearon, entonces, seis centros de desarrollo económico que se presentan a continuación.



FIGURA 3. Centros de desarrollo empresarial de Nobsa
Fuente: Plan de Desarrollo Municipal "Nobsa en Camino del Desarrollo y el Bienestar 2020-2023".

- Centro agro-artesanal y cultural (centro de Nobsa), en donde se promocionan las artesanías en lanas, los productos agrícolas y se promueven las artes y la música.
- El centro de desarrollo basado en la madera (vereda Puntalarga) corresponde a los productos artesanales que involucran muebles rústicos, en donde se ha logrado crecimiento económico al incursionar en mercados nacionales y extranjeros.
- Centro de desarrollo de arte y fabricación de forja de campanas, actividad ancestral autóctona que diseña y fabrica campanas personalizadas (vereda Ucuenga).
- Centro de desarrollo de caleras, el cual pretende dar reconocimiento a la explotación de piedra caliza, actividad centenaria en el municipio.
- Centro de desarrollo de la breva (vereda Chameza). Se promueve la transformación del producto de la breva y la feijoa (sabajón) y se acondicionan los espacios para el desarrollo de la actividad económica.
- Centro de desarrollo empresarial desde clústeres de bienes y servicios del sector siderúrgico y cementero (Nazareth)

Con todos estos centros de desarrollo empresarial respaldados con sus respectivas obras de infraestructura y equipamientos urbanos, el municipio se transformó en una especie de gran vitrina comercial y turística gracias a los productos artesanales. El exalcalde del municipio de Nobsa, Alfredo Niño, entrevistado para la investigación, comentó al respecto de esta estrategia de sectorizar el municipio por medio de proyectos de infraestructura para promover el turismo y la artesanía:

> Entonces, creamos una estrategia alrededor de esto. Primero, unos iconos de mercado donde vender, entonces para vender, creamos cinco centros de desarrollo. Entonces, tenemos el Parque de la Cal, el Parque de la Ruana, Parque de la Campana, Parque de la Breva y Parque del Acero, todos distribuidos en cinco sectores estratégicos del municipio. Creamos dentro de eso un corredor turístico y comercial del municipio. (A. Niño, comunicación personal, noviembre de 2023)

Conscientes también de la gran oportunidad que implicaba el turismo para generar oportunidades económicas, la administración municipal y el sector microempresarial se dieron a la tarea de promoverlo. Fue así como impulsaron eventos culturales turísticos que jalonan subsectores como el viñedo de Puntalarga, con el Festival de la Vid y el Vino, que se celebra anualmente. También organizaron el Día Mundial de la Ruana con su tradicional el desfile de ruanas, como estrategia para promocionar el turismo en el marco de sus tejidos de lana. Este evento ganó el Guinness Record al ser vestida la iglesia parroquial con la ruana más grande (3600 metros). Por este evento, Nobsa es llamada la capital mundial de la ruana.

También el municipio impulsó otras actividades como la celebración de las fiestas patronales especialmente, las fiestas en honor a la Virgen y a San Roque, la Semana Santa y, así mismo, el Festival Vallenato y la conmemoración del Día del campesino. También promocionó el evento decembrino para conocer y disfrutar el Pesebre móvil navideño, el Museo siderúrgico y las iglesias de estilo

barroco. Aprovechando la geografía rural del municipio, también impulsó el ecoturismo y el senderismo (paisajes de montaña) para enriquecer la oferta turística.

La afluencia de turistas y visitantes al municipio ha traído como consecuencia la activación de diferentes áreas económicas asociadas al sector turístico. Una de ellas fue la hotelería, con un incremento de la infraestructura hotelera, pues pasaron de dos hoteles existentes hace una década, a unos sesenta en la actualidad. Igual situación sucedió con la gastronomía, pues de doce restaurantes existentes se incrementaron a unos cincuenta. Cuando la afluencia es masiva y no hay la capacidad para albergar la cantidad de personas, se ha establecido relaciones de gana-gana con otros municipios circunvecinos. Con ellos se desarrollaron alianzas y convenios interadministrativos para apoyarse mutuamente, conformando una especie de área metropolitana (comunicación personal con funcionarios de la Secretaría de Cultura, 2022).

Por otro lado, la administración municipal, en cabeza del alcalde, implementó el programa "innovación, la tecnología y el acceso a la información". Para evitar el cierre de empresas y el despido masivo de trabajadores la administración municipal ofreció capacitación en redes, programas y plataformas tecnológicas, a la par que se amplió en la cobertura de internet. Lo anterior, para que dichas empresas pudieran comercializar sus productos y capacitarse en *marketing* digital.

Creó alianzas estratégicas con la empresa multinacional Fundación Social Holcim, que capacitó a los empresarios sobre tendencias en mercados y buenas prácticas, así como en nuevos diseños, combinación de colores y formas para los tejidos inspirados en frutos y flores de la región. El SENA, por su parte, brindó capacitación sobre servicio al cliente, *marketing* digital, creación de páginas web, diseño fotográfico enfocado en la publicidad de los productos bienes o servicios y su diversificación.

Es importante resaltar el desarrollo económico local que ha tenido el municipio de Nobsa en los últimos años gracias a ese fomento de la actividad artesanal y turística. Estos sectores se han construido de manera colectiva a través de la movilización

de recursos en torno a estrategias integradoras de tipo económico, social, político y cultural. También se articularon diferentes niveles de gobierno: local, departamental, regional, nacional e internacional, en torno al desarrollo productivo incluyente.

Lecciones, conclusiones y recomendaciones

La primera lección de la experiencia de Nobsa es que, si bien el modelo convencional del desarrollo económico suele apostar a la gran empresa como fuente productora de riqueza y de empleo, este caso muestra que cuando dicho modelo es insuficiente o se agota, se puede acudir a las micro y pequeñas empresas. Estas se constituyen también en fuentes importantes de creación de oportunidades, ingresos y empleos que deben ser apoyadas para despegar. Más interesante es que la experiencia de Nobsa pone de manifiesto que es posible alcanzar el desarrollo económico si se recuperan y valoran saberes y prácticas productivas tradicionales propias del territorio.

Una tercera lección que se desprende de la experiencia de Nobsa es que se puede apostar a la integración productiva del territorio para que ganen sus habitantes. En la medida en que se aprovechan e integran los productos y los saberes de agentes localizados en distintos lugares del territorio se generan y amplían oportunidades para todos. Se abre la oportunidad para que mejoren sus cadenas de insumos, sus procesos de calidad, se diversifiquen sus productos, se innoven sus diseños y se adicione mayor valor agregado. Incluso, muestra que al aprovechar e integrar sectores productivos diversos —como el de la industria artesanal y la del turismo— se logran sinergias que benefician a uno y otro y al conjunto de la población.

Una segunda lección que se desprende de la experiencia de Nobsa es que se puede apostar a la integración productiva del territorio para que, con ello, ganen sus habitantes. En la medida en que se aprovechan e integran los productos y los saberes de agentes localizados en distintos lugares del territorio, se están creando y ampliando oportunidades para todos. Se abre la oportunidad para que mejoren sus cadenas de insumos, sus procesos

de calidad, se diversifiquen productos, se propongan diseños innovadores y se obtenga mayor valor.

Una cuarta lección que deja consigo la experiencia de Nobsa es que pueden desarrollarse estrategias de gestión integradoras y articuladoras que beneficien al mismo tiempo sectores económicos distintos. La iniciativa de construir infraestructuras urbanas para dar vida a los centros de desarrollo empresarial es una buena muestra de ello, pues si bien apoyaba a la industria artesanal, se hacía también para impulsar el turismo. Algo similar se puede decir con los eventos culturales, varios de los cuales tenían como trasfondo promocionar alguna actividad artesanal mientras impulsaban el turismo en el municipio.

El apostar a nuevos sectores económicos, como es el caso del turismo y las artesanías en Nobsa, ha sido beneficioso para el municipio. Permite el crecimiento del ingreso de recursos económicos en el territorio por la gran afluencia de visitantes y turistas durante todo el año. Hecho que ha mantenido una economía dinámica que genera impactos positivos para sus habitantes.

La inclusión de los sectores industrial y minero ha permitido establecer lazos colaborativos entre los actores públicos y privados, lo que se ha evidenciado en el pago de deudas atrasadas por parte de las empresas al municipio. Contribuye en la garantía del empleo de los trabajadores que se encuentran vinculados a las empresas, junto con el fomento y el fortalecimiento desde la capacitación por parte de las grandes empresas dirigidas a los empresarios de las micro y pequeñas empresas del municipio. Posibilita convivir y contribuir en la construcción del DEL y el beneficio social y comunitario.

La gestión realizada permite la consecución de recursos desde fuentes nacionales como el Ministerio de Cultura, que aportó recursos para el pago de gestores culturales, y el SENA, entidad que imparte capacitación a la población y administra los recursos del Fondo Emprender. A su vez, permite el fomento y el fortalecimiento de las micro y pequeñas empresas convocadas y seleccionadas, previo el cumplimiento de requisitos, al otorgarles créditos que pueden ser condonables, si cumplen con los resultados esperados.

Referencias

Acuerdo 005 de 2020. [Concejo Municipal de Nobsa]. Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Territorial 2020 – 2023 del municipio de Nobsa "Nobsa en Camino del Desarrollo y el Bienestar". 30 de mayo, 2020. https://nobsaboyaca.micolombiadigital.gov.co/sites/nobsaboyaca/content/files/000173/8602_nobsa-en-camino-del-desarrollo-y-el-bienestar-20202023.pdf

Alcaldía de Nobsa. (2020). *Plan de Desarrollo Nobsa en Camino del Desarrollo y el Bienestar 2020-2023*.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2018). Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018

Gobernación de Boyacá. (2020). Informe de medición de desempeño municipal departamento de Boyacá. https://planeacion.boyaca.gov.co/wp-content/uploads/2021/12/Informe-MDM-2020-123-MPIOS-Depto-Boyaca.pdf

Holcim (2025, abril 18). Apoyar el emprendimiento: el compromiso de Holcim con el desarrollo del país. https://www.holcim.com.co/prensa/apoyar-el-emprendimiento-el-compromiso-de-holcim-con-el-desarrollo-del-pais

Ley 617 de 2000. Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional. 6 de octubre, 2000. DO núm. 44.188 (*Col.*).

Porter, M. (1990). *La ventaja competitiva de las naciones*. Editorial CECSA.

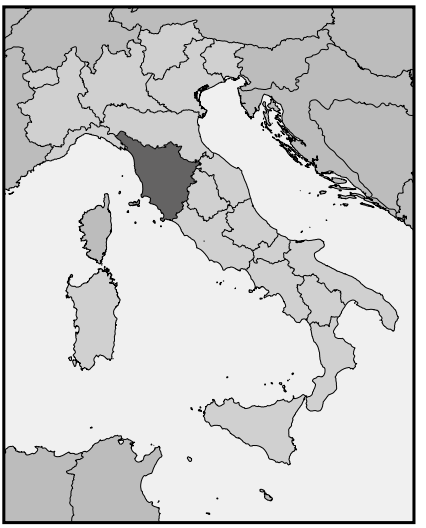
Entrevistas

Forero, F. (s. f.). Entrevista personal. Microempresario del sector de tejidos y representante de Oveja Negra, Nobsa, Boyacá.

Niño Sierra, A. (s. f.). Entrevista personal. Exalcalde del municipio de Nobsa, Boyacá.

La Toscana, Italia: integración productiva del territorio

Jesús María Molina Giraldo



La Toscana, Italia

Introducción

La región de La Toscana en Italia es un caso interesante de desarrollo económico local y regional porque muestra cómo puede soportarse en la pequeña empresa y en la producción de carácter tradicional. Pone de manifiesto cómo se puede activar

y mantener con vida la economía de una región, mediante la innovación en tradiciones productivas en empresas artesanales.

Resulta interesante reconstruir la experiencia de dicha región porque resalta la importancia de integrar procesos y actores productivos de un territorio mediante figuras como distritos industriales o clústeres empresariales. Se constituye tal estrategia de integración territorial como un camino para que los productores y los productos de una región ganen en competitividad.

La experiencia de La Toscana da testimonio de cómo diferentes actores y sectores pueden converger en el propósito común de dar lugar a un proyecto y con ello fortalecer económica y socialmente a una región. Da cuenta de cómo creando instrumentos e instituciones de gestión puede proyectarse un desarrollo económico territorial a corto, a mediano y a largo plazo.

La experiencia de la región de La Toscana, en Italia, demuestra que el desarrollo económico local y regional puede impulsarse mediante el apoyo del sector público a las pequeñas y medianas empresas, a través de la movilización de recursos y la asistencia técnica que les permita incorporar nuevas tecnologías y ampliar su capacidad productiva. De igual forma, cuando apoya los esfuerzos dirigidos a lograr licencias o patentes, e incluso, a que las empresas puedan contar con consultorías, universidades o centros de investigación que las apoyen en la mejora de sus procesos y entornos productivos.

Contexto general

La población de la región de La Toscana en Italia es de 3,6 millones de habitantes y aporta el 7 % del PIB de Italia. Se caracteriza por su gran dinamismo económico y por su especialidad en empresas de artesanías centradas en textiles, cuero, madera y joyería que exportan bienes. Allí hay una fuerte presencia de pequeñas firmas, en comparación con otras regiones de Italia. Es uno de los más importantes sistemas de producción locales y distritos industriales de Italia. Sus resultados son positivos, lo que ha llevado a que en la región la tasa de desempleo sea menor que en el resto de Italia (Burroni, 2008).

En la región de La Toscana hace presencia un capitalismo regionalizado donde coexisten elementos tradicionales con otros de innovación. A pesar de esto último, tienen gran importancia las pequeñas empresas y sus asociaciones artesanales. Sus productos se han posicionado cada vez más en un mercado internacional, sobre todo, por la alta especialidad empleada y el diseño personalizado de sus productos. Ha tenido gran relevancia también la tradición de calidad que han logrado.

Una característica importante de la región de La Toscana es que las empresas de artesanías tienden a concentrarse en distritos industriales, combinando organización productiva y mecanismos de regulación (Burroni, 2008). Los distritos son zonas donde hacen presencia productores, proveedores de insumos y suministros, de logística y de servicios en un área económica afín. Su proximidad les ha permitido a las empresas estructurar cadenas de insumos que bajan sus costos de producción. Igualmente, esto les ha posibilitado compartir y apropiar conocimientos, información y tecnologías lo que redunda en la mejora de sus procesos, diseños y calidad de sus productos.

Ese tejido empresarial organizado en distrito fue clave para enfrentar lo que se vaticinaba iba a ser un desastre económico en la región. Si la gran fábrica propia del modelo fordista en la década de los setenta se derrumbó con algunas excepciones, las pequeñas empresas artesanales lograron sobrevivir (Otatti, 1998). Supieron, por una parte, aprovechar sus ventajas competitivas referidas a la tradición en que se basaban su producción y sus productos y, por otra parte, optaron por organizarse y reforzar las cadenas productivas que dieron lugar a los distritos industriales. En este marco, desarrollaron una serie de estrategias llamativas.

La primera estrategia fue la diversificación y la innovación en los productos ampliando su gama, apostando a no solo cambiar sus productos, sino también a conquistar nuevos mercados. Una segunda estrategia fue la de elevar la calidad de sus productos y mejorar los diseños, al igual que conquistar segmentos de consumo más altos y de demanda más personalizada. Una tercera estrategia fue mejorar su cadena de producción comprando insumos

en el exterior o importando productos para terminarlos en sus acabados y venderlos internamente. O incluso remarcarlos y venderlos en el propio país o en el exterior (Otatti, 1998).

Económicamente también acompaña a La Toscana un importante sector turístico, el cual se orienta a la visita de reliquias históricas que existen en la región, pero igualmente se ha organizado en torno a los paisajes, los balnearios, la comida, los vinos y los productos típicos. Allí se ha dado lugar un turismo histórico, gastronómico, enogastronómico, agroturismo, de playa y de camping, entre otros (Bonomi, 2022). De hecho, el turismo ha llegado a ser tan significativo que se ha organizado en 28 "ámbitos turísticos de destino", compuestos por un sistema turístico que incluye ciudades, campo, costa y montañas (Bonomi, 2022). De ese modo, en esta región se ha innovado y se ha constituido toda una industria de servicios turísticos que integra hoteles, empresas de viajes y turismo, agencias promotoras, hoteles, aldeas de turismo, parques de vacaciones y guías turísticos.

La gestión de la activación económica

Una estrategia principal de activación económica desde el sector público y privado se centró en volver a La Toscana un territorio productivo y competitivo. Para ello, desplegaron esfuerzos por reestructurar y reorganizar las firmas manufactureras y los distritos industriales (Burroni, 2008). Tal integración económica en la región se hizo a través de la promoción de clúster y estructuración de redes de firmas que hacen presencia en la región. Para lograrlo, se crearon incentivos para las empresas que trabajaran en red y promovieran el trabajo cooperativo entre los grupos. Así mismo, se apoyó la eficiencia en la relación entre firmas y la reorganización de sus procesos productivos interdependientes.

Los esfuerzos del sector público en asocio con el privado también se dirigieron a apalancar las firmas y productos de la región a través de *marketing* territorial en mercados externos. Fue notable el esfuerzo para promover las pequeñas firmas y microempresas artesanales mediante ferias, exposiciones y agencias

realizadas en distintos lugares de Europa y del mundo. En el marco de dichos eventos, se acudió a la financiación del pago de desplazamiento de productores locales que hicieran tal promoción, o a través de planes de comercialización de productos en el extranjero. También con ocasión de las ferias, se promovió una marca región para sus productos. Todo lo anterior se complementó con giras para lograr la atracción de inversión extranjera que apalancara los sistemas de producción local.

En La Toscana se evidenció una amplia voluntad de las instituciones públicas de contribuir a un desarrollo económico territorial sostenible. Los gobiernos locales de la región pusieron especial atención en reforzar los distritos industriales a través de prestar servicios empresariales y de gestionar fondos para posibilitar la transferencia de tecnologías, adquirir maquinarias, ampliar terrenos, lograr licencias o patentes (Burroni, 2008). También lo realizaron a través de la gestión para adquirir conocimiento específico a través del pago de consultorías o financiar el salario de investigadores o técnicos. Apalancaron también su economía regional a través del apoyo de la investigación e innovación de centros y laboratorios. Igualmente, acompañaron con fondos la creación redes de conocimiento mediante el reforzamiento del vínculo entre universidades, firmas e instituciones públicas.

Para alcanzar tales propósitos desde el sector público se creó un Consejo Regional que tuvo una dimensión legislativa y ejecutiva. Esta tuvo, a su vez, dimensiones sectoriales para cultura, turismo y comercio, territorio e infraestructura, actividades productivas, entrenamiento y mercado laboral, investigación y universidad. El sector privado, por su parte, desarrolló una cámara de comercio regional que tuvo por función coordinar la función de otras 10 cámaras de comercio provincial. Al sector privado y público, se sumaron los sindicatos y las asociaciones de empresarios junto con organizaciones de la sociedad civil que hicieron sus contribuciones a la planeación y al seguimiento de las agendas regionales de desarrollo económico (Burroni, 2008).

En La Toscana se erigieron unas dinámicas que muestran un fuerte trabajo colaborativo entre gobierno, uniones sindicales,

asociaciones empresariales y sociedad civil para construir una apuesta de desarrollo de la región (Burroni, 2008). Con ello se buscó integrar a los actores del territorio en la definición de prioridades y objetivos en el desarrollo. En su relación mutua identificaron sus principales desafíos y las agendas regionales, al igual que las principales fortalezas y debilidades de la región. Entre los cuatro sectores —público, privado, sindical y civil— se encargaron de revisar la inclusión y la cohesión de su modelo de desarrollo, al igual que establecer cómo la cultura aportaba a dicho modelo. Apostaron también a garantizar una amplia concertación entre asociaciones de empleadores y uniones sindicales, buscando que hubiera un equilibrio entre competitividad de empresas y cohesión social de la región.

Un aspecto muy importante de La Toscana fue la atención prestada al territorio bajo lógicas de gobernanza. Para ello, hubo una relación muy estrecha entre los sectores público, privado, sindical y la sociedad civil. En un trabajo colaborativo dieron lugar a un Plan Territorial Regional, el cual se orientó a promover la productividad y la competitividad, pero también, a lograr un modelo ambiental y socialmente sostenible (Burroni, 2008). Cuatro grandes estrategias se articularon en el plan: 1) la competitividad para un sistema y territorio integrado; 2) la calidad de vida, cultura, trabajo, cohesión y ciudadanía; 3) desarrollo ambientalmente sustentable; 4) la gobernanza, participación, seguridad.

Esos cuatro ejes se desdoblaron en una serie de 12 prioridades, acorde a Burroni (2008), todas ellas bastante dicientes acerca del proyecto de construcción de región económica, así como de las estrategias de gestión que utilizarían. Tales prioridades evidencian la importancia que tienen para los sectores público, privado, sindical y la sociedad civil de La Toscana la integración productiva del territorio y la proyección de la economía regional a un ámbito internacional. Igualmente, revelan su búsqueda de flexibilizar las regulaciones laborales para garantizar el trabajo a los habitantes apostando, en particular, a generar condiciones especiales para incluir en el mercado laboral a jóvenes y mujeres.

También dichas prioridades muestran la importancia que le dan a incorporar elementos de ciencia, tecnología e innovación para conseguir el desarrollo económico regional. Así mismo, ponen de presente la necesidad que para dichos actores tiene el construir mecanismos de gobernanza que permitan garantizar la consecución de recursos y la activación económica de la región, a la par que el bienestar general de la población. Si bien los actores buscan materializar todas las prioridades mencionadas, también buscan hacerlo en el marco de un objetivo importante, como lo es la conservación del medioambiente. En toda esta apuesta, un papel importante lo cumple la mejora de la administración pública en términos de su eficiencia en costos y tiempos.

A continuación, se presentan las 12 prioridades que se definieron y cuál era su pretensión:

1. Distrito regional integrado: donde los distritos industriales y los clústeres desempeñen un papel central. Busca con ellos la creación de sinergia entre empresas, áreas y especializaciones con sistemas de negocios y centros de producción que las articulen.
2. Desafíos del territorio: es el esfuerzo por interconectar territorios y sistemas de transporte de las distintas ciudades. De igual modo, permite la articulación de las redes de transporte nacionales y de la Comunidad Europea, lo que ofrece incentivos al transporte férreo, los puertos y aeropuertos.
3. Internacionalización: seguir apoyando las agencias públicas-privadas que programan, asisten y fomentan las empresas a través de promociones económicas, *marketing* territorial e internacionalización.
4. Economía y mercado laboral: se busca poder encontrar regulaciones que logren conciliar la flexibilidad requerida para una economía competitiva con adecuados niveles de trabajo y con calidad, estable y bien remunerado.
5. Inclusión de jóvenes y mujeres: dentro de los aspectos que justifican esta prioridad, está el evitar que haya fuga de cerebros dada la falta de oportunidades laborales para los primeros,

al igual que eliminar las barreras de acceso y menores pagos que enfrentan las segundas.

6. Liberalizar servicios: no entendiéndose como privatización, busca que toda la industria de servicios, entre los cuales se encuentra el turismo, dado su peso en la economía regional y su papel transversal a todo el sistema productivo, sea más eficiente y de calidad.
7. Innovación: apunta a crear un espacio para la innovación y la investigación donde actores públicos y privados puedan desarrollar conocimiento en torno a la producción, el medioambiente, la salud y otros aspectos sociales.
8. Gobernanza y cohesión social: direcciona a un modelo de bienestar público integrado y universal que garantice asistencia a la gente con todo tipo de vulnerabilidades y discapacidades.
9. Desafío de recursos: relacionado con que los recursos requeridos deben ser apalancados a través de diferentes fuentes.
10. Medioambiente: apuestan con ello a que los recursos ambientales sean conservados, mejorados y prudentemente manejados. Apunta a que los recursos hídricos sean asegurados y los residuos sólidos sean adecuadamente reciclados.
11. Desafío cultural: está relacionado con el hecho que la cultura debe ser una precondición para cualificar el desarrollo y fundar valores en una sociedad que fomente tanto un diálogo voluntario y tolerante sino también que les brinde mayores capacidades de pensar.
12. Simplificación y eficiencia en el gobierno: refiere a la mejora de la administración pública a través de procedimientos simplificados y transparencia. Los tiempos de respuesta son los más cortos y los costos los más bajos, lo que genera la percepción de que la administración pública funciona mejor que en otros lugares.

El Consejo Regional que se creó actuaba a través de una agencia de desarrollo que divide su trabajo y responsabilidades en departamentos de: actividades productivas cultura; turismo y comercio; territorio e infraestructura; entrenamiento y mercado laboral;

investigación y universidad. Desde dicho consejo y agencia, se propicia una coordinación vertical entre los niveles regional y local y otra horizontal, entre las distintas políticas por implementar. Se identifican las responsabilidades políticas y técnicas que corresponden a cada actor y sector, al igual que se establecen los contenidos e indicadores de cada política, plan y programa. Se da lugar también a un monitoreo constante a las políticas y a los planes verificando si los efectos o resultados esperados se están cumpliendo o no.

Lecciones y conclusiones

La experiencia de la región de La Toscana en Italia deja varias lecciones en torno a la gestión del DEL. La primera lección es el hecho de que el desarrollo económico de una región se puede soportar en la acción y las capacidades de la pequeña empresa antes que en la gran empresa. Lección que se complementa con otra, y es que no siempre se debe buscar la solución de la activación económica en las iniciativas de alto desarrollo técnico y tecnológico, sino que se puede acudir a las tradiciones productivas artesanales propias del territorio. En el caso de La Toscana, eso aconteció a través del desarrollo productivo en textiles, cuero, madera y joyería, cuyas empresas pequeñas, mediante estrategias de diversificación y personalización de productos, unidos a mejorar su cadena de insumos, lograron ganar un puesto y posicionarse en el mercado nacional, regional e internacional.

Una lección adicional derivada de la experiencia de la región de La Toscana está en la importancia de lograr que diferentes actores y sectores logren converger en una visión productiva y social del territorio y adelantar acciones en común para materializarla. Sector público, sector empresarial privado, sindicatos y sociedad civil lograron esa convergencia en dicha región. Igualmente importante es la construcción de instrumentos de gestión tales como planes territoriales regionales que les permitieran fijar agendas, prioridades y acciones para lograrlo. Así mismo, estuvo la edificación de instituciones u organizaciones para materializar los propósitos regionales económicos y sociales tales como el consejo y la agencia de desarrollo.

Otra lección de esta experiencia es la importancia que cobra generar y fortalecer la integración territorial de procesos y actores productivos. Allí se logró, a través de distritos industriales, el intercambio de conocimientos, información y tecnología que condujo a mejoras en las cadenas de insumos, diseños, diversidad y calidad de los productos. Un papel central lo cumplió el sector público al financiar y acompañar todo este proceso. Conecta esto con una última lección, relacionada con los múltiples frentes y acciones por medio de las cuales el Estado puede apalancar el desarrollo productivo en los territorios. Entre ellos están prestar servicios empresariales y apalancamiento de fondos para posibilitar la adquisición de tecnología, maquinarias o terrenos, o lograr licencias o patentes. También cabe mencionar el pago de consultorías, investigadores o técnicos que acompañen las mejoras productivas a nivel colectivo e individual. Así mismo, se encuentra su importante papel en el reforzamiento del vínculo entre universidades, empresas e instituciones públicas.

En síntesis, el caso de La Toscana se constituyó en una respuesta creativa e innovadora para transformar una economía regional que venía en deterioro, crisis o estancamiento. Muestra procesos de gestión económicos novedosos para apalancar las oportunidades de su territorio. A través de la reestructuración y la integración de sus cadenas productivas, así como de la innovación y la diversificación de sus productos, apostándole principalmente a sus pequeñas empresas, lograron sacar adelante sus procesos productivos y económicos. Gracias a la acción pública, privada, sindical y civil articulada, fueron capaces de concertar derroteros de desarrollo que contemplaran la inclusión y la cohesión de la población, pero también que posibilitaran la sostenibilidad ambiental del territorio. Apostaron también al desarrollo y la articulación de ciencia, tecnología e investigación con producciones y saberes con gran tradición en el territorio tales como el cuero, la madera, la joyería y los textiles, lo que dio lugar a nuevas oportunidades económicas para los pobladores y mayor valor agregado en sus productos. Así mismo, viendo oportunidades turísticas en su territorio, apostaron a desarrollar redes turísticas.

Referencias

Bonomi, E. (2022). *Modelos territoriales de turismo cultural Experiencia de la región Toscana, Italia*. EUROsociAL+. https://eurosocial.eu/biblioteca/doc/modelos-territoriales-de-turismo-cultural/

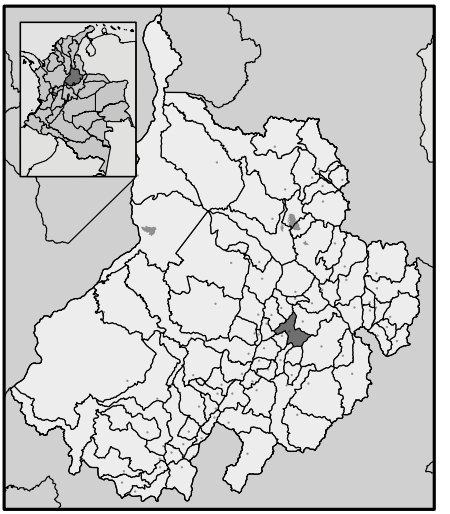
Burroni, L. (2010). Tuscany, Italy. En J. Potter y M. Marchese, *A Review of Local Economic and Employment Development Policy Approaches in* OECD *Countries Part* III*: Case Studies of Regional Economic Development Approaches* (pp. 117-156). https://doi.org/10.1787/5km7rq22x8kl-en

Otatti, G. D. (1998). La notable elasticidad de los distritos industriales de La Toscana. En C. Alba, I. Bizberg y H. Rivière d'Arc (Eds.), *Las regiones ante la globalización* (pp. 151-188). Centro de estudios mexicanos y centroamericanos. https://doi.org/10.4000/books.cemca.3715

III.
Sector turístico

San Gil, Santander: transformaciones socioeconómicas territoriales desde el turismo

Eimer Alexis Barajas Román



San Gil, Santander

Introducción

La experiencia de San Gil es un caso interesante de gestión del desarrollo económico local (DEL), la cual muestra que el sector turístico puede ser una alternativa de desarrollo económico para los territorios. Da cuenta de, cómo atendiendo las potencialidades

geográficas y las riquezas naturales, se pueden generar alternativas económicas que beneficien al conjunto de la población (Alburquerque, 1999; Boisier, 2004).

Esta experiencia es prueba de cómo una gestión prolongada en el tiempo por parte de los sectores público y privado hizo posible la transformación y el posicionamiento de un territorio. Revela que, para innovar territorialmente, es pertinente acudir a la experticia de otros países para aprender de ellos el desarrollo de actividades económicas novedosas, para el caso, turísticas.

El caso de estudio muestra que una constante innovación —respecto a ampliación y diversificación de actividades turísticas de distinta naturaleza—, le ha permitido al municipio renovar su atractivo turístico y ampliar la llegada de turistas al municipio. Destaca que la alianza y la articulación entre territorios locales posibilita ampliar los atractivos turísticos y la llegada de visitantes. San Gil también pone de manifiesto la importancia de colaborar entre los sectores público y privado, así como de coordinar entre los distintos niveles de gobierno para impulsar iniciativas conjuntas y movilizar inversiones que contribuyan al desarrollo económico local y regional.

El presente caso pretende ilustrar los cambios y las transformaciones socioeconómicas del municipio de San Gil en el departamento de Santander, en especial, los avances del sector turístico. En ese sentido, el estudio muestra un ejercicio exitoso del municipio en el turismo. Los cambios que se presentan señalan algunos aspectos que han jalonado las transformaciones socioeconómicas del territorio desde: a) la gestión económica de los entes territoriales y b) las organizaciones e instituciones público-privadas, en torno a las actividades del sector turístico en un contexto de las potencialidades territoriales de la provincia de Guanentá.

El crecimiento económico del municipio en los últimos 10 años ha sido relevante al multiplicarse por tres. Ha sido tan significativo el avance del municipio de San Gil que se ubicó entre las ciudades intermedias de mejor comportamiento durante el periodo 2010-2020, comparativamente con los departamentos

de Santander, Boyacá y Norte de Santander. De acuerdo con los indicadores de competitividad, ha mejorado sus capacidades institucionales, infraestructura, educación, mercado financiero, dinámica empresarial, al punto que la tasa de crecimiento de su economía fue, en promedio, del 8 % interanual entre 2011 y 2021 (DANE, 2025a).

No obstante, como todos los municipios de Colombia, tiene problemas estructurales por resolver, particularmente, en el tema de turismo. La entidad territorial tiene debilidades en materia de índices de sostenibilidad ambiental (Cámara de Comercio de Bucaramanga *et al.*, 2020). En especial, la preocupación por la conservación de su arteria vital, el río Fonce, que sufre por contaminación (Pérez Bermúdez y Gómez Garcés, 2021).

Contexto general

El municipio de San Gil conocido como la Perla del Fonce, tiene una extensión aproximada de 150 km^2, equivalente a 15 000 hectáreas (Alcaldía Municipal de San Gil, 2020a). El municipio fue fundado hacia finales del siglo XVII, según narran Ramírez y Cote citados en el Plan de Desarrollo 2020-2023. Según la Ley 617 de 2000, es un municipio de quinta categoría. Cuenta con 37 veredas y en el área urbana existen 67 barrios. Está ubicado al oriente colombiano en el departamento de Santander, a 96 km de la capital, Bucaramanga. Se le conoce como la capital turística del departamento. Posee un clima ligeramente cálido que oscila entre los 24 °C y 32 °C (Alcaldía Municipal de San Gil, 2020b). La siguiente figura permite apreciar el territorio santandereano y sus provincias.

San Gil muestra un alto crecimiento poblacional que equivale a un 74 % en el periodo interanual 1993-2023, con una disposición creciente de concentración en el área urbana, que pasó del 80 % al 88 % en el periodo en mención. Se aprecia una tendencia superior a la media nacional, que puede ser explicada por el auge del turismo, entre otros factores. Situación que atrae personas desde lo rural, el resto del departamento y del interior del país en busca de oportunidades empresariales y de empleo.



Provincia	Capital
Yariguíes	Barrancabermeja
Soto Norte	Matanza
Metropolitana	Bucaramanga
García Rovira	Málaga
Guanentá	San Gil
Comunera	Socorro
Vélez	Vélez

FIGURA 1. Capitales de las Provincias de Santander
Fuente: elaboración propia a partir de recursos de Wikimedia Commons (2019).

De acuerdo con las proyecciones del Censo Demográfico, para el año 2024, este ente territorial contaba con una población de 67983 habitantes. Así mismo, el 47,7 % son hombres y el 52,3 % son mujeres (DANE, 2025b). De acuerdo con el Sistema Estadística Territorial del Departamento Nacional de Planeación (DNP) para el año 2026, la densidad poblacional es media, con 484 habitantes por km^2 (DNP, 2026).

La vida del municipio ronda alrededor de la cuenca del río Fonce que, con sus quebradas de aguas frías y caudalosas, provee no solo el agua a sus habitantes, sino que también recrea la brisa fresca que golpea los frondosos árboles del Parque Natural El Gallineral. Con ello suaviza el clima cálido que recibe a todos los turistas que llegan desde diferentes puntos cardinales de Colombia y del mundo.

El aire fresco da la bienvenida al disfrute de las diversas actividades que ofrece el municipio. La actividad turística se ha convertido en el motor de la economía, no solo local sino regional, al tiempo que ha ido transformando la realidad y la cotidianidad urbanas

con grandes complejos hoteleros y una variada oferta de productos y servicios que jalonan todo el sector comercial.

Desde el año 2013, el municipio de San Gil hace parte de las "ciudades emblemáticas" en Colombia. Reconocimiento logrado por ser una ciudad intermedia con relevante crecimiento y desarrollo en este siglo XXI (*Vanguardia*, 2013). El buen comportamiento fiscal y crecimiento del municipio encontró apalancamiento para obras de infraestructura en mayor beneficio de sus comunidades. La tabla 1 muestra el comportamiento sectorial de la economía local.

TABLA 1. Sectores económicos en el municipio de San Gil, Santander (2024)

Valor agregado 2024 (cifras en miles de millones de $)	Primario	Secundario	Terciario
1.474	14,51 %	7,46 %	78,01 %

Fuente: elaboración propia a partir de DANE (2025c).

Como se aprecia en la tabla 1, la economía del municipio se soporta en el sector servicios (78,01 % de los casi 1,5 billones de valor agregado que se generan en el municipio), donde sobresalen las actividades turísticas y sus eslabones productivos. Al respecto, se destacan 800 organizaciones que hacen parte de la cadena de valor del sector turístico formalmente constituidas. Entre ellas se encuentran 69 hoteles, 48 restaurantes y 80 empresas relacionadas con actividades de promoción y ventas de servicios turísticos (*Vanguardia*, 2020). En San Gil, el crecimiento del turismo ha dinamizado otras actividades económicas en la provincia de Guanentá. Esto ha permitido la generación de empleo, las ventas de ferreterías e industrias de muebles, maderas, metálicas y de mobiliario entre otras. Según registro de Camacol Santander y la Cámara de Comercio de Bucaramanga (2022), en la provincia de Guanentá existen 53 empresas con emprendimientos relacionados con los servicios complementarios del sector; mientras hay 308 compañías consolidadas, sobresalen 262 empresas en actividades de ejecución de obras con más de 1500 empleos generados.

Respecto a la actividad agrícola, datos del Observatorio de Información Rural y Agropecuaria (AgroNET) del Ministerio de Agricultura (s. f.), se puede apreciar la producción en la tabla 2.

El municipio cuenta con un acceso al servicio de salud importante. De acuerdo con Provincias de Santander Cómo Vamos (2022) el 55,8 % de la población está bajo el régimen contributivo, el 41,8 % en régimen subsidiado y el 2,4 % en regímenes especiales. La cobertura en el régimen subsidiado llega al 99 %. Frente a esta situación, es interesante anotar que la mayoría de los habitantes del municipio aportan al régimen. Desde el sector salud, se destaca el proyecto en ejecución de la construcción del hospital regional, que se lleva a cabo en el municipio y que atenderá a los municipios de la provincia de Guanentá. Su infraestructura es de segundo nivel de complejidad, con una inversión proyectada de 50 000 millones y fuentes de financiación del Gobierno nacional y de la gobernación. Se espera que entre en funcionamiento en el año 2026 (Alcaldía Municipal de San Gil, 2026). Otros indicadores del sector se aprecian en la tabla 3.

TABLA 2. Producción agrícola municipal 2007-2021

Cultivo	Producción toneladas (2007)	Hectáreas sembradas (2007)	Producción toneladas (2021)	Hectáreas sembradas (2021)	Variación % tonelada
Tradicionales					
Café	1270	1842	2726	2646	53 %
Yuca	3780	270	2158	100	-43 %
Fríjol	928	928	560	420	-40 %
Caña panelera	1222	210	30 000	300	3000 %
Maíz	440	780	418	245	-5%
Nuevos					
Limón	490	45	1176	87	140%
Mandarina	7420	394	10 500	425	41,5%
Naranjas	1700	108	1280	75	-24%
Plátano	1125	85	868	126	-22,8%
Aguacate	30	5	555	39	1750 %

Fuente: elaboración propia con base en Ministerio de Agricultura (s. f.).

TABLA 3. Datos del sector salud en el municipio de San Gil, Santander (2024)

Indicadores	Municipio	Departamento
Tasa (%) de mortalidad (Por cada 1000 habitantes)	5,68	5,34
Tasa (%) de Razón mortalidad materna (por 100.000 nacidos vivos)	0	32,
Tasa (%) de mortalidad infantil en menores 1 año (Por cada 1000 nacidos vivos)	3,42	6,59

Fuente: elaboración propia con base en DNP (2026).

Por otra parte, según datos de la ficha territorial TerriData del DNP disponibles para el año 2024, la tasa de mortalidad está un poco por encima de la media departamental. No hay mortalidad materna, pero destaca la baja tasa de mortalidad infantil en menores de un año muy inferior al nivel departamental (DNP, 2026). El derecho a la vida tiene que ser garantizado y con mayor prioridad en los infantes, por ello, se requiere un mayor esfuerzo para eliminar la mortalidad infantil.

Según registros del DANE (2026), la tasa de pobreza multidimensional del país para el año 2025 fue del 9,9 %, mientras que la del departamento fue del 6,8 %. El comportamiento de la tasa de pobreza multidimensional para San Gil se observa en la tabla 4.

TABLA 4. Pobreza multidimensional en el municipio de San Gil, Santander

Tasa de pobreza multidimensional	2005	2018
Municipal	32,39 %	13,7 %

Fuente: elaboración propia.

Las condiciones sociales indican que la tasa de pobreza multidimensional para el municipio de San Gil, con base en los

censos poblacionales de vivienda 2005-2018, disminuyó considerablemente más de un 50 %, hecho que registra un avance importante en la materia. Por áreas, se evidencia que la pobreza multidimensional en la cabecera urbana es del 10,7 % y en el área rural, alcanza el 35,8 %, cifras inferiores a la gran mayoría de municipios del país (DANE, 2020). No obstante, contrario a lo señalado en renglones anteriores, San Gil sufre de una alta tasa de informalidad laboral, que para el año 2018 fue del 79,5 % (DANE, 2020). Cabe aclarar, sin embargo, que la metodología del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) no permite conocer los datos de pobreza monetaria, dado que solo se consulta en las principales ciudades del país e igualmente, los datos de pobreza multidimensional por municipios solo están disponibles para el año 2018.

En el tema educativo, el Ministerio de Educación Nacional reportó para el periodo 2011-2021 una caída en la cobertura de transición; no obstante, existen datos positivos en indicadores de toda la cobertura neta, especialmente en la educación primaria y secundaria. Se aprecia un ligero aumento en la tasa de deserción, levemente superior a la media nacional del 3,5 %. Además, se observa una disminución en la tasa de aprobación, aun así, sigue siendo levemente superior a la media nacional, que es del 88 %. Lo anterior manifiesta los avances y la importancia del sector educativo para la política pública municipal (MEN, 2026).

El municipio de San Gil cuenta en su territorio con la Fundación Universitaria de San Gil (Unisangil), fundamentada en la filosofía solidaria. Sobresale la tasa de tránsito inmediato (TTI) a la educación superior promedio para los años 2019, 2020 y 2021 del 45,2 % superior a la media nacional del 39,8 % y un poco inferior a la media departamental de 45,9 % para los mismos años de referencia. Sin embargo, se observa una disminución importante de la TTI frente al año 2016, que alcanzó el 53,2 % (MEN, 2021). Algunos indicadores del sector educativo, según el Ministerio de Educación Nacional, para los años 2011 y 2021 se aprecian en la tabla 5.

TABLA 5. Indicadores del sector educativo del municipio de San Gil, Santander

Tasas de cobertura neta	2011	2021
Transición	97,5	75,58
Primaria	109,7	98,66
Secundaria	102,7	100,61
Media	77,35	79,49
Deserción	3,37	3,62
Aprobación	93,67	88,03

Fuente: elaboración propia.

Gestión para la activación económica

San Gil se ha fortalecido durante los últimos diez años como un destino turístico de talla nacional e internacional. Su desarrollo se ha logrado integrar en una amplia oferta turística aprovechando las potencialidades paisajísticas y de naturaleza, que ofrece su provincia para la diversión y productos de aventura (Gobernación de Santander y Unisangil, 2010). El municipio converge alrededor del río Chicamocha, el cual baña el majestuoso cañón que lleva su nombre. Este paisaje natural fue nominado como una de las nuevas maravillas naturales del mundo moderno (*Vanguardia*, 2009).

En materia de gestión económica en el sector turismo, ha sido una constante en el tiempo el interés en el desarrollo del sector durante diversas administraciones en el pasado, en especial desde la década de los ochenta, con la creación del Parque Natural El Gallineral y la apertura de la Oficina de Turismo. A su vez, se gestionó el apoyo de la Corporación Nacional de Turismo para el fomento de la actividad desde el orden nacional. Con la mirada fija en la consolidación del sector y con una perspectiva innovadora del territorio, en el año 1995, los empresarios empezaron

a aprovechar las potencialidades que ofrece el río Fonce y las actividades del turismo de aventura, con el apoyo de la administración local.

Un hito en esta dirección lo marcan las pruebas para la práctica del *rafting* o canotaje en el río Fonce, con el acompañamiento y la formación brindados por expertos internacionales que capacitaron sobre la operatividad y la seguridad en esta actividad recreativa. Con ello, se dio inicio a las primeras inversiones en el montaje de empresas privadas, que invirtieron en el personal y los equipos necesarios para ofrecer el producto a los turistas. Hoy el *rafting* es una de las actividades preferidas y se ha extendido también a los ríos Suárez y Chicamocha.

Con una trayectoria de más de 20 años en el desarrollo del canotaje, los operadores de San Gil tienen una gran experiencia en esta actividad, gracias a la riqueza hídrica y al caudal que ofrecen sus ríos, que permiten a los visitantes y a sus familias disfrutar de corrientes rápidas de categoría 1 a 5. Para los turistas de aventura, existen programadas travesías que pueden abarcar más de dos días en recorridos de canotaje; también hay planes nocturnos que permiten apreciar la belleza de las estrellas en el firmamento y dejarse maravillar en noches de luna llena (Alcaldía Municipal de San Gil, 2020c y 2021).

Otras actividades que se han ido consolidando en el turismo intermunicipal de aventura son espeleología, torrentismo, rápel, *bungee jumping*, ciclismo de montaña, cuatrimotos, parapente, cables de vuelo al aire libre en caminatas o bicicletas suspendidas en el aire, cuatrimotos y caminatas por los caminos reales. Todas las actividades se acompañan de la hermosura de los paisajes verdes que ofrecen las montañas de la cordillera Oriental. La riqueza natural ofrece también la posibilidad de disfrutar en recorridos del avistamiento de aves y de visitas a bellas cascadas (Alcaldía Municipal de San Gil, 2020a).

En suma, San Gil, en cuanto capital turística de Santander, y la provincia de Guanentá se han ido consolidando como un destino turístico a nivel nacional e internacional. La práctica del parapente atrae también nuevos turistas, quienes disfrutan

en sus recorridos aéreos del majestuoso cañón del Chicamocha, actividad que organiza un encuentro nacional de parapente. Otra actividad que se ha ido consolidando es la Chicamocha Canyon Race, una competencia extrema que recorre el territorio y que atrae a personas de todas las latitudes del mundo. Esta actividad se desarrolla hace 10 años y, para el año 2022, tuvo más de 700 integrantes en una competencia de *trail running* a la que han llegado participantes desde Inglaterra, Francia, Perú, Estados Unidos, Argentina, Brasil y Alemania. Los interesados se inscriben según su experticia en categorías de distancia que van desde los 10 km, 23 km, 45 km, 80 km hasta 160 km. Los recorridos extensos se llevan a cabo en rutas que duran todo el fin de semana y donde se avanza en jornadas que cubren el día y la noche (*Vanguardia*, 2020). Otro elemento conexo que beneficia el turismo en San Gil, son las visitas de nacionales y extranjeros a Barichara, municipio próximo y pueblo patrimonio de Colombia, por su hermosa arquitectura colonial y por ser un remanso de paz.

Conforme con Glomer Yesmith Gutiérrez, gerente de Planeta Azul, empresa de servicios turísticos, entrevistada para la investigación, señala la importancia que tiene el turismo para el municipio:

> San Gil es mucho más que turismo de aventura en la naturaleza, San Gil es turismo histórico, turismo cultural, turismo gastronómico, turismo de eventos, realmente ha sido de gran ayuda para la economía del municipio porque se ve beneficiado desde la gente, desde el campesino que trae sus productos para que los turistas consuman un desayuno, una cena, el comercio, porque los turistas compran una camisa unos zapatos acuáticos, en fin, acá, a través del turismo se ve beneficiada toda la economía de San Gil. (G. Gutiérrez, comunicación personal, septiembre de 2023)

De acuerdo con el Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023 "San Gil con Visión Ciudadana" en relación con el sector turismo se propone trabajar en sistemas de información, diseño de nuevos productos, rutas y mantenimiento de la infraestructura existente.

Así mismo, se propone la certificación del municipio como destino turístico sostenible, la participación en eventos de promoción y la capacitación de personal en el sector. Se propone también la apropiación del conocimiento en ciencia, tecnología e innovación a favor de los habitantes y proyectos de gestión para el mejoramiento de las redes viales secundarias, intermunicipales y terciarias (Alcaldía Municipal de San Gil, 2020b).



FIGURA 2. Provincia de Guanentá, Santander
Fuente: elaboración propia a partir de Wikimedia Commons (2015). Gobernación de Santander – Fundación Universitaria de San Gil Unisangil (2010).

El municipio expone un portafolio con al menos sus mejores siete atractivos cuya sumatoria resulta en una amplia oferta para los visitantes. De acuerdo con la ex directora del Instituto Municipal de Cultura y Turismo, Lida Alexandra Forero (2023),

los impactos de la transformación económica de San Gil han cambiado la economía no solo local sino también de los municipios de la provincia de Guanentá.

Como ya se mencionó, San Gil es el epicentro de la provincia de Guanentá, la cual está compuesta por 18 municipios que ocupan una extensión de 3833 km². Ellos son Aratoca, Barichara, Cabrera, Cepitá, Coromoro, Curití, Charalá, Encino, Jordán Sube, Mogotes, Ocamonte, Onzaga, Páramo, Pinchote, San Joaquín, Valle de San José y Villanueva. La siguiente figura presenta los municipios que integran la provincia de Guanentá.

Desde el año 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. Su visión se encamina hacia un territorio con reconocimiento a nivel nacional, por su buena calidad de vida y una sociedad que trabaja en forma solidaria con la colaboración Estado-empresa-academia. Al respecto, se señala que:

> La provincia conserva un glorioso pasado histórico, con interesantes áreas naturales constituidas por cuevas, grutas, cascadas, balnearios, etc.; al mismo tiempo, por sus tierras se encauzan los ríos Fonce, Mogoticos, Suárez y otras corrientes menores, que generan un ambiente de aventura, descanso y relajación. (Gobernación de Santander y Unisangil, 2010, p. 59)

Entre los logros de la gestión provincial en el turismo se cuenta el apalancamiento de recursos por 600 millones de pesos para promover el turismo provincial realizada en el año 2020. Como resultado de ello, se evidencia la unión de 16 municipios de la provincia de Guanentá para presentarle la región a Colombia y al mundo como un solo destino turístico. El periodo de pospandemia y las nuevas realidades han resaltado la necesidad de articular esfuerzos intermunicipales y unir trabajos para la gestión de proyectos.

Recalca la exfuncionaria Lida Alexandra Forero que el crecimiento empresarial en el sector turístico ha sido significativo, al pasar de tres empresas operadoras de turismo a finales del siglo XX a más de 80 operadores en la actualidad. Además, existen más de 800 empresas vinculadas con la cadena de valor del sector turístico. Es importante anotar que toda actividad o evento que se desarrolle en estos territorios permite ocupar la capacidad instalada de sus hoteles beneficiando a toda economía local desde tiendas, almacenes, restaurantes, comercio al por menor y transporte, entre otros.

La exfuncionaria Lida Alexandra Forero indicó que también se viene trabajando en la permanencia del visitante a partir del consumo de otros servicios del municipio, adicional al turismo de aventura. Para ello, se vienen invirtiendo recursos continuamente para fortalecer los atractivos del municipio. Por ejemplo, el mejoramiento y el embellecimiento del malecón del Parque Natural El Gallineral con la creación interna de una ruta de avistamiento de aves con señalética por QR con la información de las especies. Por otro lado, se encuentra la creación de San Gil "Galería a Cielo Abierto", una exposición de murales en fachadas que se disfrutan al recorrer sus calles (Alcaldía Municipal de San Gil, 2023).

Se ha creado un sistema de información turística donde se obtienen datos aproximados de los visitantes que llegan al municipio y que le sirve a la administración para tomar decisiones sobre el comportamiento del sector. Como muestra la alcaldía, entre los primeros seis meses del año 2023, existe un crecimiento del 8,4 % respecto al año 2022, cuantificación medida por las entradas al Parque Gallineral (sitio donde se toma el registro), si bien no es exacto, es un medidor de los visitantes. Se señala que, para el año 2022, los visitantes llegaron a las 113 409 personas.

De acuerdo con Mauricio Forero Sarmiento, secretario de Desarrollo Económico, el turismo es una vitrina para mostrar los productos y empresas presentes en el municipio con el fin de impulsar otros sectores en el territorio.

> Teníamos que mirar como mostrábamos lo que teníamos en San Gil, los emprendimientos, las empresas, y por eso nace en el 2021 AGROSANGIL, para nosotros como Secretaria de desarrollo económico es muy importante siempre el desarrollo integral de nuestros campesinos por eso impulsamos mucho el tema de la asociatividad, a hoy tenemos 14 asociaciones la mayoría de las mujeres con diferentes emprendimientos. (M. Forero, comunicación personal, septiembre de 2023)

De acuerdo con Jhon Monroy Silva, empresario, Gerente de Kafé Loma Verde, entrevistado para la investigación que sustenta este escrito, ratifica lo dicho por el secretario de Desarrollo Económico:

> La ventaja del municipio de que San Gil sea turístico, la vinculación son las vitrinas, en el momento en que llegan visitantes buscamos esas vitrinas o puntos de apoyo donde mostrar nuestros productos, que es un producto bien manejado, que son productos de calidad y eso hace que el visitante, que viene con la expectativa de conocer y aprender, buscar la identidad del municipio, se encuentre con productos de calidad en el caso de los alimentos y pueda inclusive llevar como suvenir un producto de acá de la región, eso hace que el desarrollo de una empresa como Kafé Loma Verde al lado del turismo sea un poquito más rápido que si de pronto dependiéramos solo del mercado local. (J. Monroy, comunicación personal, 2023)

Se hace necesario señalar que la Gobernación de Santander ha sido un importante motor del crecimiento económico del departamento, al apalancar las economías de sus municipios. Desde finales del siglo XX, las autoridades departamentales perfilaron acciones estrategias para potenciar el turismo en Santander con una mirada regional. En coherencia con esta idea, en sus estudios prospectivos fueron insertando el sector turismo como una apuesta departamental.

Desde el año 2012, la gobernación de Santander viene impulsando la iniciativa del clúster Turismo, donde sobresale el enfoque regional en el turismo competitivo para el sur de Santander. Un ejemplo de estas acciones se evidencia en la construcción del Parque Nacional Chicamocha (Panachi) en el municipio de Aratoca. Está ubicado en la vía nacional que comunica Bucaramanga con Bogotá, el cual entró a funcionar en el año 2006 con una inversión inicial de 61 885 millones de pesos y queda a solo una hora de San Gil (Gobernación de Santander, s. f.).

Existe un flujo importante de turistas que se mueven por este corredor. Panachi supera en promedio más de 300 000 visitantes anuales y particularmente un total de 238 989 en el año 2021. Estas cifras son significativas para la recuperación del sector turístico departamental y del municipio, luego de la crisis económica ocasionada por la pandemia del covid-19 (Corporación Parque Nacional del Chicamocha, 2021).

La infraestructura física promovida por el departamento ha sido un articulador importante para el crecimiento turístico. Desde el año 2013, los Contratos Plan de Santander apalancaron la ejecución de obras con recursos como mejoramiento del parque central del municipio, así como de los corredores viales de Bucaramanga, Curití, Aratoca, San Gil, Charalá y Socorro. Se destaca para la misma época la adecuación y la remodelación del Aeropuerto Los Pozos con rutas que conectaran fácilmente este municipio con sus visitantes y el cual entró en operación en el año 2025. Hasta el momento se han proyectado rutas San Gil-Bogotá-San Gil y San Gil-Medellín-San Gil y conexiones con la costa Atlántica; el sector turístico espera que la demanda de vuelos sea sostenible para garantizar la operatividad y las rutas comerciales (DNP, s. f.; Vanguardia, 2026).

El sector privado también ha desempeñado un rol en todo este proceso de fortalecimiento turístico. Un actor clave en esa tarea es la Cámara de Comercio de Bucaramanga. Esta institución ha participado en el mejoramiento de las condiciones económicas de San Gil. Según el funcionario John Jairo Díaz Arciniegas (2022), quien hace la representación de la sede en San Gil, comenta que

esta institución jalona y está comprometida por el crecimiento del sector turístico. Desde sus programas impulsa el turismo de naturaleza y aventura, lo que ha permitido apalancar la capacidad local de empresarios visionarios que aprovechan las oportunidades que ofrece el municipio y la provincia en materia de biodiversidad, patrimonio natural, paisajístico e histórico.

Según la apreciación del representante de la Cámara de Comercio, el territorio ha aprovechado la dinámica global creciente del turismo sobre la base de que Colombia posee una gran riqueza en su fauna, flora y paisaje. En consecuencia, el turismo se aprecia como una oportunidad para muchos entes territoriales. En este contexto, el gremio empresarial invita a todos los municipios del país con potencial natural a la elaboración de diagnósticos turísticos en sus territorios, de la mano con las comunidades y los empresarios locales.

Este representante del sector privado afirma que, desde la perspectiva empresarial, la experiencia de recuperación posterior a los confinamientos demostró la capacidad de adaptación y ajuste de las organizaciones frente al momento crítico que vivió la sociedad. Se observa que, si bien las empresas se vieron afectadas, muchas de ellas respondieron positivamente con resiliencia, innovación y creatividad. Esto mismo ha dado lugar a una mayor competitividad en el sector para beneficio de la región. Se ha desarrollado un proceso positivo de aprendizaje donde la capacitación ha sido un factor clave en el fortalecimiento de la actividad turística. Todo ello, ha llevado al municipio a crecer en experiencia, así mismo, ha permitido ser un referente nacional e internacional para los visitantes nacionales y extranjeros.

John Jairo Díaz Arciniegas, gerente de la Cámara de Comercio Bucaramanga, Seccional San Gil, entrevistado para la investigación, recalcó la importancia de identificar las necesidades, las potencialidades y las vocaciones que podrían convertirse en ventajas para la planificación integral del territorio.

> El turismo para las administraciones municipales se ha convertido en un motor de desarrollo importante, y muchos están apostando a su desarrollo, la invitación es a que planifiquen bien el

> territorio, a que se tomen el tiempo de poder desarrollar procesos con los empresarios, procesos de gobernanza turística e identificar las necesidades del territorio, [identificar] cuál es la vocación del territorio, esa ventaja competitiva y comparativa con otros destinos y saber comunicarla. (J. Díaz, comunicación personal, 2023)

Es importante señalar que desde el nivel nacional existe una orientación vocacional de formación turística con el apoyo del SENA, que ofrece capacitación a los jóvenes en todas estas actividades, a fin de prepararlos para que tengan oportunidades laborales en el sector. Así mismo, se fomenta el bilingüismo para atender el gran flujo de turistas extranjeros.

Aún existen muchos problemas y situaciones por resolver, particularmente, desde el Plan de Desarrollo vigente. En el caso del turismo, existen debilidades como el deterioro de los recursos naturales; escaso reconocimiento de la riqueza turística de parte de la población local; limitada infraestructura para el acceso a ciertos sitios turísticos; y la falta de reconocimiento y certificación del municipio como destino turístico sostenible (Alcaldía Municipal de San Gil, 2020b). Sin obviar las problemáticas, la intención es mostrar que este municipio ha venido avanzando positivamente.

Lecciones, conclusiones y recomendaciones

En primer lugar, la experiencia de San Gil muestra que a pesar de los desafíos que puedan enfrentar los territorios, pueden identificar y aprovechar sus potencialidades para superar obstáculos y lograr el DEL. En el caso de San Gil, tal ejercicio consistió en que dirigentes, empresarios y pobladores reconocieran la riqueza hídrica, paisajística y geográfica con que contaban, para proyectar nuevas áreas y servicios de oferta turística. El reconocimiento de dicha riqueza fue posible también por efecto de la revisión de experiencias de otros países; igualmente contribuyó el prestar atención a las diversas o nuevas tendencias de turismo a nivel mundial. Así, fueron capaces de crear y recrear distintos tipos de turismo entre los que estaban el de aventura, el deportivo, el ecológico y el histórico, entre otros.

Otra lección que brinda la experiencia de gestión económica de San Gil es la importancia de alentar la asociatividad territorial entre municipios para estructurar extensos corredores o zonas turísticas. Dada la diversidad y la amplia oferta de lugares, de atractivos y de tipos de turismo que pueden ofertar tales complejos turísticos al sumar las potencialidades de distintos entes territoriales, incentivan a los turistas a visitarlos y a permanecer por más tiempo en ellos. Es así como el conjunto de atractivos cercanos a San Gil, tales como el cañón y el Parque Nacional del Chicamocha, o la belleza colonial de municipios como Barichara y Charalá, animó a turistas nacionales y extranjeros a hacer desplazamientos desde otras partes del país y del mundo para conocerlos.

Una tercera lección de la experiencia de San Gil es la importancia del trabajo colaborativo entre el sector público, los microempresarios del turismo, las agremiaciones privadas y las asociaciones/agencias. Se evidenció cómo desde esos diferentes sectores se trabajó en el propósito común de impulsar y generar condiciones favorables al turismo a corto, a mediano y a largo plazo. Han desarrollado una conciencia y un acuerdo mutuo de cuidar y promover el turismo como un sector económico determinante en la dinamización económica del municipio. Los planes de desarrollo de los gobiernos lo impulsan, las cámaras de comercio lo promueven y los operadores turísticos lo posicionan.

Con base en los aprendizajes y el proceso investigativo del proyecto se apreció que, a pesar de las dificultades que viven los territorios, experiencias como la de San Gil demuestran que es posible transformar, revitalizar o reactivar economías locales deprimidas. Los funcionarios de los entes territoriales deben reflexionar sobre su realidad y entender la situación de crisis que viven. Pero, sobre todo, deben tener la valentía de reconocer las potencialidades que tiene el territorio, para avanzar y transformar su situación en oportunidades para sus comunidades.

Además, deben reconocer en el territorio oportunidades en el turismo que impulsen líneas de acción o políticas públicas para su fomento. Para ello, es necesario promover el conocimiento de experiencias o rutas de aprendizaje de otros entes territoriales

con mayor avance en el turismo, que sirvan de guía para enfrentar la realidad local y diseñar estrategias de desarrollo del sector. Es recomendable priorizar experiencias que permitan descubrir, apreciar y valorar no solo las riquezas materiales que hay en sus recursos naturales y su geografía físicas, sino también la riqueza inmaterial que hay en su historia, su cultura y la tradición de sus pueblos.

Por otra parte, es importante abrir la gestión pública hacia la articulación intermunicipal con los entes territoriales vecinos, e igualmente, promover alianzas público-privadas para la formulación de proyectos y para la gestión de recursos técnicos y financieros a través de la subsidiariedad región-Nación. Todo lo anterior se encamina a financiar proyectos de desarrollo local, infraestructura y equipamiento de apoyo enfocados en el turismo.

Se espera que los lectores —líderes sociales, políticos, organizaciones sociales y productivas, gremios, funcionarios y servidores públicos— encuentren un valioso material de consulta, elaborado a partir de la sistematización de la experiencia de las transformaciones socioeconómicas del municipio de San Gil.

Referencias

Alburquerque, F. (1999). *El manual del agente del desarrollo local*. Ediciones Sur.

Alcaldía Municipal de San Gil. (2020a). Geografía, ecología e hidrografía del municipio. https://www.sangil.gov.co/publicaciones/24/geografia-ecologia-e-hidrografia-del-municipio/

Alcaldía Municipal de San Gil. (2020b). Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023 "San Gil con Visión Ciudadana". https://www.sangil.gov.co/publicaciones/44/plan-de-desarrollo-san-gil-con-vision-ciudadana-2020-2023/

Alcaldía Municipal de San Gil. (2020c). Rafting. https://www.sangil.gov.co/publicaciones/293/rafting/

Alcaldía Municipal de San Gil. (2021). Turismo. https://www.sangil.gov.co/publicaciones/239/turismo/

Alcaldía Municipal de San Gil. (2023). Nueva galería a cielo abierto por las calles de San Gil. https://www.sangil.gov.co/publicaciones/2428/nueva-galeria-a-cielo-abierto-por-las-calles-de-san-gil/

Alcaldía Municipal de San Gil. (2026). Ministro de Salud ratifica inversión de $50.000 millones para culminar el Hospital Regional de San Gil. https://sangil.gov.co/publicaciones/3422/ministro-de-salud-ratifica-inversion-de-50000-millones-para-culminar-el-hospital-regional-de-san-gil/

Boisier, S. (2004). Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *Revista eure - Revista de Estudios Urbano Regionales*, *30*(90). https://doi.org/10.4067/S0250-71612004009000003

Camacol Santander y Cámara de Comercio de Bucaramanga. (2022). *Balance de la Construcción en Santander 2022*. https://camacolsantander.org.co/wp-content/uploads/2023/09/Balance-de-la-Construccion-2022.pdf

Cámara de Comercio de Bucaramanga, Cámara de Comercio de Barrancabermeja, Cámara de Comercio de Cúcuta, Comisión Regional de Competitividad de Norte de Santander, Comisión Regional de Competitividad e Innovación de Boyacá, Fundación Universitaria de San Gil y Universidad Libre Seccional Socorro. (2020). *Índice de Competitividad Municipal 2010-2020. 10 años de Competitividad*. https://www.santandercompetitivo.org/media/3d51e2177f71d09f6911e2d8b96c158d9b761f83.pdf

Cocupo. (2020). Capitales de la provincia de Santander. https://capitalesde.com/capitales-de-las-provincias-de-santander/

Corporación Parque Nacional del Chicamocha. (2022). *Informe de Gestión 2021*. https://parquesdesantander.com/wp-content/uploads/2022/03/1.-INFORME-GESTIO%CC%81N-2021-ESAL-EXTRACOMP.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2020). Medida de la pobreza multidimensional municipal de fuente censal 2018. https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad/medida-de-pobreza-multidimensional-de-fuente-censal

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2025a). Cuentas nacionales departamentales: PIB por departamento. https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-departamentales

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2025b). Proyecciones de población y Estudios Demográficos. Municipal proyecciones población periodo 2018 -2042. https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2025c). Cuentas nacionales departamentales. Anexos Estadísticos. Valor Agregado por municipio: Serie 2011 – 2024 Provisional. Grandes actividades económicas. https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-departamentales

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2026). Pobreza multidimensional. https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-multidimensional

Departamento Nacional de Planeación. [DNP]. (2026). TerriData. Ficha Territorial San Gil. Ficha_68679.pdf

Departamento Nacional de Planeación. [DNP]. (s. f.a). Pactos Territoriales. Contrato Plan Santander. 2. Componente Programático. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Contratos%20Plan/Componente%20Programatico.pdf

Gobernación de Santander. (s. f.). Proyectos Estratégicos. Parque Nacional del Chicamocha. https://santandercompetitivo.org/proyectos-estrategicos/en-funcionamiento/parque-nacional-del-chicamocha/

Gobernación Santander y Fundación Universitaria de San Gil [Unisangil]. (2010). *Plan Prospectivo Provincia de Guanentá 2025*. http://santandercompetitivo.org/media/617216bc3e535e6f16bbf8e242bb37baa5b9a555.pdf

Ministerio de Agricultura. (2021). Estadísticas. *Observatorio de Información Rural y Agropecuaria – Agronet.* https://www.agronet.gov.co/estadistica/Paginas/home.aspx?cod=4

Ministerio de Educación Nacional [MEN]. (2026). MEN Estadísticas en Educación, Preescolar, Básica y Media por Municipio. https://www.datos.gov.co/Educaci-n/MEN_ESTADISTICAS_EN_EDUCACION_EN_PREESCOLAR-B-SICA/nudc-7mev

Ministerio de Educación Nacional. (2021). Perfiles departamentales de Educación Superior. https://snies.mineducacion.gov.co/portal/Informes-e-indicadores/Perfiles-departamentales-de-Educacion-Superior/

Pérez Bermúdez, H. C. y Gómez Garcés, S. L. (2021). Relaciones socio-ecológicas en perspectiva Sumak Kawsay (Buen vivir): un estudio de caso del Río Fonce (San Gil - Santander). *El Ágora USB*, *21*(1), 99-113. https://doi.org/10.21500/16578031.5513

Provincias de Santander Cómo Vamos. (2022). Índice de Calidad de Vida San Gil. https://www.camaradirecta.com/imagenes/vdo_conexion/cone_56d5484941302dfe78bddd4501024525fb513033.pdf

Vanguardia. (2009, julio 22). El Cañón del Chicamocha no será maravilla mundial. https://www.vanguardia.com/economia/local/el-canon-del-chicamocha-no-sera-maravilla-mundial-AAVL34376

Vanguardia. (2013, abril 19). Alcalde anunció que San Gil fue catalogada "ciudad emblemática". https://www.vanguardia.com/santander/guanenta/alcalde-anuncio-que-san-gil-fue-catalogada-ciudad-emblematica-NYVL204687

Vanguardia. (2020, septiembre 7). San Gil prende motores para reactivar el turismo y el comercio. https://www.vanguardia.com/santander/guanenta/san-gil-prende-motores-para-reactivar-el-turismo-y-el-comercio-FK2851744

Vanguardia. (2026, abril 11). Satena confirma nueva suspensión de la ruta San Gil – Bucaramanga: retos para la operación aérea. https://www.vanguardia.com/santander/guanenta/2026/04/11/satena-confirma-nueva-suspension-de-la-ruta-san-gil-bucaramanga-retos-para-la-operacion-aerea/

Wikimedia Commons. (2015). Localización de la provincia de Guanentá, Santander, Colombia [Mapa]. https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Colombia_-_Santander_-_Guanent%C3%A1.svg

Wikimedia Commons. (2019). Núcleos de desarrollo provincial del departamento de Santander, Colombia, de 2004 a 2008 [Mapa]. https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Mapa_de_Santander_(subregiones_2004-2008).svg

Entrevistas

Díaz Arciniegas, J. J. Entrevista personal. Gerente de la Cámara de Comercio de Bucaramanga, Seccional San Gil.

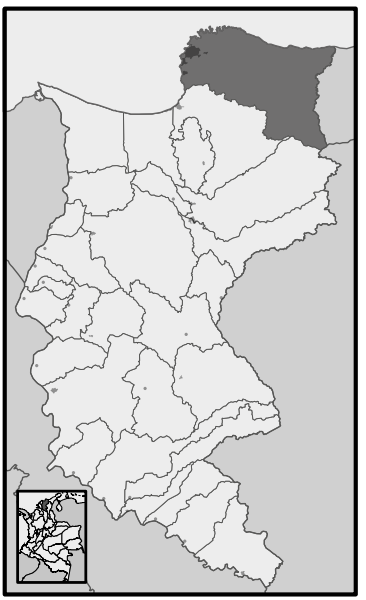
Forero Sarmiento, M. Entrevista personal. Secretario de Desarrollo Económico del municipio de San Gil.

Gutiérrez, G. Y. Entrevista personal. Gerente de Planeta Azul, empresa de servicios turísticos de San Gil.

Monroy Silva, J. Entrevista personal. Empresario y gerente de Kafé Loma Verde, San Gil.

Santa Marta, Magdalena: el turismo como motor del desarrollo económico local del distrito

Rafael Armando Mejía Meneses



Santa Marta, Magdalena

Introducción

La experiencia de Santa Marta es un ejemplo de cómo es posible reactivar el desarrollo económico local de una ciudad a partir de acciones estratégicas orientadas al desarrollo y al fortalecimiento del turismo. Evidencia cómo la inversión en grandes obras de recuperación de infraestructura turística y urbana liderada tanto por el sector público como por el privado, junto con estrategias de gestión del espacio público, pueden transformar la imagen y el atractivo turístico de una ciudad.

Este caso de la ciudad costera de Santa Marta da cuenta de cómo descentrando y dislocando la visión tradicional acerca de lo turístico e incorporando a otros territorios y ofertas, se contribuye a recrear, dinamizar y ampliar la demanda turística de un destino. Igualmente, esta experiencia muestra cómo la continuidad de las acciones y gestiones públicas en el tiempo entre distintos gobiernos trajo como resultado la acumulación y la complementariedad de infraestructura y acciones.

La presente experiencia desarrolla una mirada analítica sobre la reactivación del distrito de Santa Marta como destino turístico en los últimos años. A través de diversas fuentes de información a nivel nacional, se encontraron elementos importantes que evidencian los logros alcanzados de la gestión turística en la economía local. Este escrito pretende dar a conocer la transformación del sector turismo en el distrito en los últimos años, así como las capacidades de oferta turística, las institucionales y de gestión económica en respuesta a la crisis ocasionada por la pandemia del covid-19.

Adicionalmente, se estudian algunas medidas de reactivación económica implementadas por la Alcaldía Distrital de Santa Marta en el ámbito turístico. Este estudio se realiza con base en la metodología de estudio de caso, partiendo desde una contextualización socioeconómica del territorio. Además, se desarrolla un análisis comparativo en diferentes periodos para comprender el crecimiento del sector del turismo en Santa Marta, utilizando como principales indicadores el número de visitantes y la calificación

a nivel nacional como destino turístico, entre otros. Finalmente, se plantean algunas conclusiones y recomendaciones construidas en conjunto con actores propios del territorio, como funcionarios de la misma alcaldía y el equipo de investigadores de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

Contexto general

Santa Marta, reconocida como la ciudad más antigua de Colombia, ha recibido diversos apelativos a su nombre, entre ellos la bahía más linda de América, la Perla del Caribe colombiano y La Samaria. Fue fundada por Rodrigo de Bastidas el 29 de julio de 1525, lo cual le atribuye un invaluable patrimonio histórico. Se encuentra en la zona costera de la región Caribe y es la capital del departamento del Magdalena. Limita al norte y oeste con el mar Caribe, al sur con los municipios de Ciénaga y Aracataca, y al este con los departamentos de La Guajira y Cesar. Como ciudad costera, su cabecera municipal se sitúa a 6 metros sobre el nivel del mar, mientras que alcanza una altitud de 5775 m s. n. m. en las cumbres de la Sierra Nevada. La temperatura promedio de Santa Marta oscila entre los 23 y los 32 °C (Alcaldía de Santa Marta, s. f.)

Según datos de la Contaduría General de la Nación (s. f.), Santa Marta es un distrito especial, de acuerdo con lo establecido en la Ley 617 de 2000. Su extensión territorial es de 2369 km^2, con una población de 557 388 habitantes, de los cuales el 89,5 % se concentran en la zona urbana y el 10,5 % en la zona rural. La desagregación por sexo es la siguiente: hombres 270 426 (48,5%) y mujeres 286 962 (51,3 %). En cuanto a la desagregación étnica, se identifica que el 1,56 % son indígenas, el 3,39 % de la población se identifica como negra, mulata o afrocolombiana y el 0,02 %, como raizal y palenquera; además, cuenta en su territorio con un resguardo indígena (DNP, 2023).

El territorio de Santa Marta está compuesto por un mar territorial y una región montañosa perteneciente a la Sierra Nevada. Además, incluye cuerpos de agua interiores, islas y ensenadas

localizadas en el mar territorial. Las características del suelo comprenden una zona costera, una zona continental, áreas de bajamar y el subsuelo marino, lo que constituye una diversidad geográfica importante (Alcaldía Distrital de Santa Marta, s.f.).

Por otro lado, la ciudad de Santa Marta se distingue por su valor turístico, como consecuencia de su amplia variedad de playas, paisajes, historia y riqueza cultural. Entre los sitios más emblemático se destacan el Parque Nacional Tayrona, la Iglesia Catedral Basílica, la Quinta de San Pedro Alejandrino, las Bocas del Buriticá, la quebrada Valencia, el Museo del Oro Tairona, la Ciudad Perdida, El Rodadero, Taganga, Minca, entre otros sitios turísticos que enriquecen el atractivo turístico de este destino (Santa Marta Colombia, s. f.a).

El contexto económico de Santa Marta está representado por las principales actividades económicas como "el turismo, el comercio, la actividad portuaria, la pesca y la agricultura" (Santa Marta Colombia, s. f.b). Aunque no existen estudios económicos que detallen la contribución específica de cada sector al valor agregado del distrito, según la Cámara de Comercio de Santa Marta y el Plan de Desarrollo "Santa Marta Corazón del Cambio 2020-2023", destacan que la composición empresarial se distribuye en un 94 % en microempresas, un 4 % corresponde a medianas empresas y solo el 1 % equivale grandes empresas (Alcaldía Distrital de Santa Marta, 2020).

Según el Plan de Desarrollo 2020-2023 "Santa Marta Corazón del Cambio 2020-2023", la mayor contribución a la empleabilidad proviene del turismo, el comercio, los hoteles y los restaurantes, siendo este sector uno de los más afectados por la pandemia del covid-19. Santa Marta concentra el 98 % de la oferta turística del departamento del Magdalena, siendo así el principal motor del turismo en el departamento (Alcaldía Distrital de Santa Marta, 2020).

Al analizar el rendimiento del valor agregado en términos generales entre 2011 y 2020, la economía de Santa Marta muestra un crecimiento constante en cada año, es decir, la economía samaria ha mostrado resiliencia frente a los desafíos recientes, como se observa en la tabla 1.

TABLA 1. Comportamiento del valor agregado en el distrito de Santa Marta

Año	Actividades primarias* (Miles de millones de pesos – COP)	Actividades secundarias** (Miles de millones de pesos – COP)	Actividades terciarias*** (Miles de millones de pesos – COP)	Valor agregado (Miles de millones de pesos – COP)	Peso relativo municipal en el valor agregado departamental (Porcentaje)
2011	142	474	2.402	3.018	41,9%
2015	133	780	3.628	4.541	45,5%
2020	178	660	5.050	5.888	44,7%

* El sector primario incluye las actividades de agricultura, ganadería, silvicultura y pesca; y explotación de minas y canteras.

** El sector secundario incluye las actividades de industrias manufactureras y construcción.

*** El sector terciario incluye las actividades de comercio; electricidad, gas y agua; reparación de vehículos automotores; transporte; alojamiento y servicios de comida; información y comunicaciones; actividades financieras y de seguros; actividades inmobiliarias; actividades profesionales, científicas y técnicas; actividades de servicios administrativos y de apoyo; administración pública ; educación; salud; actividades artísticas, de entretenimiento y recreación; actividades de los hogares individuales

Fuente: elaboración propia a partir de la Base de Datos de Cuentas Nacionales (DANE, 2026).

Según cifras del DANE correspondientes al Censo de 2005, de los 415 404 habitantes de Santa Marta, 201 711 se encontraban en condición de pobreza, lo que representaba el 48,56 % de la población del distrito. Asimismo, el promedio de privaciones fue del 48,12 %, cifra superior al promedio nacional (33 %). Entre los principales factores asociados a esta situación se encontraban el bajo logro educativo, el rezago escolar, las limitaciones en el acceso a tecnologías por parte de los hogares, la insuficiente cobertura de los servicios de acueducto y alcantarillado y la escasa generación de empleo formal (Geografía Urbana, 2015, p. 45).

No obstante, la evolución de este indicador evidencia una mejora significativa en las condiciones de vida de la población durante los años siguientes. De acuerdo con el DANE, para 2018 el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) del distrito de Santa

Marta se redujo al 24,4 %, lo que representa una disminución de 24,16 puntos porcentuales respecto al nivel registrado en 2005. Este comportamiento refleja avances en varios de los componentes que conforman el índice, aunque persisten desafíos para continuar reduciendo las privaciones que afectan a determinados sectores de la población (DANE, 2020).

Gestión para la activación económica

A continuación, se describen las principales medidas de gestión con mayor impacto que han sido implementadas por la Alcaldía Distrital de Santa Marta, para impulsar la reactivación del turismo, una de las actividades económicas de mayor importancia para la ciudad. Estas acciones han impactado de manera transversal no solo el sector turismo, sino también otros aspectos, como el medioambiente, la mejora de la educación, el fortalecimiento del comercio, entre otros.

Santa Marta ha sido históricamente reconocida por las hermosas playas que la adornan y que son el atractivo turístico más representativo de la ciudad. Sin embargo, esta ciudad no solo se destaca por su gran variedad de playas de arena blanca y aguas cristalinas a lo largo de su zona costera, sino también por su proximidad a la Sierra Nevada de Santa Marta, a solo 42 kilómetros de la costa, lo cual ofrece un contraste único de paisajes de mar, montañas y ríos, junto con una gran diversidad cultural.

La Sierra Nevada es una de las cadenas montañosas más alta del mundo. Esta serranía aporta un hermoso contraste al valor paisajístico de la ciudad; asimismo, alberga una enorme riqueza cultural, étnica, arqueológica y biológica, representada en su biodiversidad en flora y fauna. En reconocimiento a su importante riqueza ecológica y cultural, la Unesco declaró la Sierra Nevada de Santa Marta como "Reserva de la Biosfera y Patrimonio de la Humanidad" en 1979 (Colombia Travel, s. f.).

Aunque Santa Marta es reconocida a nivel nacional e internacional por el turismo de sol y playa, también cuenta con otras ventajas absolutas y competitivas que le permiten diversificar

la oferta turística dentro de su mismo territorio. Sin embargo, en el pasado estas ventajas no fueron aprovechadas correctamente debido a una débil gestión pública y a la falta de recursos, lo que impidió que la ciudad consolidara su posición como uno de los destinos turísticos de mayor importancia de Colombia.

Por otro lado, la situación financiera del Distrito fue tan compleja que, debido al déficit de la ciudad, la administración local en el 2024 tuvo que acogerse a la Ley 550 de 1999 o Ley de Intervención Económica por quiebra. En ese momento, los pasivos de la ciudad superaban los 104 mil millones de pesos, con cuentas por pagar superiores a los 35 000 millones de pesos y los gastos de funcionamiento mensual alcanzaban los 1104 millones de pesos. A esto se suma un bajo nivel de recaudo del impuesto predial, lo que agravaba aún más la situación financiera del ente territorial (Redacción El Tiempo, 2004).

En tiempos pasados, era común escuchar a los turistas decir: "Santa Marta es chévere por sus playas, pero la ciudad como tal no es tan linda", "Hay malos olores en el centro histórico", "Cuando llueve, las calles se inundan", "Hay escasez de agua potable", etc. Estos comentarios de alguna manera desacreditaban a la ciudad e influían en futuras visitas de los turistas, así como en el regreso de quienes ya habían visitado la ciudad. Durante años, la ciudad tuvo una infraestructura limitada, especialmente en los sitios turísticos de mayor atracción, como la Bahía, El Rodadero, Taganga, el Parque Tayrona, entre otros. Ahora bien, la reactivación económica de Santa Marta en el sector turístico se ha logrado, en gran parte, gracias a la acción pública en diferentes frentes de intervención, como en la inversión en infraestructura y la concesión de beneficios tributarios a empresas privadas.

En 2022, la Alcaldía de Santa Marta inauguró importantes obras de infraestructura turística, como la reconstrucción de la infraestructura de los Camellones de El Rodadero y de la Bahía de Santa Marta. Estas playas han sido históricamente principales atractivos turísticos de la ciudad, no obstante, sus infraestructuras se hallaban deterioradas y los entornos carecían de limpieza y eran inseguros.

Para atender la problemática anterior, la alcaldía realizó una inversión superior a los 14 000 millones de pesos, con el fin de habilitar los corredores peatonales en las playas, así como zonas de encuentro, juegos, deporte, esparcimiento y actividades culturales (Campo, 2022). También se habilitaron locaciones comerciales, baños públicos y parqueaderos. Estas obras fueron complementadas con servicios de mantenimientos y limpieza de las arenas y aguas de las playas, lo que dio lugar a la recuperación de una vista atractiva. Adicionalmente, se implementó un cerramiento y una adecuada iluminación que permitieron el desarrollo de actividades sociales diurnas y nocturnas.

No obstante, en 2010 se había construido la Marina Internacional en la Bahía, que estuvo bajo la gerencia de la Sociedad Marina Turística S. A. Esta megaobra consta de un puerto deportivo que alberga embarcaciones deportivas y recreativas, incluidos megayates. Además, cuenta con una variedad de restaurantes exóticos que ofrecen una rica y amplia propuesta gastronómica a los turistas que visitan el sector de la Bahía. Este proyecto fue realizado por la Sociedad Portuaria y el Grupo Daban como mayores inversionistas, con una inversión de 40 millones de dólares (Hoy Diario el Magdalena, 2017). Es así como el sector privado también desempeña un papel importante en la activación de la economía local.

Estas obras estratégicas, tanto públicas como privadas, impulsaron un cambio profundo en la imagen turística de la ciudad. Sin embargo, esta apuesta por la recuperación urbana había comenzado tiempo atrás. En 2009, la Alcaldía Distrital de Santa Marta, con el apoyo de entidades del orden nacional como el Ministerio de Cultura, en aras de promover el turismo nocturno en la ciudad, invirtió más de 20 000 millones de pesos en la recuperación de 88 000 m² de espacio público en el centro histórico de la ciudad (Agencia Efe, 2009). Este proyecto permitió la rehabilitación de espacios públicos emblemáticos, como la Fachada del Mar, los parques Bolívar, de los Novios y San Miguel. Asimismo, se peatonalizaron la calle 19, el Callejón del Correo, como también las carreras Tercera y Cuarta, que son principales tramos de gran interés turístico y comercial en el centro histórico

Como se mencionaba anteriormente, las calles Tercera y Cuarta se han convertido en símbolos de la recuperación urbanística al servicio del turismo. Estas vías pasaron de ser lugares abandonados, deteriorados y peligrosos a transformarse en zonas seguras y atractivas, donde paulatinamente se empezó a dar una intensa y festiva vida social en horas de la tarde y de la noche. Luego de la revitalización de las vías, el turismo empezó a dinamizarse con el aumento de las visitas de turistas a restaurantes, bares, discotecas, tiendas y servicios turísticos, en el centro histórico de la ciudad.

Asimismo, las calles Tercera y Cuarta del centro histórico se convirtieron en importantes corredores peatonales llenos de colorido e iluminación, donde los turistas pueden disfrutar del clima cálido y fresco propio de las bahías del Caribe, gracias a la disponibilidad de mesas y sillas instaladas al aire libre. A menudo, son sorprendidos con eventos musicales y culturales locales, y también son cautivados por la amplia oferta gastronómica regional e internacional.

Respecto a la recuperación del centro histórico, otro proyecto destacado fue la recuperación del mercado público por parte de la administración local en 2013. Esta iniciativa pública permitió la reorganización de los comerciantes del sector en una infraestructura moderna con mejores condiciones de trabajo. Esta también tuvo un fuerte desafío en cuanto a la recuperación del espacio público, el cual también fue exitoso. Asimismo, la Alcaldía logró organizar las ventas de los diferentes productos agrícolas y mariscos con todas las especificaciones técnicas de salud debidamente reglamentadas (Alcaldía Distrital de Santa Marta, 2019).

En 2021, administración distrital, implementó el Plan de Ocupantes de Espacio Público del Centro Histórico de Santa Marta, con el fin de responder a la problemática de invasión del espacio público, especialmente en la carrera Quinta, también entre la Avenida del Ferrocarril y la calle Santa Rita, donde la presencia de vendedores informales era significativa. Con la implementación de esta política, se logró la reubicación de vendedores informales, principalmente los que estaban en situación

de vulnerabilidad y de confianza legítima. De esa forma, también fue posible la recuperación de al menos 193 942 m², se redujo el déficit de espacio público de 246 600 m², a 46 658 m², de espacio público entre 2012 y 2015. Esta intervención de las autoridades públicas facilitó la movilidad del centro histórico y ofreció soluciones de carácter inclusivo y de garantías de derechos a los vendedores informales (Alcaldía Distrital de Santa Marta, 2021).

En la actualidad, el centro histórico de Santa Marta ofrece una amplia oferta de restaurantes exóticos y numerosos bares que ofrecen una experiencia única a sus visitantes. Este éxito es el resultado del esfuerzo de las autoridades locales con el apoyo de entidades del orden nacional, quienes han trabajado en la reactivación de la industria turística y la recuperación del espacio público. No obstante, el sector privado ha aportado a la reactivación del turismo nocturno de la ciudad, con importantes inversiones por parte de pequeños y medianos empresarios, que han apostado sus inversiones al turismo y al comercio en la ciudad.

En cuanto a la capacidad turística de Distrito, según su Plan de Desarrollo "Santa Marta Corazón del Cambio 2020-2023", la ciudad cuenta con 1952 establecimientos de alojamiento y hospedajes, 309 agencias de viajes y 142 guías turísticos. Dicho documento también resalta la importancia del turismo en la economía local, del cual se estima que genera 1 de cada 10 empleos del Distrito y aporta de forma directa 1 de cada 10 pesos de la economía departamental. Además, para el año 2018, Santa Marta se ubicó en el puesto 12 en la intención de hospedaje de extranjeros en Colombia. Por otro lado, según encuestas de la Asociación Colombiana de Agencias de Viajes y Turismo, Santa Marta hace parte del top 3 de los destinos más deseados a nivel nacional (Alcaldía Distrital de Santa Marta, 2020).

Por su parte, la Alcaldía Distrital de Santa Marta, de la mano del sector privado, ha adelantado campañas de posicionamiento turístico de la ciudad. La exalcaldesa Virna Johnson (2020-2023) aseguró que se llevaron a cabo estrategias con los operadores turísticos, con la cadena hotelera, con los restaurantes y también con las principales aerolíneas para crear una amplia gama de ofertas para

los viajeros en tiquetes y hospedajes en la capital del Magdalena (Redacción Semana, 2023). También cabe mencionar que, a mediados de 2016, se lanzó una campaña de *marketing* para el fomento del turismo en Santa Marta denominada "Santa Marta, la Magia de Tenerlo Todo", con la finalidad de ofrecer los sitios turísticos más relevantes, pero también una importante oferta de cultura, historia y gastronomía. Esta iniciativa fue impulsada por la Asociación Hotelera y Turismo de Colombia.

La Asociación en ese momento lanzó un catálogo que recopilaba los sitios turísticos más representativos de Santa Marta, detallando la cadena hotelera y la variedad de tipos de turismo. Asimismo, no solo promovía las visitas a las playas de la ciudad, sino que también el ecoturismo en la Sierra Nevada con lugares autóctonos como Ciudad Perdida, donde reposan riquezas arqueológicas de la antigua civilización Tayrona. También hacía recomendaciones a las playas cercanas menos exploradas como las de Minca y Bahía Concha.

El catálogo de la Asociación Hotelera y Turismo de Colombia también incluía una promoción del turismo religioso con la emblemática iglesia Catedral Basílica situada en el centro histórico de la ciudad. Además, se incentivó al turismo histórico con los museos históricos arqueológicos, como el Museo del Oro Tairona y la Quinta de San Pedro Alejandrino. Asimismo, se hicieron invitaciones a eventos y actividades en escenarios de artes escénicas como el Teatro Santa Marta y el Teatro de Cajamag, ambos remodelados recientemente (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2021).

Por otro lado, la Alcaldía Distrital de Santa Marta, en su Plan de Desarrollo 2020-2023, estableció el programa Turismo Competitivo, Corazón de Ciudad, con el objetivo de aprovechar las ventajas comparativas del Distrito para crear una oferta turística de naturaleza, rural, de aventura y de ecoturismo. Además, de consolidar las rutas para integrar a Santa Marta con otros municipios aledaños, asimismo, articular las riquezas del patrimonio cultural en el centro histórico y demás sitios en diferentes zonas de la ciudad (Alcaldía Distrital de Santa Marta, 2020).

Otro programa importante establecido en el Plan de Desarrollo estuvo encaminado a aumentar la competitividad de los productos turísticos, enfocándose en la mejora de la calidad en la cadena de valor. El objetivo general del programa era atraer inversionistas y vincular a 300 personas a procesos de formación en bilingüismo. Así mismo, estaba orientado a capacitar a 100 gestores en el manejo de herramientas digitales. También apuntaba a brindar apoyo a los operadores turísticos y a los emprendedores en la creación de nuevos proyectos relacionados al turismo, así como la gestión de rutas de negocios, entre otras estrategias (Alcaldía Distrital de Santa Marta, 2020).

Otro programa inscrito en el Plan de Desarrollo fue el Fortalecimiento del Instituto Distrital de Turismo para la reactivación económica. Este buscaba desarrollar acciones tendentes a fortalecer esta institución como principal rector encargado de la recuperación del sector turístico. Por medio de esta política, también se busca realizar un plan decenal de turismo por parte de la administración distrital (Alcaldía Distrital de Santa Marta, 2020).

Por su parte, la Secretaría de Desarrollo Económico y Competitividad del Distrito de Santa Marta, por medio de la funcionaria Johana Mendoza, directora de Promoción e Innovación Empresarial destacó en la entrevista realizada para este trabajo de investigación que el distrito de Santa Marta tiene dos vocaciones productivas. Una es el turismo y otra, la agricultura, siendo las principales actividades económicas que históricamente han dominado la economía local y se han mantenido con buena capacidad productiva.

Igualmente, la funcionaria Johana Mendoza destaca las ventajas comparativas y competitivas que tiene Santa Marta como destino turístico, entre las cuales menciona el transporte multimodal (marítimo, aéreo, terrestre, férreo), la localización de la Sierra Nevada y la gran variedad de playas, entre otros. Asimismo, la funcionaria resalta la ventaja de contar con un puerto marítimo, que no solo facilita la dinámica de la económica local, sino que también aporta al valor al turismo como terminal de cruceros.

Adicionalmente, la señora Mendoza refiere que la administración distrital ha implementado una estrategia para mitigar la informalidad denominada "Santa Marta más Formal, más Competitiva", con el objetivo de incentivar la formalización de las unidades informales de negocios. Esta iniciativa ha generado impacto en algunos sitios turísticos estratégicos como el Rodadero, en el cual se han formalizado y organizados a más 300 empresarios con apoyo de la administración distrital entre 2019 y 2022, y sigue vigente en el 2023. Esto con el fin de mejorar la competitividad del sector y también garantizar la seguridad alimentaria a los habitantes de la samaria y a los turistas.

En concordancia con lo anterior, algunas cifras respaldan el éxito de las gestiones y obras realizadas por la Alcaldía Distrital de Santa Marta en conjunto con entidades del orden nacional y del sector privado respecto al aumento significativo de las visitas de turistas. Según datos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, entre 2018 y 2019, Santa Marta tuvo un aumento de visitantes internacionales, pasando de 11 446 a 16 817 visitantes, lo que equivale a un incremento del 46,9 % (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2019).

Posteriormente, con el inicio de la pandemia del covid-19 en 2020, Santa Marta sufrió caída drástica en la llegada de visitantes internacionales, que pasó de 16 817 visitantes en 2019 a 4169 en 2020. Sin embargo, para diciembre de 2022, el turismo empezó a reactivarse, pasando de 4274 visitantes extranjeros en 2021 a 13 820 en 2022, lo que equivale a un aumento del 223 % (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2022).

En 2022, Santa Marta experimentó una reactivación económica en el sector turístico, pasando de una ocupación hotelera del 45 % en 2021 a un 95 % en 2022. Durante la Semana Santa, la ciudad fue visitada por más de 170 000 personas, con un total de 598 vuelos procedentes de ciudades como Bogotá, Medellín, Bucaramanga, Cali y Pereira. Cabe resaltar que el principal motivo de viaje de los viajeros es el turismo de sol y playa, seguido del ecoturismo (Alcaldía Distrital de Santa Marta, 2022).

Como dato reciente en el 2022, Santa Marta se posesionó en el top 5 de los destinos turísticos más visitados de Colombia, con una cifra de 2093 turistas que visitaron a la ciudad, superando en un 128,5% en comparación con el 2021, donde apenas 916 viajeros no residentes llegaron al destino según datos de la Aeronáutica Civil (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2023).

El éxito de la reactivación del turismo en la ciudad de Santa Marta obedece a la determinada visión y al esfuerzo de los sectores involucrados en todas las obras, los programas y las mejoras en infraestructura. Por otro lado, la ciudad demostró capacidades para realizar los Juegos Bolivarianos en el 2017. Este evento permitió demostrar que Santa Marta se encuentra a la altura de cualquier otra ciudad de Latinoamérica para albergar competiciones internacionales, gracias a su capacidad hotelera y a su infraestructura mejorada (Alcaldía Distrital de Santa Marta, 2017).

La reactivación del turismo en Santa Marta se origina a partir de una visión política propuesta por un movimiento político local emergente. Su propuesta, diferente a la de la política tradicional, se construyó con amplia participación ciudadana, dando paso a nuevas ideas transformadoras del territorio. Dio un giro significativo que fue el fin de una hegemonía política de partidos tradicionales que habían gobernado a la ciudad por décadas.

Este proyecto inició en 2012 con Carlos Caicedo como candidato independiente con respaldo popular por firmas. Alcanzó la mayoría de los votos y logró así la hazaña más importante de su carrera política. Este triunfo marcó un antes y un después en el ámbito de la política local. Sus esfuerzos como alcalde se enfocaron en lograr un cambio en la ciudad, que inició con la recuperación y el saneamiento de sus finanzas. Esto le permitió aumentar el gasto público para la renovación de la infraestructura, con lo cual logró un cambio de imagen de la ciudad, lo que favoreció a un apoyo popular importante, que se vio reflejado en tres periodos consecutivos de gobierno.

La continuidad de los programas y proyectos de gobierno entre 2012 y 2023 en Santa Marta fue determinante para lograr la reactivación del turismo basada en una misma visión política

coherente. Esto permitió que la ciudad tuviera un avance significativo en temas de infraestructura, gestión financiera y participación ciudadana. Apostó dicho gobierno a una ideología progresista, combinada con una activa participación del capital privado en el desarrollo empresarial. Desde esta óptica, se puede considerar como un modelo de gestión de económico exitoso, especialmente en la implementación de medidas de reactivación económica basadas en el turismo, que han contribuido a la reducción de indicadores como el de pobreza multidimensional y al crecimiento de la economía local.

Lecciones, conclusiones y recomendaciones

Como resultado de la experiencia exitosa del Distrito de Santa Marta, queda como lección que una buena gestión por parte de los gobiernos locales puede transformar territorios si se aprovechan y se recuperan creativamente sus espacios y sus ventajas comparativas. Lo que era objeto de pérdida de oportunidades como el deterioro de la bahía, el camellón y el centro histórico, tras intervenciones públicas y privadas, se volvió fuente productora de oportunidad. La dirigencia pública de Santa Marta entendió que el turismo era un gran activo de la ciudad, el cual debía de recuperarse y fomentarse integralmente para ampliar las oportunidades económicas de todos sus habitantes.

Una lección más que se desprende de la experiencia de Santa Marta es que la reactivación del turismo es posible si hay un trabajo colaborativo entre los sectores público y privado. Resultan fundamentales inversiones estratégicas por parte de cada uno de ellos para generar condiciones favorables para el sector turístico. En este marco, fueron fundamentales las inversiones en infraestructura que hizo la Alcaldía y la empresa privada, en particular, las destinadas a recuperar espacios turísticos insignes con amplio deterioro y abandono. Igualmente, resultó fundamental recuperar lugares históricos a través de obras públicas de renovación urbana que, al ser debidamente aprovechados por iniciativas privadas, habilitaron importantes zonas que se convirtieron en lugares de concurrencia turística.

Complementaria a la anterior lección, hay una más referida al hecho de que las soluciones económicas deben considerar también las de tipo social. Si bien las ventas ambulantes y la invasión del espacio público se constituían en un problema que afectaba el turismo de la ciudad, la salida no fue solamente recuperarlo mediante acciones de fuerza y de control. Aunque estos componentes existieron, fueron acompañados de medidas tendentes a organizar y formalizar a los vendedores ambulantes al tiempo que asignarles espacios e instalaciones donde poder ejercer en adelante su actividad económica.

Otra lección derivada de la experiencia turística del distrito de Santa Marta es que el éxito de la gestión económica está estrechamente ligado a las propuestas y las fuerzas políticas que lleguen a controlar los gobiernos y administraciones públicas locales. En el caso del Distrito, dependió de proyecto político liderado por un mismo movimiento, el cual gobernó la ciudad desde el año 2012 hasta el 2023. Con ocasión de este gobierno, durante más de una década, Santa Marta experimentó un trabajo constante y coherente a favor del sector turístico.

Ya lograda la reactivación del turismo en la ciudad de Santa Marta, ahora el siguiente desafío es mantenerse en el mercado nacional como uno de los destinos turísticos favoritos de los visitantes. Es preciso señalar que es posible replicar este caso en otros contextos, siempre que algunos municipios y departamentos cuenten con ciertas condiciones, oportunidades y capacidades como destinos turísticos. El primer paso sería llegar a un consenso entre las autoridades, los sectores sociales y económicos, para el diseño y la ejecución de acciones y estrategias realizables a corto, a mediano y a largo plazo.

Es importante resaltar aquellos aspectos que aún requieren fortalecimiento en el Distrito de Santa Marta. Uno de ellos es la prestación de servicios públicos que necesitan una mejora urgente como lo es el acueducto y alcantarillado. Es notable que la ciudad desde hace varias décadas enfrenta problemas con el suministro de agua potable y el manejo de las aguas residuales. La calidad del agua de Santa Marta no es 100 % apta para consumo humano

directamente de la llave. Además, en temporada alta de turismo, hay escasez de agua, porque al parecer, la mayor cantidad de suministro es priorizada para el consumo de las cadenas hoteleras. En cuanto al alcantarillado, es otro de los problemas significativos, debido a que se presenta contaminación de aguas residuales en la playa principal (La Bahía) en épocas de lluvias, porque la infraestructura al parecer no da abasto para el drenaje de estas aguas.

Otro problema por resolver es el elevado índice de informalidad en la ciudad. Esta situación representa una oportunidad valiosa para integrar a nuevos actores en el aparato productivo, lo que no solo fortalecería las medidas de inclusión social y económica, sino que también permitiría enfocar la educación en las constantes demandas del mercado, tanto a nivel local como nacional e internacional. La articulación del turismo como una alternativa competitiva se convierte así en un impulsor clave para el desarrollo económico local, al involucrar a nuevos actores principalmente formales en aras de mejorar sus condiciones laborales más rentables y competitivas.

Por último, se recomienda a la administración distrital de Santa Marta realizar estudios económicos actualizados y de fácil acceso a la información, que permitan evidenciar de manera más precisa la evolución de actividades económicas como el turismo con apoyo de la academia, cámara de comercio, y otras entidades relevantes. así, será posible adelantar análisis más profundos de los distintos sectores económicos, que sirvan como fuentes de información a las entidades públicas para la intervención en la economía local.

Referencias

Agencia Efe. (2009, diciembre 10). Recuperación del centro histórico de Santa Marta costó $20 mil millones. *El Espectador*. https://www.elespectador.com/colombia/mas-regiones/recuperacion-del-centro-historico-de-santa-marta-costo-20-mil-millones-article-176708/

Alcaldía Distrital de Santa Marta. (2017). Los XVIII Juegos Bolivarianos de 2017 se realizaron en la Ciudad del Buen Vivir. https://www.santamarta.gov.co/juegos-bolivarianos

Alcaldía Distrital de Santa Marta. (2019, octubre 3). El Mercado Público, representa el cambio que ha tenido Santa Marta. https://www.santamarta.gov.co/sala-prensa/noticias/el-mercado-publico-representa-el-cambio-que-ha-tenido-santa-marta

Alcaldía Distrital de Santa Marta. (2020). *Santa Marta, Corazón del Cambio. Plan de Desarrollo 2020-2023*. https://www.santamarta.gov.co/portal/archivos/documentos/transparencia/2020/PDD/FUNDAMENTOS-DIAGN%C3%93STICO_PDD_2020-2023.pdf

Alcaldía Distrital de Santa Marta. (2021). Plan de Ocupantes de Espacio Público Centro Histórico. Rehabilitación Campo Serrano. https://setpsantamarta.gov.co/wp-content/uploads/Plan-O.E.P.-2021-Ajustado-V.5.-11-ENE-2022.pdf

Alcaldía Distrital de Santa Marta. (2022, abril 17). Más de 170 mil visitantes consolidan a Santa Marta como una de las capitales de reactivación turística. https://www.santamarta.gov.co/sala-prensa/noticias/mas-de-170-mil-visitantes-consolidan-santa-marta-como-una-de-las-capitales-de

Alcaldía Distrital de Santa Marta. (s. f.). Geografía. https://www.santamarta.gov.co/geografia

Campo, G. (2022, enero 18). Inaugurado el Camellón de la Bahía de Santa Marta. *WRadio*. https://www.wradio.com.co/2022/01/18/inaugurado-el-camellon-de-la-bahia-de-santa-marta/

Colombia Travel. (s. f.). Descubre los encantos de la Sierra Nevada de Santa Marta y las aventuras que allí te esperan. https://colombia.travel/es/santa-marta/descubre-los-encantos-de-la-sierra-nevada-de-santa-marta-y-las-aventuras-que-alli-te-esperan

Contaduría General de la Nación. (s. f.). Categorización subsidiaria de departamentos, distritos y municipios. https://www.contaduria.gov.co/categorizacion-de-departamentos-distritos-y-municipios

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2020). La información del DANE en la toma de decisiones regionales. Santa Marta - Magdalena. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/planes-departamentos-ciudades/201216-InfoDane-Magdalena-Santa-Marta.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2026). Cuentas nacionales departamentales: PIB por departamento. https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-departamentales

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2023). *TerriData*. https://terridata.dnp.gov.co

Geografía Urbana. (2015). *Memoria justificativa del Plan de Ordenamiento Territorial de Santa Marta*. https://santamarta.gov.co/sites/default/files/01_memoria_justificativa_v12.pdf

Ley 550 de 1999. Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley. 30 de diciembre, 1999. DO núm. 43.940 (*Col*).

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2019). Informe de turismo. Enero-diciembre de 2019. https://www.mincit.gov.co/getattachment/estudios-economicos/estadisticas-e-informes/informes-de-turismo/2019/diciembre/oee-turismo-enero-diciembre-12-03-2020-29abr2020.pdf.aspx

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2021, noviembre 17). El Mítico Teatro Santa Marta reabre sus puertas como uno de los escenarios mejor equipados del país. https://www.mincit.gov.co/prensa/noticias/turismo/el-mitico-teatro-santa-marta-reabre-sus-puertas#:~:text=noviembre%20de%202021-,El%20m%C3%ADtico%20Teatro%20Santa%20Marta%20reabre%20sus%20puertas%20como%20uno,con%20aforo%20de%20880%20sillas

Ministerio de Industria y Comercio. (2022). Informe mensual de turismo diciembre 2022 - enero 2023. https://www.mincit.gov.co/getattachment/estudios-economicos/estadisticas-e-informes/informes-de-turismo/2022/diciembre/oee-yv-turismo-diciembre-2-03-2023.pdf.aspx

Redacción El Tiempo. (2004, agosto 3). Santa Marta se acogió a la Ley 550. *El Tiempo*. https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1561103

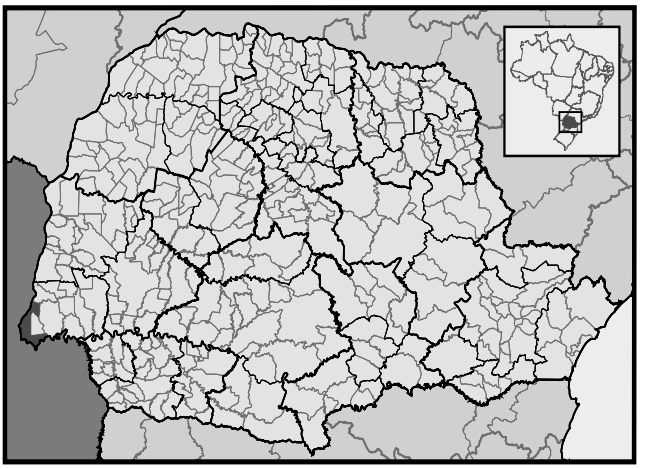
Redacción Semana. (2023, julio 12). La estrategia de Santa Marta para seguir siendo un destino turístico competitivo. *Semana*. https://www.semana.com/mejor-colombia/articulo/la-estrategia-de-santa-marta-para-seguir-siendo-un-destino-turistico-competitivo/202355/

Santa Marta Colombia. (s. f.a). Atractivos - Sitios Turísticos de Santa Marta. https://www.santamartacolombia.com.co/santa-marta-turismo-atractivos-destinos-sitios-lugares-turisticos

Santa Marta Colombia. (s. f.b). Economía en Santa Marta. https://www.santamartacolombia.com.co/santa-marta-economia/

Foz de Iguazú, Brasil: en búsqueda de fortalecer el turismo

Rafael Armando Mejía Meneses



Foz de Iguazú, Brasil

Introducción

Foz de Iguazú es reconocido por ser uno de los principales atractivos turísticos de Brasil y de Latinoamérica, por las famosas cataratas de Iguazú. Además, su ubicación geográfica entre la frontera de Brasil, Argentina y Paraguay favorece las visitas de turistas provenientes de diversas partes del mundo.

El presente capítulo trata de una experiencia internacional exitosa de gestión del turismo en el municipio de Foz de Iguazú en Brasil. El factor clave en la reactivación del turismo de este municipio fueron las alianzas entre los sectores público y privado que permitieron la implementación de estrategias de gestión pública y empresarial, las cuales impulsaron el desarrollo económico local.

Para alcanzar el éxito, fue necesario implementar un modelo de gestión de colaboración intersectorial con una visión articulada en torno a fortalecer el sector turístico. Su gestión incorporó acciones de mejora de infraestructura y articulación de agentes prestadores de servicios relacionados con el turismo, entre otras medidas que permearon el logro de la reactivación del turismo en dicho municipio.

Teniendo en cuenta lo anterior, este capítulo analiza las estrategias cruciales que permitieron al municipio de Foz desarrollar un turismo competitivo, basado en sus riquezas naturales y paisajísticas, como las mismas cataratas. Sin embargo, el logro de la articulación de actores contribuyó en gran medida al proceso de reactivación.

Contexto general

Foz de Iguazú es un municipio ubicado en la región sur de Brasil, en la frontera con Paraguay y Argentina, dentro del estado Paraná. Es el tercer destino turístico brasileño que más extranjeros recibe, seguido de Rio de Janeiro y Florianópolis. Según registros del aeropuerto internacional de Foz de Iguazú, en 2013, el destino recibió alrededor de 841 000 visitantes y otros 458 000 visitantes por la autovía internacional (Domareski Ruiz, 2013). En 2019, se elevaron exponencialmente las visitas, al alcanzar un récord de 4 millones de turistas, lo que lo posicionó como uno de los destinos turísticos más concurridos de Brasil (Contacto Editorial, 2020).

Algunos reconocimientos respaldan el éxito de la gestión del turismo de Foz de Iguazú, los cuales se listan a continuación:

- La gestión integral del turismo se destacó como el ganador del Top de Marketing en la categoría de Hotelería, Turismo y Cultura en 2010 (Domareski Ruiz *et al.*, 2013, p. 18).

- Las cataratas de Iguazú fueron el atractivo turístico de mayor interés, de acuerdo con los lectores del importante diario británico "The Guardian" ubicando al destino entre los lugares turísticos a nivel mundial con mayor preferencia de 19.248 lectores para pasar vacaciones (Infobae, 2009).
- En el 2010, el destino fue reconocido por el Ministerio de Turismo de Brasil, ocupando el primer lugar en la categoría no capital (Domareski Ruiz *et al.*, 2013, p. 18).
- En el marco de la vigesimoquinta edición del premio "Los 10 Más del Turismo Nacional" auspiciado por la Revista Brasil Travel News, también aseguró el primer lugar en otras 5 dimensiones: acceso, servicios y equipamiento turístico, *marketing* y promoción del destino, capacidades empresariales y aspectos ambientales (Domareski Ruiz *et al.*, 2013, p. 18).

La gestión turística

En la implementación del modelo, las organizaciones públicas y privadas entendieron la necesidad de aumentar la competitividad de los servicios prestados, con el objetivo de potencializar el turismo como motor del desarrollo económico local. Para ello, ejecutaron estrategias de gestión de acuerdo con las realidades de su propio territorio. Entre las principales estrategias implementadas, se encuentran la creación por parte de operadores turísticos locales de subproductos especializados en los principales atractivos.

Con el propósito de incrementar el flujo de visitantes y aumentar la estadía promedio de turistas extranjeros, se implementó la estrategia de *marketing* denominada Foz do Iguaçu–Destino del Mundo. Tal iniciativa fue determinante para el aumento de las visitas de turistas provenientes de más de 162 países. Además, fue ejecutada por la Secretaría de Turismo del municipio de Foz de Iguazú y se enfocó no solo en mostrar las bellezas naturales del Foz, sino también en promocionar la renovación de la infraestructura hotelera y la facilidad de acceso mediante transporte terrestre y aéreo que se tenía para llegar a dicho destino turístico.

Acompañando dicha estrategia, se llevó a cabo la realización de campañas de promoción y posicionamiento turístico. Una primera campaña fue la llamada Vote Cataratas do Iguaçu, con la cual se tenía el objetivo de lograr que se eligiera a las cataratas como una de las siete maravillas de la naturaleza. Una segunda campaña fue la de Temporada Buena en Foz, orientada a ofrecer paquetes turísticos promocionales y económicos para la baja temporada. Con ello, se buscaba generar ofertas turísticas en cualquier época del año sin depender únicamente de las temporadas vacacionales y así mitigar los efectos del calendario laboral.

En total, se llevaron a cabo aproximadamente 239 acciones en el mercado a través de la estrategia de *marketing* orientada a "promover el destino, y las ferias, eventos y *road shows*. [Se realizó] un total de 132 acciones en Brasil y en el exterior 107, que llegó a 29 países" (Domareski Ruiz *et al.*, 2013, p. 101). Se adoptó el modelo de competitividad propuesto por Crouch y Ritchie, compuesto por cinco pilares fundamentales: "recursos naturales y atractivos, factores de apoyo, administración de la destinación y calificación de determinantes, con un enfoque local para alcanzar la competitividad global" (Domareski Ruiz *et al.*, 2013, p. 86).

Se implementaron otras estrategias de *marketing* que incluyeron la venta de paquetes turísticos integrales donde se ofrecía a los visitantes acceder a otros destinos turísticos de Brasil cercanos al Parque Nacional de Iguazú, Patrimonio Natural de la Humanidad. Estos incluían no solo las cataratas de Iguazú, sino también la hidroeléctrica Itaipú y otros atractivos turísticos de aventura y recursos tecnológicos (Domareski Ruiz *et al.*, 2013).

En materia de *marketing* también se llevó a cabo la creación de un nuevo sitio web oficial en tres idiomas (inglés, español y portugués), que proporciona información detallada sobre la red hotelera, los puntos de mayor atracción turística y la ciudad en general. A ello se sumó la elaboración de material impreso y productos audiovisuales; se emplearon dispositivos de divulgación que incluyeron periódicos, revistas, televisión e internet, para dar un mayor alcance en publicidad en el mercado de turismo.

A las estrategias de *marketing* se sumaron inversiones orientadas a fortalecer la conectividad del destino. En este contexto, el Aeropuerto Internacional Cataratas fue objeto de un proceso de modernización y ampliación que incrementó su capacidad de atención de 2,6 millones a 5 millones de pasajeros anuales. Asimismo, se amplió la pista de aterrizaje para permitir la operación de aeronaves de mayor porte y vuelos internacionales de larga distancia. Posteriormente, se emprendió una nueva fase de expansión con el propósito de aumentar nuevamente su capacidad operativa. De manera complementaria, Foz de Iguazú aprovechó su ubicación estratégica en la triple frontera entre Brasil, Argentina y Paraguay para fortalecer la conectividad terrestre y aérea regional mediante inversiones en infraestructura vial y aeroportuaria, consolidando su accesibilidad como uno de los principales destinos turísticos de América del Sur (Ministério dos Transportes, 2020).

También se implementó una estrategia de capital y talento humano por medio de la educación y el aprendizaje con la llegada de instituciones privadas que ofrecieron cursos de formación superior técnica relacionados con el turismo. Esto favoreció el forjamiento de emprendimientos locales de negocios promotores de *tours*, visitas guiadas y paquetes turísticos.

El proceso de fortalecimiento de la gestión del turismo en Foz de Iguazú no ha sido fácil. Ha sido lento y complejo, sin embargo, ha tenido resultados y avances relevantes. Por un lado, se destacó la coordinación entre instituciones públicas y privadas que se unieron para ejecutar programas y planes destinados a fortalecer el sector como motor del desarrollo económico local. Por otro lado, se logró consolidar una alianza duradera entre las instituciones públicas y privadas en términos de presupuesto y puesta en marcha de acciones a fin de contribuir al desarrollo del turismo.

Entre las instituciones clave que hicieron parte del proceso se destacan el Fondo Nacional de Fomento al Turismo - La Foztur (1989), la Secretaría de Turismo y Desarrollo Económico (1998) y la Secretaría de Turismo (2001). También se constituyeron

la Asociación Iguassu Convention & Visitors Bureau (1998) y la compañía Comtur (2001), con el fin de desarrollar actividades estratégicas de fomento al turismo (Domareski Ruiz *et al.*, 2013).

Las instituciones antes mencionadas contribuyeron de manera conjunta al desarrollo del sector turístico en el municipio de Foz de Iguazú. Lograron la articulación de actores productivos como los hoteles y otros proveedores de servicios de alojamiento, así como otras empresas del sector dedicadas al comercio de servicios. Anteriormente, el ecosistema económico estaba fragmentado y no existía una integración de acciones conjuntas. En Foz de Iguazú las asociaciones se vieron impulsadas por inversiones tanto públicas como privadas y algunas instancias de gobierno regional, como el Foro de Turismo Sustentable Cataratas & Caminhos y la Agencia de Desarrollo Turístico de la Región Oeste de Paraná (Fontana *et al.*, 2017), la cual hizo importantes aportes al fomento del turismo.

Lecciones y conclusiones

Diferentes lecciones se desprenden de esta interesante experiencia de turismo en Foz de Iguazú.

Una primera lección es que el turismo se constituye en una gran fuente de oportunidades económicas para un territorio, al ser sector y actividad principal de su desarrollo económico local. En Foz de Iguazú se logró que millones de turistas visitaran sus atractivos turísticos y, con ello, se consiguió crear miles de oportunidades de ingreso y de empleo para sus residentes. Interesante resulta, y que también debe quedar como una lección, es que tanto el sector público como privado no se conformaron con lograr convertir en atractivo turístico el territorio. Además, desplegaron una serie distinta de estrategias para posicionarlo y lograr que la demanda turística creciera año tras año, es más, fuera constante a lo largo del año sin depender de los ciclos laborales de los visitantes.

Una segunda lección que deja esta interesante experiencia de Foz de Iguazú es que para la promoción y el posicionamiento de un destino turístico se deben adelantar gestiones de promoción

con proyección externa al territorio. Dado que los destinos y servicios turísticos se venden en lugares y a personas diferentes a quienes lo habitan, es fundamental que se realicen procesos de *marketing* a nivel nacional e internacional para que sean conocidos. Ello incluye campañas publicitarias y eventos promocionales, como también hacer estrategias para medios convencionales y redes sociales.

Una tercera lección que también deja la experiencia de Foz de Iguazú es que para lograr nuevos mercados de turismo y ampliar otros ya conquistados, es importante actuar bajo una lógica permanente de ampliar la oferta de atractivos turísticos y de servicios. En tal sentido, es necesario no limitarse a una sola atracción o lugar en exclusivo de turismo por exitoso que sea, sino que resulta conveniente integrar o sumar nuevos lugares y territorios conexos. Así, se pasa de asumir un modelo de sitios a otro de corredores o zonas turísticas con múltiples atractivos, actividades y servicios turísticos. En este proceso resulta fundamental también conocer el perfil de los turistas que llegan.

Una cuarta lección que también se deriva de la experiencia de Foz de Iguazú es que, si bien son importantes el posicionamiento y la promoción turística, no son suficientes. Por ello, se deriva de para fortalecer infraestructuras de transporte que posibiliten y faciliten el acceso a los destinos turísticos. No obstante lo anterior, también son esenciales las acciones encaminadas a la formación humana que posibilite integrar a la población a la prestación de servicios turísticos.

Quedarían incompletas estas lecciones si no se atiende al soporte fundamental que ha posibilitado el crecimiento del turismo en Foz de Iguazú, a saber, la colaboración entre el sector público y privado, de forma coordinada y estratégica. Su clave está en un proceso incluyente y coordinado que concite la participación de diversos actores y agencias, que, a su vez, desplieguen a corto, a mediano y a largo plazo esfuerzos y acciones para aprovechar las ventajas absolutas y competitivas del territorio, a la par que maximizar las oportunidades de desarrollo del turismo.

Además de contar con atractivos naturales notables, el municipio de Foz ha logrado transformar estas ventajas absolutas

en competitivas a través de alianzas entre los sectores público y privado. Esta colaboración ha permitido consolidar el turismo como su principal actividad económica. Las capacidades institucionales de las entidades públicas fueron cruciales el éxito de este caso, que, con el direccionamiento de políticas de planeación de turismo, la gestión para la articulación de actores, el acompañamiento técnico en pequeñas, medianas y grandes empresas, la inversión en el mejoramiento de la infraestructura turística, sirvieron de base para el desarrollo turístico en el municipio de Foz de Iguazú.

Este caso emerge como modelo para que otras municipalidades puedan emular o adaptar estrategias específicas a sus propias realidades, partiendo desde el reconocimiento detallado de sus propios territorios y los destinos turísticos con valor social. Estos lugares en lo posible deben ser gestionados por las instituciones competentes, para que faciliten la interacción entre diversos actores, así como la planificación y la inversión en infraestructura turística para estimular el desarrollo empresarial.

Este enfoque implica la necesidad de fortalecer las capacidades productivas en armonía con las dinámicas del mercado y su constante transformación. La apropiación de herramientas para la gestión eficiente y efectiva de los recursos, junto con la promoción de la innovación y la adopción de tecnologías emergentes, son esenciales para el florecimiento continuo del sector turístico.

Referencias

Contacto Editorial (2020, enero 3). Casi 4 millones de turistas visitaron las Cataratas del Iguazú. https://contactonews.co/noticias/8144-casi-4-millones-turistas-visitaron-las-cataratas-del-iguazu

Domareski Ruiz, T. C., Dos Anjos, F. A. y Gadotti dos Anjos, S. J. (2013). Competitividad de Destinos Turísticos Estudio de caso de Foz do Iguaçu (Paraná, Brasil). *Cuadernos de Turismo*, (31), 83-103. https://revistas.um.es/turismo/article/view/170761/145981

Fontana, R. F., Gadotti dos Anjos, S. J., Lopes Guerrilha Santos Pinto, P. S. y da Silva Añaña, E. (2017). Gestión de destinos turísticos. Un análisis comparativo entre dos destinos consolidados en Brasil y Portugal. *Estudios y Perspectivas en Turismo*, *28*(1), 1-20. https://www.redalyc.org/journal/1807/180758568001/html/#redalyc_180758568001_ref48

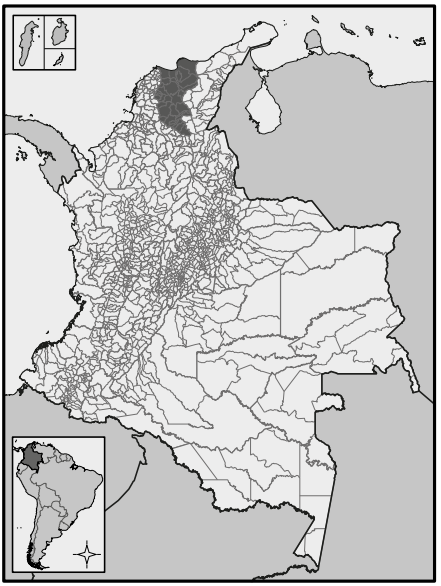
Infobae (2009, octubre 21). Las Cataratas del Iguazú, el mejor destino turístico del mundo. https://www.infobae.com/2009/10/21/479215-las-cataratas-del-iguazu-el-mejor-destino-turistico-del-mundo/

Ministério dos Transportes (2020, febrero 28). De olho no turismo internacional, ministro entrega modernização do Aeroporto de Foz do Iguaçu. https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/de-olho-no-turismo-internacional-ministro-entrega-modernizacao-do-aeroporto-de-foz-do-iguacu11216?utm_

IV.
Otros sectores económicos

Departamento del Magdalena: gestión de la economía desde lo popular

Jesús María Molina Giraldo



Departamento del Magdalena

Introducción

Muchos departamentos del país padecen difíciles condiciones socioeconómicas en sus territorios, que afectan a sus pobladores, quienes están inmersos en problemas de pobreza, informalidad y desempleo. Esta cuestión se puede volver más crónica en circunstancias especiales como las vividas en Colombia y en el mundo por efecto de la crisis sanitaria, económica y social ocasionada por la pandemia del covid-19. Por eso, se vuelven importantes las apuestas y estrategias de gestión que pretendan centrarse en los sectores populares urbanos o rurales, que es donde se vivencian de manera más extensa e intensa las problemáticas señaladas.

Para intervenir y transformar tales problemáticas, se requieren estrategias de gestión innovadoras que atiendan a la particular situación y la naturaleza de dichos sectores. Entre ellas, saber atender la informalidad predominante en la vida económica de sus integrantes, fortalecer las débiles capacidades, las competencias y las habilidades con que cuentan para desempeñar oficios o actividades económicas y, así mismo, ayudar a superar las limitadas condiciones financieras que frenan adelantar sus iniciativas económicas. No obstante, el desafío no llega hasta allí, sino que tales estrategias deben ser articularlas a las potencialidades y las restricciones impuestas por el territorio.

La gestión propuesta por la Gobernación del Magdalena en el periodo 2020-2023 presenta dichas características. Cambia, aunque sin descuidar el modelo tradicional de apalancamiento y despliegue de inversión y políticas de desarrollo productivo orientado a grandes proyectos e industrias. Tiene como componente central dirigir de manera prioritaria sus acciones y sus recursos a los sectores populares urbanos y rurales. Cuenta con su participación para focalizar, controlar y asegurar que así acontezca. Este particular enfoque le permitió a la propia gobernación para asumir que su forma de dirigir y estructurar su acción pública se orientaba a y soportaba en el poder popular.

Se pasa entonces a presentar las distintas estrategias de gestión adelantadas por la Gobernación de Magdalena para apalancar a los sectores populares, no sin antes presentar el contexto social

y económico del departamento de Magdalena, donde ellas cobran sentido y pueden ser valoradas en sus propósitos, alcances y medios. Le sigue un breve apartado referido a los resultados y los impactos de las estrategias de gestión adelantadas y su origen político. Finaliza con las lecciones y las conclusiones.

Contexto general

El departamento del Magdalena está ubicado en el norte del país y cuenta con unos 23 188 km² de superficie. Se extiende a lo largo del valle bajo del Magdalena, donde predominan llanuras o planicies secas, anegadas o inundables, a lo cual se suma la Sierra Nevada de Santa Marta, con todo el complejo sistema montañoso que supone. Se localiza al costado oriente del río Magdalena, en los márgenes de su desembocadura, y limita con los departamentos de Cesar y La Guajira al oriente, al noroccidente con el departamento del Atlántico, al sur con Bolívar y al norte con el mar Caribe (Gobernación del Magdalena, 2024b). Para el año 2023 se proyectaba que tendría una población de 1 449 087 personas, no obstante, ajustadas las proyecciones con los efectos posteriores a la aparición del covid-19, se proyectó que tendría 1 496 163 habitantes (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2022). En cabeceras municipales se estimaba que se localizaban 1 019 464 habitantes, en tanto que, en centros poblados y rurales dispersos, había 476 699 personas.

De los veintinueve municipios que conforman el departamento, veintisiete son de sexta categoría, uno de quinta y solamente uno de primera categoría. En este último caso, se trata del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, que es la capital del departamento, y sobre la cual ya se ha hecho referencia en un capítulo anterior. La predominancia de municipios de sexta categoría revela las difíciles condiciones económicas e institucionales que poseen los territorios que integran el departamento del Magdalena. En efecto, su población está ubicada entre la que tiene mayores índices de pobreza respecto a todos los departamentos del país. En 2018, tenía al 57,63 % de la población en condición de pobreza monetaria. En el 2021, aunque había bajado al 32,4 %,

la pobreza monetaria aún era bastante alta, por lo que el Magdalena en el sexto lugar entre los treinta y dos departamentos del país (*El Informador*, 2022).

Pese a lo expuesto, la subregión de Santa Marta es la que mejores resultados presenta frente a las otras subregiones del departamento del Magdalena respecto a condiciones sociales. Aunque es relativamente alta la pobreza multidimensional, con un 14,3 % de su población padeciéndola, está por debajo de las demás subregiones, en las cuales llega al 50 % (CCSM, s. f.). En el otro extremo, está la subregión Centro, la cual tenía el índice de pobreza multidimensional al 48,9 % para el 2024; bajo dicha línea se encuentran los municipios de San Ángel y Nueva Granada, ya que son los que más personas con carencias tienen (CCSM, s. f.). Entre una y otra subregión, están la subregión Río, la subregión Sur y la subregión Norte (CCSM, 2022). Esta información se presenta de forma más detallada en la tabla 1.

TABLA 1. Subregiones del departamento de Magdalena

Subregión	Municipios	Características
Subregión Santa Marta	• Santa Marta	Conformada por la capital del departamento, con 2396 km². Es la más poblada, al tener el 37,7 % de la población, con 552 391 habitantes, de los cuales el 89,62 % se concentra en su cabecera municipal. Se trata de una población relativamente joven al estar cerca del 42,04 % por debajo de los 24 años.
Subregión Norte	• Ciénaga • Fundación • Zona Bananera • El Retén • Aracataca y Algarrobo	Conformada por territorios de la Sierra Nevada y del litoral, con un área de 5857 km². Contiene el 26,6 % de la población del departamento al albergar unos 389 959 habitantes; es la segunda más poblada. Habita en promedio el 61,5 % de la población en sus cabeceras municipales, aunque no es homogéneo dicho porcentaje en todos sus municipios. Su población es joven, pues el 48,9 % no supera los 24 años.

Subregión	Municipios	Características
Subregión Rio	• Sitionuevo • Remolino • Pivijay • Salamina • El Piñón • Cerro de San Antonio • Concordia • Pedraza • Zapayán	Conformada por la cuenca baja del río Magdalena y sus zonas delta de desembocadura. Cuenta con una extensión de 4893 km² con el 21,1 % del área del departamento, es la menos poblada con un 10,97 % de la población total del departamento, con 160 497 habitantes. Tiene la particularidad que en dicha subregión las cabeceras municipales no albergan la mayoría de la población (48,6 %), siendo, por tanto, una zona de predominio rural.
Subregión Centro	• Chibolo • Sabanas de San Ángel • Plato • Tenerife • Nueva Granada Ariguani	Conformada por planicies de sabana, con una extensión de 5638 km². Es la segunda menos poblada, con un 11,9 % de la población del departamento y 174 933 habitantes. Allí, esta las cabeceras municipales albergan la mayor cantidad de la población, con un 60 %, en tanto la población restante se encuentra en áreas rurales.
Subregión Sur	• El Banco • Pijiño del Carmen • Santa Ana • San Zenón • San Sebastián • Guamal • Santa Bárbara de Pinto	Se caracteriza por ser una zona plana y cenagosa con un área de 4401 km². También es la tercera región más poblada del Magdalena, con un total de 185 647 habitantes, lo que equivale al 12,69 % de la población del departamento. Forma parte de la depresión Momposina, la cual está bañada por el río Magdalena y la desembocadura del río Cesar. En la actualidad, la región del sur del Magdalena sigue siendo una zona principalmente agrícola, aunque también se han desarrollado el turismo y el comercio.

Fuente: elaboración propia con información de la Cámara de Comercio de Santa Marta para el Departamento de Magdalena.

Aunque son diferenciales las condiciones de pobreza del departamento, el departamento presenta índices altos. Esta situación de carencias del conjunto de subregiones del departamento está

bien expresada en su Plan de Desarrollo 2020-2023. Allí se expresa que, en el 2021, de cada 100 personas del departamento, 47 sobrevivían con menos de 257 000 COP y 15 con mucho menos de 117 000 mensuales COP (Gobernación del Magdalena, 2020). Para valorar esto, se indica en el plan que el salario mínimo del país, ya de por si limitado en su monto, era para aquel momento de 980 657 COP, lo cual implicaba que era casi una tercera parte del salario mínimo la que ganaba el promedio de los habitantes magdalenenses. Planteaba que en pobreza monetaria ocupaba el puesto 28 de 32, situación que fue calificada en el plan como "derrumbe social"

Se suele asociar a Magdalena con Santa Marta, pero no es así, pues su actividad económica es mucho más diversa y extensa de lo que ello hace suponer. De acuerdo con su ex secretario de Desarrollo Económico, Alberto Muñoz, el cual fue entrevistado para el desarrollo de esta investigación, los principales sectores productivos del departamento son la agricultura, la ganadería, la industria y el turismo. En el primer caso, como productos permanentes, están el banano y la palma de aceite, los cuales son productos de exportación; a ellos se suman los cultivos transitorios como la yuca y cultivos promisorios, como el café orgánico cultivado en la Sierra.

Dentro del ámbito de servicios y comercios está el turismo, entre sus tipologías, está el convencional de playa y el ecoturismo, siendo uno de los bastiones de la economía de Santa Marta, su capital, la cual genera el 10 % de la producción y el empleo del departamento. Está también el renglón de la economía de transporte marítimo y de logística de puerto, el cual aporta al departamento, al ser el de Santa Marta el tercer puerto que más moviliza mercancías en el país. Está también el sector pesquero, ya que se trata de un departamento con amplio potencial de pesca por efecto de la presencia del río Magdalena y de toda la red de ciénagas, lagunas y deltas que lo acompañan.

Para hacerse una idea de cómo ha variado el valor agregado del departamento, al sumar los de los municipios que lo integran, se tiene que del 2011 al 2021 creció en un 115,2 %, pasando de un valor

total de 7,2 billones a 15,5 billones de pesos (véase tabla 2). Presentó un crecimiento anual que estuvo entre el 5 y el 10 %, a excepción del 2020, año en que inició la pandemia por el covid-19 y durante el cual tuvo un decrecimiento. En el 2021 se recuperó su valor agregado frente al año anterior, el cual logró un crecimiento del 17,97 %. Todo lo anterior muestra que la economía del departamento ha venido creciendo de manera constante desde hace una década.

TABLA 2. Crecimiento económico del departamento del Magdalena

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Valor agregado	7211	7967	8806	9051	9972	11 136	11 778	12 530	13 388	13 155	15 519 **
Porcentaje variación anual		10,4 %	10,5 %	2,7 %	10,1 %	11,6%	5,7 %	6,3 %	6,8 %	-1,7 %	17,9 %
Porcentaje variación total											115,2 %

** Miles de millones de pesos

Fuente: elaboración propia. Cuadro hecho a partir de DANE Valor Agregado por Municipio Base 2015

Gestión para la activación económica

Acorde al secretario de Desarrollo Económico, Alberto Muñoz, entrevistado para esta investigación, una de las principales iniciativas de la gestión del fomento económico por parte del departamento en el periodo 2020-2023, fue la de aprovechar que en su territorio se encuentra una de las principales ciudades puerto de Colombia, como lo es Santa Marta. Es la tercera en volumen de exportaciones en el país y el primer puerto en calado, esto último, a diferencia de otros puertos como el de Barranquilla, permite la llegada y la salida de las embarcaciones con mayor capacidad de carga o pasajeros. Allí la estrategia se ha centrado en la ampliación del puerto y de la zona de influencia, con el objetivo de mejorar las condiciones logísticas del muelle y fortalecer los transportes terrestres de mercancías que conectan con el puerto.

Acorde al secretario, otro frente de gestión del fomento económico en el periodo 2020-2023 fue el de consolidar a Santa Marta como el principal centro turístico del país y el ganar competitividad en el turismo internacional. Para ello, se buscó la mejora de la pista del aeropuerto, así como consolidar su sistema de transporte, permitir el acceso al Rodadero y avanzar en la recuperación vial en algunos barrios. A estas iniciativas se suma la proyección de la construcción del metrocable, el cual conectaría al Rodadero con Santa Marta y Minga, los cuales no son solo destinos turísticos sino también productivos. También pensando en el turismo, tanto de la ciudad de Santa Marta como de otros municipios del Magdalena, se tiene proyectado construir el Tren de Cercanías de Macondo para que se pueda avanzar en el turismo e integrar los municipios.

Un frente adicional de gestión para el fomento y la activación de la economía en el periodo 2020-2023 fue el del apoyo a los micronegocios o los emprendimientos. Este enfoque parte de que la mayoría de la economía del departamento es de carácter informal, de la cual la población deriva su sobrevivencia y generación de ingresos. A través de la estrategia de *Brigadas Microempresariales*, se entregaron apoyos económicos a miles de pequeñas iniciativas económicas populares con fondos provenientes del departamento y de la nación.

Una línea en particular importante en esta estrategia de las Brigadas Microempresariales ha sido la entrega de máquinas de coser para el desarrollo de confecciones, al tiempo que dar formación para patronaje, diseño y procesos de comercialización. El programa apunta a fortalecer organizacional y empresarialmente a los beneficiarios a través del fomento de la asociatividad y del cooperativismo. Así, ha permitido impactar alrededor de unos 5000 micronegocios, que, a su vez, generan efectos indirectos en la economía popular y familiar en términos de ingreso, apalancamiento y encadenamiento productivo.

Otro campo de la gestión del departamento en el periodo 2020-2023 para fomentar la economía se orientó a la generación de ingresos y de empleo. Se trata del fomento de la empleabilidad

a través del Instituto CAMBIA, el cual fue creado por la gobernación para que los magdalenenses se formen y capaciten para el trabajo. Acorde a su ex secretario de Educación, José Felipe Hernández, también entrevistado para esta investigación, aunque trabaja de la mano o en alianza con el SENA, dicho ente fue creado logrando una existencia propia. Se organizó para dar formación y capacitación técnica en actividades productivas de acuerdo con cada uno de los territorios que se desea impactar.

El Instituto CAMBIA, acorde al exsecretario Hernández, por una parte, se creó para que el departamento pudiera contar con las capacidades necesarias para atender mayor número de personas y contar con más flexibilidad en adecuarse a las necesidades de formación del territorio; por otra parte, su objetivo era lograr llegar a municipios donde el SENA no llegaba para atender sus requerimientos y necesidades. Tiene el Instituto el desafío también de convertirse en una especie de agencia de empleo que conecte la demanda con la oferta de trabajo.

Sin ser una iniciativa propiamente del departamento, pero que sí recibió su apoyo, estuvo la gestión adelantada respecto a las *Escuelas Productivas* impulsadas por la Gobernación del Magdalena. Se trata de colegios departamentales que tienen un enfoque productivo acorde a los territorios en que se ubican. Son colegios con enfoque agropecuario, pero también con proyectos en el campo del arte, la cultura o la música que pretenden ser productivos.

Las Escuelas Productivas fueron proyectos liderados por la Secretaría de Educación en asocio con la Secretaría de Desarrollo Económico. Con una lógica local, pero con visión global, apuestan al desarrollo del territorio a través de buscar su asocio con las realidades económicas de sus contextos. Según el Plan de Desarrollo, acorde a lo afirmado por el secretario de Educación, se tiene como meta la apertura de 200 escuelas productivas en igual número de sedes[1].

1 Hay algunas huertas productivas en colegios en Plato y Pivijay, que han permitido desde la autonomía microcurricular. No es un proyecto

A las estrategias de impulso económico del departamento de Magdalena ya señaladas para el 2020-2023, se sumaron las *Becas del Cambio* mediante las cuales se les otorgaron apoyos a estudiantes para que se formaran técnica, tecnológica y universitariamente. A través de ellas, se les pagó la totalidad de la matrícula y los derechos académicos en programas de formación a distancia. No cubrían alimentación y transporte porque en principio se enfocaba en educación virtual.

Señala el secretario Hernández, que la educación transforma realidades tanto al nivel de la comunidad como del individuo. Así, a través de las becas, se buscaba generar no solo garantizar el derecho a la educación, sino también entender que, con la misma, se crea un apalancamiento de competitividad en términos de habilidades, de formación y de convergencia para el desarrollo productivo. Acorde al secretario, no se trataba de dar las becas porque sí, sino facilitar de ese modo el desarrollo económico, en cuanto permiten un ingreso al sector productivo o laboral de quienes son beneficiarios de dichas becas. Hasta el 2023, ya se habían entregado 15 000 becas.

Un campo más de intervención para la activación de la economía en el periodo 2020-2023 fue el fortalecimiento de las capacidades productivas en el sector agrícola. A través de la estrategia de las *Brigadas Agrícolas,* se apostó a la transferencia de activos productivos para los pequeños productores campesinos, especialmente los de las subregiones sur y centro del departamento, que son los más pobres. Se trata de la entrega o el préstamo a asociaciones campesinas tanto de semillas y fertilizantes como de maquinarias, motores y herramientas.

Todos esos apoyos les permitieron a los campesinos adecuar o recuperar el suelo, especialmente, después de los efectos de la ola

liderado por la Secretaría de Educación o la de Desarrollo Económico, sino que es de carácter participativo. Es la comunidad educativa la que, en asocio de estudiantes, docentes y directivos, llevan a las propuestas de una reforma educativa para el departamento.

invernal o de la crisis causada por la pandemia del covid-19. Junto con lo anterior, también se llevaron a cabo procesos de asistencia técnica, a cargo de agrónomos e ingenieros agrícolas que los asesoraron. Así mismo, hubo asistencia respecto a la comercialización para que dichos productos accedieran a mercados a mejores precios[2]. Acorde al secretario de Desarrollo Económico del Departamento, Alberto Muñoz, en 2023 se habían desarrollado alrededor de 3000 iniciativas, que beneficiaron a unas 1500 unidades productivas.

La gestión indirecta del fomento económico del departamento también se dirigió en el periodo 2020-2023 a la recuperación vial, en el entendido de que hay un deterioro estructural e histórico de sus vías secundarias y terciarias. Su mal estado ha impedido que los municipios se integren de la manera más efectiva a la economía departamental, regional y nacional. Según el secretario de Desarrollo Económico, Alberto Muñoz, ese estado deteriorado ha generado limitaciones de acceso a los mercados de sus productos tanto para municipios con vocaciones agrícolas como con vocaciones pecuarias. Con dichas mejoras, se espera que se pueda avanzar en nuevos desarrollos agroturísticos.

Otro campo indirecto de gestión económica es el de los servicios públicos. Existe en el departamento un rezago de cobertura y calidad de agua potable y manejo de residuos sólidos. En el caso de Santa Marta, el tema es delicado, ya que a pesar de cumplir 500 años y ser la primera ciudad en ser fundada en Colombia, y en ser una ciudad intermedia con 500 000 habitantes, no tiene resuelto el tema del suministro y calidad. Lo precedente no se trata solo del déficit de un servicio público, sino de una falta de apalancamiento para el desarrollo económico, productivo y turístico de Santa Marta. Pero el tema va más lejos, ya que se requiere el acceso

2 Un frente reciente es el del fomento de cultivo promisorios. Al lado de la Sierra, se encuentran procesos productivos de café, cacao o aguacate. Es importante destacar que el Magdalena es el cuarto municipio cafetero del país y tiene la variedad más selecta de cafés orgánicos. Allí se brinda apoyo productivo a este cultivo orgánico.

al agua para potenciar distritos de riego de las cuatro subregiones del departamento[3].

Otra estrategia más que se debe apalancar es generar un entorno favorable para la inversión empresarial. Al respecto, se han tomado acciones para que se localicen empresas nacionales e internacionales, tarea que se ha adelantado con los gremios y con las cámaras de comercio. Se desarrolló hasta el 2023 un portafolio de proyectos que estaba dado por más de 60 proyectos de gran impacto que se los han presentado al Gobierno nacional, cooperación internacional e inversionistas con intereses en la región. Íntimamente ligado con lo anterior, lo fue la construcción de la identidad de territorio para posicionarlo y consolidar los destinos, y con ello, generar una marca departamento y destino. Con dicha marca de identidad de territorio se trataba de posicionarlo para los sectores de turismo, inversiones y proyectos de infraestructura.

A raíz de la pandemia por el covid-19, se adelantaron acciones para reactivar la economía, que estuvieron orientadas a la generación de ingreso y a minimizar el cierre de las cadenas o circuitos productivos. Es importante mencionar que la economía de la ciudad de Santa Marta y sus inmediaciones fue altamente impactada por la crisis del covid-19, en particular, porque su principal actividad de generación de ingreso, empleo y comercio ligado al turismo se vio abruptamente interrumpida.

En los distintos boletines que sacó la Cámara de Comercio para monitorear el impacto que tuvo en la economía del Magdalena, con énfasis en Santa Marta, se señalaba, por ejemplo, en el expedido en el mes de abril de 2020, acorde a una encuesta, que las ventas habían sufrido una caída del 79 %, entre las que figuraban la cancelación de reservas hoteleras. La ocupación hotelera pasó

3 Acorde al secretario de Desarrollo Económico del departamento, es absurdo que la Nación no haya concurrido a la solución del agua potable en dicha ciudad, como concurrió en otros territorios, o en el Metro en Medellín y Bogotá. Tanto el sector público como el sector privado departamental les reclamaron tanto al gobierno de Duque y al de Santos, como al de Petro, para que respondieran.

de estar por encima del 50 % en enero del 2020 para el 55 % de los establecimientos, a un nivel de ocupación entre el 0 y el 10 % en marzo para el 64,8 % de los establecimientos. Se planteaba que estaban en riesgo alrededor de 103 735 empleos, de los cuales eran 80 358 informales (Uninorte, 2020).

Para contrarrestar esto, la Gobernación apoyó al sector hotelero a través de la adquisición de paquetes de alquiler de habitaciones, las cuales en su momento fueron habilitadas para hospedar a personal médico y de enfermería que debió de atender a las personas contagiadas con el covid-19. Por otra parte, a través del programa *Mercados Populares*, con recursos del departamento y de la Nación, hizo entrega de mercados a las poblaciones vulnerables en tanto acontecía la cuarentena. Además, la Gobernación permitió que ciertos sectores económicos no decayeran al comprarles directamente a los productores. Otra medida que se implementó fue el subsidio a la nómina a las empresas que buscaba que aquellas que mantuvieran o generaran empleos, siendo un porcentaje de su pago financiado con recursos públicos, su mayoría, transferidos desde el nivel nacional. Sin duda, tales medidas posibilitaron mitigar el impacto social producido por la suspensión y la caída de ingresos y el empleo de la población, al tiempo que mantuvieron activo el circuito económico.

Acorde al ex secretario de Educación, José Felipe Hernández, el modelo económico de gestión del departamento en el territorio es uno de signo popular y de cambio. Respecto a lo primero, se trata de un modelo que propone un proceso ascendente de poder de la población, el cual permite que puedan hacer control social de obras e interlocutar directamente con el gobernador y recibir soluciones efectivas a sus demandas. El modelo de cambio, por su parte, responde a que el departamento históricamente, hasta la llegada de la fuerza política que el gobernador representaba y todo el equipo de gobierno, había obtenido los peores lugares de desempeño institucional, centrándose más en temas políticos de manejo por unas mismas familias que de buscar el desarrollo y bienestar del conjunto de la población.

Al entender del exsecretario, el programa de gobierno del departamento de aquel momento proponía cuatro revoluciones afincadas en el poder popular: la de la equidad, la de la sostenibilidad, de la gobernabilidad y gobernanza, y la de la productividad. Bajo este modelo para que todas las iniciativas de gestión económica anotadas llegaran a feliz término, acorde al exsecretario de Desarrollo Económico, Alberto Muñoz, la estrategia de la Gobernación fue acompañarla del poder popular. Esta implicaba que la población concurriera en torno a apuestas de naturaleza productiva para hacer control social. Lo anterior a través de los denominados comités populares, las asambleas populares y la movilización de la población.

En el marco de esta estrategia, cada proyecto de inversión que realizaba el departamento debía ser vigilado y acompañado por un comité popular. Se trataba de que la misma población beneficiaria, de forma organizada, les hiciera control para verificar si lo invertido por el Gobierno, el operador o el contratista, efectivamente estaba siendo ejecutado. Esto ayudaba a que no hubiera corrupción o desvío de los recursos públicos, y permitía que hubiera más apropiación y confianza en los esfuerzos realizados por la institucionalidad.

Es interesante que el gobierno departamental de Magdalena estructuró una guía o ABC para definir qué es y cómo se conformaban los *comités populares* (Gobernación del Magdalena, 2022). En ella se señalaba que eran instancias de participación ciudadana constituidas para ejercer control social a las obras o proyectos del Plan de Desarrollo 2020-2023. Se le asignaban como funciones socializar toda la información relacionada con obras, programas o proyectos, igualmente, ejercer el control o la veeduría sobre ellos.

Con los comités populares se trataba de empoderar la defensa del patrimonio público, tramitar peticiones, quejas o reclamos y promover una cultura de la participación. Dichos comités estaban integrados por un número mayor a 30 personas, y la actuación de sus miembros era honorífica, tendía a ejercerse en un esquema horizontal y recibía la información requerida.

En este modelo de gestión popular de la Gobernación del Magdalena en el periodo 2020-2023, donde los sectores populares

tienen una especial relevancia, llama la atención el escaso énfasis en el sector privado. Aunque las autoridades que concedieron entrevistas para esta investigación señalaron que sí había tal articulación, solo llegaron a hablar del rol del sector privado tras ser directamente interrogados al respecto. El olvido de dicho sector solo apareció cuando se preguntó por dicho vacío. A lo largo de dos entrevistas, cuya duración fue de unos cincuenta minutos, no se les nombró hasta no ser expresamente interrogados por su papel.

Para no dar la impresión de que había poco avance al respecto, mencionó el ex secretario de Educación las alianzas hechas con el sector educativo. Mencionaron once aliados estratégicos universitarios como lo eran la Universidad de Magdalena, la Universidad Industrial de Santander, la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Pascual Bravo, la Digital de Antioquia. No obstante, en el Plan de Desarrollo, en las palabras introductorias realizadas por el gobernador del momento —quien como máxima cabeza del departamento lideró las iniciativas hasta ahora señaladas— se ve de su parte una visión crítica y hasta negativa del sector privado, lo cual en parte puede explicar la posible escasa relación del modelo con el mismo. En seguida, se presenta un fragmento:

> El pequeñísimo sector moderno de la economía consiste en privilegios nuevos sumados a los antiguos acumulados sobre la propiedad de la tierra y la institucionalidad. El gobierno central ha repartido concesiones portuarias, de la vía férrea y hasta de la bahía histórica de Santa Marta para un servicio de yates exclusivos y conformados zonas francas que sustraen sus lucrativas actividades de las bases tributarias. Los locales no se quedaron atrás. Feriaron los servicios públicos del agua y de la recolección de impuestos hasta que llegamos a la Alcaldía de Santa Marta a poner orden. Con todo subsiste la concesión del alumbrado público, de los licores, de la lotería y juegos de azar, todos, patrimonio común al beneficio de pocos. Otro tanto sucede con la riqueza ambiental sin parangón de la Sierra Nevada, la Ciénaga Grande, el Parque Tayrona, las playas, en proceso de

> vulneración por el descuido, la desidia y sí, la codicia. Hay que ver la desecación de humedales, los intentos de privatizar partes del Tayrona para hoteles cinco estrellas y la deforestación rampante a cuya prevención CORPAMAG solamente dedica el 1,3 % de su presupuesto. (Gobernación del Magdalena, 2020, p. 11)

El modelo de gestión popular propuesto hasta aquí corresponde a la creación y el crecimiento de una fuerza política y social llamada Fuerza Ciudadana, la cual logró estructurarse y posicionarse bajo el liderazgo de Carlos Caicedo en un periodo de casi dos décadas en el departamento y su capital. De procedencia de izquierda y sin pertenecer a alguna reconocida familia de la región, como era la tradición en el departamento respecto a sus gobernantes, llegó a la Gobernación tras una ascendente carrera pública. Con el favor de estudiantes y profesores fue elegido director de la primera universidad pública del departamento —la Universidad del Magdalena—, donde, tras una buena gestión, hizo posible que esta saliera de la bancarrota. Tras ello adelantó la reconstrucción y la ampliación de su campus universitario. Su desempeño le permitió volverse candidato a la Alcaldía Distrital de Santa Marta, la cual ganó y gestionó con una amplia aceptación de la población, gracias nuevamente, entre otras cosas, a sacar financieramente a la administración de la ciudad de la quiebra y realizar importantes obras de beneficio público[4]. Luego ganaría las elecciones a gobernador.

Dicha fuerza política no solo controló la Gobernación sino también la Alcaldía de Santa Marta, ya que una de las integrantes de dicho movimiento conquistó en su momento nuevamente el favor popular que en un primer mandato ya había ganado

4 Tras ser rector de la Universidad, fue llevado a la cárcel por imputaciones que después se mostraría eran infundadas, y que obedecían a enemigos políticos que tenían influencias en los órganos judiciales y de control. No obstante, fue condenado en primera instancia a nueve años y nueve meses de prisión (117 meses) en 2026 por peculado por apropiación agravada y contrato sin cumplimiento de requisitos legales.

Caicedo. El paso de la Alcaldía a la Gobernación de dicha fuerza en cabeza de Caicedo, pero también su permanencia en un segundo periodo en la Alcaldía, para lo que aquí importa, ha permitido varias cosas.Esa continuidad y el doble nivel de control político del gobierno departamental y de la capital, Santa Marta, en primer lugar, dieron lugar a una continuidad en las apuestas y las estrategias ya señaladas en este texto. En segundo lugar, posibilitaron la consolidación de equipos de trabajo y de aprendizajes que mejoraron las estrategias y las herramientas ya implementadas en su paso por la Alcaldía. Así mismo, facilitaron que hubiera una complementariedad de iniciativas y recursos de la gobernación y del Distrito de Santa Marta.

Los resultados de esta propuesta de gestión económica departamental desarrollada entre el 2020 y el 2023 no son concluyentes, pues no existen evaluaciones de resultados o impacto de las distintas estrategias y programas referidas en este escrito. No obstante, hay algunos indicadores que permiten elevar la hipótesis de que pudieron tener efectos positivos sobre la población y la economía del departamento de Magdalena. Antes de abordar tales efectos positivos, es importante mencionar que deben ponderarse a la luz de un tiempo de crisis económica y social del país y del mundo suscitada por la pandemia del covid-19, la cual tuvo su inicio y su apogeo en el año 2020 hasta mitad del 2021. En los años 2022 y 2023 se hicieron esfuerzos por tratar de recuperar la economía y las condiciones sociales de la población.

Al tratarse el modelo de gestión económica con énfasis en sectores populares, es diciente que en el intervalo de ese periodo hubo una mejora significativa en la reducción de la pobreza multidimensional en el Departamento, la cual pasó del 33,4 % en 2020 al 21,4 % en el 2023. Dicha mejora le permitió al Magdalena ascender en el *ranking* de departamentos, donde pasó del sexto lugar del departamento más pobre al décimo (Gobernación del Magdalena, 2024a). En el periodo 2020-2023 también se observaron mejoras acordes al índice de competitividad departamental organizado por el Consejo Privado de Competitividad, el cual ranquea a los

32 departamentos del país entre sí. En tal sentido, el departamento del Magdalena pasó del puesto 17, obtenido en el año 2020, al número 16 en el año 2024, ganando con ello un puesto (Consejo Privado de Competitividad y Universidad del Rosario, 2020 y 2024).

Ese resultado positivo en competitividad, aunque modesto, puede ser mejor valorado, y con ello los logros del departamento, a la luz del conjunto de las variables (4) y los indicadores (13) que integran dicho índice. Es así como en el indicador de infraestructura correspondiente a la variable de condiciones de habitantes y que valora la disponibilidad de infraestructura de servicios, infraestructura vial y conectividad, el departamento pasó del puesto 20 en el año 2020, al puesto 11 en el 2024. Ganó más de diez posiciones y quedó entre los primeros diez de los 32 departamentos del país. Por su parte, en el indicador de sofisticación y diversificación correspondiente a la variable de ecosistema innovador, el cual valora los avances en la diversificación de los mercados de destino de las exportaciones, pasó del puesto 15 en el año 2020 al puesto 11 en el 2024. Igualmente, en el indicador del tamaño del mercado correspondiente a la variable de eficiencia en los mercados, que valora los tamaños de los mercados internos y externos impactados por los departamentos, pasó del puesto 14 al 13. En el indicador de educación superior y formación para el trabajo, ganó un puesto pasando del puesto 16 al 15.

Lecciones, conclusiones y recomendaciones

Varias lecciones se desprenden de esta propuesta de gestión adelantada por la Gobernación del Magdalena en el periodo 2020-2023. Una primera lección se enfoca en un cambio de mirada de 180 grados que se puede dar a las iniciativas de impulso productivo del desarrollo local y a la generación de oportunidades económicas. Si bien dichas iniciativas se han centrado en la gran empresa, e incluso, en la micro o pequeña empresa, poco se piensa y actúa respecto a apoyar a sectores urbanos y rurales no integrados a la economía formal. Poco se hace por las personas que están en situaciones de informalidad y desempleo y que, en el país y en el departamento, son una gran mayoría. Lo que muestra esta

experiencia es cómo desde diversas estrategias se puede apoyar y fomentar la creación de oportunidades productivas, empleo e ingresos a favor de integrantes de los sectores populares.

Una segunda lección se encuentra en las distintas iniciativas que desde el sector público se pueden impulsar respecto a poblaciones precarizadas en términos de sus niveles de estudio y de capacidades productivas instaladas, que difícilmente llegan a encontrar oportunidades en el sector formal. Si bien el asistencialismo social ha predominado como modelo o esquema para apoyar a estas poblaciones económicamente vulnerables, con iniciativas como las promovidas por la Gobernación del Magdalena, se busca crear o potenciar condiciones productivas para que sus integrantes por sí mismos puedan generar oportunidades e ingresos económicos[5].

Una tercera lección derivada de la experiencia de la Gobernación del Magdalena es que no solo muestra las diversas acciones que se pueden desarrollar a favor de los sectores populares, sino también, para que sean pertinentes y los recursos lleguen a ellos, deben contar con la incidencia y el control de representantes suyos en las decisiones de inversión pública. Por ello, la gestión supone la configuración de *Asambleas* y *Comités Populares,* donde gente del común económicamente vulnerables tiene la posibilidad de interlocutar con el gobernador para discutir las prioridades de inversión, pero también, hacerle seguimiento a las mismas.

La Gobernación del Magdalena durante el periodo 2020-2023 diseño un conjunto de estrategias imaginativas de gestión que buscaron priorizar y apalancar económica y productivamente a los integrantes de los sectores populares. Atendiendo la fragilidad económica y social de miles de sus integrantes, apostó a proponer, apoyar y acompañar soluciones económicas a su favor. Conforme

5 Las *Brigadas Microempresariales* se ocupan de aportar capitales semilla o maquinaria básica, a la par que formación técnica, para que las personas de procedencia popular puedan desarrollar sus iniciativas económicas. Algo parecido pasa con las *Brigadas Agrícolas*. Para programas a largo plazo, está la formación técnica y universitaria a través del Instituto cambia y las Becas del Cambio.

a la territorialidad urbana o rural, diseñó y desplegó estrategias dirigidas a personas con muy bajos ingresos, así como, con limitado capital educativo y cultural.

Dado lo anterior, la Gobernación del Magdalena diseñó y desplegó estrategias de gestión destinadas a transferir recursos económicos, insumos y pequeña maquinaria a personas, familias y comunidades, acompañados de capacitación en oficios y administración de negocios. Todo lo anterior para que las personas inscritas en el mundo popular lograran impulsar sus propias actividades productivas o económicas. Con ello, resolvieran el problema de generación de ingresos y de puestos de trabajo, que históricamente el aparato productivo formal y las políticas económicas, no les habían llegado a brindar.

También la Gobernación apostó a una estrategia educativa para generar oportunidades de acceso a formación técnica y universitaria, a mediano y a largo plazo, y así impulsar la vinculación de integrantes de los sectores populares al mercado laboral formal. Entre las iniciativas desplegadas para lograrlo, se ofrecieron becas para financiar el pago de matrículas universitarias y formación técnica gratuita. Igualmente, se brindó acceso a tales oportunidades desde los territorios lejanos a través de la ubicación de centros formativos en distintos municipios y de educación universitaria a distancia.

En el caso del campo, también la Gobernación en el periodo 2020-2023 transfirió semillas y fertilizantes, al tiempo que constituyó bancos de maquinarias y herramientas. En momentos críticos, como la pandemia del covid-19, apostó a comprarles a los agricultores sus cosechas y sus productos, con los cuales, a su vez, en el marco de la emergencia económica y social, surtieron parte de los mercados que entregaron a los pobladores pobres del departamento y de su capital, Santa Marta. También apostaron a ayudar en la cadena de comercialización de sus productos para reducir o acabar con los intermediarios.

La gestión de la Gobernación en el departamento del Magdalena en el periodo 2020-2023 se caracterizó por el despliegue de iniciativas

a favor de los sectores populares, y porque contó con ellos priorizar inversiones y ejercer su control social, que también recayó sobre proyectos, obras e infraestructura a su favor. Asambleas populares y comités de control fueron parte de las iniciativas conformadas.

En todo caso, ocuparse de lo popular no limitó a la Gobernación a solamente atender las necesidades de los sectores más desfavorecidos social y económicamente, sino también incluyó proyectos, infraestructuras y equipamientos de beneficio para todos los sectores económicos. Así apostó a la bahía, al puerto y a una serie de proyectos que buscaron apalancar la inversión en dichos sectores.

Considerando que la gestión departamental apuntó a favorecer, en términos de gestión económica, principalmente a los sectores populares, y les permitió a sus integrantes participar en controlar recursos y acciones, se puede postular la existencia de un modelo de gestión popular de fomento de la economía en el periodo 2020-2023. Dicho modelo se inscribe y corresponde a un proyecto político de izquierda que llegó al poder mediante un proceso de elección popular. Sus alcances no solo se dieron en el conjunto del departamento, sino en su capital, la ciudad distrito de Santa Marta. En otro capítulo de este libro se presentaron sus estrategias, alcances y resultados.

El carácter popular y de izquierda del modelo, aunque le dio unos alcances, también le impuso unas limitaciones. Potencialmente lo aisló de una colaboración más decidida con el sector privado e, igualmente, con el Gobierno nacional. Si bien se puede postular que bajo dicho modelo se desplegó una gobernanza de colaboración e incidencia entre Estado y sectores populares, no se puede predicar lo mismo respecto a los grandes actores privados. Tampoco hubo una gobernanza multiescalar con el Gobierno nacional, que hubiera permitido apalancar mayores recursos y esfuerzos.

Referencias

Cámara de Comercio de Santa Marta para el Magdalena [CCSM]. (2020). *Informes Económicos.* Santa Marta. Caracterización de las Empresas del Sector de la Agroindustria en el Magdalena.

Cámara de Comercio de Santa Marta para el Magdalena [CCSM]. (2022). *Informes Económicos.* Santa Marta. *Perfil subregional de la Magdalena*.

Cámara de Comercio de Santa Marta para el Magdalena [CCSM]. (s. f.). https://ccsm.org.co/es/

Consejo Privado de Competitividad y Universidad del Rosario. (2020). *Índice Departamental de Competitividad 2020-2021*.

Consejo Privado de Competitividad y Universidad del Rosario. (2024). *Índice Departamental de Competitividad 2024*. https://drive.google.com/file/d/157LHCNvW_jQRIfwi_eqAkzhREhyxWir6/view

El Informador. (2022, diciembre 29). Magdalena, sexto departamento con mayor incidencia de pobreza. https://www.elinformador.com.co/index.php/el-magdalena/83-departamento/290468-magdalena-sexto-departamento-con-mayor-incidencia-en-pobreza-multidimensional-2

Gobernación del Magdalena. (2020). *Plan de Desarrollo Departamental Magdalena Renace 2020-2023*.

Gobernación del Magdalena. (2022). *Funciones y ABC de los comités populares*. https://www.gobernaciondelmagdalena.gov.co/mdocs-posts/funciones-y-abc-de-los-comites-populares/

Gobernación del Magdalena. (2024a). El Cambio que inició Caicedo en el Magdalena se sigue confirmando con resultados, la pobreza multidimensional bajó en 4 años un 12 % según el DANE, una cifra histórica. https://www.gobernaciondelmagdalena.gov.co/el-cambio-que-inicio-caicedo-en-el-magdalena-se-sigue-confirmando-con-resultados-la-pobreza-multidimensional-bajo-en-4-anos-un-12-segun-el-dane-una-cifra-historica/?__cf_chl_tk=MU5LbJCZjYWJVtRLnIYOFEZR6knI_.brX.

Gobernación del Magdalena. (2024b). Geografía y regiones. https://www.gobernaciondelmagdalena.gov.co/geografia-y-regiones/

Universidad del Norte [Uninorte]. (2020, abril 13). *Efectos económicos del covid-19 sobre la actividad empresarial del Magdalena*. Boletín N.º 2.

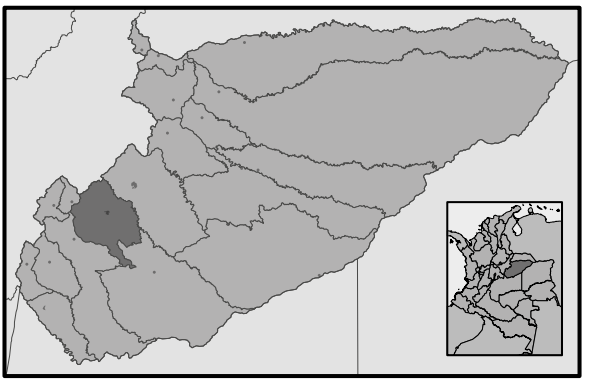
Entrevistas

Hernández, J. F. Entrevista personal. José Felipe Hernández, exsecretario de Educación de la Gobernación del Magdalena.

Muñoz, A. Entrevista personal. Alberto Muñoz, exsecretario de Desarrollo Económico de la Gobernación del Magdalena.

Aguazul, Casanare: de los hidrocarburos a la búsqueda de la diversificación productiva

José Steven Triana Gutiérrez



Aguazul, Casanare

Introducción

Con el objeto de indagar las realidades socioeconómicas territoriales, los integrantes del grupo de investigación emprendieron visitas de caracterización a diferentes departamentos y municipios clave para su desarrollo. Los lugares escogidos representaban un atractivo análisis en torno a experiencias productivas en determinados sectores de la economía, cuyos resultados eran considerados exitosos o fallidos.

Se hizo especial énfasis en las experiencias productivas identificadas a través del análisis de los planes de desarrollo, en un contexto marcado por la superación de la pandemia del covid-19. Precisamente este fenómeno social configuró el punto de partida de cada caracterización, donde se buscaba identificar los efectos específicos generados en los territorios y la forma de solventarlos.

Uno de los municipios objeto de visita fue Aguazul, ubicado en la zona intermedia del departamento del Casanare, en las estribaciones de la cordillera Oriental, así como en la zona de transición con las sabanas de los llanos Orientales. El análisis económico del municipio ha mostrado una situación en la cual, pese a su enorme vocación agropecuaria desde los años noventa, la economía municipal se ha volcado hacia el auge petrolero, lo que cambió la dinámica económica y social del municipio, incluidas las rentas y los beneficios, tanto de sus habitantes como de la administración municipal.

Sin embargo, ante el progresivo declive del sector, ocasionado por los bajos precios internacionales del petróleo y los daños ocasionados al medioambiente, actualmente la economía municipal se encuentra estancada, sin la dinamización adecuada para un municipio de grandes ventajas territoriales y productivas.

Dentro de las estrategias implementadas por las autoridades municipales, con apoyo de los recursos generados por el Sistema General de Regalías, se ha establecido una empresa comercial e industrial. Tiene como objetivo fomentar la agricultura y el comercio del municipio a través de créditos financieros. Esta empresa, conocida como Fondo de Fomento Agropecuario y Microempresarial de Aguazul (en adelante, FFAMA), muestra un caso de estudio interesante de cara a los objetivos de la investigación, el cual genera oportunidades de fomento y dinamización de la economía municipal.

Por lo tanto, el presente caso de estudio describe la gestión de la activación y el fomento de la economía del municipio de Aguazul. Por ello, en primer lugar, se realiza una descripción del desarrollo económico local, seguido por la caracterización de la gestión económica desarrollada por las autoridades municipales y los comentarios finales.

Características generales

El municipio de Aguazul tiene una extensión de 1455 km². De acuerdo con el Sistema de Estadísticas Territoriales (TerriData) del Departamento Nacional de Planeación, la población del municipio era de 38 828 habitantes para el año 2023, de los cuales 10 099 se encontraban en el área rural y 28 729, en el área urbana. Así mismo, el 49,9 % de la población la representa los hombres y el 50,1% las mujeres. De acuerdo con la Secretaría de Desarrollo Económico municipal, las principales actividades económicas del municipio están relacionadas con la agricultura, especialmente con la ganadería y la piscicultura, de acuerdo con su vocación. En cuanto a la agricultura, el municipio sobresale por la producción de arroz, piña, maracuyá, cítricos, cacao, plátano, yuca y maíz (DNP, s. f.).

Por su parte, la ganadería involucra actividades relacionadas con el uso de la carne, la leche y el doble propósito. El hato ganadero del municipio de Aguazul para el año 2023 era de 112 998 cabezas de ganado distribuidas en 1356 predios, lo cual aportó el 5 % al hato ganadero departamental, compuesto por 2 283 987 bovinos (ICA, 2023). Sin embargo, como más adelante se verá, el municipio se caracteriza por el desarrollo de actividades económicas relacionadas con la exploración, la explotación, el procesamiento y el transporte de hidrocarburos. Finalmente, en menor medida se destaca el sector de la construcción y el mantenimiento de vías (Acuerdo 007 de 2020, *Col.*).

Otro sector importante en la dinámica económica del municipio es el de comercio, caracterizado por la presencia de una enorme variedad de empresas y establecimientos comerciales. De acuerdo con la Cámara de Comercio de Casanare para el año 2018, la distribución de las empresas según su actividad económica tuvo una concentración en una mayor proporción en actividades de comercio, con un 38 %, seguido por el sector de alojamiento y comida, con un 35 %.

Pese a la enorme vocación agropecuaria del municipio, debido al clima tropical y húmedo que favorece el desarrollo agrario, el sector que dinamiza toda la economía municipal

es el de la explotación de hidrocarburos. A partir de la explotación de pozos petroleros, las fuentes de ingresos de la población han provenido principalmente de este sector, así como los ingresos del municipio a través de los recursos financieros provenientes del Sistema General de Regalías que se desprenden de ellos. En efecto, "para el año 1995 los ingresos totales del municipio estuvieron cercanos a los 6,9 miles de millones de pesos, de los cuales las regalías petroleras conformaban el 66 %, es decir, 4,6 miles de millones de pesos" (Díaz Muñoz, 2013, p. 19). Estos recursos se invirtieron especialmente en obras públicas de infraestructura, así como en la compra de maquinaria con la cual proceder al objetivo de urbanizar y embellecer el municipio. Del mismo modo,

> se construyeron las primeras fases del sistema de acueducto y alcantarillado, se electrificó el municipio y se contribuyó con el alumbrado público, se cimentaron nuevos colegios y se ampliaron los existentes, también se inició la edificación del hospital Juan Hernando Urrego. (Díaz Muñoz, 2013, p. 21)

Con el auge del sector de los hidrocarburos, los sectores como la agricultura perdieron protagonismo en la economía municipal, lo que ocasionó su dependencia de las dinámicas del sector extractivo (Santamaría-Montaña, 2021). Por ello, la economía municipal desde los años noventa no se dinamizó adecuadamente y ha estado subordinada al sector de hidrocarburos, que exhibe grandes variaciones en las cantidades y los precios de comercialización. Así mismo, el sector de los hidrocarburos ha orientado la consolidación de otros sectores de la economía, los cuales antes del auge petrolero eran poco significativos dentro de la dinámica económica, tales como el comercio y el turismo.

Con ocasión de la explotación de los hidrocarburos, se ha venido construyendo una cultura laboral que no ayuda a diversificar los sectores productivos del municipio de Aguazul. Se ha institucionalizado un comportamiento entre la población activa laboralmente, el cual concibe al sector de los hidrocarburos como la única fuente de empleo. Si bien se reconoce que los salarios de este sector son

muy altos en comparación con los demás sectores, también es cierto que dicho empleo no es constante y, por mucho, requiere la mano de obra local al menos tres o cuatro meses al año.

La población se adaptó a dicha dinámica y ha encontrado que, trabajando un tercio del año en el sector de los hidrocarburos, representa el equivalente a hacerlo durante todo un año en otros sectores, como la agricultura. De esta forma, la población activa laboralmente espera un "turno" al año y, por ello, las autoridades municipales explican el deterioro y la pérdida de importancia de los sectores como la agricultura y la construcción.

Los demás sectores de la economía han surgido a partir de las rentas generadas por el sector de los hidrocarburos. Debido a que la población laboralmente activa recibe en un tercio del año el equivalente a todo un año laborado en el sector de hidrocarburos, el turismo y el comercio en especial aprovechan esta situación a través de la venta de automóviles, moda, comidas, licores, servicios de reparaciones, entre otros. Los municipios de la Orinoquía se caracterizan por una fuerte dinámica comercial (unos más que otros), pero dicha dinámica depende del sector de los hidrocarburos, la cual estaría en vilo ante el declive de dicho sector.

Las autoridades municipales establecieron en la segunda década del siglo XXI que en el futuro sería menor la dependencia de las finanzas públicas de los ingresos de las regalías derivadas de la explotación del petróleo. No obstante, la situación financiera del municipio aún depende de los dineros provenientes de los recursos de las regalías. Tal situación se agrava teniendo en cuenta que los ingresos por concepto de impuestos no han aumentado significativamente en los últimos años. Esto demuestra que la economía municipal no ha crecido y que no existe formalización en las actividades económicas que los habitantes del municipio realizan (Díaz Muñoz, 2013).

Gestión de la activación económica

De acuerdo con su vocación productiva y las capacidades institucionales, el municipio contempla la siguiente visión:

> Aguazul se reconocerá como un municipio social, productivo y sostenible, atractivo para vivir e invertir. Pionero en la implementación de cadenas productivas, turismo de naturaleza y deportivo, generación de empleo, transparencia en sus procesos de gobernanza, modelo en seguridad, convivencia y promoción de los derechos de los niños, niñas, adolescentes y sus familias para el bienestar general de la comunidad y la disminución de las brechas sociales. (Acuerdo 007 de 2020, p. 32, *Col.*)

Como se puede observar, la visión del desarrollo es amplia en cuanto se enfoca en el turismo, el comercio, la ganadería y la agricultura como motores del fomento económico local. El fomento económico pasa por las inversiones en los mencionados sectores y, a través de ello, las autoridades municipales buscan el aseguramiento de una mejor calidad de vida para sus habitantes. La apuesta de las autoridades municipales gira en torno a aumentar la productividad y la competitividad del tejido empresarial y del turismo como ejes centrales del desarrollo económico del municipio (Acuerdo 007 de 2020, *Col.*). Por otra parte, se orientan a ejecutar acciones integrales para el mejoramiento de las capacidades productivas, organizacionales y de acceso a activos y mercados y, con ello, generar ingresos sostenibles a los pequeños productores rurales.

La activación económica del municipio en el área rural se ha basado en el establecimiento de programas de extensión agropecuaria constituidos por "acciones e intervenciones de acompañamiento integral para diagnosticar, recomendar, actualizar, capacitar, transferir, asistir, empoderar y generar competencias en los productores agropecuarios del municipio" (Acuerdo 007 de 2020, p. 86, *Col.*). Su propósito es que los productores puedan incorporar en su actividad productiva "prácticas, productos tecnológicos, tecnologías, conocimientos y comportamientos que beneficien su desempeño y mejoren su competitividad y sostenibilidad, así como su aporte a la seguridad alimentaria y al desarrollo como ser humano integral" (Acuerdo 007 de 2020, p. 86, *Col.*).

En otra línea de fomento económico, se han establecido programas de desarrollo empresarial orientados al logro de resultados

competitivos. Específicamente, las principales iniciativas de fomento económico se dirigieron al sector comercial y estuvieron relacionadas con el desarrollo de actividades de capacitación en atención al cliente, formulación de planes de negocios, educación financiera, mercadeo y apoyo en la participación de ferias empresariales del orden nacional y departamental. Estas iniciativas son muy importantes en un contexto caracterizado por las dinámicas comerciales.

Conscientes de ello, los programas incorporados en su momento en el plan de desarrollo, base para la reactivación de la economía durante la pandemia del covid-19 buscan:

> promover el fortalecimiento empresarial en todas sus etapas. De igual manera, se enfocan en fortalecer los emprendimientos locales a través de asistencia técnica y acompañamiento especializado en áreas administrativas, contables y jurídicas, tales como el fortalecimiento de capacidades gerenciales y de innovación, aumento de la productividad, acceso a nuevos mercados y sistemas de financiación. Del mismo modo estos programas contienen los elementos necesarios para propiciar cualquier tipo de articulación o alianza en pro de la competitividad del sector empresarial. (Acuerdo 007 de 2020, p. 94, *Col.*)

Como se mencionó anteriormente, una estrategia central del municipio de Aguazul fue la creación del FFAMA. De acuerdo con la Resolución 067 de 30 de junio de 2016, la misión de este fondo consiste en hacer "posible el desarrollo de proyectos productivos agropecuarios, microempresariales y turísticos a través de la financiación y asesoría técnica, contribuyendo con el fortalecimiento de una cultura empresarial que promueve el crecimiento socioeconómico y competitivo de la región" (Resolución 067 de 2016, p. 2, *Col.*)[1]. Gracias a la inversión de los recursos del

1 De esta forma, el ffama se enfoca en apalancar fondos y generar espacios para la capacitación técnica y promover la gestión microempresarial, agroempresarial y pecuaria; fortalecer y fomentar las cadenas agrícolas

Sistema General de Regalías, el FFAMA ha logrado consolidarse en el municipio como una alternativa crediticia a los bancos e, inclusive, a los créditos informales conocidos como "gota a gota" (R. Hernández, comunicación personal, 5 de diciembre de 2022).

El financiamiento de actividades agropecuarias y microempresariales es una de las principales iniciativas económicas lideradas por el FFAMA. Durante los últimos años,

> el FFAMA otorgó 464 créditos en las diferentes líneas de crédito por un monto total de 11 991 100 millones [COP]. En términos de cartera, al cierre del mes de noviembre de 2019 se registran 1258 créditos que en su totalidad suman con saldo a capital 18 235 543 257 [COP] [...]. Del mismo modo se reportó que se han ocupado 2794 personas, generando 588 690 434 613 [COP] de activos para el año 2018. (Acuerdo 007 de 2020, p. 91, *Col.*)

La consolidación del FFAMA obedece a motivos administrativos y culturales. En cuanto a los motivos administrativos, el FFAMA destaca por sus ventajas frente al sistema bancario tradicional. Pone a disposición de los habitantes del municipio créditos para el impulso de proyectos agropecuarios o comerciales, sin embargo, su operación es más flexible, en comparación con los bancos comunes. Establece tasas de interés cómodas de pagar y mecanismos de cobro orientados a la persuasión colaborativa entre los usuarios y el FFAMA. Este fondo pone a disposición de los habitantes de Aguazul múltiples alternativas de pago e incluye amortización de los intereses, reducción en el capital prestado y plazos amigables, entre otros.

En cuanto a los motivos culturales, el FFAMA cuenta con amplio reconocimiento entre los habitantes del municipio. Muchos comerciantes y agricultores ven en el FFAMA una fuente confiable y amigable para la obtención de créditos, por lo cual muchas

---

y pecuarias; apoyar los procesos de comercialización a través del otorgamiento de créditos, entre otras actividades (Acuerdo 007 de 2020, *Col.*).

personas valoran y hacen suyo el objeto misional. Por otra parte, la operación del FFAMA involucra un fuerte componente social y de cooperación, ya que para la solicitud de los créditos las personas deben proponer proyectos productivos interesantes para la inversión de los recursos. De esta forma, las autoridades del FFAMA estudian las solicitudes en virtud de cada persona y sus necesidades específicas al determinar la asignación, o no, de los créditos. Por lo tanto, se configura un modelo de operación cooperante, siendo muy distinto a los bancos comerciales.

Para el año 2022, el FFAMA recibió 211 solicitudes de crédito, de las cuales 116 fueron aprobadas y desembolsadas en tanto 72 no fueron viabilizadas. De las 116 solicitudes aprobadas, 35 de ellas pertenecen a la línea de crédito agropecuario por un valor de 1 645 000 000 COP. Por su parte, 75 solicitudes corresponden a la línea de crédito microempresarial, equivalente a 2 091 000 000 COP. Entre tanto, 5 solicitudes están relacionadas con la línea de tierras, por un valor de 870 000 000 COP y hay una 1 solicitud más por la línea de turismo, con un monto de 100 000 000 COP (FFAMA, 2022). De esta forma, otorgó créditos que superan el valor de 4 706 000 000 COP para fomentar la economía municipal, cumpliendo con las metas dispuestas en el Plan de Desarrollo Municipal.

Una de las estrategias que mayor acogida tiene en la población de Aguazul es la relacionada con el otorgamiento de microcréditos, los cuales tienen un monto máximo de 3 000 000 COP. Durante el año 2022, de las 97 solicitudes de créditos enviadas a la entidad, 68 se han desembolsado, 15 han desistido, 10 han sido negadas y 4 se encuentran en estudio. Así mismo, dentro de las estrategias con mayor acogida se encuentran los espacios de comercialización y capacitación. Durante el año 2022, se realizó la feria artesanal y para ello se dispuso de un espacio donde los artesanos del municipio pudieron ofertar sus productos y publicitarlos. Lo anterior aumenta el nivel de apropiación y el sentido de pertenencia de la población municipal (FFAMA, 2022).

Teniendo en cuenta los efectos generados por la pandemia del covid-19, el FFAMA se configuró como el actor principal a través del cual las autoridades municipales mantuvieron y posteriormente

reactivaron la economía. Durante el año 2020, fueron aprobados 69 créditos, que ascendieron a un valor de 1 490 000 000 COP, donde el sector microempresarial fue el mayor solicitante, seguido por el sector agropecuario. A pesar de las dificultades económicas, el FFAMA estableció mecanismos para la normalización de la cartera, especialmente a través de mecanismos como reestructuración, acuerdos de pago y pagos totales. Así mismo, por la contingencia presentada, se establecieron prórrogas hasta de tres meses para el pago de las obligaciones. De esta forma, en ese año se lograron normalizar 108 créditos con representación de 1 686 000 000 COP y, con ello, asegurar la disponibilidad de recursos para invertir en proyectos productivos del municipio y lograr el funcionamiento autosostenible de la entidad (FFAMA, 2020).

Una ventaja importante de los préstamos que se han otorgado es que éstos fomentan el empleo. De acuerdo con los anteriores créditos mencionados se han creado 227 nuevos empleos en el año 2022 lo cual representa un avance significativo en los indicadores de crecimiento económico. Por otra parte, el FFAMA ha realizado una adecuada administración de la cartera. Se ha evidenciado en un plan de alivios al ampliar las condiciones para que las personas con obligaciones pendientes se acojan a los diferentes mecanismos de normalización. De esta forma, se ha facilitado que 119 obligaciones se acojan a los alivios, así como ha permitido normalizar recursos por un valor de 2 433 000 000 COP (FFAMA, 2022).

Todas las anteriores estrategias han expuesto al FFAMA como una experiencia de fomento productivo y comercial muy valiosa, pues contribuye a que el comercio y la agricultura se desarrollen y, a su vez, se consoliden como sectores económicos que permitan la dinamización de la economía. También hay que destacar que la población reconoce al FFAMA y tiene gran sentido de pertenencia, en cuanto les permite la subsistencia y el desarrollo personal. Si bien son muchas las oportunidades que genera este fondo, también son distintas las dificultades encontradas respecto al funcionamiento de la entidad y el cobro de la cartera. Según el informe de empalme del FFAMA (2020), las autoridades de este

ente también deben sobrellevar situaciones relacionadas con temas como cartera por cobrar y vencida.

En el año 2019 la cartera vencida ascendía a 10 428 millones aproximadamente, lo que corresponde al 57,18 % del valor total de la cartera, que incluía créditos con más de 180 días de vencidos. Para ello, el FFAMA cuenta con abogados encargados de realizar el respectivo cobro jurídico, llegando a atender 700 procesos aproximadamente (Acuerdo 007 de 2020, *Col.*). Pese a lo anterior, en entrevista con el gerente, Rolfe Hernández, se pudo observar que los fondos que dieron origen al FFAMA se han mantenido y han generado los rendimientos necesarios para que la entidad cuente con sede propia y pueda asumir, sin la intervención de la alcaldía, los gastos de funcionamiento.

Aunque el gerente dé un parte de tranquilidad, dicha cartera es bastante significativa y hace resonar otra experiencia precedente de fomento económico dado en el municipio de Aguazul, con resultados contraproducentes. Con la masiva llegada de recursos financieros provenientes del Sistema General de Regalías, se creó la Empresa Agroindustrial Casanareña de Lácteos (Casalac). De acuerdo con la entrevista a los funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Económico y Ambiental de la Alcaldía de Aguazul, Adison Saravia y Lilia Cifuentes, Casalac nació como una propuesta para la comercialización de productos lácteos. Por ello, se ubicaron sus instalaciones en el casco urbano para la compra de leche a los productores locales. Sin embargo, desde la construcción de las instalaciones, Casalac no cumplió su papel ni produjo productos lácteos, por el contrario, se dedicó a depender de contratos de la alcaldía para la provisión de refrigerios (L. Cifuentes y A. Saravia, comunicación personal, 5 de diciembre de 2022).

Si bien es cierto que el departamento del Casanare se caracteriza por la vocación agrícola y la producción ganadera, dado el auge y la consolidación del sector de los hidrocarburos, la economía se volcó a este sector, por lo cual la población no acogió la iniciativa de producción lechera, de manera tal que la infraestructura construida por Casalac quedó sin entrar en funcionamiento. Además, las autoridades municipales no dieron el suficiente apoyo,

ya que con la construcción física de la empresa se desentendieron de su manejo financiero y comercial. Fruto del posible detrimento patrimonial, la Contraloría Departamental del Casanare ha iniciado investigaciones al respecto. Una de ellas muestra que la empresa, al mes de agosto de 2018, se encontraba adelantando los trámites necesarios para su liquidación. Así mismo, mediante el Acuerdo 013 de 2018 del Concejo Municipal de Aguazul, se suprimió la empresa y se ordenó su liquidación como empresa industrial y comercial. Como resultado del proceso de liquidación, la administración municipal se encontró con problemas financieros, ya que Casalac tenía deudas que la administración debía asumir, lo que afectó las vigencias presupuestales futuras.

Lecciones, conclusiones y recomendaciones

Del caso de gestión económica local del municipio de Aguazul se desprenden varias lecciones. La primera es que se constituye en una estrategia vulnerable de DEL hacerlo depender de una actividad o sector económico en exclusivo. Más aún, cuando el mismo sector se asocia con una bonanza temporal de explotación del petróleo y de las regalías derivadas de dicha actividad. Las abundantes ganancias y los buenos salarios con que llegó al municipio esta actividad en la década de los noventa e inicios del 2000, aunque resultó conveniente a corto plazo, por la creación de empleos y los altos salarios generados, a mediano y a largo plazo resultó contraproducente, al desplazar otros sectores productivos económicos. Una vez pasada la bonanza, el tejido productivo quedó bastante debilitado, ya que había pocos empresarios y trabajadores dispuestos a volver a actividades de la agricultura o ganadería.

La segunda lección está dada por el hecho de que el municipio de Aguazul aprovechó parte de los cuantiosos recursos derivados de las regalías del petróleo para apalancar alternativas y actividades económicas diferentes. Pudo anticipar y aprovechar que la bonanza podía terminar, como de hecho sucedió, y por ello apostó de manera pertinente a promover iniciativas productivas de distinta naturaleza. Uno fue el FFAMA y otro fue Casalac.

Aunque ambas iniciativas fueron interesantes, los resultados fueron distintos: la primera sigue aún en marcha, aunque con significativos problemas de sostenibilidad financiera a largo plazo, mientras que la segunda ya fue liquidada por sus pobres resultados e inconvenientes manejos.

Lleva lo anterior a la tercera lección y es que ideas pertinentes e interesantes para activar las economías locales pueden resultar teniendo resultados adversos en ausencia de una debida ejecución. Si bien era cierto que se requería apalancar otras áreas de la economía municipal, la pregunta consiguiente era cómo lograrlo de la manera más conveniente. Así, antes de apresurarse a implementar propuestas innovadoras como Casalac o el FFAMA, debieron previamente hacerse los estudios respectivos que permitieran establecer la factibilidad, la viabilidad y la sostenibilidad económica de dichas propuestas. Igualmente, el municipio debió de asegurarse de poder contar con las capacidades institucionales para realizar un debido acompañamiento y control de aquello que se iba a poner en marcha.

Transcurridos más de 30 años desde el descubrimiento de los pozos petroleros de Cusiana y Cupiagua, en cuyo contexto se ubica el municipio de Aguazul, la economía allí no ha encontrado la senda de dinamismo que necesita. Aunque la población y las autoridades municipales están en la búsqueda de la consolidación de otros sectores en la economía, son conscientes de que el sector de los hidrocarburos determina sus movimientos y dinámicas. Así existan las iniciativas que busquen generar nuevos sectores económicos, como el caso del FFAMA, son insuficientes frente a comportamientos institucionalizados y frente a la creencia aún vigente de que el sector de los hidrocarburos es el único generador de empleo y desarrollo.

Referencias

Acuerdo 007 de 2020. Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Municipal "Aguazul Atractivo Para Todos" para el periodo constitucional de gobierno 2020 - 2023 del municipio de Aguazul – Casanare. 15 de julio, 2020. Concejo Municipal de Aguazul (*Col.*).

Departamento Nacional de Planeación [DNP] (s. f.). Ficha Aguazul, Casanare. *TerriData*. https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles/85010

Díaz Muñoz, J. (2013). *Eficiencia en el uso de regalías petroleras en Aguazul Casanare* [tesis de pregrado]. Universidad de La Sabana, Colombia. https://hdl.handle.net/10818/9429

Fondo de Fomento Agropecuario y Microempresarial de Aguazul [FFAMA]. (2020). Informe por dependencias rendición de cuentas. https://fondo-de-fomento-agropecuario-y-microempresarial-de.micolombiadigital.gov.co/sites/fondo-de-fomento-agropecuario-y-microempresarial-de/content/files/000205/10237_46658_11informerendiciondecuentasffama2020.pdf

Fondo de Fomento Agropecuario y Microempresarial de Aguazul [FFAMA]. (2022). Informe de gestión a diciembre de 2022. https://drive.google.com/file/d/1-qKK1EpSBgadDxk6Ws-eOQ_tCp-eWmkz/view

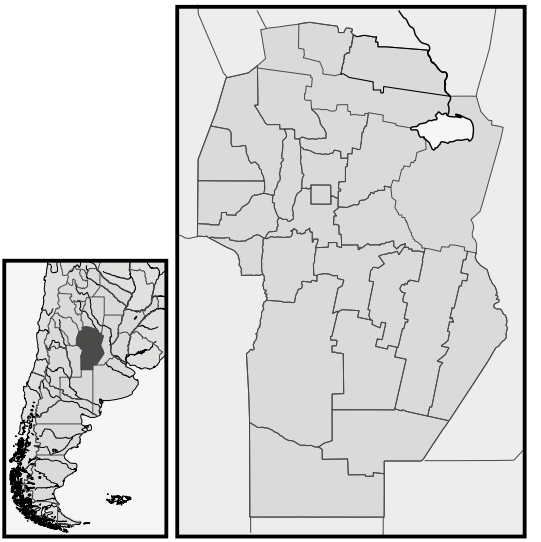
Instituto Colombiano Agropecuario [ICA]. (s. f.). Estimaciones Poblacionales del Sector Pecuario. https://www.ica.gov.co/areas/pecuaria/servicios/epidemiologia-veterinaria/censos-2016/censo-2018

Resolución 067 de 2016. Por medio de la cual se adoptan la nueva misión, visión, objetivos estratégicos y Plan Estratégico de Gestión Institucional 2016-2019 para el Fondo de Fomento Agropecuario y Microempresarial de Aguazul - FFAMA. 15 de julio, 2020. Fondo de Fomento Agropecuario y Microempresarial de Aguazul (*Col.*).

Santamaría-Montaña, D. (2021). *Alternativas de desarrollo sostenible para dinamizar la economía en Aguazul-Casanare* [tesis de pregrado]. Universidad Agustiniana, Bogotá, Colombia. http://repositorio.uniagustiniana.edu.co/handle/123456789/1871

Córdoba, Argentina: clúster intensivo en conocimiento

Lúbar Andrés Chaparro



Córdoba, Argentina

Introducción

El desarrollo de la industria del *software* y los servicios informáticos en la ciudad y la provincia de Córdoba en Argentina constituye un caso emblemático de desarrollo económico local (DEL).

Su relevancia excede el desempeño de un sector dinámico: hace visible cómo un territorio puede construir capacidades productivas en bienes y servicios intangibles —donde el insumo estratégico es el capital humano— mediante coordinación institucional e intervenciones públicas deliberadas, aun en contextos macroeconómicos volátiles recurrentes (Barbero, 2009). En la teoría de clústeres, la proximidad entre empresas, proveedores, organizaciones de apoyo y un mercado laboral especializado tiende a elevar la productividad, acelerar la innovación y favorecer la creación de nuevas firmas; por ello, comprender un clúster tecnológico es comprender una arquitectura territorial de competitividad (Porter, 1998). Desde esta perspectiva, el *software* también opera como tecnología de propósito general: su difusión mejora procesos, calidad y trazabilidad en múltiples sectores, por lo que un clúster de servicios informáticos contribuye a modernizar la estructura productiva local.

A diferencia de concentraciones puramente espontáneas, la trayectoria cordobesa se articuló con componentes explícitos de política industrial y gobernanza multinivel. La línea temporal distingue una etapa de instalación y aprendizaje institucional (2001-2006) y otra de estabilización y ampliación regulatoria (2007-2011). Este proceso se apoyó en las capacidades y recursos existentes en el territorio, particularmente en una estructura productiva con una amplia tradición industrial y en un sistema universitario con fortalezas académicas, científicas y de investigación, entre las que destaca la Universidad Nacional de Córdoba. A partir de estas condiciones, se impulsó una transformación productiva orientada al desarrollo de actividades intensivas en conocimiento, especialmente servicios empresariales especializados (KIBS, por la sigla en inglés para *Knowledge Intensive Business Services*), organizados en clústeres y con una creciente proyección hacia los mercados internacionales.

En una década, esta ciudad argentina logró estructurar un ecosistema tecnológico robusto, capaz de atraer inversiones de firmas globales como Motorola, Intel, EDSHP e Indra, al tiempo que fortaleció las capacidades de las PYMES locales mediante

programas de innovación, encadenamientos productivos y sofisticación tecnológica. El resultado fue un proceso sostenido de expansión empresarial, aumento del empleo calificado, mejoras en la productividad y crecimiento de las exportaciones de servicios basados en conocimiento.

Como se explica más adelante, el dinamismo del clúster se explica por la interacción de tres vectores. Primero, los marcos regulatorios nacionales: la Ley 25 922 (2004) instituyó un régimen de promoción para la industria del *software* y, más tarde, la Ley 27 506 consolidó el Régimen de Promoción de la Economía del Conocimiento con vigencia hasta 2029; en paralelo, la provincia adhirió mediante la Ley provincial 10 649, reforzando previsibilidad normativa y alineación intergubernamental. Segundo, las estrategias provinciales y municipales: el Gobierno de la Provincia de Córdoba declaró tempranamente al *software* como actividad industrial (vía Resolución 16/01 y Decreto 2074/01[1]) y utilizó convenios, subsidios y beneficios para la radicación de centros de desarrollo, complementados por iniciativas de formación de recursos humanos y soporte a infraestructura sectorial, con participación puntual de la Municipalidad de Córdoba en las primeras radicaciones. Tercero, la emergencia de organizaciones sectoriales y de articulación —como el Córdoba Technology Cluster, la CIIECCA y el Instituto Tecnológico Córdoba— y la creación de espacios de coordinación, como la Mesa Sectorial de Informática y Electrónica de la Provincia de Córdoba (2007). De este modo, durante la primera década del siglo el proceso permitió que un tejido

1 La estrategia cordobesa fue pionera en Argentina al anticiparse al marco nacional. Mediante el Decreto 2074/01 (Poder Ejecutivo de la Provincia de Córdoba, 2001), la provincia otorgó estatus industrial al *software*, lo que permitió el acceso a beneficios fiscales que antes eran exclusivos de la manufactura física. Esta decisión política fue instrumentada técnicamente a través de la Resolución 16/01 (Secretaría de Industria, Comercio y Minería, 2001), que estableció los criterios de elegibilidad y calidad para las empresas del sector, sentando las bases de lo que luego sería la Ley Provincial 9727.

productivo originalmente asociado a industrias tradicionales —como la automotriz— evolucionara hacia actividades intensivas en conocimiento y mayor valor agregado.

El propósito de esta experiencia exitosa es explicar cuáles son los elementos de gestión que llevaron a que una región latinoamericana se convirtiera en un referente tecnológico basado en la estrategia de clúster intensivo en conocimiento. El capítulo se organiza en tres apartados, además de esta introducción. En la segunda sección, se presentan elementos de contexto general; en la tercera, se describen los elementos de la gestión económica local. Por último, se sintetizan las lecciones y las recomendaciones.

Contexto general

La provincia de Córdoba está ubicada en la región centro de la República Argentina, en una posición estratégica que la conecta con el Litoral, Cuyo y el Área Metropolitana de Buenos Aires. Su localización en el corazón del país ha sido históricamente un factor clave para su desarrollo productivo y logístico. Con una población de 3 840 905 habitantes (Censo 2022, Argentina.gob.ar, s. f.), es una de las jurisdicciones más pobladas del país. Su capital, la ciudad de Córdoba, concentra 1 505 250 habitantes (Censo 2022), configurando un núcleo urbano de gran peso económico, universitario y tecnológico. En términos territoriales, la provincia posee una extensión aproximada de 165 321 km² (Argentina.gob.ar, s. f.), lo que la convierte en la quinta provincia más extensa de Argentina. Su estructura productiva diversificada y un peso relevante en la economía del conocimiento, con una participación cercana al 8 % del total nacional en unidades y empleo del sector (Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y de los Emprendedores, y Secretaría de Gobierno de la Nación Argentina, 2024).

En términos productivos agregados, la provincia de Córdoba para 2021 tenía un PIB nominal de 39 000 millones de dólares. La estructura sectorial mostraba un predominio del sector de servicios, con el 53,1 % del PIB, frente al 46,9 % correspondiente a bienes, lo que configura una economía con base terciaria significativa

(Provincia de Córdoba, 2024). Así mismo, Córdoba se ubica como una de las principales jurisdicciones fuera del área metropolitana en el universo de unidades empleadoras y empleo de economía del conocimiento, con 8,3 % de unidades empleadoras y 7,7 % del empleo nacional (2023), lo que constituye un indicador fuerte de concentración y relevancia territorial (Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y de los Emprendedores, y Secretaría de Gobierno de la Nación Argentina, 2024).

Córdoba ha consolidado históricamente un entramado industrial y una densidad empresarial significativa que han facilitado procesos de innovación territorial (Morero *et al.*, 2015). Córdoba es un caso donde el entorno regional ejerce un efecto positivo sobre las capacidades innovativas de las firmas (Bachmann *et al.*, 2015), el entramado industrial históricamente constituido en Córdoba posibilita un flujo de conocimientos y capacidades que fomenta el aprendizaje y la innovación empresarial, reforzando las bases territoriales necesarias para el desarrollo de actividades intensivas en conocimiento como el *software*.

Sumado a lo anterior, el desarrollo productivo del área metropolitana de Córdoba, la evidencia empírica sugiere la existencia de un entorno empresarial receptivo a la digitalización y la innovación. A partir de un estudio basado en 139 mipymes de comercio y servicios, Jones *et al.* (2015) encuentran que el compromiso de la alta dirección con la adopción de tecnologías digitales constituye un factor determinante para el aprendizaje organizacional y la incorporación de comercio electrónico. Este hallazgo no solo refleja decisiones individuales de gestión, sino que remite a una cultura empresarial con predisposición a la innovación, coherente con ecosistemas territoriales donde el sector del *software* puede expandirse apoyado en capacidades locales de gestión, digitalización y absorción tecnológica.

En una línea complementaria, los trabajos de Morero *et al.* (2015), centrados en el sector de *software* argentino, ubican a Córdoba como uno de los principales polos territoriales del país —solo detrás del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)—, que concentra aproximadamente el 18 % de las firmas del sector. Los autores

destacan que la intensidad innovadora de las empresas cordobesas se explica por la combinación de capacidades internas (capital humano, inversión en I+D, experiencia acumulada) y externas (vínculos con universidades, redes empresariales y cooperación interfirmas). La evidencia econométrica presentada muestra, además, que estas firmas participan activamente en redes de conocimiento y acceden a múltiples fuentes de aprendizaje, lo que potencia su desempeño innovador.

De manera relevante para el análisis de política industrial, Morero *et al.* (2015) subrayan también el papel de instrumentos públicos sectoriales —como el FONSOFT[2]— en la acumulación de capacidades tecnológicas. Esta articulación entre capacidades endógenas, conexiones externas y políticas de fomento contribuye a consolidar al *software* como un sector estratégico en la provincia. En conjunto, la literatura revisada permite comprender a Córdoba no solo como un nodo relevante dentro del mapa nacional de la industria del *software*, sino también como un ecosistema territorial donde convergen aprendizaje organizacional, redes de innovación y políticas públicas, reforzando su posicionamiento en el ámbito de los servicios intensivos en conocimiento (KIBS).

La experiencia inició a comienzos del milenio, con la llegada de Motorola en el año 2000, hecho que marcó un hito fundacional en el desarrollo del ecosistema de *software* en Córdoba, al constituir el primer centro de desarrollo de servicios tecnológicos, en el cual se invirtieron cerca de 10 millones de dólares y que facilitó la generación de más de 250 empleos directos (Laughlin, 2012). Esta decisión estratégica se basó en el potencial del talento local, respaldado por una densidad educativa significativa —con

2 El Fondo Fiduciario de Promoción de la Industria del *Software* de Argentina (FONSOFT), creado en 2004 en el marco de la Ley 25 922 de Promoción de la Industria del *Software* (posteriormente integrada al régimen de economía del conocimiento). Su objetivo principal fue financiar proyectos de innovación, modernización tecnológica y desarrollo empresarial en el sector de *software* y servicios informáticos.

14 universidades y 250 000 estudiantes—, lo que posicionó a la provincia como un polo de atracción para la industria del *software*. El centro alcanzó certificaciones CMM nivel 5 y CMMI nivel 5, fomentando la transferencia de competencias organizacionales a través de colaboraciones con la Universidad Nacional de Córdoba (UNC), UTN y otras instituciones, y estableciendo un modelo de innovación exportadora que catalizó la formación de PYMES locales (BID, 2020).

El clúster tecnológico cordobés logró su consolidación en una década, como ya se mencionó, evidenciada en la proliferación de empresas —alrededor de 400 firmas IT en 2010— y su contribución de entre el 30 y el 40 % a las exportaciones nacionales de *software*, impulsada por la sucesión de multinacionales como EDS (ahora HP) e Intel tras Motorola (Laughlin, 2012). El Córdoba Technology Cluster (CTC), organización líder en América Latina con 20 años de trayectoria, ha desempeñado un rol esencial en la promoción de emprendedores, articulando universidades, firmas globales y políticas gubernamentales para generar resiliencia económica (Díaz de Astarloa y Tacsir, 2022). Estudios econométricos confirman que Córdoba exhibe un cociente de localización de 1,07 en industrias IT, superior al promedio nacional, lo que valida su definición como clúster regional especializado en desarrollo de *software*, *hardware* y consultoría (Boneu *et al.*, 2016, citado en Díaz de Astarloa y Tacsir, 2022). Ahora miremos los elementos de gestión que se destacan en la promoción y el logro de estos resultados.

Gestión para la activación económica

Este caso exitoso comprueba la hipótesis según la cual la intervención del Estado permite generar dinámicas importantes de un subsector que tiene un potencial de crecimiento alto, como lo es el desarrollo de *software* y servicios informáticos. El periodo analizado es 2001-2010. Berti y Zanotti (2012) destacan, en el caso de la Provincia de Córdoba, que hay un conjunto de estrategias políticas deliberadas que permitieron la concentrada presencia de empresas de *software*, especialmente de transnacionales.

Un primer factor para tener en cuenta tiene que ver con que el crecimiento y la concentración de las empresas se enmarca en una política amplía de promoción y desarrollo industrial que incluye incentivos para que empresas extranjeras ubiquen plantas de producción en la provincia en diferentes sectores (como industria automotriz, símbolo de progreso del crecimiento industrial durante el siglo XX).

El proceso de consolidación de la industria de servicios informáticos empezó con una intencionalidad por parte del Gobierno argentino en la década de los noventa de impulsar el sector y la promulgación en el año 2004 de la Ley de Promoción de la Industria del Software (Borrastero, 2013). Los incentivos que se crearon desde el nivel nacional van desde exenciones tributarias por diez años, créditos fiscales para cancelar el IVA, desgravación del 60 % sobre el impuesto a las ganancias, certificación de calidad o exportaciones de *software;* desgravación de la importación de *hardware* para la producción. El resultado fue que pasó de facturar 140 millones de dólares en los noventa a 3000 millones en el año 2009, generando 56 700 empleos directos (Borrastero, 2013, p. 10).

Este contexto nacional sumado a la devaluación del dólar permitió un contexto favorable para el desarrollo del sector de servicios informáticos, lo cual fue impulsado desde el nivel local con la negociación para que las multinacionales tecnológicas llegaran a la ciudad. Fue así como Motorola, Intel, EDS-HP e Indra pusieron filiales en Córdoba. Sumado a ello, una reconocida consultora local promovió la asociación de las PYMES, mediante la creación del grupo Clúster Córdoba Technology, que a su vez creó en el año 2001 el Instituto Tecnológico de Córdoba, lo cual permitió firmar convenios con grandes empresas para el desarrollo de *software*. Otros hitos en el proceso de consolidación fueron: la creación del programa provincial de desarrollo de cadenas productivas, financiado con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID); la creación en la ciudad de un Centro de Desarrollo de *Software*, producto de la firma de un convenio del gobierno con Intel Software Argentina. Así, las primeras políticas del sector iniciaron en el quinquenio 2001-2006, como se aprecia en la figura 1.



FIGURA 1. Consolidación del sistema productivo informativo en Córdoba (Argentina), primer quinquenio
Fuente: elaboración propia a partir de Berti y Zanotti (2012).

En estos primeros cinco años surgieron dos asociaciones empresariales importantes: el Córdoba Technology Cluster y la cámara de industrias informáticas, electrónicas y de comunicaciones del centro de Argentina, las cuales integraron a las PYMES de la provincia de Córdoba y la región. La articulación de políticas intergubernamentales para el éxito de la experiencia estuvo en que la Provincia de Córdoba declaró que la producción y el suministro de programas informáticos podrían ser considerados actividades industriales y, por tanto, quedar incluidos dentro del régimen de Promoción Industrial de la provincia. Podrían considerarse actividades industriales y, por tanto, quedar incluidos dentro del régimen de Promoción Industrial de la provincia, mediante la Resolución 16 de la Secretaría de Industria del Gobierno de Córdoba, y en el mismo año, mediante el Decreto 2074, el gobierno de la Provincia de Córdoba consideró como actividades el diseño, la creación, la producción y el suministro de programas y sistemas operativos de informática (Berti y Zanotti, 2012). Estas iniciativas regionales permitieron que las empresas tecnológicas accedieran al Programa de promoción y desarrollo industrial de Córdoba, creado mediante la Ley 9121.

Un segundo factor tiene que ver con la institucionalidad consolidada durante el periodo 2007-2011, periodo en el cual logró configurar políticas para la promoción del sector en la zona, teniendo como pilar fundamental la radicación de empresas transnacionales. Como lo señalan Berti y Zanotti (2012), durante estos cinco años:

Una de las primeras iniciativas en este sentido fue la conformación de la Mesa Sectorial de Informática y Electrónica de la Provincia de Córdoba en 2007. El apoyo al *Parque Empresarial Aeropuerto*, así como los cambios establecidos en el *Programa de Promoción y Desarrollo Industrial* en 2009 marcan pasos adicionales en las direcciones señaladas.

Otros programas estatales se centraron en un problema clave para el sector: la generación de competencias y personal calificado en las tareas requeridas por estos emprendimientos. Varios esfuerzos fueron canalizados en este sentido mediante programas de becas y cursos cortos de formación. En el 2011, se suma la presentación en la Legislatura Provincial de un nuevo proyecto de Ley para el sector, conciliado entre las diferentes partes integrantes de la Mesa Sectorial: el gobierno provincial, el Consejo Profesional de Ciencias Informáticas, la CIIECCA, el CCT, el ITC y las ET radicadas en Córdoba.

La existencia de esta mesa sectorial estructuró el mapa de gobernanza de las políticas y las acciones que se iban ejecutando (2011). Los problemas de coordinación que se manifestaron en el primer quinquenio se lograron mitigar con este espacio de interlocución de actores del sector privado, público y academia. En la figura 2, y siguiendo a Borrastero (2013), se ilustran los vínculos que se establecieron en el marco de la mesa sectorial. En este sentido, la mesa operó como un nodo central donde confluyeron tres tipos de actores: el sector público provincial, las instituciones académicas y los distintos segmentos del sector empresarial, tanto local como extranjero.

El Estado Provincial —incluyendo organismos como el Banco de Córdoba— aportó la conducción política, la provisión de instrumentos de financiamiento y la capacidad regulatoria para facilitar inversiones, articular incentivos y acompañar procesos de desarrollo tecnológico. Sus vínculos con la Mesa Sectorial son principalmente institucionales, aunque mantiene relaciones financieras con actores empresariales a través de créditos, subsidios o programas específicos. Por su parte, las universidades

y centros tecnológicos, como el Instituto Tecnológico de Córdoba (ITC), participan mediante la formación de recursos humanos, la provisión de conocimiento técnico y la colaboración en proyectos de innovación. Su rol es clave para sostener un flujo constante de talento y facilitar la transferencia tecnológica entre investigación y producción. Por último, el sector empresarial se divide en empresas locales y empresas extranjeras. Las primeras incluyen organizaciones como el Córdoba Technology Cluster o Promecor, mientras que las segundas abarcan actores globales como Motorola, Intel o Indra, junto con cámaras representativas como la CESSI. Ambas mantienen relaciones institucionales con la Mesa Sectorial y vínculos financieros entre sí y con el Estado, ya sea por transacciones comerciales, inversiones, provisión de servicios o participación en programas de apoyo productivo. En suma, este espacio permitió la formulación y la adopción de un plan decenal estratégico de *software* compartido entre los actores que hacían parte de la mesa.

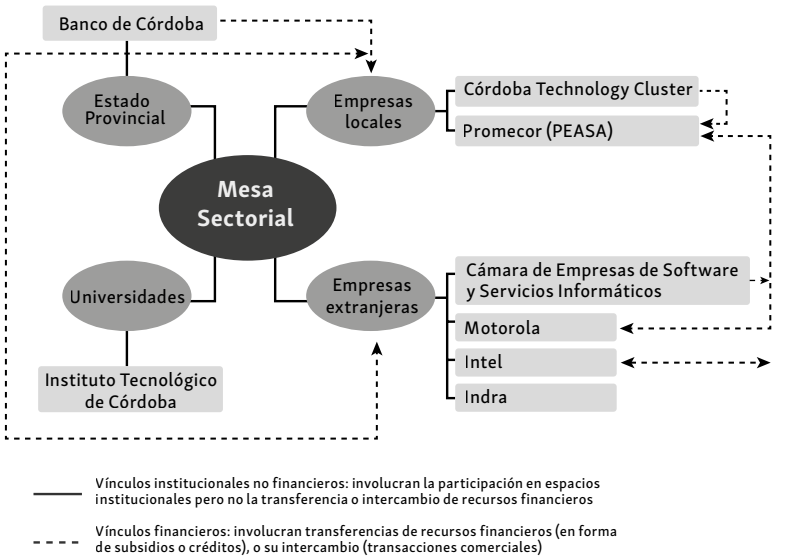


FIGURA 2. Actores del mapa de gobernanza de la Provincia de Córdoba
Fuente: elaboración propia a partir de Borrastero (2013).

TABLA 1. Compromisos de los actores de las empresas

Empresa	Actor	Compromiso
Motorola (2001)	Provincia	• Subsidio por nueve años del 7,5 % del costo anual por cada puesto de trabajo creado, hasta un total de 10 millones. • Exención por 10 años de los tributos contemplados por el régimen de promoción industrial. • Beneficios del Plan Primer Paso (PPP). • Gestión de reducción de tributos nacionales a la importación de bienes de capital. • Gestión de la cooperación de las universidades de la provincia para la formación de recursos humanos. • Rol de garante absoluto sobre las obligaciones de la Municipalidad. • Compromiso de resguardar la propiedad intelectual exclusiva para la empresa de los desarrollos del CDS.
	Municipio	Alquiler de dos pisos en una torre céntrica de primera categoría hasta la entrega de los inmuebles definitivos, por 9000 dólares mensuales. En caso de incumplimiento en la entrega de los nuevos edificios, continuidad del alquiler más gastos asociados y compensación a Motorola por 6 millones de dólares por cada edificio no entregado.
	Empresa	• Creación de 500 puestos de trabajo para ingenieros en 8 años (hasta 2009). • Inversión de 17 millones de dólares en 8 años, sujeto al mantenimiento de las condiciones de negocio vigentes al momento de la radicación. • Colaboración con las universidades.
Intel (2006)	Provincia	• Subsidio por ocho años del 7,5 % del costo anual por puesto de trabajo (hasta 2014), y de 1 545 000 USD anuales durante tres años para la compra de materiales y servicios. • Construcción de un gran edificio a entregar en comodato por 50 años con el terreno. Mientras tanto, entrega de un inmueble provisorio y un monto máximo de 9000 USD mensuales para alquilar espacio adicional. En caso de demoras en la construcción, extensión del alquiler más pago a Intel de multa diaria de 100 USD y un monto máximo de 12 000 USD al mes para espacio adicional.

Empresa	Actor	Compromiso
Intel (2006)	Provincia	◖ Exención impositiva total por 10 años y gestión de la eximición de los impuestos municipales. ◖ Extensión de los beneficios en caso de radicación de otro Centro de Intel. ◖ Destinación de 300 000 USD para constituir un Fondo de Estudios Avanzados e Investigación (EAI). ◖ Compromiso de resguardar la propiedad intelectual exclusiva para la empresa de los desarrollos del CDS.
	Empresa	◖ Contratación de 430 personas en cinco años (hasta 2011). ◖ 300 000 USD en efectivo para el Fondo EAI. ◖ 120 000 USD para Fondo de Becas Académicas para la finalización de licenciaturas y doctorados en campos afines.
EDS-HP (2007)	Provincia	◖ Subsidio por seis años por puesto de trabajo creado hasta un total de 1500 USD, que ascendería gradualmente de 300 USD mensuales por empleado a 476 USD (para 2013). ◖ Exención impositiva total por 10 años.. Beneficios de PROFOCO.
	Empresa	◖ Creación de 1500 empleos directos de personal calificado en cuatro años (hasta 2011). ◖ Obligación de mantener el Centro en funcionamiento por cinco años como mínimo. ◖ En caso de incumplimiento, reembolso del monto de los tributos eximidos.
Gameloft (2007)	Provincia	◖ Subsidio por un año de 300 USD mensuales por puesto de trabajo y 350 USD en los siguientes cuatro años. ◖ Exención impositiva total por 10 años.
Indra (2008)	Provincia	◖ Subsidio por tres años por puesto de trabajo creado, que ascendería de 324 USD por mes por empleado a 378 USD en el último año (2010). ◖ Exención impositiva total por 10 años.
	Empresa	◖ Creación de 500 puestos de trabajo en tres años. Obligación de mantener el Centro en funcionamiento por cinco años como mínimo.

Fuente: tomado de Borrastero (2011). Se excluyeron los compromisos que no se cumplieron.

Un tercer aspecto tiene que ver con la arquitectura jurídica, la cual entrelaza la promoción federal con una estrategia subnacional. En la esfera nacional, la norma inicial fue la Ley 25 922 (República Argentina, 2004), que modificó la estructura de costos del sector mediante estabilidad fiscal y créditos sobre contribuciones patronales. Córdoba capitalizó tempranamente esta iniciativa sancionando la Ley Provincial 9727 (Provincia de Córdoba, 2009), un antecedente fundamental que otorgó "estatus industrial" al desarrollo de *software*, equiparándolo a las fábricas tradicionales para acceder a exenciones impositivas locales. Esta política de Estado se modernizó cuando la nación amplió el espectro hacia la Economía del Conocimiento mediante la Ley 27 506 (República Argentina, 2019). En respuesta inmediata, la provincia ratificó y actualizó su compromiso a través de la Ley 10 649 (Provincia de Córdoba, 2019). Esta norma actúa como sucesora natural de la Ley 9727, perpetuando la exención total en los impuestos sobre Ingresos Brutos, Sellos e Inmobiliario para quienes adhieran al nuevo régimen nacional. De este modo, la interacción normativa genera un "doble blindaje": mientras la nación subsidia el costo laboral y las ganancias, la provincia elimina la carga tributaria sobre la facturación y los activos, consolidando un entorno de previsibilidad que trasciende los ciclos políticos (Provincia de Córdoba, 2009, 2019; República Argentina, 2004, 2019).

Un último factor derivado de la parte normativo está en los compromisos de los actores, los cuales fueron creando las condiciones para que el ecosistema empresarial se fuera consolidando. En la tabla 1 se resumen las intervenciones con las que el gobierno se comprometió para que las empresas se radicaran en la municipalidad de Córdoba.

Esta experiencia exitosa permitió que la municipalidad contara en el año 2010 con 92 empresas que hacían desarrollos de *software* propio, brindaban servicios profesionales, proveían *software* específico y comercializaban licencias de *software* extranjero. Todo esto en el marco de una estrategia a largo plazo, con voluntad e institucionalidad estatal, en coordinación con la gobernación y el municipio, y un ambiente normativo favorable, de ayudas fiscales y generación de conocimiento. Adicionalmente, durante

el periodo de análisis, la facturación de las empresas se multiplicó por 10 veces, alcanzando los 800 millones de dólares; el número de empleados pasó de 650 a 7900 y las exportaciones pasaron de 10 a 298 millones de dólares anuales (Berti y Zanotti, 2012). Córdoba ha logrado integrar servicios de conocimiento intensivo en una base industrial diversificada (automoción, aeronáutica), aunque enfrenta desafíos de escala frente a Buenos Aires (OECD, 2016). La transición de Motorola a Globant en 2011 preservó capacidades locales, transfiriendo operaciones y profesionales a una firma argentina de clase mundial, lo que subraya la madurez del ecosistema para retener y escalar talento (Laughlin, 2012).

Lecciones, conclusiones y recomendaciones

En la figura 3 se presentan cinco aprendizajes concretos para la gestión del DEL. Cada uno de los elementos identificados se traduce en orientaciones prácticas para gobiernos subnacionales que buscan promover sectores intensivos en conocimiento.



FIGURA 3. Características de la experiencia de Córdoba
Fuente: elaboración propia.

Primer aprendizaje: construir coherencia normativa multinivel. La experiencia cordobesa demuestra que la estabilidad jurídica es un activo estratégico para el desarrollo local. Es importante pero no es suficiente contar con un marco regulatorio nacional favorable; resulta clave complementarlo con instrumentos provinciales y municipales que refuercen los incentivos y reduzcan la incertidumbre. Del marco normativo la lección es clara: cuando los niveles federal, provincial y municipal actúan de manera coordinada, los incentivos no se superponen de forma desordenada, sino que se potencian. Esta coherencia normativa envía señales consistentes al sector privado (estabilidad de las reglas de juego), fortalece la credibilidad institucional y facilita decisiones de inversión a largo plazo (clave para atraer recursos).

Segundo aprendizaje: priorizar estratégicamente un sector con potencial de especialización. La experiencia muestra que la dispersión sectorial diluye recursos. La gestión local debe identificar sectores con capacidades preexistentes, ventajas comparativas dinámicas y potencial de encadenamientos —como los KIBS— y concentrar esfuerzos en su fortalecimiento. La priorización explícita de un clúster tecnológico permite orientar infraestructura, programas de apoyo y promoción internacional hacia un objetivo común. La especialización inteligente no implica exclusividad absoluta, sino focalización estratégica.

Tercer aprendizaje: crear condiciones atractivas para la inversión productiva. Las ciudades y las provincias no controlan el contexto macroeconómico, pero sí pueden diseñar condiciones locales favorables: simplificación administrativa, acuerdos de radicación con compromisos de empleo, infraestructura adecuada y acompañamiento institucional. La lección es que la inversión no se atrae únicamente con exenciones fiscales, sino con un entorno integral que combine competitividad de costos, seguridad jurídica y apoyo operativo.

Cuarto aprendizaje: invertir sostenidamente en capital humano. El desarrollo de sectores intensivos en conocimiento depende de la disponibilidad de talento. La gestión local debe articular universidades, institutos técnicos y programas de formación

continua con las demandas empresariales. Los convenios de cooperación universidad–empresa, las incubadoras y los programas de inserción laboral especializada son instrumentos clave. El capital humano no es un efecto colateral del crecimiento, sino su condición estructural.

Quinto aprendizaje: institucionalizar la gobernanza tripartita. La coordinación entre Estado, sector privado y academia no debe depender de relaciones informales o coyunturales. Es necesario crear espacios formales de diálogo y seguimiento que permitan monitorear acuerdos, adaptar instrumentos y sostener políticas más allá de los ciclos políticos. La gobernanza colaborativa reduce incertidumbre, mejora la calidad regulatoria y fortalece la legitimidad de las políticas públicas.

Para concluir, en el marco de un modelo de gestión del DEL orientado a la transformación productiva, resulta importante comprender por qué las economías territoriales están migrando hacia actividades basadas en conocimiento y cuáles son las implicaciones de esta transición para la acción pública. La transición de las economías locales hacia el sector servicios —y en particular hacia los servicios intensivos en conocimiento (KIBS)— responde a cambios estructurales en el sistema productivo global. El sector tecnológico combina alta productividad, bajos costos logísticos relativos, capacidad exportadora y creación de empleo calificado, atributos que permiten su expansión incluso en territorios sin una base industrial tradicional. A diferencia de actividades primarias dependientes de condiciones biofísicas específicas, el desarrollo tecnológico se apoya en capital humano, infraestructura digital e institucionalidad, activos que pueden construirse deliberadamente desde la gestión económica local.

Un aspecto para considerar por parte de los tomadores de decisiones y gestores del desarrollo local es que el sector tecnológico cumple una doble función dentro del modelo. Por un lado, puede consolidarse como sector de especialización, formando clústeres que dan lugar a economías de escala y efectos de aglomeración. Por otro lado, puede actuar como sector articulador, potenciando cadenas agroindustriales, manufactureras o logísticas mediante

la digitalización, la automatización, la trazabilidad y la comercialización inteligente. Esta capacidad de irradiar productividad hacia otros sectores lo convierte en un eje estratégico para dinamizar el tejido productivo sin depender exclusivamente de ventajas naturales.

Por su parte, en términos operativos, el desarrollo del sector tecnológico a nivel local deja como enseñanza la necesidad de coherencia entre tres dimensiones: 1) una institucionalidad capaz de ejecutar y coordinar; 2) una base presupuestal que viabilice las decisiones; y 3) una articulación intergubernamental que amplifique su alcance. Esto implica tomar decisiones concretas. Primera, definir una especialización tecnológica clara y territorializada que concentre esfuerzos y recursos. Segunda, consolidar un marco normativo estable que garantice previsibilidad para la inversión. Tercera, crear o fortalecer una arquitectura institucional con capacidad técnica para coordinar actores, estructurar proyectos y gestionar inversiones. Cuarta, invertir en bienes públicos estratégicos —infraestructura digital, formación especializada y espacios de innovación— que reduzcan costos y eleven la competitividad del territorio. Quinta, establecer acuerdos formales con el sector privado que comprometan metas verificables en empleo, inversión y creación de valor público. Finalmente, fijar una MEGA —Meta Estratégica, Grande y Ambiciosa— que conecte el desarrollo tecnológico con resultados sociales medibles, como la reducción de la pobreza, el aumento del empleo formal o el incremento del valor agregado local.

Referencias

Argentina. Congreso de la Nación. (2004, septiembre 9). Ley 25.922 de promoción de la industria del software. Boletín Oficial de la República Argentina núm. 30.481. https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/95000-99999/98433/norma.htm

Argentina. Congreso de la Nación. (2019, junio 10). Ley 27.506: Régimen de Promoción de la Economía del Conocimiento. Boletín Oficial de la República Argentina, núm. 34.134. InfoLEG. https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27506-324101

Argentina.gob.ar (2026). Provincia de Córdoba. https://www.argentina.gob.ar/cordob

Barbero, F. (2009). La industria del software en el interior del interior de la Provincia de Córdoba: Relevamiento y propuesta superadora. En A. López, D. Ramos y G. Starobinsky (2009), *Clústeres de software y servicios informáticos: los casos de Córdoba y Rosario a la luz de la experiencia internacional*. Centro de investigaciones para la transformación.

Berti, N. y Zanotti, A. (2012). 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. http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5383/ev.5383.pdf

Boneu, F., Castillo, V., Giuliodori, D., Maffioli, A., Rodríguez, A., Rojo, S. y Stucchi, R. (2016). Impact of Support to the Information and Communication Technology Cluster in Córdoba, Argentina. En A. Maffioli, C. Pietrobelli y R. Stucchi (Eds.), *The Impact Evaluation of Cluster Development Programs. Methods and Practices*. Inter-American Development Bank.

Borrastero, C. (2013). 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*, *8*(5). https://ojs.economicas.uba.ar/H-ind/article/view/411

Díaz de Astarloa, B. y Tacsir, E. (2022). Cluster Initiatives and Economic Resilience: Evidence from a Technology Cluster in Argentina. *IDB Working Papers Series* (IDB-WP-1382). Inter-American Development Bank.

Laughlin, K. (2012, agosto 2). Globant announces takeover of Motorola software center in Cordoba. *Nearshore Americas*. https://nearshoreamericas.com/globant-earns-important-contract-develop-software-motorola-solutions/

Morero, H. A., Wyss, F. A. y Sonnenberg Palmieri, J. (2015). Condicionantes de la complementariedad entre actividades innovativas en la producción de software de Argentina. En R. Ascúa, S. Roitter, H. Vigier, C. Aggio, G. Baruj y J. Pavlicevic (Eds.), *Innovación, desarrollo y conducta innovativa de las pymes* (pp. 143-178). Red Pymes.

Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD]. (2016). *OECD Territorial Reviews: Córdoba, Argentina*. OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/9789264262201-en

Poder Ejecutivo de la Provincia de Córdoba. (2001, octubre 19). Decreto N.º 2074/01. Incorporación de la actividad de desarrollo de software al Régimen de Promoción Industrial. Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba.

Porter, M. E. (1998). Clusters and the new economics of competition. *Harvard Business Review, 76*(6), 77-90.

Provincia de Córdoba. (2024). Ley N.º 11015: Modificaciones al Código Tributario Provincial, otras leyes y Ley de Catastro N.º 10454 [Ley]. Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba. https://www.catastrocordoba.gob.ar/wp-content/uploads/2024/12/ley_11015_unido.pdf

Provincia de Córdoba. Legislatura de la Provincia. (2019). Ley 10.649: Adhesión al Régimen de Promoción de la Economía del Conocimiento establecido por la Ley Nacional 27.506. Gobierno de la Provincia de Córdoba. https://www.rentascordoba.gob.ar/cms/wp-content/uploads/2021/06/ley_10649_2020_adhesion_al_regimen_de_promocion_de_la_economia_del_conocimiento_de_la_ley_nacional_27506.pdf

Ramos, J. (1999). Complejos productivos en torno a los recursos naturales: ¿una estrategia innovadora? En Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2001), *Apertura económica y (des)encadenamientos productivos* (pp. 29-57). Naciones Unidas. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2283/S2001039_es.pdf

Secretaría de Industria, Comercio y Minería de la Provincia de Córdoba. (2001). Resolución N.° 16/01. Reglamentación de los criterios de elegibilidad para la promoción de la industria del software. Archivo de la Secretaría de Industria de Córdoba.

Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y de los Emprendedores, y Secretaría de Gobierno de la Nación Argentina. (2024). *Informe 2023-Nov/2024: Pequeñas y Medianas Empresas, Emprendedores y Economía del Conocimiento* [Informe técnico]. Gobierno de Argentina. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_2023_nov_2024.pdf

Fuentes de los mapas

Municipio de Repelón, Atlántico. Wikimedia Commons. (2010). "Mapa del Municipio de Repelón, Atlántico (Colombia)". https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Colombia_-_Atl%C3%A1ntico_-_Repel%C3%B3n.svg

Santander de Quilichao, Cauca. Wikimedia Commons. (2011). "Mapa del municipio de Santander de Quilichao, Cauca (Colombia)". https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Colombia_-_Cauca_-_Santander_de_Quilichao.svg

Departamento de Cundinamarca, Colombia. Reelaborado a partir de Wikimedia Commons. (2012). "Mapa localizador de Cundinamarca". https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Mapa_de_Cundinamarca_(pol%C3%ADtico).svg

Japón. Wikimedia Commons. (2008). "Location map of Japan". https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Japan_location_map.svg

Galapa, Atlántico. Wikimedia Commons. (2010). "Mapa del Municipio de Galapa, Atlántico (Colombia)". https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Colombia_-_Atl%C3%A1ntico_-_Galapa.svg

Nobsa, Boyacá. Reelaborado a partir de Wikimedia Commons. (2011). "Mapa del Municipio de Nobsa, Boyacá (Colombia)". https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Colombia_-_Boyaca_-_Nobsa.svg

Toscana, Italia. Wikimedia Commons. (2011). "Location of Tuscany in Italy". https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Tuscany_in_Italy.svg

San Gil, Santander. Wikimedia Commons. (2012). "Mapa del Municipio de San Gil, Santander (Colombia)". https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Colombia_-_Santander_-_San_Gil.svg

Santa Marta, Magdalena. Wikimedia Commons. (2012). "Mapa del Municipio de Santa Marta, Magdalena (Colombia)". https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Colombia_-_Magdalena_-_Santa_Marta.svg

Foz de Iguazú, Brasil. Wikimedia Commons. (2006). "Map locator of Paraná's Foz do Iguaçu city". https://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Parana_Municip_FozdoIguacu.svg

Departamento del Magdalena. Wikimedia Commons. (2021). "Mapa que muestra la subdivisión de Colombia en departamentos". https://es.wikipedia.org/wiki/Archivo:Mapa_de_Colombia_(departamentos).svg

Aguazul, Casanare. Wikimedia Commons. (2012). "Mapa del Municipio de Aguazul, Casanare (Colombia)". https://es.wikipedia.org/wiki/Archivo:Colombia_-_Casanare_-_Aguazul.svg

Córdoba, Argentina. Elaboración propia a partir de: Wikimedia Commons. (2013). "Mapa de localización de la Provincia de Córdoba". https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Argentina_C%C3%B3rdoba_location_map.svg y Wikimedia Commons. (2008). "Location map of Argentina". https://es.wikipedia.org/wiki/Archivo:Argentina_location_map.svg

Índice temático

A

acción pública 14, 68, 160, 195, 222, 275
actividades económicas 19, 37, 70, 101, 115, 166, 169, 192, 194, 200, 205, 222, 247, 249, 256
administración municipal 43, 45, 105, 136, 139-142, 145, 146, 246, 256
administración pública 17, 18, 43, 74, 105, 120, 137, 157, 158, 193
Agencia de Comercialización e Innovación para el Desarrollo de Cundinamarca 21, 25, 67, 68, 70, 71, 73, 80-82, 96
Alcaldía Distrital de Bogotá 86
Alcaldía Distrital de Santa Marta 190, 192, 194, 196-202, 236
artesanías 85, 88, 116, 129, 140, 143, 144, 148, 152, 153
atractivo turístico 166, 190, 192, 194, 211, 214
autoridades municipales 246, 249, 250, 253, 255, 257

B

bienes públicos 68, 72, 80, 91, 93, 276

C

cadenas productivas 23, 60, 105, 141, 142, 153, 160, 250, 266
Cámara de Comercio de Boyacá 142
Cámara de Comercio de Bucaramanga 167, 169, 180
Cámara de Comercio de Casanare 247
Cámara de Comercio de Santa Marta 192, 225
capacidades institucionales 19, 125, 131, 167, 216, 249, 257
Colombia 13-15, 18, 19, 21, 32-34, 36, 53, 54, 57, 62-64, 67, 69, 70, 74, 75, 92, 109, 113, 117-119, 126, 130, 142,

167-169, 175, 177, 181, 191, 192, 194, 195, 198, 199, 202, 222, 227, 231, 235, 292
crecimiento económico 89-91, 100, 119, 122, 124, 126, 130, 136, 144, 166, 179, 254
Cundinamarca 21, 25, 67-94, 96

D

Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas 33
- dane 19, 33, 34, 51, 75, 116, 119, 120, 127, 137, 140, 167, 168, 169, 171, 172, 193, 194, 227

Departamento Nacional de Planeación 19, 89, 131, 168, 247
- DNP 19, 54, 75, 109, 116, 126, 131, 168, 171, 180, 191, 247

desarrollo económico 13-15, 17, 20, 26, 32, 49, 51, 54, 67, 69, 71, 89, 91, 92, 94, 113, 137, 138, 143, 146, 147, 151, 152, 155, 157, 159, 165, 166, 179, 189, 190, 205, 210, 211, 213, 214, 230, 231, 246, 250, 259
desarrollo empresarial 143-145, 148, 203, 216, 250, 264
destinos turísticos 195, 202, 204, 210, 212, 213, 215, 216, 228
diversificación 26, 57, 63, 73, 90, 95, 108, 115, 146, 153, 159, 160, 166, 238, 245

E

economía local 32, 44, 50, 52, 54, 55, 58, 114, 128, 136, 140, 169, 178, 190, 196, 198, 200, 203, 205
economía municipal 246-249, 253, 257
entes territoriales 62, 166, 181, 183, 184
espacio público 190, 196-198, 204

F

fomento económico 19, 60, 129, 227, 228, 231, 250, 251, 255

G

gestión económica
- gestión económica agrícola 75
- gestión económica departamental 21, 237
- gestión económica local 33, 50, 59, 256, 262, 275

Gobernación de Cundinamarca 67-73, 76, 80, 81, 84, 86, 88-90
Gobernación del Atlántico 37, 38, 39, 41, 43, 45
gobiernos locales 13, 14, 23, 61, 62, 121, 155, 203

I

infraestructura 17, 34, 35, 44, 47, 52, 60, 69, 71, 74, 75, 89, 91-94, 105, 114, 115, 124, 145, 146, 155, 158, 167, 169, 170, 175, 177, 180, 182, 184, 190, 195, 197, 202, 203, 205, 210, 211, 213, 216, 232, 238, 241, 248, 255, 261, 274-276
integración productiva del territorio 26, 147, 151, 156

M

Magdalena 21, 26, 35, 189, 191, 192, 196, 199, 221-232, 234-240

medianos productores 32, 38, 39, 46, 60, 61, 68, 85, 90
mercado laboral 129, 139, 155-158, 240, 260
municipio 19, 22, 23, 31-39, 41, 43-47, 49-55, 58-60, 62, 103, 114-131, 135-146, 148, 166-184, 210, 211, 214-216, 231, 246-257, 272

O

oferta turística 146, 173, 182, 190, 192, 195, 199

P

pequeñas empresas 138, 142, 147, 148, 153, 160
pequeños productores 32, 47, 50, 58, 59, 73, 91, 93, 230, 250
plan de desarrollo 55, 74, 123, 125, 135, 251
procesos productivos 32, 61, 62, 101, 105, 108, 141, 154, 160, 231
producción agrícola 34, 35, 38, 45, 60, 64, 75, 102, 103, 108
productores rurales 69, 72, 73, 76, 94-96, 250
provincia de Córdoba 259, 262, 267
provincia de Guanentá 166, 169, 170, 174, 177

R

reactivación económica 13, 44, 46, 129, 190, 195, 200, 201, 203
recursos naturales 16, 21, 23, 44, 45, 100, 182, 184, 212, 278
Repelón 21, 25, 31-47

S

San Gil 21, 26, 165-184
Santa Marta 21, 26, 119, 189-205, 223-228, 231, 232, 235-237, 240, 241
Santander de Quilichao 21, 25, 49-62
sector agropecuario 39, 44, 67, 75, 84, 90, 92, 95, 96, 254
sector panelero 50, 54, 55, 59, 62, 63
sector privado 19, 32, 39, 42, 45, 46, 50, 60, 90, 94, 131, 155, 180, 181, 196, 198, 201, 232, 235, 241, 268, 274-276
sector productivo 68, 78, 91, 93, 94, 96, 230
sector público 19, 23-25, 32, 35, 68, 90, 114, 130, 131, 143, 152, 154, 155, 160, 183, 190, 214, 215, 232, 239, 268
sector turístico 26, 146, 154, 165, 166, 169, 178, 180, 181, 195, 200, 201, 203, 204, 210, 214, 216
seguridad alimentaria 33, 38, 60, 68, 69, 73, 85, 93, 94, 201, 250
servicios públicos 17, 46, 114, 115, 122, 126, 130, 204, 231, 235
Sierra Nevada 191, 194, 199, 200, 223, 224, 235

Sobre los autores

Jesús María Molina Giraldo

Escuela Superior de Administración Pública

Docente de carrera e investigador de la ESAP. Administrador público, historiador y magíster 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

Yeison James Montalvo M.

Escuela Superior de Administración Pública

Administrador público, especialista en Gestión Pública y magíster en Aprendizaje en Red. Trayectoria en docencia universitaria, investigación académica, formulación de proyectos y gestión cultural, con producción académica en administración y gestión 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

Nathaly Burbano Muñoz

Escuela Superior de Administración Pública

Docente de carrera e investigadora de la ESAP Nariño Alto Putumayo. Politóloga y especialista en Políticas Públicas y Gestión de Conflictos. Magistra en Estudios Latinoamericanos y en Administración Pública. Doctora en Ciencias Políticas con estancia posdoctoral en Gestión Socio Territorial 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

Karim Lorena Ramírez Parra

Escuela Superior de Administración Pública

Docente, investigadora y líder académica del Programa en Especialización en Finanzas Públicas de la ESAP. Administradora pública. Especialista en Finanzas Públicas. Magíster en Desarrollo Sustentable y Gestión Ambiental.

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

Magíster en Ciencias Administrativas. Experiencia como consultor y asesor de entes territoriales y de agencias de cooperación internacional para promover el desarrollo económico regional y local. Docente e investigador de la ESAP y otras universidades en pregrado y posgrado.

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

Martha J. Sanabria M.

Escuela Superior de Administración Pública

Administradora pública por la Escuela Superior de Administración Pública. Especialista en Preparación y Evaluación de Proyectos por el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Magíster en Medio Ambiente y Desarrollo por la Universidad Nacional de Colombia. Máster Internacional en Desarrollo Sostenible del Instituto Internacional de Formación Ambiental (IIFA). Doctora en Sostenibilidad por la Universidad Europea de Energía y Medio Ambiente (UEMA). Consultora en varias entidades del nivel nacional, distrital y local. Docente investigadora en las universidades Nacional de Colombia, la Gran Colombia, la Corporación Unificada Nacional, Uniandina, Javeriana, Andes y ESAP.

Correo electrónico: martha.sanabria@esap.edu.co

ORCID: https://orcid.org/0000-0001-6422-292X

CvLAC: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0001377952

Rafael Armando Mejía Meneses

Escuela Superior de Administración Pública

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

José Steven Triana Gutiérrez

Escuela Superior de Administración Pública

Administrador público y especialista en Proyectos de Desarrollo. Asistente de investigación II, Proyecto Estratégico de Interés Institucional 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

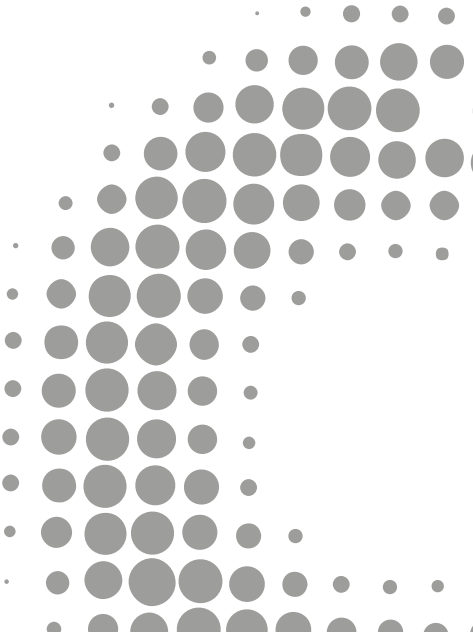
Lúbar Andrés Chaparro

Escuela Superior de Administración Pública

Docente e investigador de la ESAP. Investigador en implementación de políticas públicas y análisis institucional. Su trabajo articula el estudio de las organizaciones, la economía pública, la implementación de políticas y la gestión territorial, integrando metodologías mixtas, análisis de datos y enfoques comparados.

Correo electrónico: lubachap@esap.edu.co

ORCID: https://orcid.org/0009-0008-1102-6472



EXPERIENCIAS LOCALES DE GESTIÓN ECONÓMICA TERRITORIAL
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

COLECCIÓN DIDÁCTICA

Métodos cualitativos de investigación para la administración pública | NATHALY BURBANO MUÑOZ Y MIRIAM DERMER WODNICKY (EDS.) (2026)

COEDICIONES

Match: Política, amor y pantallas | DIANA CAMILA GARZÓN VELANDIA (INVESTIGACIÓN), ANDREA CAGUA MARTÍNEZ (GUION) Y LAURA GUARISCO (ILUSTRACIÓN) (2026) | UNIVERSIDAD CATÓLICA DE COLOMBIA Y ASCOFAPSI

Las promesas de la paz: Análisis del enfoque étnico en el caso colombiano | CAMILO BORRERO GARCÍA Y BRYAN VARGAS REYES (EDS.) (2026) | UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

@esapoficial
www.esap.edu.co

•

LA ACTIVACIÓN ECONÓMICA

de los territorios ante crisis, dependencia productiva o limitaciones institucionales es un problema que enfrentan las administraciones locales y que demanda respuestas para sus comunidades. En este libro, sus autores reúnen trece experiencias de gestión económica territorial en Colombia y otras regiones del mundo para mostrar que el desarrollo local no depende de fórmulas únicas, sino de la capacidad de articular recursos, actores y oportunidades en función de las particularidades de cada territorio.

A través de casos vinculados a los sectores agrario, industrial, artesanal, turístico y de servicios, analizan estrategias que han permitido fortalecer cadenas productivas, impulsar procesos de innovación, promover la asociatividad, generar valor agregado y ampliar las oportunidades para comunidades locales. Desde la gestión del agua y la comercialización agropecuaria hasta los clústeres tecnológicos y el turismo como motor de desarrollo, los capítulos muestran cómo la acción pública puede contribuir a transformar realidades económicas diversas.

ISBN: 978-958-609-218-0

EDITORIAL ESAP