

Criterios para una propuesta de construcción de distritos agroindustriales con enfoque en las alianzas público-privadas*

9

Alberto Luis Zarur Ramos**

Pedro Fernando Delgado Jaimes***

Resumen

Con este artículo, se busca aportar tanto a la reflexión teórica como al diseño de las políticas públicas con enfoque en el desarrollo productivo regional, criterios metodológicos y conceptuales para la construcción de propuestas encaminadas a utilizar las alianzas público-privadas (APP), como soporte estratégico para la promoción de transformaciones productivas, en actividades de la agroindustria dentro de contextos territoriales con características específicas. En este sentido, el artículo parte de la hipótesis acerca de la imposibilidad del desarrollo económico y social desde presupuestos del desarrollo clásico por el que transitaron los países hoy avanzados de Europa y Estados Unidos. Se propone, por tanto, inducir las transformaciones productivas requeridas para un despegue sostenido del desarrollo productivo, empezando por el impulso a la agroindustria a través de la conformación de distritos especializados en dicha producción, con el apoyo de las APP que establece la ley colombiana. Se determina además, que la agroindustria es el camino propicio para generar un desarrollo económico de mediano y largo plazo.

Palabras clave

Desarrollo inducido, desarrollo endógeno, alianzas público-privadas, transformación productiva, distritos agroindustriales

Clasificación JEL

H5, H7, O1, O3

Cómo citar este artículo: Zarur Ramos, A. L. y Delgado Jaimes, P. F. (2014). Criterios para una propuesta de construcción de distritos agroindustriales con enfoque en las alianzas público-privadas. *Equidad & Desarrollo* (21), 9-27.

Fecha de recepción: 21 de agosto de 2013 • Fecha de aceptación: 28 de febrero de 2014.

* El presente artículo compone las reflexiones teóricas del grupo de investigación Dinámicas Sectoriales, de la Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB) categoría B, como parte del proyecto de investigación *Alianzas productivas público-privadas: sector de la agroindustria en Santander*, de la convocatoria interna para la vigencia 2011-2012.

** Economista de la Universidad Nacional de Colombia, con posgrado en Economía de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia. Docente en la Universidad Autónoma de Bucaramanga y la Universidad Industrial de Santander, Bucaramanga, Colombia. Correo electrónico: azarur@unab.edu.co.

Criteria for a Proposal to Build Agroindustrial Districts Focused on Public-Private Partnerships

Abstract

This paper seeks to contribute both to the theoretical reflection and the design of public policies focused on regional productive development, methodological and conceptual criteria for building proposals aimed at using public-private partnerships (PPP) as strategic support for the promotion of productive transformations in agroindustry activities within territorial contexts with specific characteristics. In this sense, we start from the hypothesis about the impossibility of economic and social development based on presuppositions of the classical development that current developed countries from Europe and the United States went through. The proposal is thus to induce the productive transformations required for a sustained take-off of productive development, starting with a boost to agroindustry through the creation of districts specialized in that production, with the support of PPP established by Colombian law. It is further determined that agroindustry is the proper way to generate economic development in a medium and long-term.

Keywords

Induced development, endogenous development, public-private partnerships, productive transformation, agroindustrial districts

Crêterios para uma proposta de constru o de distritos agroindustriais com enfoque nas alianças público-privadas

Resumo

Com este artigo se busca contribuir tanto para a reflexão teórica quanto para o desenho das políticas públicas com enfoque no desenvolvimento produtivo regional, cr terios metodológicos e conceituais para a constru o de propostas encaminhadas a utilizar as alianças público-privadas (APP), como respaldo estratégico para a promo o de transforma es produtivas na atividade   da agroindústria dentro de contextos territoriais com características específicas. Neste sentido, se parte da hipótese acerca da impossibilidade do desenvolvimento econ mico e social a partir de orçamentos do desenvolvimento clássico pelos que transitaram os países hoje avançados da Europa e dos Estados Unidos. Propõe-se, portanto, induzir as transforma es produtivas requeridas para um avanço sustentável do desenvolvimento produtivo, começando pelo impulso   agroindústria mediante a conforma o de distritos especializados nesta produ o, com o apoio das APP, estabelecido pela lei colombiana. Determina-se, al m do mais, que a agroind stria   o caminho prop cio para gerar um desenvolvimento económico de médio e longo prazo.

Palavras chave

Desenvolvimento induzido, desenvolvimento endógeno, alian as público-privadas, transforma o produtiva, distritos agroindustriais

*** Economista de la Universidad Industrial de Santander con maestr a en Economía de la Universidad Nacional de Colombia. Docente en la Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia. Correo electrónico: pdelgado2@unab.edu.co.

Introducción

La intención central de este artículo, producto de una investigación finalizada,¹ es construir una propuesta de modelo que permita determinar el papel de las alianzas público-privadas (APP) en el diseño de una estrategia de desarrollo productivo sectorial generadora de empleo de riqueza. Se trata en últimas de responder a la pregunta de cómo conjugar un paquete de estrategias conjuntas entre el sector público —cuya responsabilidad principal es ejecutar, desde distintos ámbitos: asistencia técnica, incentivos, regulaciones e infraestructura física y tecnológica; encaminados todos a la promoción de actividades creadoras de empleo productivo— y el sector privado, que está obligado a gestionar eficientemente el desarrollo de unidades productivas.

Desde esta perspectiva y en el contexto de las políticas públicas, las APP se constituyen en un soporte político y jurídico para la generación de propuestas de desarrollo que conlleven a mejorar, de manera significativa, la competitividad, tanto en el mercado nacional como en el internacional, de aquellos sectores de mayor relevancia dentro de la estructura económica de un país, principalmente al interior de las regiones territoriales que es el espacio ideal para la ejecución de las actividades productivas. De modo concreto, el artículo busca, a partir de la identificación de potencialidades productivas de la agroindustria en diversos espacios territoriales del departamento de Santander, establecer modelos eficientes de alianzas productivas entre entidades públicas y agentes privados, para el desarrollo de la productividad y la competitividad en dicho sector y así construir escenarios de inserción en los mercados internacionales y nacionales con productos diferenciados y ajustados a las tendencias de la demanda mundial.

Dado lo anterior, el referente teórico en el cual se sustenta este documento, se centra en dos componentes esenciales: por un lado, la noción, o mejor, el concepto de APP, y por otro, el concepto de *desarrollo productivo regional, territorial y sectorial*, con énfasis en el sector de la agroindustria. El constructo teórico se enmarca en la pregunta de cómo una adecuada APP genera procesos políticos y estratégicos para activar las potencialidades productivas en el sector de la agroindustria en general y, de manera puntual, en Santander, configurando así

1 Se refiere al proyecto de investigación *Alianzas productivas público-privadas: sector de la agroindustria en Santander*, presentado en la convocatoria interna de la Dirección de Investigaciones de la UNAB para la vigencia 2012-2013.

un mercado laboral dinámico basado tanto en el empleo asalariado como en el autoempleo productivo.

12 Ahora bien, si lo que se quiere es implementar estrategias para el desarrollo productivo a mediano y largo plazo, es posible entonces esgrimir diversas razones que explican la necesidad de establecer alianzas entre el sector público y el sector privado para tal fin. Estas son algunas de dichas razones.

- El efecto múltiple que resulta de la conjunción de las capacidades de los dos sectores. En este caso se podría decir que los resultados, en términos de ejecución de proyectos públicos, son más que una simple suma.
- Las acciones públicas pueden apoyar a los agentes privados en sus proyectos productivos y de innovación.
- Las alianzas entre los dos sectores posibilitan un mejor manejo de las fallas del mercado pero también de las que se derivan de la intervención del Estado. Este hecho sería una garantía para que la construcción y el suministro de bienes públicos se implementen con criterios de eficiencia productiva pero también con equidad social.

Las APP se configuran como el sustento o el soporte político de las diversas estrategias encauzadas hacia la transformación productiva de sectores relevantes en una región determinada. Ahora bien, por su naturaleza microeconómica y sectorial, estas estrategias se enmarcan en los ámbitos regional y territorial, que son los contextos de donde derivan las potencialidades productivas que han de ser activadas mediante dichas estrategias.

Con el fin de lograr el propósito en cuestión, el artículo se dividió en tres componentes temáticos:

- El análisis parte de una breve caracterización de la agricultura como sector básico y de la agroindustria como actividad fundamental para el desarrollo productivo.
- Se presenta el eje central teórico del artículo, que es el concepto de APP en conjunción con la noción de desarrollo productivo.²

2 En este caso, el concepto de desarrollo productivo se liga al criterio de “transformación productiva” y se contextualiza en un entorno más amplio que es el de la teoría del desarrollo endógeno. La articulación de estos criterios son el constructo teórico del artículo.

- Por último, se cierra con una descripción de los distritos agroindustriales que son caracterizados a la manera de los distritos industriales de Marshall (1890). La constitución de estas formas de producción para la agroindustria en Santander se instituiría en la estrategia del sector público para implementar un proceso de transformación productiva de la región, utilizando el mecanismo constitucional de la APP, dada la imposibilidad de un desarrollo espontáneo.

13

Con respecto a este último punto debe quedar claro que en ningún momento el artículo pretende desarrollar el modelo concreto de los distritos en el departamento de Santander. Se trata más bien de determinar los presupuestos argumentativos para la configuración de este tipo de organización productiva regional con soporte en las APP.

Situación problemática: agricultura vs. agroindustria

En Colombia, tal como sucede en varios países de América Latina, la agricultura en general y el sector de la agroindustria en particular se encuentran dentro de las actividades económicas de mayor rezago tecnológico y productivo (Macías y Pepe, 2007). Este tipo de rezagos provoca ineficiencias en diversos aspectos relevantes de la actividad: producción, diversificación y diferenciación de los productos, costos y productividad laboral, entre otros.

Por supuesto que no es posible analizar el comportamiento histórico de las actividades agroindustriales de una región sin observar, previamente, la evolución del sector agrícola y de la economía rural, pues dicho sector es, en últimas, la fuente principal de insumos para la producción de bienes agroindustriales. En el documento *Reflexiones sobre el crecimiento de largo plazo del sector agrícola en Colombia* (Tovar y Uribe, 2008), sus autores muestran varias características del comportamiento del sector en Colombia, las cuales se pueden generalizar a toda América Latina.

En primer lugar se señala que, a diferencia de los países desarrollados donde la productividad agrícola se dinamizó a partir del último cuarto del siglo XIX, en las naciones en desarrollo dicho crecimiento productivo, solo se hizo presente en los años sesenta y, en algunos casos, en los años setenta del siglo XX; este avance en la productividad agrícola se explica, de acuerdo con los autores, por “la introducción de nuevas variedades y la utilización más intensiva de insumos agrícolas como fertilizantes y pesticidas” (Tovar y Uribe, 2008, p. 3). Por desventura, estos aumentos se dieron solo por una vez careciendo de continuidad en las últimas

décadas, lo que imposibilitó el protagonismo de la agricultura en el contexto de la economía. En segundo lugar, el sector agropecuario, si bien desempeña un papel trascendental por su contribución al crecimiento³ de la economía nacional, ha venido en decadencia, medido tanto por su participación en el producto interno bruto (PIB) como por su ritmo de crecimiento, en las últimas dos décadas. En efecto, de una participación promedio del 23,5 % entre 1965 y 1990, el sector pasó a una de tan solo el 15 %, muy por debajo de la del sector manufacturero en el año 1997; en el mismo sentido, desde 1966 y hasta 2006, el crecimiento de largo plazo de las actividades agrícolas fue del 3 % en contraste con el crecimiento del PIB total que se ubicó en el 4,11 % y con el del sector manufacturero que fue del 3,94 %, la caída en el ritmo de crecimiento de la agricultura fue particularmente fuerte en el periodo postapertura (1992-2006), durante el cual la tasa de crecimiento del producto promedio fue de tan solo el 1,39 % (Tovar y Uribe, 2008).

Ahora bien, por su propia naturaleza, la dinámica de la agroindustria depende en gran medida de la estructura y el comportamiento de la agricultura. No obstante, la relación entre las actividades agrícolas propiamente dichas y la agroindustria posee una doble vía: por un lado, el impulso autónomo a la agroindustria, es decir, su dinamización con políticas y estrategias, puede contribuir a jalonar el desarrollo de la agricultura; por otro, un impulso autónomo a la agroindustria tendría muchas restricciones si antes o en simultáneo, no se presenta una mejora productiva, en especial en el progreso tecnológico y en la diversificación de productos derivados del sector agrícola, situación que supone la necesidad de dar respuestas aptas a la problemática de la tenencia de la tierra. De allí que el nexo entre agricultura y agroindustria forje una contradicción *in objeto*, que muestra la propiedad de complementariedad de ambas, la agroindustria y las actividades agropecuarias en estricto.

Tanto en Colombia como en el departamento de Santander, la agroindustria puede ejercer un papel trascendental en la transformación de sus estructuras productivas y distributivas. Esta situación es particularmente posible en el contexto de los actuales procesos de globalización caracterizados, entre otros aspectos, por una demanda dinámica y cambiante y por un alto grado de competitividad tanto en precios como en diferenciación e innovación de los productos. Desde esta perspectiva, es imprescindible que se diseñen políticas públicas enfocadas en la construcción de un sistema agroindustrial con capacidad para incursionar con

³ Por contribución se entiende el impacto conjunto de dos indicadores: la participación en el PIB y la tasa de crecimiento de la producción.

éxito en los mercados globales (nacional e internacional), para lo cual se propone, además, la configuración de alianzas productivas, entre el sector público y agentes privados, incluyendo a los propios productores.

La configuración de estas alianzas se explica también por la existencia de fallas profundas de mercado, que imposibilitan el crecimiento y el desarrollo eficiente de los sectores productivos en general y de la agroindustria en particular, desde un esquema de desarrollo espontáneo fundado en exclusiva en las leyes del mercado. En efecto, por la naturaleza misma de las economías de los países en vías de desarrollo, las dinámicas de los sectores productivos no se rigen por procesos no deliberados que se orientan en exclusiva por la lógica del mercado. Esta situación supone la necesidad de instaurar consensos y alianzas entre productores (sector privado), entidades del sector público y comunidad científica como la senda más adecuada para lograr desarrollos significativos en eficiencia y en productividad que constituyen factores esenciales para mejorar los indicadores de competitividad (Yepes, 2008).

Las alianzas público-privadas como soporte de las estrategias productivas en el sector de la agroindustria

La naturaleza de las alianzas entre el sector público y el privado y su impacto en el desarrollo económico en general y, de manera específica, en las actividades de la agroindustria, ha sido abordada desde diferentes ángulos a través de estudios teóricos y empíricos.⁴ Hartwich, Quirós y Garza analizan el papel tanto de las políticas públicas como de las APP en el desarrollo de la agroindustria en Costa Rica, El Salvador y otros países de Centroamérica. En esta investigación, el diagnóstico del sector y de las alianzas se construyó utilizando una metodología que combina los procesos y las técnicas de recolección de datos con mecanismos de participación de los actores como entrevistas, talleres y encuestas. Los dispositivos de participación también se emplearon para socializar los resultados y para identificar el potencial de las alianzas, al igual que sus limitaciones.

⁴ Autores varios. *Alianzas para la investigación y el desarrollo agroindustrial en Costa Rica y El Salvador*. Disponible en http://www.idrc.ca/es/ev-137048-201-1-DO_TOPIC.html. Se llama la atención sobre los capítulos 3 (Frank Hartwich, Olman Quirós y Jorge Garza), 4 (Juana Kuramoto y Máximo Torero) y 6 (Belén Acosta y World Fish Centre), en los que se estudia la naturaleza de las APP en diversos sectores económicos y sociales.

Robert Devlin y Graciela Moguillansky en un libro que titularon *Alianzas público-privadas* (2009), publicado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), hacen un detallado análisis de los efectos de las asociaciones entre el sector público y los productores privados en diferentes esferas de la economía, en aspectos estratégicos y en el campo de la investigación. De acuerdo con los autores, los consensos para armonizar las políticas públicas y las estrategias del sector privado son necesarios en aquellos entornos en los que, por diferentes circunstancias geográficas, sociales, económicas o por tratarse de bienes públicos, se observan profundas fallas de mercado.

En un mundo globalizado —definido en este caso, como un escenario de libre circulación de mercancías, capitales, ideas y tecnologías desde las regiones de producción hacia los mercados internacionales—, la competitividad, es decir,

"La implementación de estrategias encaminadas a aumentar la eficiencia productiva en la elaboración de bienes y servicios y en la capacidad de innovación de los productos, posibilitando, a la vez, su diferenciación en los mercados nacionales e internacionales, parece ser el único camino para competir en dichos mercados".

la capacidad de una empresa o de una región para posicionar bienes y servicios a menores precios o con características diferenciadoras, depende ahora más que nunca de la productividad y de la diferenciación e innovación de los productos, y en menor proporción, de medidas proteccionistas para encarecer los productos importados y de medidas cambiarias o de subsidios para abaratar, de manera artificial, los productos nacionales en los mercados extranjeros.

Por tanto, la implementación de estrategias encaminadas a aumentar la eficiencia productiva en la elaboración de bienes y servicios y en la capacidad de innovación de los productos, posibilitando, a la vez, su diferenciación en los mercados nacionales e internacionales, parece ser el único camino para competir en dichos mercados. Ahora bien, tales estrategias, dadas las marcadas imperfecciones de los mercados, especialmente en las economías en desarrollo, y ante la inviabilidad de implementar políticas para incentivar, de manera artificial, la competitividad, solo es posible configurarlas a partir de la construcción de alianzas productivas entre el gobierno y los productores privados, debido entre otras razones, a la capacidad de estas alianzas para

consolidar el interés público sin desconocer la importancia de los incentivos privados e individuales.

En este contexto, una de las discusiones clave se centra en todos aquellos aspectos que conforman los supuestos y postulados que explican esta nueva forma de intervención del gobierno en la economía. De momento se destacan los siguientes:

- La naturaleza territorial del desarrollo. El territorio, además de las particularidades geográficas y la dotación de recursos naturales, involucra factores de identidad, cultura y vocación; en este sentido, tendrá que desempeñar un papel fundamental en el diseño de políticas y estrategias que se orienten en la transformación productiva de cualquier región (Departamento Nacional de Planeación, 2012).
- Las políticas de desarrollo asociadas a transformaciones productivas, solo se pueden diseñar a partir de escenarios regionales y locales.
- El liderazgo del sector público en la creación de las políticas y las estrategias para el desarrollo productivo, y el reconocimiento del sector privado como soporte esencial para la implementación de las estrategias. Liderazgo y reconocimiento del rol trascendental del sector privado son elementos clave en la creación de nuevas estrategias de desarrollo e implican, por ende, la configuración de asociaciones entre el sector público y el sector privado, como producto de la convergencia entre el interés común y los intereses privados.

Los dos primeros aspectos dejan ver que las transformaciones productivas que habrán de efectuarse, estarán contextualizadas en el ámbito de lo que se conoce como desarrollo endógeno, que no es otra cosa que el aprovechamiento de las potencialidades del territorio y de las vocaciones productivas de los ciudadanos. Mientras que el tercer aspecto abre la posibilidad de generar alianzas entre el sector privado y el público en aras de dicho cambio productivo.

Las APP tienen un lugar de suma importancia en el contexto de los procesos de transformación productiva. Esto es evidente en diversas regiones del mundo en donde se han implementado con éxito⁵ (Devlin y Moguillansky, 2009). La aplicación de este tipo de estrategias ha estado enfocada en dos ámbitos concretos

⁵ En efecto, Devlin y Moguillansky (2009) mencionan y analizan tres casos específicos de experiencias exitosas: Finlandia, Nueva Zelanda y República Checa. En cada uno de estos casos se describe la estructura política y administrativa creada o fortalecida con el propósito de diseñar estrategias de desarrollo con base en las APP.

independientes pero articulados: los procesos de mundialización (sincronización y deslocalización de la producción) y la globalización de la economía (apertura de los mercados internacionales).

18 Esto significa que la apertura económica en su sentido amplio, no puede desligarse de los procesos de transformación productiva en el contexto del territorio y al interior de los sectores económicos destacados y potencialmente desarrollables. Ahora bien, el fracaso de los modelos aperturistas en la gran mayoría de las economías en desarrollo se debe, precisamente, a la ausencia de políticas encaminadas a promover transformaciones productivas con proyectos asociados a dichos cambios, no solo en lo que se refiere a la creación de una infraestructura adecuada (vías, puertos, sistemas de riego, plantas generadoras de energía, etc.), sino también con respecto a proyectos tecnológicos, de innovación y de fortalecimiento del capital humano.

En realidad, los dos ámbitos señalados de las alianzas entre el sector público y el privado se pueden integrar en uno solo: la transformación productiva en el contexto de economías abiertas, en últimas, de lo que se trata en realidad es de activar las potencialidades productivas de los territorios regionales en concordancia con la dinámica de la demanda mundial. En este sentido, la agroindustria es para el departamento de Santander un potencial productivo que permitiría, a través de estrategias públicas, ejecutar especializaciones productivas territoriales, y por ende, crear una estructura productiva diversificada. Estas estrategias de política pública en la medida en que pretenden consolidar una base productiva sólida, tendrán efectos de mediano y largo plazo sobre el desarrollo social y económico regional.

De acuerdo con Devlin y Maguillansky (2009), en los países donde las APP han tenido éxito, estas se implementaron desde dos componentes:

- Combinación de factores externos e internos (teoría del desarrollo endógeno).
- Actitud proactiva del gobierno, en sus diferentes niveles, hacia las transformaciones productivas. Esto significa compromiso, voluntad y convencimiento de las administraciones nacionales, en sus diversos grados de gobernabilidad hacia el desarrollo económico.

La articulación de estos dos componentes es uno de los supuestos básicos para la configuración de una estrategia de desarrollo con fundamento en la transformación productiva, ya sea de la estructura económica general de una región en particular o de un sector específico dentro de dicha estructura.

En este sentido, las transformaciones de los procesos productivos en un sector como el de la agroindustria en Santander, tendría un alto impacto en el desarrollo productivo del departamento; varios hechos pueden converger en la explicación de esta hipótesis:

19

- Santander es una región con reconocidas potencialidades en actividades agropecuarias con amplias posibilidades agroindustrializables.
- Dichas potencialidades en la medida en que responden a localizaciones geográficas concretas, pueden dar lugar a especializaciones productivas territoriales. Así por ejemplo, la zona enmarcada en el contexto de la provincia García Rovira (departamento de Santander) posee potencialidades, no desarrolladas, en productos derivados de la leche como la producción de quesos y dulces elaborados en forma artesanal y dispersa; por su parte, en el territorio del valle del Magdalena Medio santandereano el cultivo de caña, cacao y palma de aceite constituye un innegable potencial productivo en actividades agroindustriales tanto de alimentos como de biocombustible.

De los ejemplos anteriores se deduce que, dada la probabilidad de una determinada especialización productiva en el sector de la agroindustria en cada una de las diversas subregiones en las que se puede dividir el departamento de acuerdo con sus características territoriales, se requiere de la implementación de estrategias que las potencialicen. En este caso, se estaría hablando del diseño de políticas públicas dirigidas al desarrollo productivo con estrategias que reconozcan la diversidad productiva del territorio santandereano, y que promuevan transformaciones productivas en el sector de la agroindustria. En este contexto adquieren relevancia los distritos agroindustriales especializados según las características productivas de cada subregión dentro del departamento de Santander.

Los distritos agroindustriales como estrategia para el desarrollo productivo territorial

El término “agroindustria” es definido de diversas maneras por los autores que han analizado este tema. Desde la epistemología, se trata de una conjugación de dos actividades que aunque podrían diferir por sus procedimientos técnicos en los procesos de producción, se constituyen en una cadena no necesariamente separada en el espacio: la agricultura y las actividades pecuarias como la fuente de produc-

ción de la materia prima, y el conjunto de actividades industriales que generarían un nuevo producto hasta un máximo posible de grado de transformación.

20 En la literatura sobre la agroindustria existen múltiples formas de clasificación en función de su origen, su nivel de procesamiento y tecnológico, su tamaño y localización, entre otras. Sin embargo, el Programa de Desarrollo Agroindustrial Rural (Prodar) del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) acuñó recientemente una definición y un marco conceptual para el trabajo con la agroindustria rural en América Latina, dentro del enfoque del análisis territorial rural del IICA. Dicho marco teórico tiene como base las observaciones y estudios realizados en el *Estudio sobre la agroindustria rural en Costa Rica* (Cascante, 2009). Según este marco, la agroindustria se divide en dos ámbitos productivos:

1. La agroindustria rural, la cual se define como aquella actividad que permite aumentar y retener, en zonas rurales, el valor agregado de las economías campesinas, a través de la ejecución de tareas poscosecha en los productos provenientes de explotaciones silvoagropecuarias y acuícolas, tales como la selección, el empaque, el transporte y la comercialización.
2. La agroindustria propiamente dicha, que se refiere a las actividades de carácter urbano que transforman materias primas agropecuarias en nuevos productos utilizando técnicas modernas de transformación. Ahora bien, este tipo de actividad en la práctica abandona su naturaleza agroindustrial para constituirse en una actividad industrial en estricto, con lo cual quedaría por fuera de los propósitos de este artículo.

Contrario a la agroindustria, que no es otra cosa que el establecimiento de grandes empresas transformadoras de materia prima agrícola en un mismo espacio (ingenios azucareros) o en espacios urbanos distantes al origen de las materias primas (chocolatería, dulces procesados, jugos embotellados, etc.), la agroindustria rural, que por su esencia es prioritariamente productora de alimentos, alude a la actividad que permite a los pequeños productores del campo valorizar su producción a través de la ejecución de una serie de pasos poscosecha de la cadena alimentaria, los cuales comprenden el almacenamiento, la transformación, el empaque, el transporte y la comercialización de productos (FAO, 2002).

Para la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por su sigla en inglés), la agroindustria rural es:

[...] la actividad que permite aumentar y retener, en las zonas rurales, el valor agregado de la producción de las economías campesinas, a través de la ejecución de tareas de poscosecha en los productos provenientes de explotaciones silvoagropecuarias, tales como la selección, el lavado, la clasificación, el almacenamiento, la conservación, la transformación, el empaque, el transporte y la comercialización (2002).

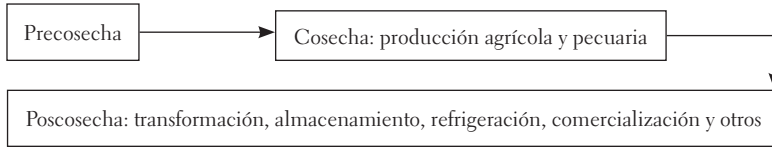
21

El sentido de transformación productiva regional y territorial que se maneja en estas reflexiones se relaciona entonces con las agroindustrias rurales, pues solo a partir de ellas se puede dar un proceso de desarrollo productivo sostenible, ya que el valor agregado se queda en el territorio, lo que involucra la consolidación de un mercado interno sólido. Sin este mercado interno, el conjunto de la economía seguirá condenada al atraso, tal como lo demuestra la historia de estos países.⁶ Mientras tanto, el sistema de agroindustria propiamente dicha solo posibilitará una mayor concentración tanto de la tierra como de los ingresos por parte de la gran empresa nacional o multinacional, promoverá un sistema de bajos salarios y absorberá a los pequeños productores del campo.

Desde una perspectiva más técnica, tres ámbitos definen de manera clara el concepto de agroindustria. Primero, la producción, que en este caso se asocia al cultivo y cosecha o a la cría y engorde de animales. Segundo, la industrialización, la cual hace referencia específica a los procesos de poscosecha o a los procedimientos posteriores a la cría y engorde y que, por lo general, se vinculan con los procesos de transformación hacia un nuevo producto. Tercero, la comercialización que posibilita ubicar el producto ya sea en algún nivel de la intermediación o en el consumidor final. De esta manera, si el proceso productivo no se detiene en la primera fase, entonces todo lo que sigue constituye valor agregado, nuevos ingresos y más trabajo invertido, pero también nuevas tecnologías y posibilidades de innovación, tanto en el producto como en los métodos de producción. La agroindustria es, en últimas, una estructura compleja en la que intervienen muchas variables que conforman una cadena productiva (figura 1).

6 La experiencia más concreta en Colombia es el proceso de industrialización a través del modelo de sustitución de importaciones, el cual se agotó, entre otras razones, por cuanto no generó un crecimiento y fortalecimiento del mercado interno, el resultado final fue una industrialización inconclusa con mayor dependencia y con un proceso de urbanización caótico y desigual.

Figura 1. Etapas configuración agroindustria



22

Fuente: elaboración propia.

La figura 1 implica la conformación de un sistema productivo complejo que demanda maquinaria, equipos, tecnología y mano de obra especializada y requiere, también, un entorno externo favorable, en especial infraestructura vial adecuada. Plantear entonces la fundación de distritos agroindustriales en cada una de las diversas subregiones en las que pueda dividirse el territorio departamental, de acuerdo con sus particulares fortalezas, conlleva la implementación de una política pública orientada al desarrollo productivo.

Cómo concebir entonces un sistema productivo complejo que recoja las potencialidades y la vocación productiva regionales y territoriales, en el contexto de países que no se corresponden con los postulados de las economías de desarrollo clásico y que, por tanto, requieren de la aplicación de estrategias de políticas públicas que induzcan la transformación productiva de la agroindustria como un sector viable, dadas las características territoriales del país. La propuesta para impulsar un desarrollo sostenido regional, se dirige a la configuración de distritos agroindustriales territoriales con estrategias que se circunscriban al contexto de la teoría del desarrollo endógeno.

Para una región con las características del departamento de Santander: territorio de valles ribereños con climas cálidos; de laderas y montañas con climas templados y fríos y con diversos nodos o polos urbanos articuladores,⁷ la creación de distritos especializados en la producción de bienes agrotransformados no solo daría lugar a un verdadero despegue económico con desarrollo equitativo, sino que también posibilitaría el progreso de la industria en el ámbito nacional, por cuanto se lograría un mercado interno más sólido, factor este que fue la principal debilidad del proceso de industrialización inducida por la sustitución de importaciones en la primera mitad del siglo XX.

⁷ De modo concreto, estos nodos se componen principalmente de las capitales de provincias: Barrancabermeja, San Gil, Vélez, Socorro, Málaga y el área metropolitana de Bucaramanga.

Aunque la idea de los distritos agroindustriales tiene su origen en los trabajos de Marshall (1919) con respecto a su propuesta de aglomeraciones industriales que generen economías externas, a partir de la concentración de un número grande de empresas y actividades industriales localizadas en espacios relativamente reducidos (Bacattini, 2004), ellos están concebidos más en función de las ventajas comparativas que se puedan derivar de la especialización y de la competitividad que se den gracias a la aplicación de innovaciones tecnológicas, y a la construcción de una infraestructura apropiada a las exigencias de los complejos agroindustriales. Sin embargo, los fundamentos teóricos de los distritos agroindustriales que se han aplicado en algunas regiones de Colombia, especialmente en el departamento de Caldas y de los que en este artículo se proponen para Santander, se inspiran sin duda en los planteamientos iniciales de Marshall (1919).

Quizás la tesis de Marshall (1919) que de manera más precisa cimienta los distritos agroindustriales es aquella en la que el economista resalta las ventajas que se pueden producir cuando muchas pequeñas empresas se dedican a una misma actividad y se concentran en un mismo espacio. En efecto, escribe Marshall (1919):

Encontramos que determinadas ventajas de la división del trabajo solo se pueden obtener en las fábricas muy grandes, pero [...] muchas, más de lo que parece a simple vista, se pueden obtener de pequeñas fábricas y talleres, con tal de que exista un número muy elevado en la misma actividad (citado en Bacattini, 2001, p. 3).

Esta afirmación permite rescatar dos situaciones de nuestros supuestos iniciales con relación a una nueva forma de intervención del Estado en las actividades económicas: la naturaleza territorial del desarrollo y el vínculo entre políticas de transformación productiva y los escenarios regionales y locales, con lo cual la propuesta marshalliana de los distritos industriales queda contextualizada en el concepto de *desarrollo territorial*, que es el escenario teórico para los distritos agroindustriales.

En un sentido más práctico, el ajuste entre el concepto de distrito agroindustrial y el de distrito industrial de Marshall (1919) se da a partir de lo que el mismo autor denomina *naciones económicas*, puesto que no se trata solamente de un acto de producción, sino también de un proceso de construcción de identidad desde una determinada vocación productiva y de la presencia de la gestión pública a través de estrategias de desarrollo productivo. Si los distritos agroindustriales se constituyen en territorios específicos y diferenciados de otros, tanto por sus

vocaciones productivas como por factores de identidades territoriales, entonces la configuración social y política giraría en torno a las fortalezas culturales que se deriven de los comportamientos sociales con respecto a los distritos agroindustriales; en otras palabras, los procesos económicos agroindustrializados darían lugar, en cada región productiva, a un espacio económico especializado en la producción social de un determinado tipo de bienes y a una identidad cultural con relación a dicha especialización.

Ahora bien, en ningún momento este vínculo entre el proceso productivo agroindustrial del distrito y las expresiones culturales o la identidad territorial, conlleva que toda la producción en la región dependa de manera exclusiva de ese tipo de modelo productivo, o que las expresiones culturales de la población viren enteramente alrededor del distrito agroindustrial. Más bien, se trata de la configuración y materialización del concepto marshalliano de nación económica, que se refiere a un lugar o sistema de lugares caracterizado por una homogeneidad cultural y por la facilidad de circulación de la información, que hace posible que con los movimientos de capitales y trabajadores se nivelen los salarios y los beneficios dentro del territorio; en este sentido, un distrito agroindustrial podría constituir una especie de nación económica.

Otra forma de concebir el distrito agroindustrial es desde la noción de distrito productivo que introdujo Hernández (2009). Para este autor, cuando se da una producción especializada a partir de muchas unidades productivas en áreas geográficas específicas, se presenta un caso concreto de distritos productivos en contraste con la noción de distritos industriales, que hace referencia a industrias localizadas o agregaciones productivas industriales ubicadas en un territorio. De esta acepción Hernández (2009) deriva la idea de que los complejos agroalimentarios serían una expresión de los distritos productivos.

Por otra parte, el distrito agroindustrial tampoco puede ser visto como un sistema integrado horizontal y verticalmente; no se trata, por tanto, de clústeres agroindustriales, sino más bien de crear una cadena productiva especializada en un tipo de actividades de transformación de productos agrícolas y pecuarios, con el fin de aprovechar las ventajas comparativas que emanan de las potencialidades productivas propias de cada región, y de posibilitar mayores niveles de competitividad (ventajas competitivas) como resultado de la implementación de políticas de productividad, innovación, tecnología e infraestructura (Hernández y De Lejarza, 1999).

Las alianzas público-privadas como soporte para la implementación de distritos agroindustriales en Santander

Partiendo del planteamiento de que los distritos agroindustriales son sistemas productivos complejos, su construcción comprende la intervención del gobierno territorial con el apoyo de las políticas nacionales. Hay que señalar sin embargo, que cualquier intervención pública en el terreno de las estructuras productivas deberá estar soportada, indiscutiblemente, en los planes de desarrollo regionales y territoriales; dicha intervención se sustenta además, en la hipótesis, propuesta al inicio, según la cual en las actuales circunstancias es inviable que se genere un desarrollo espontáneo, económico y social, con la sola iniciativa privada y con fundamento en las leyes del mercado. En otras palabras, los distritos agroindustriales como estrategias de política pública para el desarrollo productivo, solo pueden tener lugar con programas inducidos, sobre todo si se tiene en cuenta que dichos distritos tendrían como protagonistas a pequeños y medianos productores.

Desde esta perspectiva, y dado que se cuenta con algunas experiencias tanto en el ámbito nacional como en el internacional, las APP podrían ser un instrumento posible y efectivo para ejecutar proyectos dirigidos a la activación de aquellos factores determinantes de las transformaciones productivas. Estos factores se relacionan con proyectos públicos de infraestructura, con el mejoramiento de la eficiencia en los procesos de producción, con el desarrollo de la innovación y con la formación del capital humano; ahora bien, la adecuación de estos elementos conlleva, de facto, un cambio en la estructura productiva de un determinado sector y, por ende, a mejoras sustanciales en la productividad sectorial y laboral y en los niveles de competitividad.

Se trata en últimas de consolidar un conjunto de proyectos productivos por medio de estrategias de gestión pública soportadas en alianzas entre el sector público, agentes privados y productores directos, con el propósito de provocar transformaciones productivas, en este caso, en el sector de la agroindustria en Santander. Esto supone la

"Los distritos agroindustriales como estrategias de política pública para el desarrollo productivo, solo pueden tener lugar con programas inducidos, sobre todo si se tiene en cuenta que dichos distritos tendrían como protagonistas a pequeños y medianos productores".

configuración de una estructura productiva regional fundamentada en la especialización territorial, de acuerdo con la vocación y las potencialidades de cada subregión. Dicha estructura se edificará a partir del establecimiento de los distritos agroindustriales, que vendrían a constituir las unidades de producción especializadas.

Santander es uno de los 32 departamentos en los que se divide política y administrativamente la República de Colombia, su geografía muestra un territorio muy heterogéneo en el que coexisten diversos tipos de territorialidades. Aunque hoy en día el departamento se ubica en el cuarto lugar en la participación del PIB nacional, es una región que enfrenta múltiples dificultades en su estructura productiva. De hecho, gran parte de su posición frente al PIB se explica por el importante aporte de la industria de refinación de petróleo tanto al sector industrial como al conjunto de la economía de la región: su industria es débil sin la refinación de petróleo, y con una industria así, su participación dentro del PIB nacional se reduciría en consideración.

Sin embargo, los diagnósticos realizados por la Agenda de Productividad y Competitividad y por los planes de desarrollo del departamento, evidencian que en Santander existen potencialidades productivas en sectores agrícolas y pecuarios, que bien pueden activarse mediante un modelo de agroindustrialización desde la creación de distritos productivos regionales.

El valle del Magdalena Medio es especialmente rico en el cultivo de productos que como la caña, el cacao, la palma de aceite, la ganadería de carne y el cucho poseen grandes posibilidades para el desarrollo agroindustrial; en el mismo sentido, en la subregión de Vélez, el cultivo de guayaba y de otras frutas tropicales daría lugar a la creación de espacios agroindustriales dedicados a la elaboración de dulces y mermeladas, mientras que en la subregión de la provincia de García Rovira, el potencial de producción lechera, dado lo favorable del clima de la región, podría activar la agroindustria de lácteos y de dulces con base en la leche.

Referencias

- Becattini, G. (2001). *Zonas de gran empresa y zonas distrito en el desarrollo post-bélico Italia*. Recuperado de http://www.amazon.com/dp/887011841X/ref=as_li_ss_tl?ie=UTF8&tag=justprofit-20.
- Cascante, M. (2009). *Estudio sobre la agroindustria rural en Costa Rica*. Recuperado de <http://www.territorioscentroamericanos.org/Agroindustria/.../Estudio%20sobre>.

- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2012). *Evaluación de resultados del Programa de Transformación Productiva*. Bogotá: DNP .
- Devlin, R. y Moguillansky, G. (2009). Alianzas público-privadas como estrategias nacionales de desarrollo a largo plazo. *Cepal*, 97-115.
- Hartwich, F., Quirós, O. y Garza, J. (2004). *Alianzas para la investigación y el desarrollo agroindustrial en Costa Rica y El Salvador*. Recuperado de http://www.idrc.ca/es/ev-137048-201-1-DO_TOPIC.html.
- Hernández, J. R. (2009). Introducción del concepto de política districual como política económica de carácter regional aplicada al ámbito de los distritos industriales y agroalimentarios con unos objetivos específicos. Recuperado de http://www.aecr.org/web/congresosAACR/2005/az/AT1_HERN_NDEZ_CARRI_N_JOS_.pdf.
- Hernández, J. R. y De Lejarza, I. M. (1999). El papel de los distritos industriales y productivos en un contexto de globalización. *Valenciana D'estudis Autonomics*, 25-56.
- Macías, F. y Pepe, C. (2007). Agroindustria, teoría económica y experiencias latinoamericanas. Recuperado de www.eumed.net/libros/2007b/304/.
- Marshall, A. (1919). *Industry and trade*. Recuperado de <http://socserv.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/marshall/Industry&Trade.pdf>.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2002). *La agroindustria y el desarrollo económico*. Roma: Colección FAO.
- Tovar, J. y Uribe, E. (2008). Reflexiones sobre el crecimiento de largo plazo del sector agrícola en Colombia. *CEDE*, 36.
- Yepes, R. D. (2008). *Alianzas público-privadas. Modelo de gestión para el desarrollo local*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia.