

México

30 de abril de 2012

## De la agroindustria rural a los sistemas agroalimentarios localizados<sup>1</sup>

**François Boucher y Thomas Pomeón**

François Boucher es Investigador del CIRAD-IICA/UMR Innovation, México D.F., México. Thomas Pomeón es investigador de la UA Chapingo-CIRAD/CIESTAAM-UMR Innovation, Texcoco, México.

*En este artículo se reconstruye y analiza cómo ha sido la evolución del concepto de Sistema Agroalimentario Localizado (SIAL) durante los quince últimos años, insistiendo en particular en su conceptualización como proceso de construcción territorial que permite revelar y “activar” los recursos locales y la eficiencia colectiva, que se expresa a niveles horizontal (red profesional), vertical (cadena productiva) y transversal (territorio). A partir de la reflexión sobre la evolución de la noción de SIAL, y de las lecciones aprendidas de varios casos empíricos en América Latina se busca mostrar cómo puede volverse un enfoque operacional pertinente para analizar las realidades territoriales y acompañar los procesos de desarrollo, desde una perspectiva que complemente y refuerce los trabajos sobre la Agroindustria Rural (AIR) y, a la vez, volver operativo el enfoque de proyectos, programas y políticas de desarrollo territorial.*

Un Sistema Agroalimentario Localizado (SIAL) se define como una forma particular de sistema productivo organizado en torno a recursos locales específicos.

Las políticas de apoyo al desarrollo de la Agroindustria Rural (AIR) surgieron en América Latina en los años ochenta, con el fin principal de combatir la pobreza en las zonas rurales marginadas. Con la AIR se pretendía aumentar el ingreso de los pequeños productores, gracias a una mayor generación y retención del valor agregado proveniente de la economía campesina, mediante diversas actividades de post cosecha realizadas localmente, como por ejemplo la transformación de productos alimentarios, logística, almacenamiento y mercadeo.

---

<sup>1</sup> El artículo se basa en el documento del mismo nombre preparado para el seminario "Spatial Dynamics in Agri-food Systems: Implications for Sustainability and Consumer Welfare". Parma (Italy) October 27th -30th, 2010



Sin embargo, en el contexto actual de globalización y liberalización comercial, la AIR se enfrenta a nuevos desafíos, como los cambios rápidos en los circuitos de distribución, mayor competencia con los productos industriales, nacionales e importados, y nuevas exigencias por parte de los consumidores, como la calidad y ética social. Este entorno resulta difícil si a ello se agrega la permanencia, incluso el aumento de la pobreza en las zonas rurales. Así, para mantenerse en el mercado y generar más ingresos la AIR necesita buscar nuevas fuentes de competitividad.

### **Territorio y economía**

En ciertos territorios de América Latina se detectó el potencial competitivo de concentraciones geográficas de AIR, lo cual contribuyó a considerar la importancia de los vínculos que hay entre la AIR y el territorio en los procesos de desarrollo local. Estas características de anclaje territorial y concentración geográfica de la actividad económica empezaron a ser examinadas bajo un nuevo enfoque de reflexión denominado SIAL, surgido a finales de los años noventa como un nuevo modelo de las formas de organización localizada (Muchnik y Sautier, *Systèmes agro-alimentaires localisés et construction de territoires. Proposition d'action thématique programmée*. CIRAD, Paris, France, 46p. 1998), en la continuidad de un encadenamiento de nociones teóricas sobre distritos industriales, Sistemas Productivos Locales (SPL) y clusters o concentraciones geográficas.

Al relacionar actividad económica y territorio, se considera a lo local como una entrada pertinente para analizar los procesos de desarrollo y elaborar proyectos y políticas de apoyo. Bajo este enfoque, se empezaron a asimilar ciertas concentraciones geográficas de AIR como SIAL, debido a sus capacidades para organizarse en torno a ciertos recursos territoriales comunes. El análisis de esta facultad colectiva condujo a la definición del concepto de los SIAL, que se presentó como la capacidad para movilizar de manera colectiva recursos específicos en la perspectiva de mejorar la competitividad de las AIR (Boucher, F. *Enjeux et difficulté d'une stratégie collective d'activation des concentrations d'Agro-Industries Rurales, le cas des fromageries rurales de Cajamarca, Pérou*. Tesis de doctorado, Universidad de Versailles Saint Quentin en Yvelines, 2004, 436p). En este proceso, la acción colectiva, las redes y los procesos de articulación entre territorio, saber-hacer y actores, juegan un papel central, lo cual los acerca al concepto de eficiencia colectiva propuesta por Hubert Schmitz para los clusters (Collective efficiency and increasing returns. IDS Documento de trabajo N° 50, GB, 28p., 1997).

Sin embargo, el desarrollo actual de la AIR se enmarca en un nuevo contexto, caracterizado, en primer lugar, por la permanencia, e incluso, el aumento de la pobreza rural que se buscaba reducir. En segundo lugar, la liberalización comercial implica un aumento de la competencia con las grandes industrias agroalimentarias, no solamente en los países latinoamericanos sino a escala global, por lo cual deben buscarse nuevas fuentes de competitividad.

En este contexto, señalamos la divergencia en el desarrollo de los diferentes tipos de AIR, y en particular el surgimiento y la consolidación de clusters o concentraciones de unidades de transformación especializadas de AIR, que han podido ser identificadas en numerosos países de América Latina. Resaltamos también que la competencia, que se ha amplificado, tanto a nivel nacional como en relación a las importaciones, afecta tanto los productos finales como a las materias primas. Recordemos el caso de la leche y productos lácteos locales, que deben competir no sólo con la leche en polvo importada, sino también con los sustitutos (caseinatos, grasa vegetal, etc.) y con productos procesados (quesos, mantequilla, etc.).

### **Desarrollo del concepto SIAL**

La relación entre AIR y territorio permite esbozar nuevas reflexiones considerando que en el territorio donde se localizan concentraciones de AIR hay recursos específicos que, mediante su activación y combinación con recursos exógenos, permiten establecer estrategias para insertarse en las cadenas productivas y en nuevos mercados. Esta hipótesis nos lleva a considerar la noción de SIAL a partir de su evolución en el tiempo, distinguiendo tres “olas” o etapas de trabajo.

La primera ola se identifica por la aparición del concepto SIAL en la continuidad de una serie de nociones teóricas iniciadas por los trabajos del economista inglés Marshall a principios del siglo XX, y consolidadas por las nociones de Sistema Productivo Local (SPL). La segunda ola se caracteriza por la identificación del proceso de activación de recursos territoriales. Las investigaciones sobre casos empíricos realizados en esta etapa ha permitido la identificación de un ciclo del proceso de activación SIAL. La tercera ola está definida por la integración y ampliación del concepto SIAL, sobre todo ante la aparición de nuevo temas y desafíos para el sector agrícola y agroalimentario tales como la multifuncionalidad rural, nuevas exigencias de los consumidores y la creciente competencia por la apertura de los mercados.

La noción de territorialidad permitió a Pecqueur desarrollar el concepto de Sistema Productivo Localizado (SPL) como una forma de desarrollo basada en dinámicas endógenas, con tres características principales: Lo pequeño, por su capacidad de adaptación y flexibilidad; lo cercano, por sus articulaciones directas y sus relaciones de confianza y lo intenso, por la fuerte densidad de la actividad.

Los SIAL se centran en una red compleja de relaciones entre actores, productos y territorios. Por ejemplo, al hablar de un sistema lechero, involucra el producto (la leche y derivados), los actores (ganaderos, productores de lácteos, abastecedores de insumos, acopiadores, consumidores, transformadores) localizados e interrelacionados en un territorio determinado. La definición de SIAL está claramente vinculada con una visión territorial de la AIR. Relaciona las concentraciones de AIR con SPL específicos, en la medida en que se articulan hacia atrás con la producción agrícola y los recursos naturales, y hacia adelante con el consumo de bienes que el consumidor incorpora literalmente a su cuerpo.

Desde el inicio de la década del 2000 el enfoque SIAL ha permitido entender el funcionamiento de las concentraciones geográficas de AIR y, asimilándolas a los clusters de baja intensidad de Altenburg y Meyer-Stamer (Courlet P, Pecqueur B (Les systèmes industriels localisés en France: un nouveau modèle de développement. In: G. Benko et A. Lipietz (dir.). Les régions qui gagnent. Paris: Presse Universitaire de France: 81-102.1999), darles nuevas perspectivas de desarrollo. Pero ha sido necesario superar esta primera definición de los SIAL con un enfoque más que todo territorial, y encontrar nuevos elementos relacionados con la economía de las proximidades, las acciones colectivas y la coordinación de actores, para fortalecer estas concentraciones de AIR en el entorno actual de liberalización comercial.

### La activación y el ciclo SIAL

El proceso de activación es fundamental, porque a través de éste se realiza la valorización de los recursos específicos de un territorio dado. Recordemos que es la “capacidad para movilizar de manera colectiva recursos específicos en la perspectiva de mejorar la competitividad de las AIR” (Boucher, 2004). Radica en la distinción entre recursos genéricos que se pueden encontrar en varias localidades y recursos específicos, anclados territorialmente, y por tanto es fuente de ventaja competitiva. Estos recursos, en la mayoría de los casos (saber-hacer particulares, una identidad común, reputación de un producto etc.), no existen de manera yaciente (como un recurso minero, por ejemplo), se manifiestan cuando son “activados” en procesos productivos territorializados que los revelan como recursos propios del territorio. Este proceso de activación se articula en una relación entre actores y territorio, en la cual ellos, mediante el efecto de territorialidad de Pecqueur, colectivamente movilizan los recursos específicos del territorio, con la posibilidad de combinarlos entre sí, y también con recursos genéricos (y/o exógenos) para su activación.

Este contexto condujo la reflexión sobre los SIAL hacia una problemática específica en torno a la calificación y el desarrollo sustentable. Por las características simbólicas de sus productos y servicios, y por su proximidad física con los consumidores, los SIAL representan una especificidad que tiene mucho que ver con su vinculación al territorio. Por otro lado, y tratándose de actividades agroalimentarias, los SIAL remiten también a temas vinculados con el manejo de los recursos naturales y el uso de la biodiversidad, lo cual los ubica de inmediato en el debate sobre el desarrollo sustentable.

En varios aspectos, los procesos actuales de calificación, ya sea de tipo denominación de origen, o de “sello social” como el comercio justo, aparecen fuertemente ligados al enfoque SIAL, en tanto que éste se define como la activación de recursos específicos locales en un territorio dado mediante la acción colectiva de los actores (Requier-Desjardins D. L'évolution du débat sur les SYAL : le regard d'un économiste. Ponencia presentada en el XLIII coloquio de la Association de Science Régionale de Langue Française, Les dynamiques territoriales : débats et enjeux entre les différentes approches disciplinaires, Grenoble-Chambéry, 11-13 de julio del 2007).

La especificidad reside en que estos procesos de calificación se relacionan cada vez más con la demanda, ya que en muchos casos son los consumidores quienes juzgan la calidad (territorial) de un producto o un servicio. Tal como lo menciona Requier-Desjardins, el desarrollo de los procesos de calificación vinculados con el territorio explica también la diversificación de las actividades dentro de los SIAL y su carácter multifuncional, dado que la calificación territorial se puede referir a una canasta de bienes y servicios, y no solamente a un producto, lo que se puede definir como una “renta de calidad territorial”. El ejemplo más elocuente de esta “renta de calidad territorial” es sin lugar a duda el turismo gastronómico, es decir, la articulación en un mismo territorio entre actividades agroalimentarias y turísticas.

Estos distintos aspectos orientaron la evolución teórica del enfoque SIAL más allá de su aceptación como herramienta de descripción y análisis de las concentraciones de agroindustrias rurales. El SIAL, con su tamaño reducido (su escala local), su vínculo con el territorio, su orientación hacia los pequeños productores, su valorización del saber-hacer, y las prácticas tradicionales, ofrecen otra perspectiva para pensar la competitividad en el contexto de la “nueva” globalización o, mejor dicho, en el de la contestación creciente de los modelos dominantes de producción, comercialización y consumo. Mediante el seguimiento y asesoramiento de los procesos de activación de los recursos específicos, el enfoque SIAL surge como un nuevo método de acompañamiento del desarrollo de las concentraciones de agroindustrias rurales, poniendo énfasis en la capacitación y el fortalecimiento de las capacidades, en el territorio y en las estrategias para aprovechar las nuevas oportunidades de la globalización.

Hoy en día, frente a los nuevos desafíos de la AIR ligados al contexto marcado por la liberalización comercial y los niveles de pobreza, la relación entre AIR y territorio ha permitido abrir un nuevo sendero de desarrollo especialmente válido cuando las AIR conforman clusters o concentraciones geográficas. Se pueden hacer algunas reflexiones sobre esta relación:

A nivel de la agroindustria rural y del territorio: Las concentraciones geográficas de AIR conforman agrupaciones de empresas rurales o clusters artesanales como lo entienden estableciendo una tipología de clusters en función de los grados de industrialización en el cual el primer nivel se define como de artesanía. Se necesita un proceso de activación colectiva de recursos territoriales para que las concentraciones de AIR logren vincularse con los canales modernos de comercialización y de esta forma potencien su competitividad y desarrollo. Este proceso requiere tanto la creación de un bien territorializado como acciones colectivas adaptadas, así como nuevas formas de coordinación entre actores. En el caso de las acciones colectivas destaca la importancia de distinguir entre las estructurales y las funcionales.

A nivel teórico: Para entender la noción de SIAL como sistema complejo se requiere articular disciplinas, enfoques y nociones teóricas. Es decir, se necesita correlacionar a las ciencias biotécnicas con la economía, la geografía, la sociología y la antropología. En la misma economía se movilizan la economía industrial y la economía de las proximidades, interrelacionando proximidad geográfica, organizacional e institucional. Pero también se refiere a la economía de la acción colectiva, al capital social y el manejo de bienes comunes o de club. En la sociología y la antropología se necesita integrar los fenómenos identitarios y la patrimonialización. Se requiere vincular otros temas como la calidad y la calificación de productos, la multifuncionalidad y la canasta de bienes y servicios.

Actualmente esta relación AIR–territorio desemboca en una noción SIAL renovada, en la cual el SIAL es visto como un proceso de construcción, como un espacio territorial construido por las relaciones de actores que tienen entre ellos intereses comunes ligados al sector agroalimentario rural.

De esta forma, la noción SIAL está en el centro mismo de la relación AIR–territorio y permite a la vez entender y analizar las concentraciones geográficas de AIR, pero también formular las estrategias de

desarrollo de éstas. Actualmente el SIAL es a la vez un concepto (todavía no estabilizado), un enfoque, un modulo de enseñanza, un método de activación de recursos territoriales, y un método de acompañamiento del desarrollo de concentración de agroindustrias rurales. El enfoque SIAL hace posible tener una nueva visión sobre el “desarrollo territorial de la AIR”, lo cual permite convertir ciertas oportunidades (ligadas a recursos territoriales que se pueden cualificar, a nuevas formas de consumo de tipo “global”, a nuevos circuitos de distribución comercial) en realidades.

### Desafíos

Sin embargo, en el caso de América Latina la situación de las AIR es todavía muy difícil debido a la falta de políticas apropiadas que faciliten el proceso. En especial, se necesitan leyes que promuevan y protejan las marcas colectivas, los sellos y las denominaciones de origen, así como la creación de los organismos de promoción, regulación y control de esos mecanismos, de tal forma que no sean simples figuras jurídicas de propiedad industrial, sino que tomen en cuenta los desafíos en términos de desarrollo local. Además, se necesita revisar las políticas que han convertido progresivamente ciertos bienes públicos —como la educación, la formación profesional, la innovación, la transferencia tecnológica y la salud— en bienes privados, dificultando el desempeño de las AIR, a menudo relegado al margen de los circuitos de comercialización dominante y de la formalidad.

En efecto, en un entorno marcado por la globalización y la presión de la competencia externa, el SIAL —sea éste visto como noción teórica, enfoque, sistema de enseñanza o método de análisis y acompañamiento del desarrollo de concentración de agroindustrias rurales— puede contribuir a diversificar, mejorar y aumentar el control de calidad de su producción. Esta situación puede ser posible gracias a la existencia de ventajas derivadas de externalidades positivas (como resultado de la proximidad de empresas), acciones colectivas de los actores del sistema y activos específicos propios del SIAL, tales como el origen de los productos y las tradiciones de producción y consumo. En este contexto, el concepto de territorio puede ser visto como un conjunto de factores y/o como un espacio de relaciones muy estrechas entre sus habitantes y sus raíces territoriales, algo que se podría denominar “terruño-patrimonio”, o también “Sistema Local de Innovación”.

Actualmente, se busca convertir el enfoque SIAL en una herramienta de gestión territorial a través de un proyecto llevado a cabo en cuatro países de latinoamericanos. De esta forma, se espera llegar a una nueva etapa de la conceptualización de los SIAL en la cual este enfoque jugará un papel relevante en la formulación de políticas públicas para la promoción del desarrollo territorial.

*Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad de los autores y no comprometen la opinión y posición del IPDRS.*