

La sinergia de la gobernanza en el desarrollo productivo latinoamericano

The synergy of governance in Latin American productive development

Ana Alicia Pokolenko

* Trabajo presentado en las II Jornadas de investigación de la Región Litoral y de la Región Centro en Ciencias Económicas - VII Jornadas INEXPO – Investigación, Extensión y Posgrado – FCE UNNE (Res. 736/2024 CD), realizadas los días 4 y 5 de septiembre del 2025 en Resistencia, Chaco, Argentina.

RESUMEN

El estudio aborda el papel de la gobernanza como capital sinérgico en el desarrollo productivo latinoamericano, mediante el análisis comparativo de tres contextos de indagación sistémica. Parte de una perspectiva epistémica y relacional del desarrollo territorial, donde los capitales intangibles son determinantes para la resiliencia y sostenibilidad de los territorios. Desde un enfoque metodológico cualitativo-comparativo, basado en la teoría fundamentada, identifica patrones y estrategias de gobernanza que fortalecen la cohesión territorial, resaltando que los modelos colaborativos, participativos y adaptativos, sustentados en ecosistemas institucionales transparentes y confiables, generan plusvalía sistémica, incrementan la resiliencia territorial y contribuyen de manera decisiva al fortalecimiento del desarrollo productivo sostenible en contextos latinoamericanos.

Palabras clave: desarrollo territorial, gobernanza, sistemas productivos latinoamericanos

ABSTRACT

This study explores the role of governance as a form of synergic capital in fostering productive development across Latin America, through a comparative analysis of three systemic inquiry contexts. Anchored in an epistemic and relational perspective of territorial development, it underscores the decisive influence of intangible capitals on the resilience and sustainability of territories. Employing a qualitative-comparative methodological design grounded in the principles of grounded theory, the research identifies governance patterns and strategies that enhance territorial cohesion. The findings highlight that collaborative, participatory, and adaptive governance models—supported by transparent and reliable institutional ecosystems—

Ana Alicia Pokolenko

ana.pokolenko@fce.unam.edu.ar

orcid.org/0009-0007-5600-3138

Facultad de Ciencias Económicas

Instituto de Investigaciones Económicas del

Noreste Argentino (IIENEA)

Universidad Nacional de Misiones (UNaM)

ARGENTINA

COMO CITAR ESTE ARTÍCULO

Pokolenko, A. A. (2025). La sinergia de la gobernanza en el desarrollo productivo latinoamericano. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas*, 35(2), 92-106 <https://doi.org/10.30972/rfce.3528889>



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Revista de la Facultad de Ciencias Económicas
ISSN 1668-6357 (formato impreso) ISSN
1668-6365 (formato digital) por Facultad de
Ciencias Económicas Universidad Nacional
del Nordeste (UNNE) Argentina se distribuye
bajo una Licencia Creative Commons
Atribución – No Comercial – Sin Obra
Derivada 4.0 Internacional.

generate systemic added value, strengthen territorial resilience, and play a pivotal role in advancing sustainable productive development within Latin American contexts.

Keywords: territorial development, governance, Latin American productive systems

Introducción

Las transformaciones socioeconómicas globales de finales del siglo XX han provocado cambios profundos en las estructuras productivas regionales, dejando al descubierto limitaciones en los modelos de desarrollo que reducen el progreso al simple crecimiento económico, sin atender las dimensiones sociales, culturales y ambientales que lo sustentan (Vázquez Barquero, 2005). Es que tal como sostienen Boisier (2012) y Albuquerque et al. (2008) el desarrollo no puede entenderse solo como la expansión de la producción o la riqueza, sino como un proceso esencialmente humano: una construcción colectiva, donde las personas y sus vínculos son el verdadero motor del cambio. Solo cuando la producción se enlaza con el propósito compartido de mejorar la vida en común, el desarrollo adquiere profundidad, arraigo y dirección.

Desde esta mirada, el territorio deja de ser un simple espacio para ser comprendido como un organismo vivo, que entrelaza la memoria, la cultura y la capacidad de acción de sus habitantes. Bajo este escenario, los sistemas productivos latinoamericanos adquieren una relevancia particular, no sólo por su histórica subordinación a la economía mundial, sino también por los desafíos que enfrentan frente a las persistentes desigualdades territoriales, la fragmentación institucional y la desconfianza social (CEPAL, 2024).

A la luz de esta situación, se hace evidente que sin esquemas de gobernanza eficientes capaces de lograr cohesión territorial, el desarrollo sostenible se vuelve un proceso difícil de alcanzar, frágil y dependiente de factores externos (Cálix & Blanco, 2020). La gobernanza - entendida como el conjunto de procesos, mecanismos y relaciones que vinculan a los actores públicos, privados y sociales - emerge, así, como un capital sinérgico capaz de coordinar acciones y decisiones orientadas al bien común y la sostenibilidad territorial (Boisier, 2012).

Así, en un escenario global caracterizado por la volatilidad, la incertidumbre y la complejidad, los sistemas productivos latinoamericanos se ven interpelados a innovar en sus modelos de gestión, fortalecer sus redes de colaboración y cultivar una resiliencia que les permita sostener el desarrollo desde lo local hacia lo global. Siendo un desafío alineado con los postulados de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que promueven un enfoque integral basado en la articulación entre crecimiento económico, inclusión social y sostenibilidad ambiental (ONU, 2015).

En consecuencia, el estudio de la gobernanza como capital sinérgico ofrece un marco analítico privilegiado para identificar qué factores intangibles del patrimonio territorial potencian o limitan las trayectorias de desarrollo, y qué atributos debe reunir un modelo de gobernanza capaz de superar las limitaciones históricas de los sistemas latinoamericanos.

El rol de la Gobernanza en el desarrollo territorial

Como se ha mencionado anteriormente, en un contexto donde los territorios se enfrentan a transformaciones socioeconómicas y ambientales sin precedentes, la gobernanza parece convertirse en una brújula que orienta los procesos de desarrollo hacia la sostenibilidad. No se trata solo de gestionar recursos o diseñar políticas, sino de tejer relaciones de confianza, colaboración y corresponsabilidad entre los actores que comparten un mismo espacio vital. Entender la gobernanza en este sentido es reconocer que el desarrollo territorial no se impone: se construye colectivamente, paso a paso, desde las capacidades y aspiraciones locales ([Pokolenko, 2023](#)).

Para ello, resulta relevante comenzar por profundizar en la concepción epistémica del desarrollo territorial (DT), donde diversos autores conciben al mismo como un conjunto de capacidades endógenas estrechamente vinculadas a la organización y la calidad institucional del territorio, en el que los factores externos se integran a un sistema previamente organizado, iniciando un proceso orientado al incremento de la calidad de vida de la población y al fortalecimiento de la sostenibilidad territorial ([Vázquez Barquero, 2005](#); [Alburquerque et al., 2008](#)).

No se trata de un proceso “adquirido”, sino “generado” a partir de las capacidades locales, donde el territorio actúa como agente de bienestar colectivo ([Vázquez Barquero, 2005](#)).

Bajo esta lógica, el paradigma del DT reconoce al territorio no solo como un espacio físico, sino como un actor vivo en la construcción de su futuro, donde las dimensiones materiales y simbólicas se entrelazan en un entramado de relaciones ([Dallabrida et al., 2021](#)).

Entre estas dimensiones, los capitales intangibles—como el capital social, la identidad territorial, el conocimiento tácito y la acción colectiva— adquieren un papel central para explicar la resiliencia y la capacidad innovadora de los sistemas productivos. Por lo que, [Boisier \(2012\)](#) concibe estos capitales como el núcleo del “patrimonio territorial”, cuya activación resulta esencial para impulsar procesos de desarrollo sostenibles, por su “efecto sinérgico”.

Dallabrida, [Rotta y Büttgenbender \(2021\)](#) argumentan que esta construcción conceptual permite una lectura relacional, multidimensional y adaptativa del desarrollo, y subrayan la importancia de considerar las relaciones de poder y los procesos de gobernanza que modelan el desarrollo territorial.

En consecuencia, en este proceso, la gobernanza se comprende como un mecanismo de gestión y dinamización del patrimonio territorial, basado en la coordinación entre actores (Estado, mercado, sociedad civil, academia), la capacidad institucional para planificar políticas locales y el reconocimiento del patrimonio territorial como motor de desarrollo endógeno. Son diversos los estudios ([Larrea et al., 2024](#); [Dallabrida et al., 2021](#)) que evidencian que una gobernanza eficaz mejora la coordinación y la transparencia, fortalece la confianza y amplía la capacidad de respuesta ante contextos de crisis. En esta línea, [Torfing y Triantafyllou \(2016\)](#) recuerdan que el axioma de la gobernanza alude a los procesos de gobernar, es decir, a la negociación y construcción compartida de los objetivos de una comunidad territorial.

Metodología y/o descripción de datos / modelo teórico

Conforme lo expresado anteriormente, el presente estudio plantea como principal objetivo: analizar cómo la gobernanza territorial actúa como un capital sinérgico al desarrollo productivo latinoamericano, identificando en una muestra representativa de sistemas, aquellos factores intangibles que fortalecen o limitan su capacidad de desarrollo endógeno, con el objetivo de identificar patrones y estrategias que consolidaran modelos de gobernanza efectivos.

Cabe aclarar que la investigación no partió de hipótesis cerradas, sino de supuestos e interrogantes abiertos, sustentados en una sensibilidad teórica inicial que orientó la observación y el análisis del fenómeno.

Para ello, mediante la implementación de una estrategia metodológica cualitativa y comparativa, sustentada en la lógica de la teoría fundamentada ([Strauss & Corbin, 2002](#)), fueron identificados fenómenos sociales desde la voz de los actores y de la riqueza contextual de los territorios. El análisis se desarrolló, así, en torno a contextos de generación de datos (CGD), comprendidos como territorios donde emergen narrativas, prácticas y formas de gobernanza que reflejan diversas modalidades de organización y acción colectiva.

En este sentido, fueron seleccionados los siguientes CGD mediante un muestreo teórico intencional, atendiendo a su relevancia en el marco del desarrollo territorial y la diversidad institucional - cultural de América Latina:

- El sistema azucarero de la Cuenca Sur de Misiones (Argentina), caracterizado por su transición desde un modelo estatal centralizado hacia esquemas de cooperación productiva local.
- Los alambiques gauchos de Río Grande do Sul (Brasil), ejemplo de gobernanza colaborativa interinstitucional.
- La Asociación de Paneleros del Valle de Jiboa (El Salvador), caso de resiliencia y reconstrucción productiva a partir de la acción.

La información se obtuvo a partir de fuentes primarias y secundarias, combinando el análisis documental (informes, normativas, estudios académicos y registros de políticas públicas) con entrevistas semiestructuradas a actores clave (productores, funcionarios, representantes de cooperativas y técnicos de organismos de apoyo).

El análisis se estructuró en tres fases: (1) revisión y sistematización de información secundaria; (2) codificación y categorización de datos para identificar patrones comunes y (3) análisis comparativo para establecer relaciones entre los factores intangibles y la efectividad de la gobernanza.

La metodología empleada permitió reconstruir las dinámicas territoriales desde una mirada integradora, articulando dimensiones productivas, institucionales y simbólicas. De este modo, los resultados no se presentan como generalizaciones universales, sino como interpretaciones contextuales, que iluminan los modos en que la gobernanza contribuye a fortalecer el tejido social, la innovación y la sostenibilidad de los sistemas productivos locales.

Descripción de los sistemas productivos latinoamericanos de indagación

Con el propósito de ofrecer una comprensión situada de las narrativas y prácticas de los sistemas que nutrieron el proceso de análisis del presente estudio, a continuación, se presenta una descripción resumida de cada contexto de generación de datos (CGD):

CGD 1: Asociación de Paneleros del Valle de Jiboa (El Salvador)

La producción panelera en el Valle de Jiboa, El Salvador, se constituye en una experiencia de cooperativismo territorial que ha sabido potenciar la resiliencia de pequeños productores de caña.

Desde el siglo XVI, el azúcar ha sido uno de los pilares de la economía salvadoreña, representando actualmente el 2,7% del PIB nacional, con una producción anual que supera el millón de toneladas métricas (Cummings, 2020; FUSADES, 2025). Tal es así que en la zafra 2024-2025, el país produjo 1,076 millones de toneladas, siendo el cuarto producto de exportación, principalmente hacia Estados Unidos (ZafraNet, 2025). Este sector está dominado por cinco ingenios industriales —El Ángel, Chaparrastique, La Cabaña, El Carmen y Central Izalco— que concentran la producción (FUSADES, 2025).

En contraste, el Valle de Jiboa, en el departamento de San Vicente, alberga un sistema agroindustrial basado en la producción artesanal de panela, un edulcorante natural que constituye un eslabón de la economía rural tradicional (Cummings, 2020). Este valle, con suelos fértiles, reúne condiciones agroecológicas favorables que suman a la existencia de una fuerte identidad cultural arraigada en torno a la caña y la panela (Ramírez, González y Merlos, 2016).

La panela, también denominada *piloncillo* o *rapadura*, se ha posicionado como una alternativa socioproductiva frente al dominio de los grandes ingenios: una estrategia de desarrollo local impulsada por pequeños productores en busca de resiliencia económica, inclusión social y sostenibilidad ambiental (Cummings, 2020; Mira, 2019).

De hecho, el sistema panelero del Valle de Jiboa, conformado por minifundistas familiares, persistió durante décadas de forma informal, hasta que, en el año 2004, 17 productores deciden asociarse para enfrentar las limitaciones en comercialización y valor agregado. Así nace la Asociación Cooperativa de Paneleros de El Salvador (ACOPANELA de R.L.), que actualmente reúne a 20 socios activos representando a igual número de familias paneleras.

La estructura de ACOPANELA se basa en la articulación de trapiches familiares, la transformación conjunta y la comercialización democrática de la panela, bajo principios participativos donde cada miembro tiene voz y voto (Ramírez, González y Merlos, 2016). Destaca la creciente participación femenina en roles de liderazgo administrativo, transformando un sector históricamente masculino.

A lo largo de la primera década, ACOPANELA introdujo innovaciones tecnológicas y organizativas relevantes: una planta semiindustrial, la producción de panela granulada bajo control sanitario y la adopción de prácticas agroecológicas con manejo orgánico y reducción de agroquímicos (Ramírez, González y Merlos, 2016; Cummings, 2020). Además, fortaleció su gestión comercial,

ampliando su alcance hacia panaderías, supermercados y exportaciones, especialmente hacia comunidades salvadoreñas de Estados Unidos (Trejo, Saelzer & Alas Luna, 2016).

Por consiguiente, el sistema panelero se consolidó mediante alianzas con gobiernos municipales y apoyo de instituciones como el Ministerio de Agricultura (MAG) y el FIDA, que cofinanciaron la modernización de trapiches (Ramírez, González y Merlos, 2016). La cooperación internacional aportó también asistencia técnica y fortalecimiento administrativo, aunque el liderazgo permaneció en manos de los productores (Cummings, 2020).

No cabe duda de que los resultados de esta gobernanza, se refleja en la mejora socioeconómica productiva de todo el sector: integró a los pequeños productores, elevó sus capitales intangibles (conocimientos, identidad, organización) y articuló apoyos externos en función de una visión compartida de progreso local.

No obstante, a pesar de los logros, el sistema panelero enfrenta desafíos que ponen a prueba su resiliencia a largo plazo. Uno de ellos son las *presiones de mercado*: la volatilidad de los precios internacionales del azúcar, junto con la competencia de otros endulzantes, genera incertidumbre en la rentabilidad, ya que, aunque la panela se dirige a nichos diferenciados, no deja de estar ligada a la dinámica general azucarera. Asimismo, productores paneleros de países vecinos con mayor economía de escala han comenzado a ingresar a mercados regionales de panela granulada, intensificando la competencia. Otra tensión proviene de la *estructura financiera limitada* de la cooperativa: ACOPANELA opera con capital de trabajo reducido, lo que dificulta acopiar el 100% de la producción de sus socios. En cosechas abundantes, algunos productores urgidos de liquidez terminan vendiendo una parte de su caña a los ingenios azucareros, evidenciando quiebres en la cadena y cierto *desalineamiento de incentivos*. Finalmente, el *cambio climático*, también añade un factor de vulnerabilidad en el territorio contribuyendo a caídas en la producción y exponiendo la necesidad de prácticas agrícolas regenerativas (FUSADES, 2025; Ramírez, González & Merlos, 2016; Angulo Rivas, Cándido Coto & Guardado Quijano, 2017).

La consolidación futura del sistema dependerá de la expansión de la gobernanza colaborativa que la destaca. Fortalecer el capital institucional y humano serán pasos cruciales para que esta experiencia trascienda como modelo sostenible. La gran lección es que la articulación colectiva y la valorización del patrimonio territorial (saberes, cultura, confianza) pueden convertir una actividad tradicional amenazada en una fuente de oportunidades y resiliencia endógena, siempre que exista un entorno habilitante que sincronice esfuerzos locales con apoyo externo.

CGD 2: Sistema Azucarero de la Cuenca Sur de Misiones (Argentina)

El sistema productivo azucarero en el sur de Misiones ejemplifica una trayectoria marcada por ciclos de crisis y resiliencia en un territorio donde la caña de azúcar ha arraigado una fuerte identidad comunitaria (Pokolenko, 2023).

Si bien a nivel nacional la industria azucarera se concentra históricamente en las provincias de Tucumán, Salta y Jujuy; Misiones logró consolidar desde mediados del siglo XX un polo alternativo en la cuenca de San Javier, frontera con Brasil, aprovechando las condiciones agroecológicas que otorgan a su caña un tenor de dulzura singular (CAA, 2024).

En esta zona, actualmente 209 familias productoras cultivan alrededor de 916 hectáreas de caña en ocho municipios, aportando menos del 1% de la producción azucarera nacional, pero con un peso sociocultural destacado en la región. La mayor producción se concentra en el Municipio de San Javier, autodenominado “la dulce” lo que refleja el simbolismo que el sistema posee para la cultura local (MAGyP, 2024).

Desde una perspectiva histórica la configuración institucional del sistema misionero ha pasado por distintas fases: en 1962 se crea el Ingenio Azucarero de San Javier (IASJ) bajo un modelo cooperativo pionero que integraba a pequeños productores cañeros, el gobierno provincial y financiamiento externo. Durante las décadas de 1960-1970 esta cooperativa vivió su “época dorada” alcanzando un récord de procesamiento de 103 mil toneladas de caña (9,5 millones de kg de azúcar) y diversificando hacia alcoholes con la marca “Río Uruguay”. Sin embargo, desastres climáticos recurrentes devastaron las cosechas, lo que, sumado a políticas nacionales restrictivas, debilitaron al ingenio e impidieron la innovación, precipitando una profunda crisis financiera de la cooperativa hacia fines de los 1980 (Monaca, 2016).

En respuesta al colapso, a fines de los años 1990 el Estado provincial interviene asumiendo la gestión industrial mediante el Instituto de Fomento Agropecuario e Industrial (IFAI), intentando reactivar la cuenca con un giro hacia producción orgánica certificada para exportación – iniciativa apoyada técnicamente por la Universidad Nacional de Misiones. Esta intervención pública logró posicionar temporalmente a Misiones en mercados europeos nicho, pero no resolvió las fragilidades estructurales del sistema (Monaca, 2016).

A partir de la crisis de la cooperativa, los productores locales se reorganizaron en la Asociación Civil Cañeros del Sur, que pasó a funcionar como nexo entre la base productiva y el Estado. No obstante, la producción se mantuvo modesta y altamente dependiente de subsidios y compras públicas, evidenciando una gobernanza centralizada con baja autonomía local. Con el tiempo, nuevas dificultades golpearon al ingenio: a mediados de la década de 2010 se perdió la certificación orgánica por falta de mantenimiento de estándares y la capacidad industrial mermó por ausencia de inversiones. En 2018 el IFAI lanza un plan económico para incentivar la producción y comercialización de caña con mayor calidad y dulzura, pero poco después emergencias climáticas (sequías e incendios en 2021) destruyeron más del 85% de los cañaverales, asestando un golpe casi definitivo al modelo. Durante la pandemia de 2020 el ingenio produjo alcohol sanitario (mostrando cierto valor estratégico), pero su deterioro continuó; entre 2022-2024 el gobierno financió intentos de reconversión productiva, sin poder evitar que en 2025 la planta industrial cesara actividades (IMaC, 2025).

Frente a esta debacle, emergen nuevos mecanismos de coordinación comunitaria impulsados desde la base. Los pequeños productores, lejos de abandonar la actividad, fomentaron cooperativas de escala local y redes de colaboración orientadas a una producción descentralizada de azúcar mascabo (rubia) en los propios trapiches familiares (IMaC, 2025).

En consecuencia, se observa una doble lógica estructural: por un lado, un modelo estatizado y centralizado en torno al ingenio; y por otro, experiencias emergentes de menor escala, pero con notable dinamismo y resiliencia socioterritorial, sustentadas en el capital social local.

En la gobernanza tradicional misionera, el Estado provincial asumió un rol protagónico al administrar el ingenio y canalizar ayudas, lo que generó una dependencia crónica por parte de un grupo de productores. Desde las percepciones del sector, las redes horizontales entre productores fueron escasas mientras predominó la lógica vertical. Aun así, persistió un valioso capital simbólico: la identidad cañera regional.

No obstante, persisten desafíos como la falta de financiamiento para pequeños cañeros y la necesidad de reinsertar a los jóvenes en la actividad, evitando la migración rural. La consolidación de una gobernanza colaborativa y arraigada al territorio aparece como condición indispensable para un desarrollo sostenible.

En suma, la experiencia misionera evidencia que, sin un esquema de gobernanza adecuado, los intangibles territoriales —identidad cultural, saber local y tejido asociativo— tienden a desaprovecharse. Hoy, las nuevas formas de cooperación revalorizan esos capitales y promueven alianzas multinivel más allá del paternalismo estatal.

CGD 3: Alambiques gaúchos de Río Grande do Sul (Brasil)

El caso de los alambiques artesanales en Río Grande do Sul (RS) – pequeños ingenios rurales dedicados a la producción de cachaça – ejemplifica un modelo de gobernanza más colaborativo y horizontal, con notables resultados en la valorización productiva y la resiliencia cultural.

Brasil es el mayor productor de azúcar del mundo, y la cachaça (aguardiente de caña) es uno de sus derivados emblemáticos con denominación de origen reconocida como patrimonio nacional (MAPA, 2025).

En 2024, el Ministerio de Agricultura y Abastecimiento (MAPA), registraba aproximadamente 1266 productores de cachaça en Brasil (capaces de elaborar ~1.200 millones de litros anuales), pero la producción real se estima en ~1.500 millones de litros considerando la extendida informalidad. Solo un 2% de ese volumen se exporta, confirmando que la cachaça es sobre todo un producto de consumo interno masivo (MAPA, 2025).

Dentro de este panorama, Rio Grande do Sul se destaca por la calidad premium de sus destilados. A pesar de la imagen gaucha asociada más a la ganadería, granos o vinos, en RS existe una tradición particular de producción de cachaça artesanal: al 2025 había 67 destilerías artesanales de cobre registradas, aunque estudios indican más de 2.000 alambiques operando al margen de la formalidad, vinculados a la agricultura familiar y elaborando para mercados locales, festividades rurales e incluso autoconsumo. Las zonas de mayor concentración incluyen las microrregiones de Ijuí, Santa Rosa, Cruz Alta y Três Passos, con presencia más limitada en el litoral norte (Garbin et al., 2005).

La trayectoria histórica de este sistema muestra la hibridación entre herencia cultural e innovación reciente. Si bien RS tiene un clima marginal para la caña, la misma echó raíces allí desde el siglo XVIII, cuando colonos lusoazorianos introdujeron la caña hacia 1772, registrándose la primera destilación en 1778. Posteriormente, a partir de 1824, oleadas de inmigrantes italianos, alemanes y polacos expandieron el cultivo y la fabricación de cachaça tierra adentro, combinándola con economías rurales de subsistencia (Staudt, 2022; Canal Terraviva, 2022).

La cachaça artesanal llegó a ser usada incluso como moneda de trueque en comunidades colonas del siglo XIX. Así, este destilado se convirtió en un elemento identitario estructurante del poblamiento y la economía regional sur-brasileña, alimentando una cultura propia de los *alambiques gaúchos* (Staudt, 2022).

Hacia fines del siglo XX la cachaça experimentó un proceso de revalorización cultural a nivel nacional, y en RS resurgieron nuevos productores artesanales que se consolidaron a partir de 2010. En la actualidad conviven en el Estado unas 37.000 hectáreas de caña – destinadas parcialmente a 8 ingenios azucareros industriales para azúcar/etanol – con la producción artesanal de cachaça, la cual incluso aprovecha subproductos industriales (melazas) como insumo de fermentación en algunos alambiques (Garbin et al., 2005).

En cuanto a la organización y dinámica del sistema, predomina una estructura descentralizada y horizontal compuesta por pequeños productores rurales dispersos. Para la mayoría, la caña y la destilación son actividades complementarias a otros cultivos, dentro de estrategias típicas de pluriactividad familiar (Scarton, 2011; de Moraes, 2019; Schoeninger et al., 2014).

La coordinación entre actores se da en gran medida a través de asociaciones sectoriales y cooperativas locales que nuclean a los cachaceros. Destaca la Asociación de Productores de Caña y Derivados de RS (APRODECANA), fundada en 2002, con sede en Porto Alegre, que actúa como eje articulador del sistema (Scarton, 2011).

APRODECANA representa a los productores y funciona como plataforma de gobernanza colectiva: promueve la formalización del sector, brinda capacitación técnica y gestiona la integración de productores en programas de apoyo público. Un hito temprano fue el proyecto liderado por la asociación para adecuar la producción a las normas de calidad e higiene introducidas en 2005, que exigían estándares estrictos de infraestructura y control de procesos. Este cambio regulatorio obligó a los pequeños alambiques a organizarse y profesionalizarse para no desaparecer del mercado formal. APRODECANA articuló alianzas interinstitucionales – con la Federación de Agricultura de RS (FARSUL), el Servicio Nacional de Aprendizaje Rural (SENAR), la agencia de pequeñas empresas (SEBRAE) y la Universidad Federal de RS – para asistir técnicamente a los productores en cumplir la reglamentación. Fruto de esa coordinación público-privada se conformó el llamado “Grupo de Alambiques Gaúchos”, integrado originalmente por 14 microempresas familiares bajo el paraguas de APRODECANA. Esta coalición mejoró la percepción de calidad de la cachaça gaúcha en el mercado: se implementaron sellos y controles compartidos, y la participación conjunta en ferias y eventos nacionales e internacionales permitió a los productores posicionar sus marcas en mercados más amplios. Cabe destacar que el método artesanal gaúcho, con destilación discontinua cuidadosa y añejamiento en barricas de maderas nobles, difiere del estándar industrial brasileño y otorga a la bebida un carácter premium único (Scarton, 2011; de Moraes, 2019; Schoeninger et al., 2014).

El rol del Estado en este sistema ha sido principalmente el de un *facilitador y promotor* de la iniciativa privada, más que un gestor directo. A nivel subnacional, el gobierno de RS brinda a productores asistencia técnica en aspectos sanitarios, ambientales y fiscales, otorgándoles el derecho a usar el sello oficial “Sabor Gaúcho” como garantía de trazabilidad. Más recientemente, en 2020 la Secretaría de Agricultura estatal lanzó un programa específico de incentivo a la cachaça artesanal, y

en 2025 dispuso una exención impositiva temporal a las ventas de microproductores para fomentar la formalización ([Schoeninger et al., 2014](#), [Agência de Notícias do Governo do RS, 2025](#)).

En términos de mecanismos de gobernanza, el modelo gaúcho combina una coordinación horizontal fuerte entre productores – a través de reuniones periódicas, capacitaciones conjuntas, proyectos colectivos – con una coordinación vertical eficaz con el Estado y otras entidades. APRODECANA actúa como ente mediador y de autogobierno sectorial, canalizando las necesidades del sector y sirviendo de interlocutor ante el gobierno ([Scarton, 2011](#); [de Morais, 2019](#)).

Este esquema multinivel y participativo ha potenciado diversos capitales intangibles del territorio: en cuanto a capital social, la conformación del Grupo Alambiques Gaúchos fortaleció los lazos de cooperación y la confianza entre productores, consolidando una identidad colectiva que trasciende las rivalidades locales. También se activó el capital institucional: las alianzas con universidades, cooperativas agrícolas y agencias de desarrollo creando un entorno de aprendizaje e innovación compartida que eleva la competitividad sistémica. El capital simbólico igualmente juega un rol central – la tradición del alambique artesanal fue resignificada como patrimonio cultural y ventaja competitiva. Esto ha sido aprovechado en estrategias de turismo de experiencia (rutas de la cachaza, degustaciones en destilerías) que diversifican ingresos y educan al público sobre el valor histórico del producto. En definitiva, la gobernanza colaborativa ha permitido articular estos capitales: el saber tradicional se combina con innovación adaptada, la identidad cultural se usa para diferenciar el producto y acceder a nichos de mercado, y las redes asociativas brindan cohesión y voz política al sector ([Scarton, 2011](#); [de Morais, 2019](#)).

Sin embargo, pese a sus logros, el sistema de alambiques gauchos no está exento de tensiones como ser conflictos internos derivados de la competencia comercial y la desconfianza inicial entre productores. Al prosperar diversas marcas artesanales dentro del grupo, surgieron actitudes oportunistas –intentos de ciertas familias por imponer su marca, incumplimientos de acuerdos colectivos, prácticas desleales– que pusieron a prueba la cohesión. Algunos miembros incluso abandonaron la asociación en momentos de tensión. Este contexto evidenció la importancia de cimentar normas claras y confianza recíproca para sostener la gobernanza colaborativa ([Scarton, 2011](#); [de Morais, 2019](#)).

Convergencia, divergencias y lecciones aprendidas

El análisis de los tres CGD ofrece una base comparativa sólida para comprender cómo la gobernanza territorial productiva puede actuar como capital sinérgico del desarrollo endógeno. Pese a las diferencias contextuales, los tres sistemas muestran que ciertos factores intangibles –capital social, identidad cultural, saberes locales y articulación institucional–, bajo esquemas de gobernanza adecuados, son capaces de catalizar procesos de resiliencia y sostenibilidad territorial.

En los tres sistemas, la pequeña agricultura familiar cañera fue históricamente vulnerable frente a fuerzas de mercado y políticas, pero a través de la organización colectiva han logrado, en mayor o menor medida, revertir tendencias entrópicas (desintegración, inequidad, estancamiento) y activar dinámicas de progreso endógeno.

Una primera **convergencia** reside en la centralidad del *capital social y la coordinación multiactoral*. En los tres territorios, la asociatividad se consolida como cimiento de la confianza, la cooperación y la defensa de intereses comunes. Estas redes de colaboración transformaron la acción individual en gobernanza colectiva, fortaleciendo la capacidad de negociación y adaptación.

El *saber-hacer productivo y la identidad cultural* vinculada a la caña constituye otra convergencia relevante. En todos los casos, la producción azucarera o derivada actúa como símbolo de pertenencia y diferenciación territorial. Este *capital simbólico* genera cohesión interna, refuerza la narrativa identitaria y se traduce en ventajas competitivas frente a mercados que valoran autenticidad y trazabilidad cultural.

Asimismo, los tres sistemas productivos integraron conocimiento e innovación mediante la vinculación con universidades, organismos públicos y cooperación técnica. Estas sinergias entre saberes locales y conocimientos externos fortalecieron la innovación adaptativa sin romper con la tradición.

Sin embargo, emergen **divergencias** significativas: en RS, el modelo de gobernanza colaborativo y multinivel posicionó al Estado como *facilitador*, mientras las asociaciones asumieron la autorregulación del sector. En Misiones, en cambio, el Estado provincial mantuvo un rol *intervencionista y vertical*, generando dependencia y menor capacidad adaptativa. En El Salvador, la gobernanza fue liderada desde la *sociedad civil*, con fuerte protagonismo cooperativo.

Las *tensiones internas* también variaron: en Brasil, los conflictos surgieron por la competencia intragremial y la formalización desigual; en El Salvador, por factores estructurales externos (precios, capital, clima); y en Misiones, por la distancia entre la lógica estatal y la comunitaria. Cada caso resolvió sus tensiones mediante diferentes estrategias: fortalecimiento de reglas internas (Brasil), alianzas externas (El Salvador) y reorganización institucional (Argentina).

De esta comparación surgen **tres lecciones principales**:

1. **El capital institucional y relacional** es determinante para la resiliencia: la articulación entre Estado, asociaciones y academia amplifica la capacidad adaptativa.
2. **La confianza** es el eje estructural de la cohesión social; sin ella, la gobernanza se fragmenta. La transparencia, la comunicación y la equidad en los beneficios son condiciones indispensables.
3. **La flexibilidad y el aprendizaje colectivo** son rasgos esenciales de los modelos resilientes: los sistemas participativos y multinivel soportan mejor las crisis que los centralizados y jerárquicos.

Las experiencias comparadas confirman que la gobernanza territorial actúa como fuerza capaz de reducir la desintegración y orientar los recursos hacia metas compartidas de desarrollo sostenible e inclusivo.

Conclusiones y reflexiones finales

El estudio permitió identificar **trampas estructurales** que limitan el desempeño de los sistemas de gobernanza productiva en América Latina. Entre las más comunes se destacan: (a) una **alta dependencia institucional**, con centralización excesiva de decisiones, discontinuidad de

políticas públicas y la persistencia de burocracias politizadas; (b) **fragmentación social**, reflejada en bajos niveles de confianza y en un capital social limitado entre los actores del territorio; (c) **informalidad productiva**, con amplios sectores económicos operando al margen de las normas y debilitando la capacidad de la gobernanza formal; (d) la **desinversión en capacidades**, con escasa innovación, fuga de talentos y deficiencias en la formación técnica; y (e) la **trampa simbólica**, donde algunos territorios no han logrado construir una narrativa propia de desarrollo, perpetuando una dependencia cultural de modelos exógenos.

Por otro lado, en contraposición, los sistemas territoriales con **mayor capital social y cohesión interinstitucional** han demostrado poseer una gobernanza más efectiva. En ellos, la **identidad territorial** y el **conocimiento tácito** se destacan por funcionar como recursos estratégicos capaces de promover innovaciones adaptadas al contexto local. La **acción colectiva sostenida**, por su parte, emerge como un factor decisivo para reducir los problemas organizativos y fortalecer la capacidad adaptativa del sistema.

Asimismo, el estudio permitió identificar condiciones esenciales para que la gobernanza actúe como capital sinérgico:

- la existencia de **espacios formales de concertación multiactor**, que posibiliten la deliberación y la toma de decisiones compartidas;
- **mecanismos de comunicación y transparencia** que fortalezcan la confianza y legitimen las acciones colectivas; y
- **estrategias de desarrollo adaptadas** a la historia, la cultura y las particularidades del territorio.

De este modo, se concluye que la gobernanza territorial debe orientarse a fomentar la cooperación multiactor, promover liderazgos distribuidos, impulsar una pedagogía territorial que valore los aprendizajes colectivos y consolidar ecosistemas institucionales sustentados en reglas claras y estabilidad organizativa. Solo bajo estas condiciones, pareciera que la gobernanza puede articular los distintos capitales intangibles y transformarlos en fuerza generadora de un desarrollo sostenible y endógeno.

Cuando estos elementos convergen, la gobernanza no se limita a coordinar procesos: sino que genera **plusvalía sistémica**, incrementa la **resiliencia territorial** y estimula el **aprendizaje colectivo**. La sinergia emerge cuando la gobernanza integra y dinamiza los capitales sociales, culturales, institucionales y cognitivos, reduciendo las fricciones derivadas de la fragmentación, la desconfianza o la dependencia de modelos externos.

En síntesis, la gobernanza concebida como capital sinérgico no constituye un “estado dado”, sino una “construcción” política, social y cultural en permanente evolución, cuya efectividad depende de la confianza mutua, del liderazgo distribuido, de la coherencia institucional y de una visión de largo plazo.

Las experiencias comparadas invitan a repensar las estrategias de desarrollo rural latinoamericano desde la perspectiva de los intangibles y las sinergias territoriales, reconociendo que los capitales social, simbólico e institucional pueden ser más decisivos que los recursos materiales, siempre que exista un tejido de gobernanza capaz de articularlos en función del bien común.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albuquerque, F.; et.al. (2008). *Desarrollo Económico Local, Descentralización y Democracia: ideas para un cambio*. UNSAM Edit. 1º Edición.
- Agência de Notícias – Governo do RS. (2025). *Nova legislação promove valorização de microprodutores da cachaça artesanal no RS*. estado.rs.gov.br/estado.rs.gov.br.
- Angulo Rivas, H.; Cándido Coto, A.; Guardado Quijano, P. (2017). *Análisis del sector azucarero bajo el enfoque de competitividad sistémica en el marco del postneoliberalismo*. Tesis. Biblioteca P. Florentino Idoate. Universidad Centroamericana Jose Simeon Cañas. http://abaco.uca.edu.sv/opacbf/verdetalle_.searchText=Angulo+Rivas,+Hilda+Maribel.&tipo-material=o&cc=o&tipob=1
- Boisier, S. (2012). *Reflexiones sobre los procesos territoriales en el Siglo XXI: Huellas en el territorio y trazos en el mapa*. Editorial Académica Española.
- CAA. (2024). *Producción de azúcar en Argentina: cifras de la zafra 2023*. Centro Azucarero Argentino Recuperado de <https://centroazucarero.com.ar/produccion-de-azucar-2020-2029/>
- Cáliz, Á., & Blanco, M. (Eds.). (2020). *Los desafíos de la transformación productiva en América Latina*. Biblioteca transformación Ed. Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Canal Terraviva. (2022). *Segredos do Alambique: História da Cachaça no Rio Grande do Sul* [Video] Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=V5Q1ePD3xmW&t=90s>
- CEPAL. (2024). *Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina y el Caribe*. Publicación de las Naciones Unidas (LC/PUB.2024/15-P).
- Cummings, A.R. (2020). Capacidades territoriales para crear alternativas innovadoras de desarrollo económico territorial competitivas, inclusivas y sostenibles. *Revista Desarrollo y Territorio*, N°9, Red DETE, 5-18.
- Dallabrida, V. R., Rotta, E., & Büttenbender, P. (2021). Abordagem territorial do desenvolvimento e o desafio de um instrumental metodológico multidimensional. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, 18(1), 8–12.
- De Moraes, R. (2019). *A interrupção da informalidade no campo da cachaça de alambique: uma análise sob a ótica do trabalho institucional de participantes de uma associação*. repositorio.ufpa.br [Tesis de maestría, Universidade Federal de Lavras]. Lavras, Brasil: Universidade Federal de Lavras.
- FUSADES. (2025). *Informe Económico y Social 2025: Coyuntura, producción azucarera y perspectivas del sector agroindustrial en El Salvador*. Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES). San Salvador.

- Garbin, R., Bogusz Junior, S., & Montano, M. A. (2005). Níveis de cobre em amostras de cachaça produzidas na região noroeste do Rio Grande do Sul, Brasil. *Ciência Rural*, 35(6), 1436–1440. <https://www.scielo.br/j/cr/a/cNGDwBbBcxXRpRd4JXL685D/>
- IMaC. (2025). *Informe de relevamiento del Censo de productores de caña 2022/2024*. Instituto de Macroeconomía Circular del Gobierno de la Provincia de Misiones.
- Larrea, M., et.al. (2024). *A place-based approach in collaborative governance*. Oñati Socio-Legal Series.
- MAGyP. (2024, abril). *Informe de situación del sector azucarero argentino. Alimentos Argentinos*. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. https://alimentosargentinos.magyp.gob.ar/HomeAlimentos/economias-regionales/producciones-regionales/informes/INFORME_azucar_Abril24.pdf
- MAPA. (2025). *Anuario de la Cachaza. Publicado por el Ministerio de Agricultura y pecuaria*. <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/brasil-possui-mais-de-7-200-cachacas-registradas>
- Mónaca, A. (2016). *El ingenio de San Javier*. Recuperado de <https://www.elterritorio.com.ar/el-ingenio-de-san-javier-2481078180115654-et>
- Mira, E. (2019). *Agroindustria del azúcar: un analisis de sus efectos económicos, sociales y ambientales en El Salvador*. Centro de Investigación sobre Inversión y Comercio. <https://sv.boell.org/sites/default/files/2020-04/DOCUMENTOFINALESTUDIOCANADEAZUCAR.pdf>
- ONU. (2015). *Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Res. Asamblea General el 25 de septiembre de 2015, 42809, 1-13.
- Pokolenko, A. A. (2023). La gobernanza territorial como capital sinérgico en el desarrollo de sistemas productivos locales latinoamericanos. *Visión de futuro*, 27(2), 206-230.
- Ramírez, F., González, V., & Merlos, E. (2016). *Producción y comercialización de panela: La experiencia de la Asociación Cooperativa de Paneleros de El Salvador (ACOPANELA)*. RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago, Chile. <https://repo.funde.org/1185/>
- Scarton, L. M. (2011). *Governança na cadeia da cachaça artesanal: o caso do grupo Alambiques Gaúchos*. UFRGS.
- Schoeninger, V., Coelho, S. R. M., & Silochi, R. M. H. (2014). Cadeia produtiva da cachaça revistas.fca.unesp.br. *Energia na Agricultura*, 29(4), 292–300. <https://doi.org/10.17224/EnergAgric.2014v29n4p292-300>
- Staudt, L. (2022). *Onde começou a produção da cachaça gaúcha*. GZH.
- Statista. (2024). *Principales países productores de azúcar en 2023/2024*. Statista.

- Strauss, A., & Corbin, J. (2002). *Bases de la investigación cualitativa: técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Universidad de Antioquia.
- Trejo, C. A. P., Saelzer, G. J., Alas Luna, C. (2016). *Determinantes de la Competitividad del Sector Agrícola en El Salvador. Caso de estudio: el Papel de la Innovación en el sector azucarero*. Tesis Universidad Dr. José Matías Delgado. Red Bibliotecaria Matías. <https://webquery.ujmd.edu.sv/siab/bvirtual/BIBLIOTECA%20VIRTUAL/TESIS/01/EEM/0002581-ADTESAD.pdf>
- Torres Salcido, G. (2018). *Gobernanza y sistemas agroalimentarios localizados en América Latina*. UNAM.
- Torring, J., y Triantafillou, P. (2016). *Enhancing Public Innovation by Transforming Public Governance?* En J. Torring & P. Triantafillou (Eds.), *Enhancing Public Innovation by Transforming Public Governance* (pp. 1-32).
- Vázquez Barquero, A. (2005). *Las Nuevas Fuerzas del Desarrollo*. Antoni Bosch Editor.
- ZafraNet. (2025). *Producción azucarera en El Salvador crece 4.5 % pese a retraso en el inicio de la zafra 2024-25*. <https://www.zafranet.com/noticias/produccion-azucarera-en-el-salvador-crece-4-5-pese-a-retraso-en-el-inicio-de-la-zafra-2024-25/>

CURRICULUM VITAE

Ana Alicia Pokolenko

Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Misiones, Argentina. Directora Instituto de Investigaciones Económicas del Noreste Argentino (IIENEA). Doctoranda en Administración (FCE -UNaM). Magister en Desarrollo Económico (UAM, España). Magister en Desarrollo Local (UNSAM, Argentina). Especialista en Docencia en Entornos Virtuales (Universidad Nacional de Quilmes, Argentina). Licenciada en Comercio Internacional y Contadora Pública Nacional (UGD, Argentina).

 <https://orcid.org/0009-0007-5600-3138>
ana.pokolenko@fce.unam.edu.ar