

## Autor

### Alberto Luis Zarur Ramos

*Economista de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá; magíster en Economía, Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá). Docente investigador en pregrado y posgrados, Universidad Autónoma de Bucaramanga (Bucaramanga), Universidad Industrial de Santander (Bucaramanga) y Escuela Superior de Administración Pública (Esap) (Bucaramanga).*

Correo electrónico: azarur@unab.edu.co

Fecha de recepción: 19.11.2014

Fecha de aprobación: 11.12.2014

## Resumen

### La alianza público-privada: herramienta estratégica de gestión pública para el desarrollo de la agroindustria

Con este artículo se busca aportar tanto a la reflexión teórica como al diseño de las políticas públicas enfocadas al 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 los presupuestos del desarrollo clásico por el que transitaron los países hoy avanzados de Europa y Estados Unidos. Se propone, por ende, inducir las transformaciones productivas requeridas para un despegue sostenido del desarrollo productivo, partiendo del impulso a la agroindustria a través de la conformación de distritos especializados en dicha producción con el apoyo de las APP establecidas en la ley colombiana. Se establece 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.

# LA ALIANZA PÚBLICO-PRIVADA: HERRAMIENTA ESTRATÉGICA DE GESTIÓN PÚBLICA PARA EL DESARROLLO DE LA AGROINDUSTRIA

Alberto Luis Zarur Ramos

## Abstract

**Public-private partnership: a strategic public management tool for the development of agro-industry**

This article intends to provide both theoretical reflection and the design of public policies focused on regional productive development, methodological and conceptual criteria for the construction of proposals to use Public Private Partnerships (PPPs) as a strategic support for the promotion of productive transformations in agribusiness activities within territorial contexts with specific characteristics. In this sense, the article starts from the assumption about the impossibility of economic and social development under the models of classical development on which, the now advanced countries of Europe and America, once transited. It is proposed, therefore, to induce the productive transformations required for a sustained boost of productive development, starting from the impulse to agribusiness through the creation of specialized districts. This production would be supported by Private Public Partnerships established in the Colombian law. It is also stated that agribusiness is the right way to generating economic development at medium and long term.

**Keywords:** induced development, endogenous development, public-private partnerships, productive transformation, agribusiness districts.

## Resumo

**A aliança público-privada: ferramenta estratégica de gestão pública para o desenvolvimento da agroindústria**

Com este artigo procura-se aportar, tanto à reflexão teórica, como ao desenho das políticas públicas enfocadas ao desenvolvimento produtivo regional, critérios metodológicos e conceituais para a construção de propostas encaminhadas a utilizar as Alianças público-privadas (APP), como suporte estratégico para a promoção de transformações produtivas, nas atividades da agroindústria dentro de contextos territoriais com características específicas. Neste sentido, o artigo parte da hipótese acerca da impossibilidade do desenvolvimento econômico e social sob os pressupostos do desenvolvimento clássico pelo que transitaram os países hoje avançados da Europa e Estados Unidos. Propõe-se, pelo tanto, induzir as transformações produtivas requeridas para um decolagem sustentado do desenvolvimento produtivo, partindo do impulso à agroindústria a través da conformação de distritos especializados em dita produção com o suporte das Alianças Público Privadas estabelecidas na Lei colombiana. Estabelece-se, além, que a agroindústria é o caminho propício para gerar um desenvolvimento econômico de mediano e longo prazo.

**Palavras chave:** desenvolvimento induzido, desenvolvimento endógeno, alianças público-privadas, transformação produtiva, distritos agroindustriais.

**Resultado de investigación:** el presente artículo forma parte de las reflexiones teóricas del proyecto de investigación de interés institucional de la Escuela Superior de Administración Pública: "Las alianzas público-privadas: una estrategia de gestión pública para el desarrollo productivo regional", 2014.



## 1. Introducción

El propósito central de este artículo, producto de una investigación finalizada, es el de 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 de responder a la pregunta de cómo conjugar un paquete de estrategias conjuntas entre el sector público, cuya responsabilidad principal es la desarrollar, desde distintos ámbitos, asistencia técnica, incentivos, regulaciones, e infraestructura física y tecnológica, encaminados todos a la promoción de actividades generadoras de empleo productivo y el sector privado cuya responsabilidad básica es la de 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 mejorar, significativamente, 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 el desarrollo de las actividades productivas.

De manera específica, 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 internacio-

nales y nacionales con productos diferenciados y ajustados a las tendencias de la demanda mundial.

Dado lo anterior, el referente teórico en el cual se soporta este trabajo, se centra en dos componentes esenciales: por un lado, el concepto de APP y por otro, el concepto de desarrollo productivo regional, territorial y sectorial, haciendo énfasis en el sector de la agroindustria. El constructo teórico estaría entonces enmarcado 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 particular, en Santander, configurando así un mercado laboral dinámico con base en el empleo asalariado y en el autoempleo productivo.

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 APP 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 entonces como el sustento o el soporte político de las diversas estrategias enfocadas hacia la transformación productiva de sectores relevantes en una región determinada. 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 señalado, el artículo se divide 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.
- En segundo lugar se presenta el eje central teórico del artículo, cual es el concepto de APP en conjunción con el concepto de desarrollo productivo<sup>1</sup>.
- Por último, el documento se cierra con una descripción de los distritos agroindustriales, los cuales son caracterizados a la manera de los distritos industriales de Marshall. La constitución de estas formas de producción para la agroindustria en Santander, sería 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.

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 establecer los presupuestos teóricos para la configuración de este tipo de organización productiva regional con soporte en las APP.

## 2. 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

1 En este caso, el concepto de desarrollo productivo se liga al criterio de "transformación productiva" y se contextualiza en un escenario más amplio que es el de la teoría del desarrollo endógeno. La articulación de estos criterios constituye el constructo teórico del artículo.

productivo (Macías y Pepe, 2007). Este tipo de rezagos genera 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 en general, pues dicho sector constituye, en últimas, la fuente principal de insumos productivos 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 el país, las cuales se pueden generalizar a toda América Latina.

Primero se señala que, a diferencia de los países desarrollados donde la productividad agrícola se dinamizó a partir del último cuarto del siglo XIX, en los países en desarrollo dicho crecimiento productivo, solo se hizo presente a partir de los años sesenta y, en algunos casos, en los años setenta del siglo XX; este avance en la productividad agrícola se explica principalmente, 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). Infortunadamente, 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.

Segundo, el sector agropecuario, si bien ha desempeñado un papel trascendental por su contribución al crecimiento<sup>2</sup> de la economía nacional, ha venido en decadencia, medida tanto por su participación en el producto interno bruto (PIB) como por su ritmo de crecimiento, en los últimos dos decenios. En efecto, de una participación promedio del 23,5 % entre 1965 y 1990, el sector pasó a una participación 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 período posapertura (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 parte de la estructura y el comportamiento de la agricultura. No obstante, la relación entre las actividades agrícolas propiamente dichas y la

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

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 de manera simultánea, no se presenta una mejora productiva, especialmente en el progreso tecnológico y en la diversificación de productos derivados del sector agrícola, situación que supone la necesidad de dar respuestas adecuadas a la problemática de la tenencia de la tierra. De allí que el vínculo entre agricultura y agroindustria genere una contradicción *in objeto*, que refleja el carácter de complementariedad entre ambas, la agroindustria y las actividades agropecuarias propiamente dichas.

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, se hace necesario que se creen políticas públicas enfocadas a la construcción de un sistema agroindustrial con capacidad para incursionar con 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, bajo un esquema de desarrollo espontáneo fundado en exclusividad 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 espontáneos orientados exclusivamente por la lógica del mercado; esta situación supone la necesidad de establecer consensos y alianzas entre productores (sector privado), entidades del sector público y comunidad científica como el camino más adecuado para lograr desarrollos significativos en eficiencia y en productividad que constituyen factores esenciales para mejorar los indicadores de competitividad (Yepes, 2008).

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

La naturaleza de las APP 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. Hartwich, Quirós y Garza<sup>3</sup> 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 mecanismos de participación también se emplearon para socializar los resultados y para identificar el potencial de las alianzas, al igual que sus limitaciones.

Por otra parte, Devlin y Mogueillansky (2009) en un libro titulado *Alianzas público-privadas*, 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 sectores de la economía, en aspectos estratégicos y en el campo de la investigación. De acuerdo con estos autores, los consensos para armonizar las políticas públicas y las estrategias del sector privado son necesarios en aquellos ámbitos 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 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 cambiaras o de subsidios para abaratar, de manera artificial, los productos nacionales en los mercados extranjeros.

Por lo tanto, la implementación de estrategias que se dirigen 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, dichas estrategias, dadas las marcadas imperfecciones de los mercados, especialmente en las economías en

3 De manera especial, se hace referencia al estudio *Alianzas para la investigación y el desarrollo agroindustrial en Costa Rica y El Salvador* y a sus capítulos 3 (Hartwich et al., 2014), 4 (Kuramoto y Torero, 2014) y 6 (Acosta y World Fish Centre, 2014), en los que se analiza la naturaleza de las APP en distintos sectores económicos y sociales.

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 configuran los supuestos y postulados que explican esta nueva forma de intervención del gobierno en la economía. De momento se destacan los siguientes:

- Primero, 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 enfocadas a la transformación productiva de cualquier región (DNP, 2012).
- Segundo, las políticas de desarrollo asociadas a transformaciones productivas, solo se pueden diseñar a partir de escenarios regionales y locales.
- Por último, el liderazgo del sector público en el diseño de las políticas y las estrategias para el desarrollo productivo y en el reconocimiento del sector privado como soporte esencial para la implementación de las estrategias. Liderazgo y reconocimiento del papel trascendental del sector privado son elementos clave en la construcción de nuevas estrategias de desarrollo e implican, por lo tanto, 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 implementarse 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 APP en aras de dicha transformación productiva.

Las APP efectúan un papel significativo en el contexto de los procesos de transformación productiva. Esto ha sido evidente en diversas regiones del mundo en donde se han implementado con éxito<sup>4</sup> (Devlin y Moguillansky, 2009);

4 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

la aplicación de este tipo de estrategias se enfoca en dos ámbitos específicos independientes pero articulados: los procesos de mundialización (sincronización y deslocalización de la producción) y la globalización de la economía (apertura de los mercados a escala internacional).

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 dichas transformaciones, no solo en lo que se refiere a la creación de una infraestructura adecuada (vías, puertos, sistemas de riego, plantas generadoras de energía, entre muchos otros), sino también con respecto a proyectos tecnológicos, de innovación y de fortalecimiento del capital humano.

En realidad los dos ámbitos señalados de las APP se pueden integrar en uno solo: la transformación productiva en el contexto de economías abiertas, en últimas, de lo que se trata 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, desarrollar especializaciones productivas territoriales y, por ende, crear una estructura productiva diversificada. Estas estrategias de política pública en la medida en que buscan consolidar una base productiva sólida, tendrán efectos de mediano y largo plazo sobre el desarrollo social y económico regional.

De acuerdo con Devlin y Moguillansky (2009), en los países donde las APP han tenido éxito, estas se han implementado 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 los gobiernos, en sus diversos niveles de gobernabilidad hacia el desarrollo económico.

La articulación de estos dos componentes se constituye en 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 creada o fortalecida con el propósito de diseñar estrategias de desarrollo con base en las APP.

de una región en particular o de un sector específico dentro de dicha estructura.

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

- 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 específicas pueden dar lugar a especializaciones productivas territoriales. Así por ejemplo, el territorio enmarcado en el contexto de la provincia García Rovira (departamento de Santander) posee potencialidades, no desarrolladas productivamente, 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 posibilidad 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 de acuerdo con las características productivas de cada subregión dentro del departamento de Santander.

#### **4. Los distritos agroindustriales como estrategia para el desarrollo productivo territorial**

El término agroindustria ha sido definido de diversas maneras por los autores que analizan este tema. Epistemológicamente, 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 producción de la materia prima y el conjunto de actividades industriales que generarían un nuevo producto hasta un máximo posible grado de transformación.

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

a) La AIR, 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.

b) La agroindustria (AI) propiamente dicha, la cual se refiere a las actividades de carácter urbano que transforman materias primas agropecuarias en nuevos productos utilizando técnicas modernas de transformación. Este tipo de actividad en la práctica abandona su naturaleza agroindustrial para constituirse en una actividad industrial, con lo cual quedaría por fuera de los propósitos de este artículo.

Contrario a la agroindustria propiamente dicha, 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 AIR, que por su esencia es prioritariamente productora de alimentos, se refiere a la actividad que permite a los pequeños productores del campo valorizar su producción mediante 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 AIR se define como:

[...] 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 (FAO, 2002).

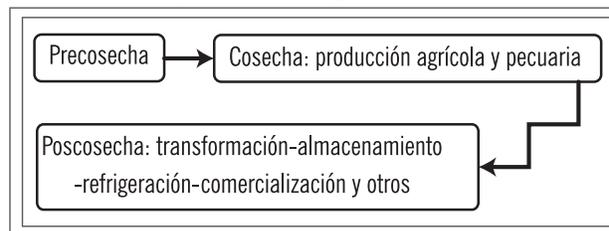
El sentido de transformación productiva regional y territorial que se maneja en estas reflexiones, se relaciona entonces las AIR, pues es solo a partir de ellas que se puede dar un proceso de desarrollo productivo sostenible, ya que el valor agregado se queda en el territorio, lo que implica la consolidación de un mercado interno sólido. Sin este mercado interno el conjunto de la economía seguirá condenada al atraso, tal como ha quedado demostrado a lo largo de la historia de estos países<sup>5</sup>. 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:

En primer lugar la producción, que en este caso se asocia al cultivo y cosecha o a la cría y engorde para el caso de las actividades pecuarias; en segundo lugar la industrialización, la cual alude a los procesos de poscosecha o a los procedimientos posteriores a la cría y engorde y que, por lo general, se ligan con los mecanismos de transformación hacia un nuevo producto y, por último, 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 constituye, en últimas, una estructura compleja en la que intervienen muchas variables que conforman una cadena productiva (véase gráfico 1).

5 La experiencia más concreta en Colombia es el proceso de industrialización por medio 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.

**Gráfico 1.** Cadena productiva de la agroindustria



**FUENTE:** elaboración propia.

Esta estructura comprende la conformación de un sistema productivo complejo que demanda maquinaria, equipos, tecnología y mano de obra especializada y requiere, también, de un entorno externo favorable, en especial infraestructura vial adecuada. Plantear entonces la conformación 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 enfocada 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 lo tanto, necesitan de la aplicación de estrategias de políticas públicas que induzcan la transformación productiva de la agroindustria como un sector viable, dadas las características territoriales de la nación. La propuesta para impulsar un desarrollo sostenido regional va encaminada a la configuración de distritos agroindustriales territoriales con estrategias que se enmarquen en el contexto de la teoría del desarrollo endógeno.

Para una región con los atributos del departamento de Santander: territorios de valles ribereños con climas cálidos, territorios de laderas y montañas con climas templados y fríos y territorios con diversos nodos o polos urbanos articuladores<sup>6</sup>, 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 un desarrollo de la industria en el escenario 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.

Aunque la idea de los distritos agroindustriales tiene su origen en los desarrollos de Marshall con respecto a su propues-

6 De manera específica, estos nodos están constituidos principalmente por las capitales de provincias: Barrancabermeja, San Gil, Vélez, Socorro, Málaga y el área metropolitana de Bucaramanga.

ta 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 se conciben más en función de las ventajas comparativas que se puedan derivar de la especialización y de la competitividad que se susciten gracias a la aplicación de innovaciones tecnológicas y a la construcción de una infraestructura adecuada a las exigencias de los complejos agroindustriales.

Sin embargo, los fundamentos teóricos de los distritos agroindustriales que se han implementado 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.

Quizá, la tesis de Marshall que de modo más preciso fundamenta los distritos agroindustriales, es aquella en la que el economista resalta las ventajas que se pueden ocasionar cuando muchas pequeñas empresas se dedican a una misma actividad y se concentran en un mismo espacio. En efecto, escribe Marshall,

Encontramos que determinadas ventajas de la división del trabajo solo se pueden obtener en las fábricas muy grandes, pero que 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 por Bacattini, 2004, 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 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 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 a partir de una determinada vocación productiva y de la presencia de la gestión pública por medio de estrategias de desarrollo productivo.

Si los distritos agroindustriales se constituyen a partir de territorios específicos y diferenciados de otros tanto por sus vocaciones productivas como por factores identitarios 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 nexo entre el proceso productivo agroindustrial del distrito y las expresiones culturales o la identidad territorial, implica 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 giren enteramente en torno al distrito agroindustrial. Más bien, se trata de la configuración y materialización del concepto marshalliano de nación económica, el cual 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 a partir del concepto de “distrito productivo” introducido por Hernández (2009). Para este autor, cuando se da una producción especializada a partir de muchas unidades productivas en áreas geográficas específicas, se estaría presentando un caso concreto de distritos productivos, en contraste con la noción de distritos industriales, que alude 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 lo tanto, de clústeres agroindustriales, sino más bien de generar 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 se derivan 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).

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

Partiendo del planteamiento sobre el cual 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 apoyarse, indiscutiblemente, en los planes de desarrollo regionales y territoriales; dicha intervención se sustenta además, en la hipótesis, planteada 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 plano nacional como en el internacional, las APP podrían ser un instrumento posible y efectivo, sobre todo para implementar proyectos enfocados 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 factores conlleva, de facto, un cambio en la estructura productiva de un determinado sector y por lo tanto, mejoras sustanciales en la productividad sectorial y laboral y en los niveles de competitividad.

Se trata de consolidar un conjunto de proyectos productivos por medio de estrategias de gestión pública soportadas en APP y productores directos, con el propósito de generar transformaciones productivas en este caso, en el sector de la agroindustria en Santander. Esto supone la 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 en últimas 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 dentro del PIB nacional, es un territorio que enfrenta muchas 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 débil su participación dentro del PIB nacional se reduciría considerablemente.

Sin embargo, los diagnósticos realizados por la Agenda de Productividad y Competitividad y por los planes de desarrollo del departamento, muestran que en la región existen potencialidades productivas en sectores agrícolas y pecuarios que bien pueden activarse mediante un modelo de agroindustrialización a partir de 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 y el caucho 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 bibliográficas

- Cascante, M. (2009). *Estudio sobre la agroindustria rural en Costa Rica*. Recuperado de: [www.territorioscentroamericanos.org/Agroindustria/.../Estudio%20sobre](http://www.territorioscentroamericanos.org/Agroindustria/.../Estudio%20sobre)
- Devlin, R. y Moguillansky, G. (2009). *Alianzas público-privadas como estrategias nacionales de desarrollo a largo plazo*. Santiago de Chile: Cepal.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2012). *Evaluación de resultados del programa de transformación productiva*. Bogotá: DNP.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2002). *La agroindustria y el desarrollo económico*. Roma: Colección FAO.
- Hernández, Jr. y De Lejarza, I. M. (1999). El papel de los distritos industriales y productivos en un contexto de globalización. *Valenciana D'estudis Autonomics*, pp. 25-56.
- Hernández, Jr. (2009). Introducción del concepto de política districtual 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](http://www.aecr.org/web/congresosAACR/2005/az/AT1_HERN_NDEZ_CARRI_N_JOS__.pdf)
- Macías, F. y Pepe, C. (2007). *Agroindustria, teoría económica y experiencias latinoamericanas*. Recuperado de: [www.eumed.net/libros/2007b/304/](http://www.eumed.net/libros/2007b/304/)
- 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.

