

# AGROINDUSTRIA RURAL, ACCIÓN COLECTIVA Y SIALES:

## ¿DESARROLLO O LUCHA CONTRA LA POBREZA

DENIS REQUIER-DESJARDINS<sup>1</sup>\*

### R E S U M E N

El desarrollo y reforzamiento de los sistemas agroalimentarios localizados, conjuntos de pequeñas unidades de agroindustria rural, pueden considerarse como un medio importante de reducción de la pobreza en las regiones rurales de América Latina.

Sin embargo, la validez de tal propuesta tiene que ser valorada, teniendo en cuenta los siguientes elementos:

- La dinámica de los SIALES radica en procesos de activación de recursos específicos, que son productos de la acción colectiva.
- Forman parte de cadenas con una gobernabilidad caracterizada por el dominio de actores de abajo de la cadena, tal como las grandes distribuidoras.
- La pobreza no se define únicamente por la falta de recursos monetarios, sino también por la falta de capacidades.

La eficacia de la acción colectiva de activación de los recursos específicos yace en la capacidad de control de estos recursos por parte de los actores involucrados, hasta con el diseño de dispositivos de exclusión acerca de ellos, lo que puede conllevar la marginalización de otros actores. Es una necesidad tanto más apremiante cuanto más se ubica el SIAL en un contexto de mercado globalizado. El caso de las señales de calidad basadas en el origen territorial de los

productos lo ilustra. Por otra parte, la dinámica de los SIALES puede conllevar a profundizar las capacidades, especialmente a través de procesos de aprendizaje. Las políticas públicas pueden reforzar el proceso, proporcionando bienes públicos y fomentando procesos participativos a nivel local.

Al final el desarrollo de los SIALES no constituye de por sí una garantía de reducción de las desigualdades, pero refuerza las capacidades y además es un tipo de cambio estructural, de los que se suelen asociar con la noción de desarrollo.

### A B S T R A C T

The development of Local agri-food systems (LAS), as clusters of small rural food-processing units, can be seen as a powerful means of poverty alleviation in rural areas of Latin America.

The relevance of such a statement must, nevertheless, be assessed in the light of the following elements:

- LAS dynamics rests on activation processes of specific resources, as a result of collective action.
- LAS are part of commodity chains whose governance is characterized by the domination of downstream actors such as large retailers.
- Poverty does not only refer to the shortage of monetary income, but also to the absence of capacities.

<sup>1</sup> \* Centre d'Economie et d'Ethique pour l'Environnement et le Développement (C3ED) UMR n° 063, IRD/Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines.

The efficiency of collective action involved in the activation process of specific resources depends on the capacity of relevant actors to control the access of these resources, setting up exclusion devices to prevent their free access. As a result, other actors can be cast aside in the process. It is true that these resources must be valorized in a globalized market. The case of quality signals based on geographical origin can be an example of that. On the other side, LAS dynamics can boost the development of capacities, particularly by promoting learning by doing. Public policies can channel this process by delivering public goods and promoting participation at a local level.

All in all, the development of LAS is not per se a guarantee against the deepening of inequality. But it is a capacity-building factor and entails structural changes which are the essence of development processes.

La agroindustria rural, como propuesta estratégica dirigida hacia las sociedades campesinas de América Latina (Boucher, 1989; Boucher y Riveros, 1995), se ha planteado desde el inicio como un elemento de lucha contra la marginalización de los pequeños campesinos y la reducción de la pobreza. En cambio, la problemática de los SIALES emergió de las pautas de concentración de la agroindustria rural que conllevan la conformación de "clusters" y se enfocó sobre el carácter dinámico de tales concentraciones y su aporte a los procesos de desarrollo local.

El carácter dinámico de los "clusters", y, por lo tanto, de los SIALES, radica en la capacidad de "activación" de recursos específicos (Boucher, 2004), sean recursos naturales, patrimoniales o producidos en el marco organizacional de las redes entre actores (productores, instituciones de todo tipo, etc.). En este proceso, el criterio discriminante es la capacidad de acción colectiva. Se puede admitir que, de ser efectiva tal capacidad, la competitividad de un SIAL se encontrará reforzada tal como su trayectoria de desarrollo.

Ya se admite también que este proceso constituye un elemento clave del cumplimiento del papel otorgado en principio a la AIR: la lucha contra la pobreza por la creación de empleo y el mejoramiento del nivel de ingreso del pequeño productor agrícola o rural. Este papel, puesto de manifiesto en las primeras contribuciones sobre la AIR, ha sido retomado por varias contribuciones sobre los SIALES (Boucher, 2004, por ejemplo).

El desarrollo de los SIALES corresponde a una situación "win-win", en la cual se logra cumplir dos metas: el desarrollo de la estructura productiva en un marco de competencia globalizada y la reducción de la pobreza.

Esto toma más vigencia en el contexto actual de generalización del criterio de lucha contra la pobreza como elemento clave de la condicionalidad impuesta sobre las políticas de desarrollo por las organizaciones internacionales como el Banco Mundial. A nivel nacional esta condicionalidad ha llevado al establecimiento de los llamados DERP (Documento Estratégico de Reducción de la Pobreza) o MERP (Marco Estratégico de Reducción de la Pobreza), pero se extiende a todo tipo de política (por ejemplo a las políticas de preservación de la biodiversidad). En particular, las políticas de apoyo al desarrollo de

los SIALES podrían ser vistas en este marco como elementos de políticas de lucha contra la pobreza.

La presente investigación quiere poner en tela de juicio este vínculo entre carácter exitoso de un SIAL, su contribución a un proceso de desarrollo y su capacidad de reducción de la pobreza. Lo hará teniendo en cuenta los aportes de la teoría económica de la acción colectiva, de la gobernabilidad de las cadenas productivas y los avances del análisis de la pobreza. Partiendo de eso cuestionará también el carácter "win-win" de las políticas de apoyo a los SIALES. Teniendo también en cuenta el cambio en las estructuras de las cadenas agroalimentarias a nivel global, nacional, regional y local, la ponencia se enfocará sobre el siguiente planteamiento:

- ¿Conlleva o no el éxito de la dinámica de desarrollo de un SIAL la reducción del nivel de pobreza y la lucha contra las desigualdades?
- ¿Puede conformar el apoyo institucional al desarrollo de un SIAL como un elemento de la política de lucha contra la pobreza?
- ¿Dicha política, de ser posible, puede alcanzar el mismo grado de cumplimiento de los dos objetivos?

Vamos a revisar brevemente los elementos clave de los avances teóricos que queremos invertir antes de contestar a este planteamiento considerando a continuación:

- el vínculo entre los SIALES, la disminución del nivel de pobreza y lucha contra las desigualdades,
- la vigencia de las políticas de apoyo al desarrollo de los SIALES como políticas de lucha contra la pobreza.

## LAS BASES TEÓRICAS

Estas bases que vamos a movilizar las conforman:

- la teoría de la acción colectiva aplicada al manejo de los recursos, que permite analizar el proceso de activación de éstos;
- el análisis de la gobernabilidad de las cadenas globales que permite plantear el marco competitivo en el cual los SIALES tienen que desarrollarse;
- los recientes avances en la definición y medida de la pobreza que permiten identificar los indicadores y variables relevantes en la apreciación de la contribución de los SIALES a la reducción de la pobreza.

## Acción colectiva y manejo de los recursos naturales y producidos

El planteamiento de los SIALES se ha enfocado de manera significativa sobre la vinculación entre un territorio y sus recursos específicos que le dan al SIAL ventajas competitivas mientras estos recursos sean “activados” (Boucher, 2004). Este componente ya estaba presente en los textos más generalizados sobre los “sistemas productivos locales” (por ejemplo en Pecqueur, 1992). Pero en el caso de la agroindustria rural y de los SIALES, el vínculo entre la actividad procesadora de productos agrícolas y los recursos naturales y ambientales (biodiversidad, agua, suelo, etc.) añade una dimensión suplementaria a este vínculo. De hecho, el tema del papel de la acción colectiva en el manejo de los recursos naturales ha conocido un desarrollo importante desde Hardin (1968) y su conocido planteamiento de “la tragedia de los comunes” (tragedy of the commons) en el cual apuntaba a los fallos de la acción colectiva en el manejo de recursos naturales en acceso libre (pastos por ejemplo), lo que le llevaba a proponer una generalización de la propiedad privada de dichos recursos. Hardin retomaba los resultados de la teoría de la acción colectiva tal como había sido desarrollada por Olson (1965): la presencia de un interés común no basta para que se desarrolle una acción colectiva de promoción de dicho interés; la acción colectiva sólo se podía concebir en el ámbito de un grupo pequeño que podía controlar la actuación de cada individuo del grupo y evitar los “pasajeros clandestinos” (free riders). Este resultado se puede comparar con el planteamiento de los “bienes de club” de Buchanan (1965): esos bienes son bienes no rivales y no exclusivos para un grupo reducido de agentes que forman el “club”; por lo tanto, Buchanan insistía en la importancia de los dispositivos de exclusión acerca de estos bienes de uso común entre los miembros del grupo. Como lo plantea Barillot (2003), la teoría de los clubes acaba siendo una teoría de la acción colectiva, donde el club es una “comunidad de uso” del recurso. Además, esta acción colectiva concierne toda clase de recursos comunes, sean naturales, sean producidos o construidos por la acción humana.

El desarrollo del debate sobre el manejo de los recursos comunes y en particular el planteamiento crítico a Hardin de la escuela del IASCP (Ostrom, 1999) se centraron en el tema de los recursos naturales, aunque Ostrom reconoce que también su planteamiento podría aplicarse a los recursos producidos. En este caso se plantea también el tema de la identificación de una “comunidad de producción” del recurso común (Requier-Desjardins, 2004).

La teoría de la acción colectiva se enfoca en la capacidad de los grupos para manejar recursos comunes, controlándoles el uso y produciéndolos. Eso implica a nivel de la definición de los grupos un enfoque sobre su tamaño, su homogeneidad profesional o social y su capacidad de control del acceso al recurso común. Es claro que un factor de homogeneidad y de control del grupo puede ser la proximidad geográfica y la identidad común que supone un apego de los miembros a un territorio dado.

Sin embargo, en este caso, esos requisitos pueden actuar en contra de la difusión de las ventajas de la acción colectiva al conjunto de la población local del territorio, beneficiándose de dichas ventajas un pequeño grupo de actores locales. Además, los miembros de este grupo reducido pueden acercarse a actores exteriores al territorio de manera que tal vinculación pueda constituir un nuevo “bien de club” exclusivo para este grupo respecto a los otros actores del territorio.

### La gobernabilidad de las cadenas globales

Los SIALES de agroindustria rural se relacionan con el mercado, más allá del ámbito territorial en el cual se desarrollan. Las cadenas agroalimenticias, incluso en los países de América Latina, han padecido desde unos veinte años, con el auge de los procesos de liberalización y de apertura comercial, un fuerte apremio de los procesos de globalización. Uno de los componentes más destacados de tales procesos es la estructuración de las llamadas “cadenas globales”: los varios eslabones de dichas cadenas pueden distribuirse por todo el mundo, pero existe un eslabón “estratégico” cuyos activos otorgan a los que los controlan el control de la cadena en términos de asimetrías informacionales o

barreras a la entrada. Por lo tanto, el estudio de la gobernabilidad de las cadenas se enfoca sobre las relaciones de poder económico entre varios actores vinculados verticalmente en una cadena productiva. Radica en el control de la información y de los activos específicos relevantes por parte de los actores de un determinado eslabón de la cadena.

Gereffi (1999) discrimina dos casos polares de cadenas globales:

- las cadenas manejadas por los eslabones de arriba (producer's driven) en sectores cuyos activos estratégicos son la capacidad de innovación tecnológica a largo plazo en los procesos de producción que determinan las características técnicas de los productos (la industria automotriz es un ejemplo ideal-típico);
- las cadenas manejadas por los eslabones de abajo (buyer's driven), en sectores cuyos activos estratégicos son la capacidad de mercadeo y de innovación en la imagen del producto final, la relación con el consumidor (la industria del tejido y de la confección es el ejemplo ideal-típico).

El caso de las cadenas agro-alimentarias se acerca más al tipo "buyer's driven": cuentan con un dominio de los grandes grupos transnacionales de la distribución que manejan supermercados e hipermercados, inclusive en los países de América Latina (Reardon y Berdegue, 2002). En el caso agroalimentario hay que destacar además la particularidad de una relación específica del consumidor con el producto "ingerido" (Fischler, 1993); dicha relación da un peso específico a la calidad biológica y simbólica del producto y, por lo tanto, al manejo de la relación con el consumidor que se convierte en un activo estratégico.

A un nivel general, los ritmos de crecimiento más elevados en los países del sur se notan desde dos décadas precisamente en los países donde la integración a esas cadenas globales a través de la subcontratación ha sido la más destacada: en particular en países asiáticos como China, India o Vietnam. En América Latina dicho movimiento también se registró en México o en América central con el desarrollo de las maquiladoras. El impacto no sólo se ve en los

ritmos de crecimiento sino también en el cambio de la estructura económica de los países: en menos de veinte años México pasó de país exportador de materias primas a ser un país exportador de productos industriales (80% del total). Un cambio estructural de este tipo, es decir, la industrialización, siempre ha representado precisamente un componente central de un proceso de desarrollo, aunque se puede debatir sobre las pautas distintas que emprende. Conlleva la recuperación del nivel medio de renta de estos países "emergentes" respecto a los del norte. Sin embargo, el problema sigue siendo el reparto de este nivel medio en dicha población o sea los niveles de pobreza.

### **La pobreza como falta de capacidades**

La lucha contra la pobreza hoy en día es el lema de las organizaciones internacionales o nacionales de apoyo al desarrollo económico, entre ellas particularmente el Banco Mundial, en un movimiento de autocrítica —relativa— hacia su anterior enfoque sobre el ajuste económico: todas las políticas y estrategias de desarrollo deben ser en favor de los pobres ("pro-poor") y, a raíz de eso, la condicionalidad de las ayudas pone en primer rango la contribución a la reducción de la pobreza y la participación de los pobres en el cumplimiento de tal objetivo, lo que plantea el tema de la "governabilidad".

Este planteamiento hace aún más imprescindible el diseño de una batería de indicadores que permitan medir el estado de pobreza, tanto a nivel microeconómico de los hogares cuanto a nivel de los indicadores macroeconómicos.

Los textos sobre la definición y la medición de la pobreza ya son abundantes. De hecho:

- la pobreza puede ser definida como un estado absoluto o relativo;
- la pobreza puede ser definida objetivamente o percibida subjetivamente;
- hay varios grados de pobreza, lo que plantea el tema de la intensidad de ésta;
- la pobreza puede ser medida en relación con un nivel de ingresos, con la ausencia de

acceso a algunos bienes y servicios fundamentales, pero también con la capacidad de uso de los recursos para conseguir objetivos o llevar una vida "buena".

De hecho, en cuanto a la pobreza, los desarrollos del pensamiento económico a continuación de la obra de Sen insisten en que la pobreza no sólo es falta de ingresos monetarios, sino también falta de "capacidades". Este planteamiento toma un relieve particular cuando se considera el tema de la participación de los pobres en los procesos de gobernabilidad.

En cuanto a indicadores en términos de ingresos monetarios (o monetarizados en el caso de ingresos en natura), ya se plantean problemas porque la pobreza tiene que ser definida relativamente a un "umbral de pobreza" que corresponde a un nivel de renta mínimo para conseguir una cesta de bienes y servicios "esenciales". La comparación entre países puede ser difícil, a no ser que se utilice un nivel común como los umbrales de uno o dos dólares del Banco Mundial, lo que puede ser reduccionista, pero proporciona un indicador sencillo de validez universal.

El umbral sólo permite medir la incidencia de la pobreza, pero no su intensidad o distribución; los indicadores que permiten tener en cuenta todos estos aspectos, tal como el "FGT" (Foster, Green y Thorbecke), integran una elección arbitraria del peso de cada uno de estos aspectos de la pobreza. En algunos casos se debe definir de manera arbitraria una "preferencia para la pobreza" en la sociedad que se traduce por un parámetro de la fórmula de computación del indicador.

Desde hace tiempo se han percatado de que el estado de pobreza de una persona tiene que ver no sólo con el nivel de los ingresos o de los recursos individuales, sino también con el nivel de acceso a bienes o servicios públicos, tal como la educación, la salud, y que este nivel se reflejaba en indicadores sociales o demográficos como la tasa de mortalidad o de morbilidad, el nivel de capacitación, etc. Se diseñaron indicadores sintéticos, integrando tanto el nivel de ingreso como esos indicadores "cualitativos" de las condiciones de vida. El "indicador de pobreza humana", diseñado por el PNUD sobre el modelo del indicador de desarrollo humano, es un ejemplo de

tal indicador. La dificultad yace en la elección de un número manejable de indicadores cualitativos y de la ponderación de dichos indicadores.

La definición de la pobreza como falta de capacidades, tal como ha sido definida por Sen, torna compleja la identificación de indicadores. La pobreza yace, más allá de la falta de recursos económicos, en la falta de capacidad de diseñar planes para su vida, de fijarse objetivos, conforme a su cultura y su sistema de valores, de ejercer su albedrío a lo largo de su vida. La falta de educación, de salud, pero también la falta de información, de democracia, de libertades civiles y personales en la sociedad y en el hogar forman parte de los indicadores de la pobreza. Por eso se definen indicadores sexo-específicos de la pobreza, por ser las mujeres víctimas de discriminación específicas en la sociedad y los hogares.

Por lo que toca a la agro-industria rural, tal planteamiento significa que el aumento del valor añadido a nivel de la finca sólo representa parte del problema de la lucha contra la pobreza. Es el reforzamiento de las capacidades, vinculado por ejemplo al conocimiento del mercado o a la innovación tecnológica en los mismos procesos de la AIR que suponen la capacitación técnica de los campesinos, que puede jugar un papel crítico en la reducción del nivel de pobreza.

Al final cabe insistir sobre dos puntos:

- En primer lugar hay que subrayar que la reducción del nivel de pobreza no se confunde totalmente con la reducción de las desigualdades tanto a nivel estadístico como a nivel teórico. A nivel estadístico en la medida en la que los indicadores de la pobreza se basan en un "umbral de pobreza", la distribución de la renta más allá de este umbral no entra en la medición de la pobreza y, por lo tanto, puede ser muy desigual sin que se afecten los indicadores de pobreza. En cambio, la distribución de la renta entre los pobres afecta la intensidad y la profundidad de la pobreza que muchos indicadores tratan de integrar. A nivel teórico y más bien filosófico, el principio puesto de manifiesto por Rawls (1971) considera, primero, que la libertad es un principio primordial de organización de las sociedades democráticas, y, segundo,

que las desigualdades de ingreso y situación se pueden admitir si permiten mejorar la situación de los más perjudicados en términos de renda y recursos. Plantea de manera paradójica, el tema de las desigualdades “útiles” para la lucha contra la pobreza.

- En segundo lugar hay que subrayar que las políticas de lucha contra la pobreza tienen muy a menudo un problema de ciblaje (“targeting”): pueden tener como efecto la transformación del más rico de los pobres en el más pobre de los ricos, por ser accesible a estas políticas los pobres con más capacidades de aprovecharlas. A raíz de eso se ha desarrollado un enfoque especial sobre la capa de pobres que puede ser considerada como miserable (los niños de la calle, por ejemplo). Estos pobres padecen, además de una falta de recursos económicos o ingresos suficientes, una falta de capacidades que se traduce en un horizonte económico muy corto, una falta de acceso a la educación y a la sanidad, es decir, una falta de capital humano y una ausencia de vinculación con otros grupos, esto es, falta de capital social o de poder político.

Estos tres planteamientos teóricos, mientras estén considerados como un conjunto de herramientas analíticas, permiten agudizar nuestro planteamiento:

- ¿Puede considerarse la acción colectiva como un proceso de creación de capacidades y, por lo tanto, como un factor de lucha contra la pobreza?
- ¿Puede ser la globalización y la gobernabilidad de las cadenas globales un factor de crecimiento a nivel local, que forma parte de un proceso más amplio de desarrollo?
- ¿Cómo se pueden conciliar la exclusividad acerca de los recursos creados, buscada por actores persiguiendo el mejoramiento de sus capacidades, con la necesidad de una lucha, la más extensa posible, contra la pobreza?

## SIAL, reducción del nivel de pobreza y lucha contra las desigualdades

Los SIALES se constituyen por unidades que pertenecen a la Agro-Industria Rural, que, desde el inicio de este planteamiento, ha sido considerada como un medio de reducción de la pobreza (Boucher y Riveros, 1995). Pero hoy en día este punto ha sido retomado tanto por autores (Reardon, Berdegue, Escobar, 2001) como por organizaciones internacionales como la FAO, que subrayan el papel de las actividades no agrícolas (“Rural Non Farm Employment”) en la creación de ingresos en las zonas rurales de los países del sur: se suele indicar una cifra de 40% de los ingresos totales, que abarca no sólo las actividades de procesamiento agro-industrial, sino todas las actividades no estrictamente agrícolas.

Un índice de la contribución de los SIALES a la reducción de la pobreza lo constituye el hecho de que la mayoría de los casos estudiados de SIAL en América Latina se ubican en zonas marginadas, a menudo de montaña, con un promedio de población rural más elevado que el resto del país. Cuando se hacen disponibles los datos sobre el nivel de pobreza de los lugares donde se han desarrollado SIALES, por ejemplo en Cajamarca (Boucher, 2004) o en Velez (Rodríguez y Rangel, 2003), consta que son peores que los niveles medios de los países involucrados.

Pero se pueden poner de manifiesto dos elementos:

- Primero, si bien las zonas donde se desarrollan los SIALES tienen un porcentaje más elevado de población rural que el promedio nacional (Correa, 2004), eso no quiere decir que la totalidad de estas zonas pueda ser considerada como rural: en algunos casos hasta 50% de la población puede ser urbana, localizada en los centros urbanos de estas zonas. Es evidente que esta población tiene, además de un nivel de ingreso monetario más elevado, un acceso más garantizado a elementos clave para el desarrollo de sus capacidades, desde la electricidad hasta los servicios de salud, educación e información. Por eso precisamente estos centros pueden constituir “nudos articuladores” (Boucher, 2004) claves en el funcionamiento del SIAL.

- Segundo, no todos los campesinos en estas zonas procesan las materias primas. En la mayoría de los casos sólo una minoría de campesinos también son empresarios de AIR, lo que en general llega a ser su actividad principal. En algunos casos hasta 50% de los empresarios no son agricultores y muy a menudo se ubican en los centros urbanos de la zona. Eso significa una variedad de situaciones de los actores de los SIALES respecto a sus condiciones de vida y capacidad de ganancia, lo que conlleva una variedad de desigualdades entre dichos actores.

Vamos a ilustrar esta tendencia hacia la diversificación de los tipos de unidades de AIR y la profundización de las desigualdades entre los actores de los SIALES antes de plantear el tema del carácter útil o no de esas discrepancias por lo que toca a la reducción de la pobreza.

De hecho, el estudio de los varios casos de SIAL en América Latina pone de manifiesto la heterogeneidad de esos sistemas en términos de actores. Se puede decir que el paso adelante desde una visión tradicional de la Agro-Industria Rural como valorización de los productos agrícolas, abierta a todos los pequeños campesinos, a la visión de los SIALES como concentración geográfica especializada de unidades de AIR supuso el reconocimiento de esta característica: estas unidades de AIR ya no son integradas a la finca en estos casos, sino que son empresas cuyo dueño, si bien conserva una actividad agrícola y una finca, se especializa en la actividad de procesamiento del producto de los campesinos de la zona.

- Esta pauta se ve por ejemplo en el caso de la actividad panelera en la Hoya del Río Suárez (Rodríguez y otros, 1997). En este caso hay también diferencias entre los mismos paneleros, en términos de tamaño del trapiche y de capacidad de acceso a la innovación de la "hornilla mejorada".
- Asimismo, en el caso de la zona quesera de Turrialba, si los productores artesanales transforman su propia producción, las micro-plantas transforman por un 50% la

leche de la región comprada a los productores y el otro 50% la leche procedente de otras regiones.

- En el caso de Cajamarca ya hemos notado un protagonismo hacia la calidad de un grupo de queseros ubicados en la ciudad misma de Cajamarca que transforman el queso comprado en mercados campesinos o abastecido por redes de abastecedores organizadas por ellos mismos.
- En la zona de Santander de Quilichao en Colombia, también se nota una diferenciación importante entre las rallanderías, unidades agroindustriales de procesamiento de almidón agro de yuca, y la producción del producto agrícola: 50% de las rallanderías se concentran en la zona urbana y en el conjunto del SIAL unas 180 unidades transforman la yuca producida por 5 000 campesinos. 87% de la producción de yuca de la zona se procesa en las rallanderías, por lo que la producción de la zona representa 70% de la producción nacional.
- El caso de los bocadillos de guayaba de Velez en Colombia representa también una situación en la cual hay una diferenciación importante entre las unidades agroindustriales concentradas en los núcleos urbanos y los productores agrícolas de guayaba esparcidos por el territorio. En cuanto al azúcar de caña ya no viene de la región sino del Valle de Cali y suplantó la panela producida en la región.
- En otros casos, cuando la Agro-Industria Rural tiene un carácter campesino más evidente, como los de las rallanderías de Calderón en Ecuador o las empacadoras de Yuca de San Carlos en Costa Rica, los actores involucrados en la exportación del producto se benefician de asimetrías de información respecto a los productores agroindustriales. También los casos de los productores de panela de Santander de Quilichao en Colombia o de Dolega en Panamá combinan un carácter campesino de la actividad agroindustrial con un protagonismo dominante de los intermediarios en el mercadeo del producto.

El único caso que no cabe en esta pauta es el de las queserías de Salinas en Ecuador: se trata de un sistema cooperativo controlado por los campesinos productores de leche, con un fuerte carácter comunitario y, por tanto, una fuerte integración entre producción agrícola, transformación en unidades cooperativas y mercadeo a través de una fundación colectiva con una marca colectiva.

Esta heterogeneidad de los SIALES puede medirse por varios indicadores, aunque no se pueden calcular para todos los casos (Correa, 2004). En el caso de los bocadillos veleños (Rodríguez y Rangel, 2003) tenemos un porcentaje bastante bajo de población rural en el territorio, junto con una concentración importante de las unidades en los núcleos urbanos y un procesamiento de materias primas de otras regiones. Las empresas se reparten entre micro, pequeñas y medianas. En cambio, en el caso de los quesos de Salinas, se trata del procesamiento de una materia prima integralmente producida en la zona por cooperativas.

Si se admite que el éxito de un SIAL se basa en las capacidades de acción colectiva de los actores involucrados en el manejo y la activación de los recursos específicos del SIAL, este éxito va a estar basado en la definición de los grupos que controlan esos recursos, aprovechándolos para mejorar su nivel de vida, su protagonismo económico, y por tanto aumentando la brecha con los otros actores del SIAL. El caso de los queseros de Cajamarca, ilustrado por Boucher (2004), es típico de este punto de vista. Se nota una dinámica de fomento de la calidad de los productos por la creación de una marca registrada colectiva, vinculada a un pliego de condiciones determinado en el marco de una asociación de queseros. Pero esa asociación la conforma un grupo de queseros ubicados en la ciudad de Cajamarca, con un nivel de educación bastante elevado y hasta algunas conexiones con el poder político local, manejando dispositivos de exclusión en cuanto al acceso a este recurso.

El contexto de la globalización hace más apremiante esta tendencia de los SIALES al auge de un núcleo dinámico de empresas, porque lleva a tomar en cuenta también la estructuración de las cadenas en las cuales se ubican los SIALES y las asimetrías en la gobernabilidad de estas cadenas: los actores del

SIAL que tienen mejor vinculación con los actores dominantes de las cadenas van a reforzar su posicionamiento en los mismos SIALES.

El caso del papel de los supermercados en América Latina (Reardon y Berdegue, 2002) también lo muestra: los supermercados imponen a los productores normas sanitarias o de empaque y acondicionamiento. También los productores tienen que negociar el posicionamiento de los productos en los supermercados. Eso conlleva un proceso de selección entre los productores de un SIAL que al mismo tiempo alza el nivel de productividad y de innovación dentro del SIAL y hace crecer la heterogeneidad de éste.

En general son los actores más empresariales de un SIAL, con menos participación a una actividad agrícola a nivel de la finca, que tienen mayor vinculación con actores externos al SIAL como los supermercados y que pueden lograr las exigencias de calidad y disponibilidad del producto de dichos actores: los casos de los quesos de Turrialba en Costa Rica o Cajamarca en Perú lo muestran.

Puede tomar esto un carácter paradójico cuando nos fijamos en que la tipicidad del producto queda asociada al origen territorial como garantía de un determinado procesamiento basado en un saber-hacer específico de la zona. Puede interpretarse como la existencia de una característica patrimonial del producto vinculada al territorio en su conjunto. El queso mantecoso de Cajamarca o los bocadillos veleños ilustran eso. Pero en muchos casos este carácter patrimonial, cuando se manifiesta, por ejemplo, en los quesos de Cajamarca, Salinas, Turrialba, o los bocadillos de Velez no se puede relacionar estrictamente con el carácter campesino del procesamiento. Al contrario, salvo el caso específico de Salinas, parece más establecido donde hay una separación más nítida entre la actividad agrícola y el procesamiento agroindustrial, con un carácter empresarial de dicho procesamiento: por ejemplo, si se puede relacionar el queso mantecoso de Cajamarca con un saber-hacer desarrollado en las fincas por las mujeres, la afirmación de su carácter patrimonial se debe esencialmente al protagonismo de queseros urbanos desde unos veinte años (Boucher, 2004).

Ya que quedan identificadas las desigualdades entre actores, ¿pueden considerarse “útiles” esas desigualdades desde el punto de vista de la eficacia de un SIAL?

La existencia de un núcleo empresarial dinámico en un SIAL contribuye en general a la innovación tecnológica o de mercadeo en la medida en que esos empresarios tienen un nivel de capacitación y de conocimiento del mercado que les permite ubicarse en nichos y aumentar el nivel de calidad de los productos. Lo hacen por su propio beneficio, pero eso puede resultar en nuevas oportunidades de empleo en la zona o contratación de abastecedores de materia prima sobre la base de normas de calidad de dicha materia prima.

En el caso de Cajamarca por ejemplo se puede considerar que la creación de una marca colectiva, con dispositivos de control de su uso, contribuye a un nivel general al reconocimiento de la calidad de los derivados lácteos de la zona, pero los queseros se involucraron en este trámite porque tenían un nivel de capital humano elevado. Se nota en este caso la voluntad por parte de algunos de estos queseros de establecer redes campesinas de abastecimiento de quesillo de manera que escapen a los inconvenientes de la compra en los mercados de al por mayor. Los campesinos involucrados en las redes de abastecimiento de quesillo mejorado van a poder beneficiarse de una compra garantizada de su quesillo, de una capacitación en términos de calidad del producto y al final de un aumento de sus “capacidades”. De hecho, el protagonismo de un grupo innovador hacia la creación de recursos (marcas colectivas, nuevos procesos técnicos, organización de redes de abastecedores, etc.) puede tener un efecto positivo sobre la situación de actores del SIAL menos dotados. Pero se trata de un proceso de selección entre los productores de quesillo. No queda claro que el beneficio sea visible en la producción de quesillo en todas las fincas.

También se puede referir al desarrollo de la acción colectiva como un proceso de creación de capacidades para los que quedan involucrados en ella. La formación de asociaciones es un indicador muy importante de un proceso de acción colectiva dentro del SIAL que se puede medir. Pero en ocho de

los casos revisados por Correa (2004) se encuentra tal acción colectiva a nivel de agro-industria, y sólo en tres casos a nivel campesino. Eso demuestra que existe una “brecha de capacidades” en esta área entre los campesinos productores de materia prima y los actores de la AIR, más aptos para tal acción colectiva y creación de recursos y capacidades.

En total hay que subrayar que dentro de los casos revisados por Correa (2004), aquéllos en los que hay una imagen del producto vinculada a un saber-hacer tradicional de la región, los quesos de Cajamarca y los bocadillos veleños, son igualmente los que muestran más separación entre la producción de la materia prima y la transformación, y mayor protagonismo de los intermediarios. La diferenciación de los actores queda vinculada a la diferenciación del producto sobre el mercado y a la dinámica del SIAL. Pero también se puede poner en duda que la evolución de la agroindustria rural hacia formas más competitivas constituye un medio privilegiado para la reducción de la pobreza.

Al final se puede decir que la dinámica productiva de un SIAL dentro de las cadenas agroalimentarias globalizadas queda relacionada con el grado de diversidad de los actores y el nivel de desigualdad entre ellos. En cierto sentido, eso ratifica el tema de las “desigualdades útiles”, pero el impacto sobre el nivel de ingreso medio de la población y de los más pobres se encuentra sometido a la efectividad de un proceso de “*trickle down*” que queda por ser demostrado.

Política de apoyo al desarrollo de un SIAL y lucha contra la pobreza

¿Cuáles son las políticas de apoyo a los SIALES que se pueden desarrollar en América Latina?

En primer lugar, en muchos casos concretos de concentraciones de AIR, no se puede poner de relieve una verdadera política de apoyo a la dinámica del SIAL. Más bien se puede hablar de efectos sobre los SIALES de políticas diseñadas para otros objetivos o sin referencia a la existencia de SIALES o clusters.

Mientras existan tales políticas, pueden ser desarrolladas a nivel del estado o local, por ejemplo en el municipio o la provincia. Con base en los casos

revisados. podemos identificar tres categorías de políticas de apoyo que pueden impactar el desarrollo de los SIALES.

- políticas de fomento del sector agroalimentario como tal, desarrolladas a nivel del estado, por entidades públicas;
- creación de bienes públicos por tales entidades que pueden ser aprovechadas por los actores de los SIALES;
- apoyo a tentativas de gobernabilidad participativa a nivel de los territorios por parte del estado o protagonismo de los actores mismos.

La política estatal consiste a menudo en medidas sectoriales de apoyo a las cadenas productivas. También se puede notar la existencia de entidades de apoyo al desarrollo agrícola o de apoyo a la innovación tecnológica o a la capacitación de mano de obra (por ejemplo, Corpoica y el CIMPA en el caso de la panela colombiana o el SENATI en Perú).

Además, las instituciones del Estado pueden, cuando sean eficaces, proporcionar un apoyo al desarrollo empresarial de los SIALES. Así, resulta muy importante la existencia de un sistema de garantía de la propiedad industrial, de las marcas registradas, que sea accesible a las empresas de agroindustria rural: un ejemplo lo constituye el caso del IMPI en Perú, depositador de la marca registrada de los queseros de Cajamarca, aunque parecen fáciles en este caso las adulteraciones y el uso de falsas indicaciones, especialmente en la ciudad de Lima (Boucher, 2004). En el caso del bocadillo veleño se pueden notar las actividades de investigación y transferencia de tecnología en el cultivo y el procesamiento de la guayaba, adelantadas por el Centro de Investigaciones CIMPA; la capacitación a productores y trabajadores del bocadillo en aspectos administrativos y técnicos, desarrollada por entidades como el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), la Cámara de Comercio y la Caja de Compensación Familiar de Santander, Cajasán; las actividades de capacitación y asistencia a productores de guayaba adelantadas por algunas de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA) y la formación académica con orientación agropecuaria o agroindustrial

adelantada por algunas de las escuelas primarias, colegios de bachillerato y entidades universitarias de la región.

También se debe notar la importancia en muchos casos del protagonismo de la cooperación internacional en la introducción de técnicas de procesamiento, como el de la cooperación suiza en el caso de los quesos en Ecuador o Perú o de la cooperación holandesa en el caso del CIMPA/CORPOICA.

Las políticas de apoyo a un SIAL permiten la creación de recursos como bienes públicos accesibles a los actores de un SIAL. El caso de la difusión de la "hornilla mejorada" por el CIMPA, centro de transferencia tecnológica de una entidad pública, en la cuenca panelera del Río Suárez puede ser un ejemplo de este proceso. En principio en este caso ningún grupo determinado de actores puede aprovecharlo organizando dispositivos de exclusión, por ser público el recurso. Pero la vinculación con la entidad difusora y el nivel de los recursos para aprovecharse de esta oportunidad ya constituyen obstáculos que restringen el acceso a la tecnología como lo muestran los resultados de tal difusión (Rodríguez y Gottret, 1999). En el caso del SIAL de bocadillos veleños estudiado por Rodríguez y Rangel (2003), hay una alta concentración de la producción en las fábricas de mayor escala y ésta tiende a acentuarse. Esta situación se nota particularmente en el municipio de Barbosa, donde algunas empresas en los últimos años han cambiado sus equipos, como motores, despulpadoras y calderas por otras de mayor capacidad y las pailas por marmitas, en busca de una mayor eficiencia y del aumento de su escala de producción. Pero los desarrollos logrados para el proceso de beneficio provienen de que los productores han adoptado y adaptado tecnologías representadas en maquinarias y equipos y de la transferencia de tecnología desarrollada por CORPOICA, a través de su centro de investigaciones, CIMPA, dirigida principalmente a la aplicación de Buenas Prácticas de Manufactura (BPM). Así los más grandes empresarios son los que se benefician más de este tipo de política de apoyo.

También en el caso de Cajamarca, el apoyo de las entidades públicas como SENATI en el campo de la capacitación técnica llega de manera prioritaria a

los empresarios ubicados en la ciudad, es decir, los queseros dominantes de la ciudad.

En algunos casos hay un desarrollo de políticas de fomento de actividades a nivel territorial, que involucran a un conjunto de actores, sean entidades del Estado, gobiernos locales, ONG, o asociaciones de productores o de vecinos. Tal pauta corresponde al modelo de la gobernabilidad participativa y queda ilustrado por las "mesas de concertación" (por ejemplo en el Valle de Jequetepeque en Perú).

Este enfoque es más territorial que sectorial y puede tener en cuenta las articulaciones productivas entre sectores y entre bienes privados de mercado y bienes públicos a nivel de la zona, es decir, la multifuncionalidad de las actividades desarrollada en un territorio dado, multifuncionalidad que se exprime por una calidad específica de dicho territorio. Además, el índole participativo de tal proceso de gobernabilidad puede hacer que las necesidades de los grupos más marginados de la zona sean tomadas en cuenta en el diseño del plan de desarrollo local y de valorización de los recursos locales. El caso de la CODELAC que agrupa a todos los actores del sector de los derivados lácteos del departamento de Cajamarca puede también analizarse como una tentativa de gobernabilidad participativa y cuenta con el apoyo de varias entidades públicas a nivel nacional y local. Queda por verse el impacto particular de tal proceso, pero se puede considerar que podrá ampliar el compromiso del conjunto de los actores más allá de los queseros que hasta el momento han aparecido como los más dinámicos del sistema.

## CONCLUSIÓN

En conclusión quisiéramos destacar dos puntos:

- En primer lugar, los SIALES aparecen como componentes del desarrollo mientras éste quede definido como un proceso de transformaciones de la estructura productiva basado en buena parte en el cambio técnico. Forman parte de un proceso de industrialización del sector agroalimentario y en el marco de la globalización de las cadenas agroalimentarias, el protagonismo de tal SIALES hacia la ampliación del mercado de sus productos y la búsqueda de calidad hace que haya un proceso de cambio técnico inducido por las exigencias de la integración en los mercados globales.
- En segundo lugar, el desarrollo de la agroindustria rural, base de los SIALES, proporciona medios de reducción de la pobreza para zonas marginadas. El desarrollo de los SIALES, por lo tanto, concierne prioritariamente tales zonas y constituye un elemento de reducción de los desniveles entre regiones. Pero la vigencia de un proceso de reducción de la pobreza, definido como mejoramiento de la situación de los más pobres, no queda garantizada.

Se puede concebir que la reducción de la pobreza es un elemento clave de la sustentabilidad de las trayectorias de desarrollo, en general, pero eso no se confunde obligatoriamente con la sustentabilidad de los SIALES como organizaciones productivas basadas en formas de proximidad, es decir, su resiliencia en un contexto de mercados cambiantes y de nuevos desafíos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Barillot, S. 2003. La théorie des clubs, une redécouverte du principe coopératif. Thèse de doctorat. C3ED/ Université de Versailles Saint Quentin, junio.
- Boucher, F. 1989. La agroindustria rural, su papel y sus perspectivas en las economías campesinas, cuadernos de agroindustria rural, RETADAR-CELATER-IICA, Cali.
- \_\_\_\_\_ 2004. Enjeux et difficulté d'une stratégie collective d'activation des concentrations d'Agro-Industries Rurales, le cas des fromageries rurales de Cajamarca, Pérou, Thèse de doctorat. Université de Versailles Saint Quentin en Yvelines, noviembre.
- Boucher, F. y H. Riveros. 1995. La agroindustria rural de América Latina y el Caribe, tomo 1, su entorno, marco conceptual e impacto, Serie de Estudios de Agroindustria Rural, núm. 1. PRODAR-IICA, San José.
- Buchanan, J. 1965. An economic theory of clubs. *Economica*, 32 125. pp. 1-14.
- Correa, C. A. 2004. Analyse comparative de neuf cas d'Agro-Industrie Rurale d'Amérique Latine. Mémoire de DEA, DESTIN, Université de Versailles Saint Quentin, septembre.
- Fischler, C. 1993. L'omnivore. Seuil, París.
- Gereffi, G. 1999. A commodity chain framework for analysing global industries, Duke University, <http://www.ids.ac.uk/ids/global/pdfs/gereffi/pdf>
- Hardin, G. 1968. The Tragedy of the Commons. *Sciences*, vol. 162, núm. 3858, pp. 1233-1248.
- Olson, M. 1965. The logic of collective action. Harvard University Press, Cambridge.
- Ostrom, E. 1999. Coping with the tragedy of the Commons, workshop in Political Theory and Policy Analysis, CSIPEC, Indiana University, Bloomington.
- Pecqueur, B. 1992. Territoire, territorialité et développement, en Actes du colloque industries et territoire: les systèmes productifs localisés, IREP-D Grenoble, octobre.
- Rawls, J. 1971. A theory of Justice, Bellknap, Cambridge, Massachussets.
- Reardon, T.; J. A. Berdegue y G. Escobar. 2001. Rural Nonfarm Employment and Incomes in Latin America: Overview and Policy Implications. *World Development*, vol. 29, núm. 3, marzo.
- Reardon, T. y J. Berdegue. 2002. The rapid rise of supermarkets in Latin America: challenges and opportunities for development. *Development Policy Review*, 20-4, pp. 391-388.
- Requier-Desjardins, D.; F. Boucher y G. Gerdan. 2003. Globalisation, competitive advantages and the evolution of production systems: rural food processing and localised agri-food systems in Latin-American countries. *Entrepreneurship and Regional Development*, vol. 15-1, enero, pp. 49-67.
- Requier-Desjardins, D. 2004. Produced Common Pool Resources, Collective Action and sustainable local development: the case of food-processing clusters, *Cahiers du C3ED*.
- Rodríguez, G. y C. Rangel. 2003. Estudio del Sistema Agroalimentario Local (SIAL) de la Concentración de fábricas de bocadillo de guayaba en las provincias de Velez y Ricaurte en Colombia, Informe final, CORPOICA PRODAR, Bogotá, marzo.
- Rodríguez G. y V. Gottret. 1999. Aprendiendo del pasado para proyectarnos hacia el futuro: adopción e impacto de la tecnología de Panela en la Hoya del Río Suárez y Cundinamarca (Colombia), Informe técnico, CORPOICA-CIAT.
- Rodríguez G., C. Rangel y Z. Roa. 1997. La production de panela dans la vallée du Rio Suarez en Colombie: caractéristiques et stratégies d'adoption technologique des entreprises paysannes. En: López E. y J. Muchnik, (eds.) *Petites entreprises et grands enjeux*, l'Harmattan, París.