

# EUTOPÍA-1

Revista de Desarrollo Económico Territorial - N.º 1 - noviembre 2010



#### **Comité editorial**

Luciano Martínez (FLACSO); Sergio Ochoa (CEDET);  
Francisco Rhon Dávila (CAAP/FLACSO); Cornelio  
Delgado (CEDET); Manuel Chiriboga (RIMISP)

#### **Comité Asesor Internacional**

Liisa North (York University, Canada), Bert Helmsing  
(ISS, Holanda), Cristóbal Kay (ISS, Holanda), Gian-  
carlo Canzanelli (PNUD-ART Internacional) Francisco  
García (España), Juan Pablo Pérez Saínz (FLACSO-  
Costa Rica) Santiago Sedaca, Iris Carana, Eric Ross  
(American University), Arilson Faraveto (Universidade Federal do ABC).

Director: Luciano Martínez

Editores: Brian Wallis, Bolívar Lucio

Corrección de estilo: Santiago Rubio

Ilustración de portada: Marco Chamorro

Diseño gráfico: Antonio Mena

Imprenta: CrearImagen

---

© De la presente edición:

#### **FLACSO, Sede Ecuador**

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito, Ecuador

Tel: (593-2) 323 8888

Fax: (593-2) 3237960

[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

#### **CEDET**

Av. Eloy Alfaro N35-09 y Portugal

Edificio Millenium Plaza, oficina 303

Quito, Ecuador

(593 -2) 3332044

(593 -2) 3330794

[www.cedet.ec](http://www.cedet.ec)

ISSN: **13905708**

Quito, Ecuador 2010

1ª. edición: noviembre de 2010

# Índice

Presentación .....	5-7
--------------------	-----

## DOSSIER

<b>El desarrollo local: ¿territorializar políticas o generar políticas territoriales?</b> <b>Reflexiones desde la práctica .....</b>	<b>11-23</b>
Enrique Gallicchio	

<b>Análisis multidimensional y escalar del desarrollo territorial en Brasil .....</b>	<b>25-49</b>
Sergio Schneider, Paolo Waquil, Eduardo Ernesto Filippi, Aldomar Arnaldo Rückert, Anelise Graciele Rambo, Guillermo F. W. Radomsky, Marcelo Antonio Conterato y Suzimary Spetch	

<b>Dinámicas Territoriales Rurales en América Latina .....</b>	<b>51-68</b>
Manuel Chiriboga Vega	

<b>Agricultura comercial y resistencia territorial: Análisis de las relaciones campo-ciudad en la provincia del Azuay .....</b>	<b>69-81</b>
Nasser Rebaï	

## ESTUDIOS DE CASO

<b>La alianza productiva y social de María la Baja en Colombia. Un contraste de lo encontrado con los discursos del desarrollo local .....</b>	<b>85-99</b>
Andrés Gómez	

<b>Clusters y desarrollo local: El caso del distrito textil en Atuntaqui .....</b>	<b>101-112</b>
César Paredes V.	

CONTRA-PUNTO

**Modelos alternativos de Desarrollo Local  
desde la periferia** ..... 115-128  
Mauricio López Oropeza

RESEÑAS

*Andy Pike, Andres Rodriguez-Pose y John Tomaney*  
**Local and Regional Development** ..... 131-132  
Brian Wallis

*Luciano Martínez V. (Comp.)*  
**Territorios en mutación: repensando el desarrollo desde lo local** ..... 133-134  
Bolívar Lucio

**Revistas de Desarrollo Territorial Rural** ..... 135-136

Epílogo

**La perspectiva del Comité Ecuatoriano  
de Desarrollo Económico y Territorial** ..... 137  
Sergio Ochoa



Estudios de caso

# La alianza productiva y social de María la Baja en Colombia. Un contraste de lo encontrado con los discursos del desarrollo local.

*The social and productive alliance in Maria la Baja Colombia, contrasts between findings and the discourse of local development.*

Andrés Gómez<sup>1</sup>

## Resumen

¿Cuáles han sido las implicaciones de la alianza productiva y social de María la Baja para producir aceite de palma sobre el Desarrollo local del Municipio? A partir de esta pregunta, el presente artículo enfocó la atención en la trayectoria de un territorio en el que se ha cultivado palma de aceite, así como en las políticas estatales promotoras del mismo, señalando la confluencia de condiciones naturales y socioeconómicas propias del territorio y la política pública agrícola definida por el poder estatal central, como los factores que han propiciado la instauración y la permanencia del cultivo de palma. Esto se ha asegurado por un discurso de aglomeración territorial de actores productivos el cual no corresponde a lo que en realidad se ha generado en el territorio.

*Palabras clave:* cluster, alianza productiva y social, palma de aceite, política pública, aglomeración de agentes económicos, desarrollo local.

## Abstract

What have been the implications of the social and productive alliance of Maria la Baja for palm oil production in terms of local development of the municipality? It is from this question, that the article focuses its attention on the trajectory of a palm oil producing territory, and the state policies aimed at promoting this activity. By signaling the convergence of natural and social conditions unique to the territory, through agricultural policies defined by a central state in response to factor conditions that favor the cultivation of palm oil, justified by a discourse of territorial clustering of productive actors, the article concludes that the discourse does not suit the reality of the territory.

*Key Words:* clusters, productive and social alliance, Colombia, public policy, local development.

<sup>1</sup> Politólogo de la Universidad Javeriana de Bogotá y máster en desarrollo local y territorio de FLACSO-sede Ecuador.

## Introducción

El presente artículo tiene el objetivo de presentar el contraste realizado en una investigación académica, entre un caso de estudio y los referentes teóricos del campo del desarrollo local. Para ello, el documento relaciona las condiciones locales con las de políticas públicas, para después dilucidar cómo se apropia el discurso del *cluster*<sup>2</sup> y de la aglomeración territorial en un caso concreto de producción de palma de aceite. Se llegará al punto de evidenciar la preferencia de los formuladores de la política pública por los enfoques del desarrollo local que priorizan el crecimiento económico a los que lo asimilan desarrollo local con empoderamiento y la articulación de los actores locales y el control de los mismos sobre “la riqueza” local.

### La alianza productiva y social de María la baja como idea de aglomeración espacial de agentes económicos.

La actual política pública agrícola colombiana sugiere la organización de la producción de derivados de palma de aceite, a través de conglomerados productivos, los cuales entiende como *clusters*, donde se optimice la capacidad instalada de extracción y se especialicen dichos conglomerados dependiendo del mercado que se busque atender, ya sea el del biodiesel o el de aceites y grasas (Conpes 3477, Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010).

Así, esta política potenció lo que los sucesivos gobiernos nacionales desde finales de los 90, presentaron como “el modelo de las alianzas productivas y sociales” expuesto en el discurso gubernamental del presidente Andrés Pastrana (1998-2002) como un ejemplo de aglomeración espacial de agentes económicos con una potencialidad enorme de generar ventajas económicas al territorio –principio del desarrollo económico local (DEL)–.

Una experiencia de las implicaciones que sobre el desarrollo local ha tenido la adopción de políticas públicas bajo el discurso del entorno territorial y la flexibilidad productiva, puede comprenderse a partir del caso del cultivo de palma de aceite en el municipio de María la Baja, cercano a la ciudad caribeña de Cartagena, en Colombia.

Allí, desde hace poco más de una década, la producción de palma africana y de sus derivados, que van desde la industria de alimentos hasta la oleoquímica, se ha instalado a través del modelo de desarrollo empresarial de la alianza productiva y social, con el propósito de aprovechar el auge en los precios internacionales de los productos procedidos de estos cultivos.

Del procesamiento de aceite de palma se obtienen dos productos: la oleína (la parte líquida) y la estearina de palma (la parte sólida). De la oleína se genera el aceite comestible o de fritura y es insumo para la producción de biodiesel; y de la refinación de la este-

---

2 Anglicismo que traduce “encadenamiento”, en el sentido de conglomerado productivo.

arina se derivan grasas utilizadas para producir principalmente margarinas y jabones. La almendra tiene otro proceso, al molerse, se deriva de ella aceite de palmiste demandado por la industria cosmetológica, panadera, repostería y heladera. La torta de palmiste, otro derivado del proceso de transformación, utilizada como base para el concentrado de animales.

Una alianza productiva y social es un modelo empresarial que necesita de instrumentos como: incentivos provenientes del Estado, un capitalista privado que la opere y productores asociados que provean la materia prima. De las 83 alianzas productivas que se sitúan en todo Colombia para el cultivo de palma africana, una se ha establecido en María la Baja ya que es un territorio en el cual su trayectoria está definida por particulares condiciones socio-económicas que confluyen con la política pública agraria dominante en el país.

### Condiciones eco-sistémicas, sociales y económicas que configuraron lo local

Tradicionalmente María la Baja y los municipios vecinos han sido considerados la despensa de alimentos de importantes ciudades del Caribe colombiano como Barranquilla y Cartagena debido a la oferta de productos que cosecha a lo largo del año.

Los habitantes de este municipio responsabilizan de la fertilidad de sus suelos a la alta pluviosidad del área, a la obtención de agua que proviene de las partes altas de la subregión eco-sistémica de la cadena de montañas conocida como “los Montes de María” y a la existencia del distrito, producto de una reforma agraria y que tiene que ver con procesos históricos determinantes en la configuración de éste territorio.

María la Baja fue uno de los pocos municipios en el que se evidenció el impulso político de un gobierno nacional liberal que, desde la capital, promovió una reforma agraria en Colombia –aunque demasiado tímida– a finales de la década del sesenta. Este territorio se fue configurando tanto por su población sustentada en descendientes de afro-caribeños, indígenas, colonos y en la mixtura entre estos, como por los procesos productivos que se han instaurado en él.

Así, antes de la reforma del 60, desde principios de siglo XX, una tradicional familia instauró una de las primeras plantaciones e ingenios azucareros del país. Los pobladores recuerdan que la gran hacienda azucarera de “los Vélez”, abarcaba desde el municipio de Arjona, colindante con Cartagena, hasta San Onofre en Sucre, unas 50 000 hectáreas, así como también el ingenio “Central Colombia”, instalado allí entre 1908 y 1909, con la ayuda de ingenieros cubanos y con maquinaria moderna embarcada desde Inglaterra.

Con la depresión económica de 1929, que incidió en el precio del azúcar, comenzó el resquebrajamiento del emporio que terminó con la venta al Estado de algunos de sus pre-



dios en donde se instauró el distrito de riego en el marco de la reforma agraria mencionada, acompañado de las instituciones propias de una reforma de este tipo en este periodo histórico: Un instituto administrador de la reforma –INCORA<sup>3</sup>– que distribuía las tierras, la maquinaria –tractores, cosechadoras y combinadas–, los insumos, las semillas, los agroquímicos, los pesticidas y fertilizantes y la asistencia técnica, así como una institución que facilitara el crédito y la renovación del mismo en condiciones “blandas” (Caja Agraria).

Con la redistribución de tierras y la construcción del distrito de riego, el cultivo que se fomentó para sembrar en éste territorio fue el del arroz, que junto con otras zonas del país –el Llano (oriente colombiano) y el Tolima–, fueron “los polos de producción” de éste bien agrícola.

Sin embargo, la depresión de la economía del arroz entró en el territorio de María la Baja a comienzos de la década de los noventa al juntarse tres factores que se venían encubando tanto en el municipio como en el país: uno, debido a que el cultivo del arroz fue establecido con los cánones de la revolución verde<sup>4</sup>, se experimentó un cansancio ambiental de los suelos; dos, un cansancio organizativo de la gente que impactó en las cooperativas de productores instauradas desde la reforma agraria; y tres, el comienzo de un proceso de apertura económica en el país y el desmantelamiento de la infraestructura estatal de fomento para la producción de bienes agrícolas.

[...] el discurso  
[se dirige] alcanzar  
un alto y sostenido  
crecimiento como condi-  
ción para un desarrollo  
con equidad, a través de  
una estrategia de  
desarrollo productivo,  
de cara a tratados de  
integración comercial  
[...]

---



## Condiciones de política pública que inciden en lo local

Por otro lado, hablamos de otro tipo de condiciones para referirnos a las políticas públicas agrícolas implementadas a nivel nacional durante los noventa, así como a las políticas públicas de incentivo a la producción palmícola en lo corrido de la década del 2000, que fortalecieron la instalación de la alianza productora de palma en María la baja.

---

3 Instituto Colombiano de Reforma Agraria.

4 Bartra recuerda que se trata de una mudanza tecnológica de la agricultura ocurrida a mediados del siglo XX que consistió en la sustitución del desarrollo técnico tradicional por una mayor mecanización, semillas híbridas y uso intensivo de insumos químicos y de la cual se concluye que su esencia es la especialización productivista mediante la monocultivos intensivos donde se suple la pérdida de fertilidad con la creciente dosis de fertilizantes químicos y el incremento de las plagas con el uso de pesticidas químicos. Su proveniencia responde a las características agrícolas estadounidenses, que se expande a nivel global en el periodo de la segunda posguerra en el marco del discurso del desarrollo (2008: 107).

Se comentaba anteriormente que la estocada final, dada por la apertura económica y la permisividad para el declive de la infraestructura de fomento a la producción de bienes agrícolas y del arroz, en el caso del territorio del que hablamos, se derivan de una política agrícola colombiana que no estuvo ajena al cambio estructural vivido por toda América Latina desde finales de los ochenta y comienzos de los noventa<sup>5</sup>. Desde ese momento, la política agraria se fundamentó en el modelo de la apertura económica y las políticas sectoriales dejaron de ser activas y de fomento para seguir pautas de libre mercado y de desregulación por parte del Estado (Machado, 2006: 51). Así, la modernización de la agricultura ha venido siendo implementada mediante una política agraria, dirigida a la focalización de la inversión pública a cultivos específicos en cuanto a su desarrollo tecnológico, financiación, infraestructura, incentivos a la inversión, impulso a las cadenas productivas, cobertura de riesgos y estímulos a proyectos de exportación (Machado, 2006: 52).

En Colombia, en cuanto al negocio de los agro-combustibles, el gobierno nacional ha implementado un conjunto de instrumentos de política, orientados a su promoción a través de un marco normativo y de política, con base en incentivos tributarios y financieros. Esto se puede encontrar en instrumentos de política pública durante el gobierno del presidente Uribe –2002-2010<sup>6</sup>– en el que la prioridad estuvo en el fortalecimiento de grupos empresariales “que invierten en el campo” a través del otorgamiento de incentivos y protecciones discriminatorias por productos y el abandono de una visión prospectiva del desarrollo rural para concentrarse en el desarrollo empresarial.

En ellos, el discurso preponderante va dirigido a “alcanzar un alto y sostenido crecimiento como condición para un desarrollo con equidad, a través de una estrategia de desarrollo productivo, de cara a tratados de integración comercial”, por medio del desarrollo empresarial, innovación y el desarrollo tecnológico. La política relaciona estos objetivos con la promoción de *clusters* industriales, la ampliación del acceso al financiamiento a través de bancos de segundo piso o de fomento agroindustrial, y el fomento de esquemas asociativos entre las *mipymes* y las grandes empresas.

La promoción de los biocombustibles por parte del Estado, por tanto, se encuentra en exenciones del impuesto de renta a nuevos cultivos de tardío rendimiento –entre los cua-

- 
- 5 Mussali y García ayudan a contextualizar este periodo económico histórico. Recuerdan que el modelo agrario latinoamericano actual es producto de la configuración del fortalecimiento de las ideas neoliberales como único cuerpo de política económica y social posible de implementar en el actual estadio de desarrollo del capitalismo. Ese cuerpo de política económica y social, elaboró políticas de ajuste estructural que fueron diseñadas para solucionar la crisis de la región (Latinoamérica) en la década de los ochenta caracterizada en términos generales por la alta deuda externa, la sobre-dilatación del Estado y el incremento de la pobreza de los países de la región. Sin embargo, tales medidas de ajuste pasaron de ser coyunturales a ser permanentes. En el caso del sector agrario latinoamericano, como consecuencia de la implementación de estas medidas, las políticas por las que los gobiernos se decidieron fueron las que contenían un énfasis en la liberalización de los mercados internacionales de productos agropecuarios a través de los diferentes acuerdos multilaterales, la apertura de los mercados internos de forma indiscriminada y la focalización de la inversión pública (Mussali, 2005: 94 y García, 2003: 10).
  - 6 Como es el caso de los Planes Nacional de Desarrollo 2002-2006 y 2006-2010 (PND) y los Documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) que se han elaborado para el impulso de esta agroindustria.

les se encuentra la palma de aceite– y del impuesto a las ventas (IVA) del biocombustible para uso en motores diesel e incentivos para su cultivo, combinando subsidios y créditos blandos, propicios para esquemas como el de una alianza productiva, en donde un inversionista aglutina varias asociaciones de productores y gestionan conjuntamente los créditos y subsidios que ofrece el Estado, como instrumento para la optimización de la cadena de agregación de valor o la consolidación de conglomerados productivos (clusters) competitivos, como lo es la alianza productiva de aceite de palma, ubicada en María la Baja.

### **La alianza productiva y social para el cultivo de palma de aceite de María la Baja.**

Los orígenes del modelo empresarial de la alianza productiva y social se ubican en el marco de las conversaciones de paz con la guerrilla de las FARC, cuando el gobierno del presidente Pastrana propuso las alianzas productivas como un instrumento que facilitara el tránsito de “una sociedad en conflicto” a “una sociedad en paz”, asignándole tres características: 1) Ser una cadena productiva; 2) ser una organización que consolidara un nuevo capital social que permitiese un consenso entre el gobierno y la sociedad civil en forma de organizaciones productivas y 3) ser una estructura que tuviese las virtudes de la empresa productiva (Murgas, 1999: 41).

El objetivo de las alianzas productivas y sociales, desde el discurso oficial era –en el momento en que fueron “diseñadas” y aun en la actualidad–, la reactivación del campo mediante el aumento de la competitividad, con el fin de “generar empleo y mejorar las condiciones económicas” de los productores grandes, medianos y pequeños (Murgas, 1999 y Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010).

La alianza productiva y social de María la Baja está compuesta por un grupo empresarial, los productores o cultivadores asociados –propietarios de tierra– y el gobierno nacional. El grupo empresarial inversionista –al que le llaman promotora o integrador– coordina la operación agropecuaria como es la recolección de la fruta a los predios, la “preparación de la tierra” de los predios cuando sus dueños van a sembrar, la provisión de la semilla, las visitas del agrónomo y el oportuno envío de los fertilizantes.

También, este actor gestiona soluciones de servicios públicos como el arreglo de vías con la alcaldía o la eficiente oferta de agua del distrito de riego, ayuda a conseguir la información de precios de insumos químicos y la consecución de los créditos bancarios, cobrando estos “servicios” al palmicultor como “administración” y “asistencia técnica” a través de un descuento en el cheque que consigna la promotora al palmicultor.

Como lo indica su nombre, la promotora promueve el cultivo, sirviendo de fiador de los palmicultores ante el banco para completar los factores productivos que tiene disponibles en la zona, como lo son: la tierra y una abundante mano de obra. La promotora está

en todas las instancias de la cadena productiva, desde la provisión de semilla hasta la elaboración del aceite de cocina que saca al mercado del consumidor final.

Otro actor de la alianza productiva son los cultivadores agrupados en las llamadas asociaciones de productores de palma, que en María la Baja involucran a unas 587 familias. La principal característica de los productores que hacen parte de esta alianza es que son propietarios de la tierra, a quienes se les conoce con el nombre de parceleros. La posesión del capital patrimonial asegura que el banco acceda a darles el crédito para el cultivo, al mismo tiempo que la promotora le sirve de “fiador” o “garante” ante la entidad financiera.

El tercero de los actores principales que hacen parte del modelo de la alianza productiva y social es el Estado, a través de los mecanismos de política descritos, que han determinado el impulso de estos modelos.

## El desarrollo local y el desarrollo económico local

Habría tres razones principales relacionadas con el origen del campo del desarrollo local, según Boisier (1999: 14): el proceso endógeno, que quiere promover un dinamismo económico y la mejora de la calidad de vida de la población, está inserto en un contexto de realidad más amplio y complejo que lo influye y lo presiona; el desarrollo local como una respuesta a la crisis macroeconómica y al ajuste estructural neoliberal y el desarrollo local estimulado por la globalización y por la relación local/global que ésta conlleva.

En el marco de estos tres grandes lineamientos, ubicamos la definición del brasileño Buarque, traída a colación por Boisier, quien describe al desarrollo local como un resultado de:

[l]as capacidades de los actores y de una sociedad local, para estructurarse y movilizarse con base en sus potencialidades y en su matriz cultural para definir sus prioridades y especificidades, buscando competitividad en un contexto de rápidas y profundas transformaciones (1999).

Más aún, el ámbito del desarrollo local no se puede desligar de la racionalidad globalizante de los mercados, pero tampoco de las diferencias identitarias que lo hacen un proceso habitado por el ser humano, como lo propone el uruguayo José Arocena, también traído a colación por Boisier (1999: 16).

## Cambio estructural y globalización

La crisis macroeconómica producida, en general, por instructivos de los organismos de crédito multilateral y ejecuciones de las élites políticas sobre la base de la ideología neolibe-

ral, terminaron por desestructurar el Estado en cuanto a su cubrimiento en políticas sociales y de fomento productivo, así como por desgravar la economía y en particular a los agentes productivos internacionales y comerciales privados, en una puja hacia la desregularización del mercado financiero, la apertura del comercio o la baja masiva de aranceles, lo que constituyó el cambio estructural en la América Latina desde la década de los 80 y la relación con la denominada globalización.

Tanto Guimarães como Vázquez-Barquero, dos de los autores que dominan el campo del desarrollo económico local (DEL) coinciden en que el actual proceso de globalización de la economía mundial genera en su dinámica territorios “incluidos” o “excluidos” de la misma. Así, la globalización, al tiempo que crea oportunidades para ciertas regiones, agrava el problema del desarrollo en otras (Guimarães, 1998); hay regiones que ganan y otras que pierden en función de su dotación de recursos humanos y naturales y su inserción a la economía global –mas no por su pertenencia a un norte o a un sur preferido– (Vázquez-Barquero, 2000: 50).

Es decir, la globalización está determinando la dinámica de las localidades en tanto, además de los cambios de instrumento de política macroeconómica, también está imponiendo transformaciones económicas, organizativas, tecnológicas, políticas e institucionales que, en lo concreto, se hallan en el tránsito a nuevas formas de producción que establecen la tan nombrada “revolución tecnológica y organizacional pos-fordista actual”, la existencia de cambios radicales en la gestión empresarial, la renovación incesante y rápida de productos y de procesos productivos, la identificación de la segmentación de la demanda y de la existencia de diferentes nichos de mercado.

De allí que el desarrollo local, en general, está concebido como una forma de hacerle frente a la realidad de la globalización, el cual, siguiendo uno de sus discursos más conocido es:

[u]n proceso de crecimiento económico y de cambio estructural que conduce a una mejora de la calidad de vida de la población local en que se identifican la dimensión económica, en la que los empresarios locales usan su capacidad para organizar los factores productivos locales con niveles de productividad suficientes para ser competitivos en los mercados, la dimensión socio-cultural, en la que los valores e instituciones sirven de base al proceso de desarrollo, y la dimensión político-administrativa en la cual las políticas territoriales permiten crear un entorno económico local favorable y protegerlo de interferencias externas (Vázquez-Barquero, 1988: 129).

En este marco, entonces, el DEL ha surgido como un sub-campo en el cual se plantea la necesidad de utilizar el potencial y el excedente generado localmente y la atracción, eventualmente, de recursos externos (Vázquez-Barquero, 2000: 53), es decir, acudiendo a un desarrollo endógeno, asociado con la cultura local (Boisier, 1999: 19) y activo en lo político (en cuanto a la capacidad para tomar decisiones), económico (referente al reinvertir el

excedente para diversificar la economía local) y científico – tecnológico (esto es, dar agencia a los artefactos en busca de funcionalidad porque le dan sentido y significado) (Martínez, 2006: 91).

De acuerdo con Vázquez Barquero, en el marco del DEL, el desarrollo endógeno necesitaría de factores clave del crecimiento económico –como la acumulación tecnológica y del capital–, directamente relacionados con: 1) la difusión de las innovaciones y del conocimiento<sup>7</sup>; 2) la organización flexible de la producción y 3) la densidad del tejido institucional<sup>8</sup>.

De estos tres determinantes del desarrollo endógeno, discurso central del desarrollo económico local, nos centramos en el segundo para poder realizar a la asociación con la alianza productiva y social de María la Baja.

### El discurso de la organización flexible de la producción: la interdependencia de las empresas o la aglomeración territorial

Este componente del desarrollo económico local, prioritario en el discurso de dos de los más nombrados autores de este campo –Vázquez-Barquero y Albuquerque–, se refiere a la organización del entorno en el que se establecen las relaciones entre las empresas, los proveedores y los clientes, la cual condiciona la productividad y competitividad de las economías.

Vázquez-Barquero habla de la presencia de potenciales redes de empresas industriales locales que permiten una multiplicidad de mercados internos, una confluencia de los intercambios de productos y recursos entre las empresas, así como una multiplicidad de relaciones entre los actores y la transmisión de mensajes e informaciones entre ellos, que propicie la difusión de las innovaciones e impulse el aumento de la productividad y la mejora de la competitividad de las empresas locales (Vázquez-Barquero, 2000: 55).

la globalización  
[determina] la dinámica  
de las localidades  
[porque cambia los  
instrumentos] de política  
macroeconómica, [e  
impone] transformacio-  
nes económicas, organi-  
zativas, tecnológicas, polí-  
ticas e institucionales

---



---

7 Entendiendo por innovación “cambios ingenieriles en lo productos, en los métodos y en las organizaciones que permiten a las empresas y a los sistemas de empresas dar una respuesta eficaz a los desafíos que significa el aumento de la competencia en los mercados” (Vázquez-Barquero, 2000: 54).

8 Sin pretender contraponer las diferentes posiciones del desarrollo, sino más bien de contrastarlas con el ánimo de construir una definición propia, entiendo entonces que Vázquez-Barquero piensa el desarrollo como crecimiento económico mientras que por ejemplo la concepción de desarrollo humano no lo cree así, en tanto tiene en cuenta más elementos como los niveles de educación, de salud, incluso de libertad y en general de la calidad de vida o en términos de las oportunidades que tienen las personas para realizar sus expectativas de vida. Sin embargo, las dimensiones del Desarrollo Endógeno expuestas por Vázquez-Barquero tenderán a coincidir en que el objetivo es un incremento en la calidad de vida.

Mientras tanto, para Albuquerque, lo estratégico estaría en que el entorno territorial<sup>9</sup> logre armar una red de servicios avanzados de información, capacitación y de acceso a financiación que faciliten a las empresas contar con una “flexibilidad productiva”. Ese entorno debería construir un tejido empresarial y abrir paso al acceso de servicios avanzados a la producción, la cooperación entre empresas del mismo territorio o la vinculación entre empresas productivas y entidades prestadoras de servicios, sean públicas o privadas. La idea de entorno territorial se puede explicar, en términos más sencillos, con la teoría de la localización de Edgar Hoover (1937) que tiene su fundamento en la proximidad geográfica; esto es, que aquellos elementos que son requisitos para una operación eficiente como lo son los mercados, las materias primas y los bajos costos de transporte, estén dentro de un perímetro relativamente pequeño, elementos estos válidos en el análisis de los *clusters* industriales (Pacheco-Vega, 2007: 686). En esta misma línea, la definición de Porter sobre lo que es un cluster se podría vincular con las ideas tanto de Albuquerque como de Hoover. Se trata de:

[u]n grupo interconectado de empresas e instituciones asociadas en un campo particular ubicadas en una proximidad geográfica enlazadas por elementos comunes y complementarios. Los *clusters* cubren un conjunto de industrias vinculadas y otras entidades importantes para la competitividad (...) incluyendo al gobierno y otras instituciones como universidades, centros de investigación, proveedores de entrenamiento o formación y asociaciones de comercio (Porter, 1998).

Así, las aglomeraciones de empresas en actividades relacionadas generan un rango de economías externas de la empresa que disminuyen los costos para los propios productores aglomerados y que, además, pueden registrar ventajas como un grupo de trabajadores especializados, un fácil acceso a insumos especializados y una rápida diseminación de nuevo conocimiento (Schmitz y Nadvi, 1992: 1504). En palabras del economista Alfred Marshall, externalidades positivas, que no es otra cosa que poder “gozar” de lo que producen “las otras empresas distintas de la mía” y que “mejoran la eficiencia de mi empresa”.

## La alianza productiva y social de aceite de palma vista desde el campo del desarrollo local

El contraste entre “teoría y práctica” nos llevó a encontrar que el modelo empresarial de alianza productiva y social de María la Baja, es promocionado por el gobierno nacional como un ejemplo de aglomeración espacial de agentes económicos con fuertes externali-

---

9 Para Albuquerque, “territorio” es una categoría que incluye las nociones de heterogeneidad y complejidad; tiene características medioambientales específicas en el actúan actores sociales, los cuales se movilizan en torno a unas estrategias particulares. También habla de la existencia y el acceso a recursos estratégicos para el desarrollo productivo.

dades positivas para el territorio. Sin embargo, esa equiparación resulta un argumento forzado e incompleto, en tanto se le “vende” como un propulsor de DEL a pesar de que en su estructura se configura una predominante presencia del capital de la Promotora –el grupo empresarial– en cada uno de sus enlaces de la cadena productiva, lo que impide el desarrollo de un entorno territorial más dinámico.

Un *cluster* se consolida como un grupo interconectado de empresas e instituciones asociadas en un campo productivo; de lo que se deriva que la oferta territorial de servicios y de productos de los que el *cluster* se nutre, sea provista por diferentes actores precisamente para dinamizarlos en sus ingresos, su capacidad de generar empleo e innovación organizacional y tecnológica. Sin embargo, el grupo empresarial produce la semilla de palma certificada, ofrece el servicio técnico y administrativo en la fase de plantación, es la accionaria mayoritaria de la planta extractora de la materia prima y la dueña de la planta refinadora de donde deriva la grasa líquida para los productos de su marca de aceites de cocina, margarinas y del biodiesel de palma, representando lo que, para la política pública agrícola colombiana, se promueve como un conglomerado productivo o *cluster*.

Como vimos, en María la Baja, este grupo empresarial es el promotor del cultivo e integrador de la producción agrícola con el proceso industrial, que por medio de un contrato con los palmicultores por una duración de 20 años, asegura la venta exclusiva de sus servicios de administración y de apoyo técnico y la compra también exclusiva de las frutas de aceite que provee la palma.

Esta prominencia de la promotora en cada momento de la cadena productiva la convierte en un agente privilegiado con respecto a los otros actores locales que integran la alianza productora –los palmicultores–, en tanto se constituye en el único vendedor de la semilla de palma de aceite y del paquete técnico, así como en el único comprador y procesador de la fruta de aceite de palma que siembran los propietarios miembros de las asociaciones de cultivadores de palma de aceite -Asopalmas.

Es un “*cluster* de un solo dueño” y, por lo tanto, no es un grupo interconectado de empresas; es una sola empresa y no un conglomerado de actores productivos locales independientes entre sí que, por medio del intercambio de bienes y servicios se benefician mutuamente, como se le quiere promocionar. La promotora se ha asegurado de proveer el fruto que cultivan las asopalmas a la planta procesadora por el tiempo definido en los contratos, lo cual asegura un comprador fijo (la planta extractora) del producto del palmicultor pero, a la vez, determina a éste a cultivar solo ese producto para cumplir lo que está de

Un *cluster* se consolida como un grupo interconectado de empresas e instituciones asociadas en un campo productivo; de lo que se deriva que la oferta territorial de servicios y de productos de los que el cluster se nutre, sea provista por diferentes actores para dinamizarlos en sus ingresos, su capacidad de generar empleo e innovación organizacional y tecnológica.

---





por medio en el contrato mencionado, que es el pago de la deuda que ha acreditado con el banco para poder sembrar, ya que la promotora es su “fiador”.

Así, mientras que el proceso histórico de decadencia del mercado de productos derivados de cultivos transitorios –y principalmente el del arroz– determinado por políticas aperturistas de “libre mercado” fue lo que condujo a considerar a muchos campesinos propietarios de parcelas, unirse a la alianza productora de palma como la única opción productiva que les permitía mantener sus tierras e ir saldando sus deudas bancarias por quiebras con cosechas anteriores, la estabilización de la alianza en el territorio sigue estando asegurada por una política nacional de incentivos en subsidios y créditos blandos para el cultivo de productos de tardío rendimiento como éste, que utiliza la noción de conglomerado productivo o *cluster* en un modelo que privilegia a un actor productivo y no al conjunto de los mismos.

Del caso y de la teoría planteada se podría concluir que la política pública asimiló la idea de *cluster* con la construcción que paulatinamente hizo de una alianza productiva y social como un modelo empresarial para el desarrollo, y que la adopción de ideas de aglomeración espacial, confluencia de los intercambios de productos, información y conocimiento, fue el marco discursivo de algunas elites con acceso a organismos de decisión estatal para promover un rentable negocio para sus intereses.

La actual política pública agrícola en Colombia prioriza unos temas del discurso del desarrollo local e invisibiliza o debilita otros. Así, hemos visto, cómo se impulsa el tema la organización flexible de la producción pero, a la vez, cómo se omite el de la densidad del tejido institucional, otro elemento del desarrollo local.

El desarrollo es más que crecimiento económico y, por esto, los enfoques de participación con sus diferentes metodologías y la actuación de la sociedad civil y del gobierno local, son imprescindibles para el desarrollo local. Más allá de abrir espacios de participación como intención del Estado –ea nacional, regional o local–, para buscar una aglomeración geográfica de empresas, como lo proponen Meyer-Stamer (1996), se encuentran teóricos del desarrollo local que priorizan términos como “el consenso”, “la concertación”, “la negociación” o “la articulación de los actores” para lograr un proyecto que sea común, que trate temas comunes a solucionar por medio de un(os) camino(s) común(es) alrededor del uso del excedente económico que generan las actividades locales y del manejo de los recursos que posee el territorio.

Es así, como el desarrollo local también tiene que ver con la manera en que los autores que lo han trabajado, pero también cómo el agente del mismo lo asuma, lo apropie, o se sienta identificado con una u otra tendencia.

Al contrario de reducir el desarrollo local al crecimiento económico que, por lo demás, es el discurso de la política pública que analizamos acá, coincido con la apropiación que el salvadoreño Alberto Enríquez tiene del desarrollo local, ya que lo entiende como “un proceso de concertación entre los agentes que interactúan en un territorio determinado, para

impulsar un proyecto común de desarrollo, siempre teniendo presente la participación permanente, creadora y responsable de ciudadanos y ciudadanas”<sup>10</sup> (Citado por Gallicchio, 2005).

Siento lo mismo con lo que propone el uruguayo Enrique Gallicchio (2005: 90) al plantear la hipótesis de que los desafíos del Desarrollo local tienen que ver con el proceso de articulación de actores y de capital social en la gestión local de asuntos “clave” como la potenciación de lo existente en referencia a las personas, los recursos, las empresas, los gobiernos; la obtención de recursos externos al territorio; y la gestión del excedente económico que se produce en el territorio, aludiendo al “cómo usamos los recursos generados en él.

En el mismo sentido, el también uruguayo José Arocena (2002), desde su categoría de “Sociedad Local”, plantea que los actores locales ejercen un control decisivo sobre la riqueza generada localmente –tanto en los aspectos técnico-productivos como en los referidos a la comercialización y en el uso del excedente de la misma–, control que es producto de negociaciones entre los grupos socio-económicos locales, sobre la base de que existen relaciones de poder entre estos grupos actuantes en un territorio y, por lo tanto, de la jerarquía social regulada por la mayor o menor capacidad de cada uno de sus miembros de influir en la toma de decisiones.

## Conclusión

La visión del desarrollo local propuesta por la política pública descrita en este documento, lo apropia como una matriz de estructuras industriales o como un proceso endógeno de cambio estructural, que son los enfoques que asimilan el crecimiento económico con el desarrollo por medio de la aglomeración espacial de actores productivos, el intercambio de conocimiento, la difusión de innovación y la operación eficiente de los mercados de bienes y servicios que los agentes de una localidad intercambian.

Sin embargo, la política estatal diseñada desde el centro del país por grupos de poder con información privilegiada que acogen este discurso y lo ejecutan en lo local, aprovechándose de la desestructuración del territorio local producto de procesos perjudiciales de políticas públicas nacionales-neoliberales anteriores, incide en que la alianza productiva y social haya sido un modelo implementado desde arriba o desde el centro de las decisiones políticas, en un proceso en el que los actores locales no ejercieron un control decisivo sobre su diseño.

El resultado de todo esto es que las relaciones de poder entre los grupos actuantes en María la Baja no se hayan dinamizado, se tome como un orden normal la llegada de un

---

10 Los fines de dicho proceso de concertación que impulse un proyecto de desarrollo común son elevar la calidad de vida de cada familia, ciudadano y ciudadana que vive en un territorio determinado, dice este autor.

inversionista a agrupar a campesinos en asociaciones pero no se abran procesos de articulación de actores que definan los aspectos relacionados con las condiciones que determinan el denominado *cluster* o la alianza productiva y social, los “activos” del territorio —como el distrito de riego—, u otros bienes agrícolas para producir.

Por tanto, el empoderamiento de los actores locales debería valorarse como prioritario para lograr importantes estados de conciencia sobre las políticas públicas centrales o nacionales que impactan a lo local así como para la generación de alternativas.

## Bibliografía

- Albuquerque, Francisco (1996). “Espacio, territorio y desarrollo económico local”; en Agustín Haya de la Torre, editor; *América Latina y la economía mundial*. Perú: derrama magisterial.
- Arocena, José (1997). “Lo global y lo local en la transición contemporánea”. Cuadernos del Claeh 78-79,
- (2002). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Montevideo: Taurus-Universidad Católica.
- Bartra, Armando (2008). *El hombre de hierro: Los límites sociales y naturales del capital*. México D.F: Itaca.
- Boisier, Sergio (1999). Desarrollo (local): “¿De qué estamos hablando?” *Revista paraguaya de sociología*, N.º 104, enero/abril, 10-27.
- Buarque, Sergio (1999). *Metodología de planeamiento do desenvolvimento local e municipal sustentável*. Recife. Iica.
- Gallicchio, Enrique, Alejandra Camejo, Aldo Marchesi, Juan Daguerre (2005). *Desarrollo local y descentralización en América Latina*. Montevideo: Claeh.
- Gómez, Andrés (2010). “Palma de aceite y desarrollo local: Implicaciones en un territorio complejo”. Tesis para optar por el título de Magister en desarrollo local. Flacso, Sede Ecuador.
- Guimarães, Joao (1998). “Planning for the resource-poor regions in a globalizing world: implications for practice and training. regional development dialogue.
- Hoover, Edgar (1937). *Locational theory and shoe and leather industries*. Cambridge. Harvard University.
- Machado, Absalón (2006). “Enunciado para una política agraria”. En Políticas públicas para Colombia, Miguel Cárdenas y Ricardo Bonilla (Coord.): 47-66. Bogotá: Cerec.
- Martínez, Luciano (2006). “La perspectiva local-global en el medio rural ecuatoriano”. *Revista iconos*, Enero 2006, 89-99.
- Meyer-Stamer, Jórg (1996). “Competitividad sistémica: nuevo desafío a las empresas y a la política”. *Revista de la Cepal*, N.º 59, 39-52.

- Murgas, Carlos (1999). *Alianzas productivas y sociales para sembrar la paz*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Nueva Gaceta (2001). “El neoliberalismo no es un modelo de desarrollo sino una nueva fase del capitalismo”. *Revista Nueva Gaceta*, N.º 2, 15-21.
- Pacheco-Vega, Raúl (2007). “Una crítica al paradigma de desarrollo regional mediante clusters industriales forzados”. *Revista Estudios sociológicos*, N.º 75.
- PND (Plan Nacional de Desarrollo) (2006-2010). En [www.gnp.gov.com](http://www.gnp.gov.com)
- Porter, Michael (1998). “Clusters and the new economics of competition”. *Harvard business review*, vol. 76, N.º 6, 77-90.
- Schmitz, Hubert y Khalid Nadvi, (1992). “Clustering and industrialization: introduction”. *World development*, vol.27, N.º 9, 1503-1514.
- Vázquez-Barquero, Antonio (2000). “Desarrollo endógeno y globalización”. *Revista eure*, N.º 79, 47-65.
- (1988) *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*. Madrid. Editorial pirámide.