

# LAS ALIANZAS MUNICIPALES, EL DESARROLLO LOCAL, Y LA PERSPECTIVA REGIONAL

LUIS ARMANDO BLANCO CRUZ\*

## 1. LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL DESARROLLO LOCAL

Los objetivos centrales de la descentralización son mejorar el desarrollo económico y social local, así como aumentar la gobernabilidad a nivel regional y, de esta manera, a nivel nacional. Este resultado depende del proceso económico, para incrementar la eficiencia y la disponibilidad de bienes y servicios, y del proceso político, para vincular a los ciudadanos a las decisiones públicas colectivas.

Como resultado de la globalización, han venido surgiendo nuevas formas de organización productiva a nivel local, donde el concepto de interdependencia territorial sobre la base de redes juega un papel cada vez más importante en las estrategias del desarrollo.

Así como la descentralización tiene ventajas -mayor eficiencia y legitimidad-, también tiene desventajas. La descentralización puede reducir la estabilidad eco-

nómica y agravar las disparidades económicas regionales. Por ejemplo, en Colombia las regiones más ricas son las que pueden recaudar más impuestos y, por lo tanto, tienen una mayor disponibilidad de recursos para prestar servicios sociales. En esta medida las regiones rezagadas siempre estarían en desventaja dada su reducida capacidad de aumentar el recaudo de impuestos.

Al examinar las profundas disparidades que se presentan en Colombia, tanto económicas como de asignación de los recursos de transferencias, además de las marcadas diferencias regionales en cuanto a la disponibilidad de recursos fiscales, algunos analistas de la macroeconomía regional consideran necesario que la descentralización se ajuste para introducir un componente explícito y transparente de compensación fiscal (Meisel, 2004).

La descentralización fiscal tiene que ser uno de los componentes más importantes de una política regional “explícita”,

---

\* Profesor de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. El autor agradece la colaboración de Marcela Romero, Luisa Fernanda Cardozo y Karen González.

dirigida a reducir las enormes y crecientes inequidades horizontales de nuestro país. Por ello, es conveniente introducir un viraje a la descentralización para lograr que aquellos entes territoriales más rezagados puedan, mediante un fondo de compensación, tener recursos fiscales suficientes que les permita ofrecer a sus habitantes un mínimo de educación, salud e infraestructura. Sólo así podrán mejorar su competitividad como regiones.

En segundo lugar, debemos preguntarnos si queremos un país con tres o cuatro megaciudades o, por el contrario, uno con un desarrollo regional más equilibrado, que permita aprovechar las potencialidades del territorio, una mejor distribución de la población y la profundización de la descentralización por la vía de las regiones con capacidad endógena para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible.

En un principio, los planes de desarrollo tradicionales se caracterizaban por su actuación limitada en temas como la intervención urbanística o la intervención de control y la regulación del uso urbano. Los planes estratégicos, en cambio, proponen una nueva visión sectorial, caracterizada por la prestación de servicios públicos, la creación de empresas proveedoras de servicios, el suministro de infraestructura y políticas de generación de empleo y de reconversión laboral.

La célula básica de la organización territorial es el municipio, al cual se le atribuye la función primordial de promover el desarrollo económico y el fortalecimiento

de la democracia a través de la participación ciudadana. Los otros niveles territoriales (departamentos, distritos, territorios indígenas, provincias y regiones), no cuentan con la misma importancia dentro del marco legal establecido en materia de funciones y competencias. Incluso, en el caso de las provincias y las regiones, todavía se encuentran en el limbo jurídico puesto que su desarrollo legal está supeditado a la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

Las formas cooperativas de asociación entre municipios pueden cumplir un papel notable en la nueva orientación, en particular en lo que respecta a los municipios pequeños que adolezcan de limitaciones por insuficiente escala. La estrategia que proponemos tiene como elemento importante el otorgamiento de incentivos económicos -como la subvención de los gastos de constitución de asociaciones- y la realización decidida de esfuerzos por multiplicar éstos y otro tipo de vínculos entre los municipios.

Las acciones conjuntas varían por el alcance territorial de las jurisdicciones. La cooperación entre gobiernos locales dentro de la misma región tiene el potencial de albergar iniciativas a lo largo de un rango de aspectos de la economía regional. En contraste, la ausencia de proximidad de áreas no contiguas, esencialmente aquellas dentro de países distintos, puede generar dificultades en la cooperación, por razones tales como diferencias en el entendimiento mutuo, marcos institucionales

les e idioma. Quizás por ello la cooperación entre regiones no contiguas tiende a tener alcances restringidos en su actividad.

La apertura del ordenamiento territorial a acuerdos y negociaciones libres entre las regiones, los municipios y/o los departamentos (artículos 306 y 307 de la Constitución Política) otorga flexibilidad y capacidad de renovación al marco territorial tradicional. Esto tiene una gran importancia, pues introduce tanto la noción de la competencia como la de cooperación entre distintos niveles y formas de gobierno. Esta es una de las más significativas innovaciones en la búsqueda de la eficiencia. Cuando un municipio o una región se une con otra es porque ambas perciben ganancias en este intercambio. Esto es lo que se podría llamar el enfoque ricardiano de la asociación territorial. De ella surgirá una nueva unidad territorial y política más eficiente y más competitiva, y habrá ganancias de bienestar para ella y sus habitantes.

El gobierno nacional tiene un papel vital y difícil en este proceso. De una parte, debe apoyarlo cuando haya externalidades interjurisdiccionales en las nuevas formas de asociación, pero de otra, no debe inducirlo en forma artificial. Esto último puede ocurrir en presencia de condiciones globales derivadas de las transferencias cuando ellas premian, por ejemplo, la asociación, así ésta no tenga ganancias derivadas de la negociación entre los distintos entes territoriales.

El punto importante para comenzar el análisis de la descentralización integral

es el reconocimiento de que a nivel nacional también hay ganancias posibles de eficiencia alocativa mediante la descentralización. En esencia, lo que se quiere es elevar el análisis a la totalidad del sector público. Esta ampliación analítica es indispensable para asegurar la consistencia de las políticas. No es posible reformar el sector público subnacional, sin reformar también algunas de las políticas del sector público nacional relacionadas directamente con el ordenamiento territorial. En síntesis, el modelo de descentralización y el federalismo fiscal deben funcionar dentro de un marco global de política que sea consistente entre sí. De otra manera, ni el marco de política ni la estrategia de descentralización podrán ser creíbles.

Como punto de partida, es de vital importancia que la nación promueva procesos de concertación con las regiones para definir el rumbo que quieren darle a sus economías. Por lo tanto, es indispensable la identificación de potencialidades que involucren a todos los actores sociales del territorio, para definir en conjunto la especialización económica del territorio y aún más relevante, una visión de largo plazo.

Paralelamente, se debe trabajar con fuerza en la consolidación de una cultura de la asociatividad y la solidaridad territorial, pues allí no sólo es fundamental la generación de sinergias entre organizaciones sociales, el sector privado y las instituciones territoriales, sino también entre los municipios vecinos o de regiones conformadas a partir de alianzas estratégicas o

de asociaciones subregionales para desarrollar proyectos de beneficio común. Estos acercamientos sólo se pueden dar bajo un marco institucional flexible y claro que respete la heterogeneidad en las condiciones sociales, políticas y económicas presentes en las regiones.

## 2. LA TEORÍA DEL DESARROLLO ENDÓGENO

Con la actual tendencia económica hacia la globalización, la competencia tiende a plantearse no sólo entre empresas sino entre territorios. Si las ventajas comparativas son de carácter nacional, están dadas *ex ante* y dependen de la productividad laboral o de los recursos. Por su parte, las ventajas competitivas son intrínsecas a las empresas y a los territorios, y se construyen en un proceso que depende de la productividad total de los factores, la geografía y las instituciones.

En el plano teórico, esto ha planteado la necesidad de integrar la geografía, el comercio internacional y la teoría de la firma, en un nuevo esquema que algunos llaman la “nueva geografía económica” y otros la “nueva teoría del desarrollo”.

El renovado interés por la geografía, es parte de la revolución que ha experimentado la ciencia económica en los últimos años. La nueva geografía económica de Krugman (2003), intenta integrar la teoría de la organización industrial, la nueva economía del comercio exterior basado en rendimientos crecientes a esca-

la y la teoría del crecimiento endógeno, con lo cual se ofrecen respuestas al problema de la localización de las actividades económicas en un territorio específico, los factores determinantes de dicha concentración y su sostenibilidad a largo plazo.

El tamaño del mercado, los enlaces hacia delante y hacia atrás, los mercados laborales densos y las economías externas, serían las fuerzas centrípetas del desarrollo; mientras que los factores fijos, las rentas de la tierra y las deseconomías externas, las fuerzas centrífugas.

Sobre estas fuerzas centrífugas y centrípetas pueden actuar la política económica, las reglas, y los agentes económicos y sociales, con el propósito de crear condiciones iniciales y/o resolver su dinámica, de tal forma que las instituciones adquieren un papel histórico fundamental. El resto lo determina la suerte o los accidentes de la historia.

Diversas regiones del mundo han logrado asimilar las características centrales del capitalismo de la globalidad y han logrado explotarla de forma progresiva, a partir del diseño de modalidades propias y diferenciadas de desarrollo, transformándolas en economías de fuerte base territorial insertas en economías de flujos internacionales.

Acemoglu (2003) sostiene que hay dos factores básicos que podrían explicar las causas fundamentales de las diferencias en la prosperidad de los países. La hipótesis geográfica sostiene que la geografía, el clima y el medio ambiente de una so-

ciudad, repercuten en su tecnología y en los incentivos de los habitantes. La hipótesis institucional, por su parte, dice que algunas sociedades tienen instituciones buenas que incentivan la inversión en maquinaria, capital humano y mejor tecnología, que a su vez redundan en prosperidad económica para los países.

Las tres características claves de las instituciones buenas son: i) la aplicación de los derechos de propiedad a un segmento amplio de la sociedad, de tal manera que varias personas tengan incentivos para invertir y participar en la actividad económica; ii) los límites a las acciones de las elites, los políticos y grupos poderosos, para evitar que expropien los ingresos y las inversiones de otros o que creen condiciones que las favorezcan indiscriminadamente; y iii) la existencia de cierto grado de igualdad de oportunidades para segmentos amplios de la sociedad.

Las instituciones son decisivas para el desarrollo, pero cada una de las funciones que cumplen tiene una multitud de opciones en cuanto a su forma específica. Lamentablemente el análisis económico no sirve mucho como guía para saber la combinación institucional específica que surge de las diferencias históricas, geográficas, de economía política y de otras condiciones iniciales.

El análisis económico puede ayudar identificando los incentivos de las diferentes combinaciones, así como sus ventajas y desventajas, pero es la deliberación pública y la elección colectiva lo verda-

deramente importante. De hecho, la democracia política ayuda a las sociedades en la elección de sus instituciones y en la definición de sus reformas.

Los territorios desarrollados y emergentes en el mundo global se caracterizan por integrar el espacio urbano con el entorno regional, superando el viejo esquema de centro-periferia y dando lugar a la formación de una ciudad región global con capacidad para interactuar en el concierto internacional.

Teniendo en cuenta lo anterior, no es difícil concluir que las instituciones, la geografía y la política económica, en realidad, constituyen factores que se interrelacionan para explicar los niveles de desarrollo de los países o de las regiones. Por ello, hay que dimensionar el campo de acción tanto de la política económica como de las instituciones. La primera, se puede relacionar con la tarea de detectar e implementar los cambios en el curso macroeconómico; mientras las últimas son la base para poder mantener el curso de esas decisiones (Rodrik, 2003).

### **3. EL DESARROLLO REGIONAL Y LOCAL: LA EXPRESIÓN TERRITORIAL DEL DESARROLLO ENDÓGENO**

La revalorización del territorio también se puede verificar en el surgimiento de una nueva generación de políticas públicas que buscan aumentar la productividad y la competitividad de los territorios.

Estas políticas se caracterizan por tener un enfoque de mercado, descentralizado y local en contra de la primera generación, caracterizada por una visión intervencionista keynesiana que buscaba disminuir las diferencias entre los territorios con políticas nacionales (Moncayo, 2001).

Los enfoques keynesianos planteaban básicamente la necesidad de la intervención del Estado. De allí se desprendieron dos aproximaciones teóricas acerca de lo regional: i) la que postula que el nivel de desarrollo alcanzado por una región está condicionado por la posición que ocupa en un sistema jerarquizado y asimétrico, cuya dinámica es ajena a la propia región; y ii) aquellas que ponen el énfasis en las condiciones internas de la región para explicar su posición en el sistema económico y su evolución de largo plazo.

En síntesis, el rasgo característico de las políticas de este periodo era el acento de la intervención activa del estado central, con miras a reducir las disparidades intrarregionales, tanto por razones de eficiencia macroeconómica como de equidad territorial. Por ello, se buscaron instrumentos para lograr tales fines: por una parte estaban los incentivos fiscales a la inversión privada y extranjera, la inversión directa del Estado en infraestructura, la promoción de polos de industrialización a través de empresas públicas y las políticas distributivas de gasto público; mientras que por otro lado, se promovía el desincentivo a nuevas inversiones en las áreas desarrolladas.

A partir de lo ocurrido en el norte de Italia con la conformación de distritos industriales especializados en industrias y artículos tradicionales como calzado, cuero y cerámica, y de la experiencia de Silicon Valley en Estados Unidos en el campo de la alta tecnología, Piore y Sabel desarrollaron lo que se conoce como *acumulación o especialización flexible*. Las diferencias más significativas con el modelo anterior de producción se encuentran en las ventajas que ofrecen las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones en términos de facilitar nuevos procesos productivos, el tamaño medio y pequeño de las unidades de producción y la posibilidad de cambiar los productos con gran rapidez gracias al auge de la competencia y el incremento de la innovación tecnológica (Moncayo, 2001).

El impacto territorial de este nuevo modelo se mide a través de la conformación de nuevos espacios de industrialización que en función de la creciente competencia, crean las condiciones para procesos de integración vertical y horizontal de los sistemas productivos. De acuerdo con esta visión del desarrollo, las acciones de política se van a encaminar a la generación de un modelo de *pluralismo regional* basado en el modelo de los distritos industriales italianos.

Por consiguiente, el desarrollo regional es fundamental dentro de cualquier organización subnacional, entendido éste como el proceso que afecta a determinadas partes de un país, las cuales reciben el

nombre de “regiones”. En este sentido, el desarrollo regional forma parte del desarrollo general de la nación, y esto, porque incluso las zonas más alejadas y al parecer las más aisladas de un país están vinculadas, de muchas formas, a la evolución del desarrollo en todo el territorio nacional.

Debido a la importancia de la planeación en su dimensión regional, ésta se asocia al examen en tres grandes problemas:

1. La evidencia de las disparidades regionales y su expresión en términos de concentración territorial de las actividades productivas y de la población.
2. La escasa integración económico-espacial existente entre ciertas regiones de la periferia y el centro dinámico de la acumulación.
3. Direccionar el ordenamiento regional, de tal manera que se posibilite la explotación de recursos naturales en función de los intereses del orden nacional.

Ahora bien, al hablar de regionalización, es importante tener presente dos aspectos. Primero, la unidad territorial de regionalización a nivel nacional es el departamento, y segundo, a nivel departamental, el municipio. De ahí que también se entienda la regionalización como “subconjuntos de departamentos o de municipios contiguos, que configuran un espacio unitario y atienden un propósito específico”.

En este sentido, la regionalización puede ser reconocida como una herra-

mienta de gran versatilidad de la planeación y de la administración pública, ya que se puede adecuar a los objetivos concretos para los cuales se delimita. Dentro de estos últimos, el objetivo primordial es aprovechar los recursos y oportunidades que ofrece un territorio determinado para alcanzar propósitos de desarrollo preestablecidos por la sociedad y su gobierno, por lo que la propuesta de regionalización debe ser dinámica y adaptable, y orientarse a cumplir la meta de desarrollo que se ha planteado para la región.

En los años 70 el fracaso de las políticas de los polos de crecimiento llevó a un gran desplazamiento en el paradigma de desarrollo, que resultó de la apreciación de la urbanización como un proceso parasitario que llevaba al subdesarrollo y al abandono de la agricultura. En términos de política, los programas de desarrollo rural integrado se convirtieron, entonces, en la estrategia apropiada. El programa se enfocó en el cambio agrícola con poca o ninguna atención al papel de los centros urbanos en la economía rural. Los resultados desalentadores de esta estrategia, junto con otros grandes cambios en las políticas macroeconómicas y en el consenso macroeconómico global, llevaron a un nuevo cambio en las preocupaciones de la planeación (Osorio, 2003).

Recientemente, los nexos rural-urbano han sido centro de renovado interés entre hacedores de política e investigadores. Una primera razón para ello está asociada con el ascenso de las estrategias de

desarrollo basadas en el mercado y con énfasis en la producción agrícola orientada a la exportación.

Bajo esta perspectiva, el aumento del ingreso en el sector agrícola resultará, entonces, en el aumento de la demanda por servicios y bienes manufacturados. Desde este punto de vista, las poblaciones pequeñas pueden desempeñar un papel importante conectando sus alrededores rurales con los mercados domésticos e internacionales, brindando a la población rural oportunidades de empleo no agrícola y ampliando la base económica local.

La planeación regional desde lo local y no desde el nivel central, le ha otorgado mayores niveles de flexibilidad. Esta evolución también estuvo influenciada por el fracaso de las políticas tradicionales de “polo de crecimiento”, caracterizadas por generalizaciones del potencial de desarrollo de los centros urbanos. Por el contrario, actualmente los programas de pequeñas poblaciones tienden a dar más atención a las necesidades y el potencial de los lugares individuales.

Los reajustes de los espacios metropolitanos en las dos últimas décadas han intensificado la fragmentación jurisdiccional, generando problemas significativos de gobernabilidad, principalmente aquellos relacionados con la expansión urbana desordenada, la congestión severa del transporte, la mala asignación de inversiones en infraestructura, los usos ineficientes de la tierra, la concentración espacial de los grupos de bajos ingresos y

de las minorías y la proliferación de localismos exclusivistas.

Finalmente, la gobernabilidad es importante para la sostenibilidad y el éxito de las políticas económicas. En particular, se destacan: la legitimidad que deben tener los gobiernos para dirigir procesos con un fuerte soporte del sector privado y el principio de responsabilidad pública (*accountability*) como medio para ganar apoyo de los sectores sociales e incentivar el logro de resultados en la gestión pública.

En general, se pueden identificar dos objetivos, no excluyentes, de las políticas actuales de desarrollo local. Por un lado, buscan atraer la inversión, y por el otro, buscan valorizar el recurso local a través de:

- Fortalecer la infraestructura física básica o infraestructura núcleo, que se convierte en un insumo de producción para los agentes privados, al tiempo que la calidad de vida al aumentar el consumo de servicios básicos.
- Mejorar el capital humano y las condiciones sociales de los habitantes, donde se incluyen la salud, la educación, la seguridad y la recreación. El capital humano es un insumo de producción y genera valor agregado.
- Fortalecer las instituciones públicas y la cooperación entre los agentes públicos y privados. Estas estrategias están relacionadas con las teorías institucionales y las de capital social por cuanto buscan mejorar las relaciones entre los

actores sociales, establecer reglas de juego claras, aumentar la confianza y disminuir los costos de transacción. En este grupo se incluyen la promoción de redes, *clusters* y las alianzas.

- Promover el desarrollo empresarial. Se incluyen acciones como la asistencia a los negocios, la promoción de incubadoras de empresas, la transferencia tecnológica, el financiamiento subsidiado, las visitas empresariales, las campañas de compra local, la asesoría para las exportaciones, la disminución de trámites y las facilidades para la localización de negocios.
- Incentivar la inversión extranjera, la atracción de capital humano y el turismo por medio del mercadeo territorial en el exterior. Se incluyen acciones como las campañas publicitarias, la realización de eventos culturales, deportivos o artísticos prestigiosos, la promoción de ferias de comercio, y las exenciones tributarias.

#### 4. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES Y NACIONALES

En Europa occidental el regionalismo competitivo es una estrategia de planeación ampliamente practicada. Las redes de cooperación regional comenzaron después de la Segunda Guerra Mundial en los países escandinavos, las regiones alpinas y a lo largo de la frontera franco alemana, y se expandieron a Europa del sur y otras áreas periféricas en los años 80. Al comien-

zo, los cuerpos locales y regionales fueron los responsables de iniciar los esfuerzos cooperativos en un proceso de abajo hacia arriba.

En América Latina, sobresale la experiencia de la Red de Equipos Municipales de Gestión Estratégica (ENGES), en la novena región de Araucanía (Chile). Esta es una asociación de municipios constituida a partir de la identificación de las condiciones necesarias para impulsar el fomento productivo, considerado como eje estratégico de transformación social y económica de los territorios de cada una de las comunas. La asociación se destaca también por ser un mecanismo de fortalecimiento de la capacidad de respuesta de las localidades frente a los desequilibrios intrarregionales. La importancia de esta asociación, más allá de los aspectos formales, radica en la acción decidida de los alcaldes de las cuatro comunas, así como en la construcción progresiva de confianza entre los equipos municipales, y entre éstos y el grupo de trabajo del Departamento de Desarrollo Local del Gobierno Regional.

Asimismo, se distingue el caso de la cadena textil-confecciones en el Distrito de Gamarra, Lima (Perú), que se convirtió en el más importante *cluster* de la industria de las confecciones del Área Metropolitana.

Estas instituciones impulsaron el desarrollo de una serie de redes flexibles de producción, información y confianza, de la cual participa un importante grupo de

pequeños empresarios que integran actividades manufactureras, comerciales y de servicios.

La formalidad en que se desenvuelven estos negocios no ha sido un obstáculo para la consolidación de una fuerte red de negocios locales e internacionales. Por el contrario, dadas las condiciones en que opera la industria de la confección en este sector de Lima, tal característica se ha convertido en una de las fortalezas del complejo de Gamarra, junto con los factores institucionales y la presencia de economías de aglomeración generada por la cercanía de las distintas actividades de la cadena productiva.

En Colombia se destaca la experiencia de la Región del Magdalena Medio, que demuestra la posibilidad de generar alternativas para lograr el desarrollo en medio de situaciones adversas como la pobreza y la violencia. La principal característica de este proyecto regional es la unión de esfuerzos entre los habitantes, las organizaciones cívicas y los gobiernos municipales para la construcción de consensos en torno a la visión y el rumbo que se le quiere dar a la región. Con este objetivo nace el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, que comprende el territorio de 29 municipios de la zona media del río Magdalena, en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Cesar y Santander.

El Programa funciona a través de un organismo (Consortio de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio) que facilita la cooperación, el compromiso y la acción

coordinada entre comunidades y organizaciones, y entre éstas y las instituciones. Este espacio, busca generar y viabilizar alianzas estratégicas entre instituciones públicas, organizaciones sociales y entidades privadas para la ejecución de proyectos de interés común, tal es el caso de la construcción de vías y escuelas.

A partir de los elementos mencionados, no cabe duda de que las posibilidades de éxito de las estrategias de desarrollo endógeno dependen, por un lado, de la cultura cívica y de asociatividad presente en el territorio, y por el otro, de marcos institucionales y legales adecuados para promover la integración económica y política de los actores sociales. Bajo esta óptica, se da paso al análisis de la organización político-administrativa que se requiere para promover dichas alianzas y proyectos de integración subregional y regional, fin último de este documento, teniendo en cuenta los principales aportes de los enfoques teóricos arriba señalados y el contexto de la descentralización en Colombia.

## **5. FACTORES DE DESARROLLO REGIONAL Y LOCAL**

La región tiene como principal desafío alcanzar un adecuado nivel de integración que le permita una mayor inserción en el orden nacional e internacional y potenciar así el desarrollo conjunto de las entidades territoriales.

En las dos últimas décadas se ha asistido a un importante cambio en la con-

ceptualización del desarrollo económico. Frente a la visión del desarrollo exógeno que incentivaba la atracción de capitales para impulsar el crecimiento económico de las regiones periféricas, se ha abierto camino la aproximación del desarrollo endógeno que considera que las economías de las regiones pueden crecer utilizando el potencial existente en el territorio.

La hipótesis de partida es que las localidades y los territorios tienen un conjunto de recursos económicos, humanos, institucionales y de economías de escala no explotadas que constituyen su potencial de desarrollo. En las economías de mercado la condición necesaria para que aumente el bienestar regional y local es que exista un sistema productivo capaz de generar economías de escala mediante la utilización de los recursos disponibles y la introducción de innovaciones.

Uno de los puntos fuertes de los sistemas productivos locales ha sido su capacidad para utilizar los recursos humanos disponibles en el territorio, con un alto nivel de actividad y bajos salarios, lo que ha favorecido los procesos de acumulación y de cambio estructural.

La abundante oferta laboral permite una elevada flexibilidad del mercado de trabajo, lo que se traduce en la utilización de diferentes formas de empleo por parte de las empresas locales, e.g. el empleo a domicilio o temporal. Esto proporciona la posibilidad de ajustar el volumen de ocupación a la evolución estacional de la demanda de los productos

de las empresas locales, al reducir sus costos variables.

La configuración del mercado de trabajo permite mantener unos costos de trabajo relativamente bajos. Cuando la competencia en los mercados se produce por el precio, en presencia de economías de escala y gracias a la reducción de los costos de transacción, las empresas locales pueden tener un buen posicionamiento en los mercados nacionales e internacionales.

## **6. LAS ASOCIACIONES INTERMUNICIPALES: UNA CONTRIBUCIÓN A LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL**

El modelo de descentralización colombiano busca que el municipio se constituya en la instancia líder del desarrollo local por tener la mayor cercanía al ciudadano. No obstante, debido a la heterogeneidad de los municipios colombianos en cuanto a su tamaño y nivel de desarrollo, terminan por ser unidades territoriales que desde el punto de vista territorial, fiscal, institucional y poblacional se revelan inadecuadas para prestar eficaz y eficientemente los servicios públicos básicos, realizar verdaderos procesos de planeación estratégica del desarrollo y las inversiones correspondientes.

Es necesario superar el excesivo carácter municipalista de nuestro proceso de descentralización, que al asignar responsabilidades de forma homogénea a todos los municipios, generó ineficien-

cia e inequidad en la gestión pública local, pues no se tuvo en cuenta la capacidad institucional y financiera de cada uno de los territorios.

La alternativa a esta inflexibilidad consiste en combinar una estrategia de desarrollo regional con la perspectiva local, fundamentada en la organización de los municipios en subregiones o provincias mediante la alianza, la promoción de asociaciones y la cooperación intermunicipal, las cuales permiten la realización de obras e inversiones que de otra manera serían imposibles o poco rentables para un solo municipio.

De acuerdo con el principio de la subsidiariedad territorial, las asociaciones de municipios constituyen una forma de organización administrativa, institucional y de planeación gracias a la cual se pueden aprovechar las economías de escala y los efectos de aglomeración, pues disminuyen costos y optimizan los resultados de la gestión y la administración territorial.

La asociación puede desarrollar funciones administrativas, ejecutar obras de interés común, prestar servicios públicos, efectuar labores de asistencia técnica, y realizar procesos de planificación estratégica de desarrollo regional al armonizar el ordenamiento territorial y reforzar su capacidad institucional.

En última instancia, una asociación que desarrolle capacidad de negociación puede tener funciones políticas como la representación e interlocución del territorio ante las instancias públicas superiores

(departamento, región y nación) para defender sus intereses y negociar políticas y recursos. Asimismo, puede constituir el lugar de concertación y coordinación de las políticas públicas nacionales, departamentales y municipales para el territorio, mejorando la eficiencia de las políticas públicas locales.

De esta manera, las asociaciones de municipios son figuras flexibles que permiten la adaptación de sus funciones, alcances y facultades a las voluntades y recursos locales, pues la iniciativa de su creación es exclusiva de los actores locales, razón por la cual, la autonomía municipal no se ve limitada. Por el contrario, los beneficios del trabajo conjunto con otros municipios fortalecen la acción municipal y la legitiman ante los ciudadanos y los otros niveles de la administración.

Las formas asociativas también son una expresión de democracia local, pues además de involucrar a los concejos municipales y a los equipos de gobierno, pueden desarrollar mecanismos de participación de los sectores productivos y las organizaciones sociales locales para la definición concertada y global del destino de un territorio.

Los procesos de asociación para la construcción de región requieren que los actores locales se apropien del mismo y lo conciban como una parte de su mapa político, económico y social. A partir de este tipo de identificación con el entorno, los actores involucrados contribuyen a superar las barreras que interfieren con la co-

municación e impiden llegar a un consenso en los diferentes aspectos que rodean la vida de una comunidad.

En este sentido, para dar inicio a procesos de desarrollo regional es importante involucrar el factor humano del territorio. Solo en la medida en que éste es parte activa del proceso, adquiere un fuerte compromiso para conducir cambios estructurales en la economía local. Como resultado, no sólo se promueve la estabilidad y el desarrollo de su entorno, sino también se reducen las posibles fuentes de conflicto.

Todas las acciones que se lleven a cabo deben tener implícito el concepto de equilibrio entre la búsqueda de productividad y eficiencia, y el respeto por el entorno y los actores que participan en el proceso. Asimismo, se debe velar por la adecuada utilización del capital en el territorio, orientándolo hacia la inversión en infraestructura para fortalecer su capacidad organizativa y empresarial.

El proceso de desarrollo local debe estar en manos de instituciones con capacidad de gestión, aptas para organizar y dirigir de manera coherente las acciones locales. De la misma forma, cada institución debe estar en capacidad de asumir aquellas funciones que mejor pueda desempeñar para prestar servicios en condiciones de eficiencia.

A partir de los elementos mencionados, es posible afirmar que las asociaciones de municipios constituyen modos de organización de la acción pública local. El

uso de estas figuras contribuye al mejoramiento de la gestión pública y de la planeación del desarrollo por parte de las entidades territoriales, pues se adaptan a las necesidades y particularidades de cada territorio. No obstante, es necesario que la creación de una asociación cumpla con algunas condiciones básicas:

- Creación de fuertes vínculos entre los actores locales: instituciones administrativas, empresarios y sociedad.
- Consolidación de una identidad territorial alrededor de la cual se construyan los proyectos asociativos.
- Formulación de proyectos de desarrollo que trasciendan los periodos de los mandatarios locales para asegurar la continuidad de la gestión de la asociación y el fortalecimiento de la identidad asociativa. Al respecto, es necesario hacer énfasis en que se trata de una asociación de municipios y no de gobiernos municipales.
- Continuidad territorial entre los municipios asociados de manera que los planes y proyectos conjuntos encuentren el menor número de obstáculos técnicos para su elaboración y ejecución. Esta condición adquiere mayor importancia si se tiene en cuenta que las asociaciones de municipios se ocupan, en gran medida, de la elaboración y ejecución de proyectos de infraestructura y de servicios que tienen como soporte natural el territorio.
- Definición de la talla territorial óptima

para alcanzar economías de escala y de aglomeración.

- Asignación de recursos humanos y financieros para su funcionamiento de manera que las asociaciones sean operativas y desarrollen sus capacidades técnicas y de negociación<sup>1</sup>.

A partir de estas consideraciones, en el caso de los municipios de la región Bogotá – Cundinamarca, y en especial, de los municipios de la Línea, es importante trabajar en aspectos estratégicos como: el desarrollo rural, la infraestructura, el desarrollo empresarial, el capital social, los *clusters* y las cadenas productivas.

#### a. Desarrollo productivo rural

En general, tres problemas de fondo afectan la competitividad del sector rural colombiano: i) una producción deficiente, atomizada en fincas de tamaño familiar, con restricciones de acceso al capital, tierra y tecnología y vulnerable ante compradores mejor organizados; ii) la segmentación por productos de la política de desarrollo rural y de la organización gremial; y iii) una severa exclusión de la población rural, cada vez más alejada de las oportunidades brindadas por el progreso y la modernización y desprovista de los servicios básicos de seguridad social.

El desarrollo rural debe ser visto en forma integral si el propósito es el de lograr eficiencia y generar beneficios para los distintos agentes involucrados. Las fases de producción agrícola deben estar estrechamente articuladas con los procesos de transformación poscosecha e incluso con el mercadeo, aunque se trate de empresas independientes.

En este sentido, lo rural no es un área distinta de lo urbano, como lo agropecuario no lo es de la fase industrial. Lo rural y lo urbano hacen parte del concepto de región, pues tienen unas bases físicas, naturales, culturales, humanas y sociales que son similares. Entre lo rural y lo urbano existen interrelaciones.

Estudios de las cadenas agroindustriales en la ciudad región Bogotá-Cundinamarca permiten identificar la alta complementariedad entre sus actividades agrícolas e industriales. No obstante, las cadenas productivas muestran un nivel heterogéneo de desarrollo debido a factores como: sistemas de producción agropecuaria con alta dependencia de insumos agroquímicos, poca planificación de los cultivos, altos costos de transacción, dispersión en la producción agrícola, altos costos de integración de las cadenas con el sector industrial, entre otros.

De esta manera, resulta estratégico impulsar cadenas de producción agroin-

<sup>1</sup> El financiamiento de las asociaciones puede realizarse a través de contribuciones de los miembros, subvenciones de organismos de cooperación y venta de servicios a los municipios, entre otros. En cuanto al aspecto humano, si bien es cierto que se requiere de un equipo estable o permanente, éste puede estar conformado por funcionarios locales o por equipos externos especializados como ONG o universidades.

dustrial. Esto se puede lograr bien sea a través de la conexión de bloques de productores asociados en sus respectivos procesos para la generación de productos con alto valor agregado; o por medio de la especialización de los agentes en sus respectivas producciones relacionándose vía contratos o acuerdos. Para esto, los industriales o transformadores y agricultores requieren de un concepto y una visión moderna de desarrollo.

El *cluster* agroindustrial, por su parte, incluye todos los procesos y actividades constitutivos de cadenas de agregación de valores, desde el productor hasta el consumidor. El *cluster* presupone que todos los agentes están relacionados y que existe coordinación por parte de uno de sus agentes o por una agrupación de ellos, y que un eslabón de la cadena de agregación de valor siempre está articulado con otro.

La tendencia hacia una creciente relación de la agroindustria con la base agrícola está relacionada con: una mayor integración y coordinación vertical para reducir los costos de transacción y atender la calidad exigida por el consumidor; un rápido aumento de los contratos entre los agricultores y la industria buscando especialización y reducción de riesgos; el aumento considerable de los flujos de inversión extranjera directa, cuya fuente son las empresas multinacionales de los países desarrollados; y la evolución hacia la fragmentación del mercado.

## **b. Infraestructura rural**

El desarrollo de una infraestructura de conectividad constituye un factor fundamental para la competitividad de la producción y de los espacios rurales. El país ha alcanzado avances significativos en la red primaria de carreteras (las que corresponden a INVIAS), pero se observa un notable rezago en vías secundarias (departamentales) y terciarias (responsabilidad del Fondo Nacional de Caminos Vecinales). La falta de estas últimas son el aspecto crítico de la producción agropecuaria. La mala calidad y la insuficiente densidad de esta red se traducen en costos de transporte que limitan, en forma severa, la transabilidad de la producción (altos costos de acceso a servicios productivos y altos costos unitarios de llevar productos al mercado), y por ende, la competitividad del medio rural y de la producción agrícola.

El problema de conectividad no se agota con la deficiencia en las vías de transporte. También es necesario considerar el acceso a la energía eléctrica y a las redes de telecomunicaciones. Éstas son condiciones esenciales para la factibilidad y la eficiencia de los intercambios modernos de la agricultura y para las posibilidades de agregación de valor en el contexto rural.

Esto sugiere que las políticas públicas que otorguen una alta prioridad al mejoramiento de la conectividad rural (vías, telefonía y electrificación) tendrán una alta capacidad para promover el crecimiento de la agricultura y para impulsar

la generación de empleo en este sector.

El transporte rural es un aspecto que por su importancia en la conexión de regiones apartadas o poco desarrolladas, requiere de toda la atención gubernamental. Un transporte rural eficiente y apropiado puede contribuir a reducir la pobreza, pues facilita la movilidad y el acceso.

Las inversiones para mejorar la infraestructura de transporte, de comunicaciones y de servicios públicos, tienden a aumentar la accesibilidad y los flujos de población, lo que se traduce en un incremento del atractivo de territorios lejanos y periféricos.

### **c. Distritos productivos**

El ordenamiento territorial supone la delimitación de áreas especializadas de acuerdo con los diferentes usos económicos: residencial, comercial, industrial, entre otros. También permite la creación de “áreas mixtas” o “áreas urbanas integrales”, con el fin de permitir la coexistencia de diversos usos para hacer el territorio más productivo. Sin embargo, es claro que el uso industrial es el menos compatible con los demás, debido a su alta propensión a la contaminación ambiental y a la necesidad de grandes espacios urbanos para su operación (áreas de funcionamiento, carga y descarga).

De acuerdo con lo anterior, la industria debe funcionar básicamente en áreas aglomeradas especializadas, preferiblemente de tamaño pequeño o mediano,

cubriendo varias etapas del proceso productivo. Este modelo de localización industrial, denominado por Alfred Marshall como distritos industriales, permite que la industria se distribuya en la ciudad de una manera coherente y lógica y genere economías externas que se conviertan en ventajas competitivas.

### **d. Capital social**

Es importante resaltar la correlación entre capital social y acción colectiva. La acción colectiva es exitosa cuando una comunidad logra obtener bienes públicos, lo cual exige el sacrificio de intereses particulares y la adopción de unas menores tasas de descuento intertemporal (menos miopía y mayor apreciación del futuro). A su vez, el éxito de la acción colectiva depende de que exista una mayor dotación de capital social de la comunidad que tiene intereses comunes.

La formación de capital social se puede entender como la generación de tejido social, lo que depende, por un lado, de redes de comunicación (densidad, frecuencia y localización centralizada de las relaciones sociales) y de preferencias sociales (normas de confianza, reciprocidad y lealtad entre personas) al igual que de condiciones materiales (tamaño de la comunidad, historia común) que dan lugar a un conjunto de creencias y valores compartidos.

El desarrollo territorial depende de las decisiones que tomen los agentes públi-

cos y privados. Para ello es importante contar con líderes locales, es especial en áreas rurales, así como con asociaciones entre empresas y organizaciones.

### e. Desarrollo empresarial

Es importante que las empresas entiendan que la actividad productora-exportadora no es una estrategia marginal, sino que se constituye en pilar del negocio. Para esto, las empresas deben agruparse y desarrollar lazos de cooperación. Asimismo, se requiere un análisis de mercado para los productos con alto valor agregado que se pretenden exportar, un plan de exportaciones y los recursos necesarios para su ejecución. Es fundamental que las empresas se dediquen a la búsqueda de las sinergias en dichas cadenas productivas. Por ello, el Estado debe enfocarse en mostrar las ventajas de una organización colectiva que beneficie a cada empresario.

La determinación de los productos destinados a la exportación debe depender de las ventajas competitivas del país y de la región. Sin embargo, y dado que la globalización permite acceder a productos con una excelente calidad y un buen precio, es importante promover la creación de productos con mayor valor agregado, en donde la tecnología marque la diferencia. Es aquí donde los incentivos son valiosos, pues éstos deben apuntar a consolidar sectores estratégicos.

Las tendencias de la economía mundial y de las estrategias empresariales re-

gionales más reconocidas, muestran que la promoción de las cadenas productivas es estratégica para mejorar la productividad y la competitividad, en especial en economías en donde predomina la micro, pequeña y mediana empresa.

En conclusión, existen muchas iniciativas no encauzadas; muchos de los instrumentos de apoyo al empresario son engorrosos; el aprovechamiento de los incentivos es bajo por la falta de capacitación para preparar y presentar solicitudes de crédito y proyectos de inversión; la información sobre PYMES es dispersa; y en general, los instrumentos no se articulan con la política de competitividad. Los instrumentos de apoyo a las PYMES deben ir en concordancia con la política de competitividad y el desarrollo de *clusters*.

### BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, Daron, 2003. "Un enfoque histórico de la función de las instituciones en el desarrollo económico", en: *Revista Finanzas y Desarrollo*, FMI.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, 2000. *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual*, Santiago de Chile.
- Departamento Nacional de Planeación, 1995. *Cómo va la descentralización*, Vol. XXVI, núm. 2, Bogotá.
- Garay, Luis Jorge; Molina, Humberto, 2003. *Bogotá a la región. Apuntes para un modelo de desarrollo regional*, Contraloría Distrital, Bogotá.

- Krugman Paul, 2002. *Geografía y Comercio*, Antoni Bosch Editor.
- Moncayo Jiménez, Edgard, 2001. *Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización*, Serie Gestión Pública, publicación de la CEPAL, Santiago de Chile.
- Meisel Roca, Adolfo (Ed.), 2004. *Macroeconomía y regiones en Colombia*, Banco de la República, Bogotá.
- Rodrik, Dani; Subramanian, Arvind, 2003. “La primacía de las instituciones”, en: *Revista Finanzas y Desarrollo*, FMI.
- Martínez, Jaime, 2003. *Región Bogotá-Cundinamarca, el sector agroalimentario, las cadenas productivas agroalimentarias y el mercado de alimentos. Propuesta de modelo agroindustrial*, Informe de consultoría, Departamento Administrativo de Planeación Distrital, Bogotá. (Mimeo).
- Osorio, Horacio, 2003. *Informe de consultoría sobre análisis de experiencias internacionales y nacionales de estrategias e instrumentos de desarrollo regional*, Departamento Administrativo de planeación Distrital, Bogotá. (Mimeo).