

Producción y Comercialización de Panela: La experiencia de la Asociación Cooperativa de Paneleros de El Salvador (ACOPANELA)¹

¹ Esta sistematización contó con la autoría de Francisco Ramírez, miembro de la Junta Directiva de Acopanela, Víctor González que es Vocal, Rubén Darío López, Socio; Rafael González su Secretario; Antonio Alegría Montoya que es Primer Suplente; Jeremías López Vocal de Vigilancia; Ismael Aldana Socio, Francisco García que es Vicepresidente del Consejo; Pedro Juan Monterrosa como Vocal; Bernarda Delgado su Presidenta; Ana Vilma González, Tesorera; Leonel Reyes Hércules que es Gerente de Ventas; Mario Alberto Amaya que es Presidente de Vigilancia; Antonio Hernández su Secretario Vigilancia; Miguel Ángel Cepeda que es Suplente Vigilancia; Julio Alberto González, Vocal de Vigilancia; y Enrique Merlos es Coordinador de Programa en FUNDE, con la colaboración de Juan Cheaz Coordinador del Proyecto "Alianzas para el Empoderamiento Económico" (AEE) de Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural y Pavel Isa, consultor para el mismo proyecto.

INTRODUCCIÓN

El proyecto Alianzas para el Empoderamiento Económico (AEE) busca potenciar las capacidades de un conjunto de iniciativas exitosas a nivel local en el avance de metas de desarrollo, a fin contribuir a crear un actor colectivo con voluntad y capacidad para promover cambios en el entorno institucional y de políticas, que faciliten el desarrollo y la inclusión económica y social. El proyecto se propone esto a través del establecimiento de una red de colaboración para el aprendizaje, así como de la construcción de agendas y estrategias colectivas de iniciativas de medios de vida rurales que han puesto atención en la cuestión del desarrollo productivo y el acceso a mercados en América Latina y el Caribe. Este documento sistematiza la experiencia de la Asociación Cooperativa de Producción Agroindustrial, Aprovechamiento, Comercialización, Ahorro y Crédito de Productores de Dulce de Panela del Valle de Jiboa de Responsabilidad Limitada (ACOPANELA de R.L.), también conocida como Asociación Cooperativa de Paneleros. ACOPANELA es una todavía incipiente, pero exitosa experiencia de producción y comercialización nacional e internacional de dulce panela. Esta iniciativa se encuentra localizada en la zona paracentral de El Salvador, en un territorio conocido como Valle del Jiboa (Figura 1).

Figura 1. Mapa de ubicación del Valle de Jiboa en El Salvador



La producción de dulce de panela ha sido una tradición en el Valle de Jiboa, en donde existe una fuerte identidad cultural alrededor de él. Las características del suelo y la geografía hacen de ese territorio un sitio ideal para el cultivo de caña de azúcar y la fabricación de derivados como el azúcar y la panela. La panela se ha fabricado de forma artesanal por parte de pequeños productores y sus

familias alrededor de un trapiche. Es por ello que ha sido un producto muy poco estandarizado, de calidades y presentaciones muy variadas, y que se venden mercados locales y regionales a precios muy bajos, que resultan en márgenes de beneficios también muy bajos para sus productores.

La estrechez de los mercados, las desventajosas estructuras de comercialización y los bajos rendimientos en la fabricación son los factores que más inciden en los bajos ingresos y la escasa rentabilidad de la producción. Es por ello que producir dulce de panela en condiciones económicas ventajosas para los productores requiere, por un lado, producir volúmenes mayores de forma más eficiente, en el marco de procesos industriales que resulten en productos estandarizados, y por otro lado, expandir los mercados de venta y mejorar los precios. Como en general estos pequeños productores se asocian en cooperativas, enfrentan el reto adicional de modernizar la gestión colectiva, tanto desde el punto de vista administrativo como de los procesos de toma de decisiones. Finalmente, acceder a mercados ampliados, en especial los mercados de exportación, requiere de una transformación de los procesos productivos que mejore significativamente las condiciones sanitarias en que se produce el dulce de panela.

Durante la última década, la producción de panela en El Salvador ha sufrido importantes retrocesos. La guerra que finalizó a inicios de los noventa, los terremotos de 2001 y la instalación de modernos ingenios azucareros, que han absorbido una parte creciente de las cosechas de caña de azúcar, han reducido a poco más de un tercio el número de unidades productivas.

En ese contexto surgió ACOPANELA, una cooperativa que desde su fundación en 2004 tuvo una visión empresarial para la producción y comercialización. ACOPANELA ha buscado transformar la reducción de las moliendas en una oportunidad para apuntalar la panela como un producto étnico o nostálgico, que lograra conquistar el mercado de la amplia comunidad salvadoreña en los Estados Unidos y el mercado nacional.

ACOPANELA se inició con 17 socios, número que se incrementó apenas hasta 20 en 2008. Se trata de productores con un relativamente elevado nivel de instrucción comparado con sus pares no socios, y con reducidas superficies para el cultivo. Se trata además de una cooperativa que explícitamente busca apuntalar a los pequeños productores, e impuso un límite a la superficie de tierra que sus miembros pueden tener. Sin embargo, la cooperativa en verdad opera con menos de la mitad de los socios debido a que tiene importantes restricciones financieras que le impiden pagar a los miembros contra entrega de la producción. Eso hace que muchos miembros prefieran vender su producción de

caña a intermediarios. Además, la cooperativa tiene estrictos requisitos de calidad y de controles de sanidad que limitan la participación de algunos socios.

Distinto a otras experiencias en las cuales el liderazgo de la cooperación internacional fue crucial, el esfuerzo fundamental recayó sobre la propia cooperativa y sus miembros. Sin embargo, el financiamiento y el acompañamiento de la cooperación internacional fueron factores fundamentales para la transformación de la producción, en particular el apoyo del Proyecto de Desarrollo Agrícola para Pequeños Productores de la Región Paracentral (PRODAP) un programa oficial del Ministerio de Agricultura de El Salvador con financiamiento y apoyo técnico del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), y de la Liga de Cooperativas de los Estados Unidos (CLUSA).

La metodología de este trabajo consistió en la revisión de la documentación recibida por parte de ACOPANELA, Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) y Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. FUNDE es una ONG salvadoreña con 20 años de experiencia en temas de investigación y desarrollo; que ha visualizado en ACOPANELA una experiencia valiosa para la promoción del desarrollo productivo en el Valle de Jiboa. FUNDE está implementando en el Valle de Jiboa un proceso de construcción de territorio con la participación de los gobiernos locales, jóvenes, mujeres e iniciativas económicas y productivas desde mediados del 2010. Por su parte Rimisp elaboró un estudio de caso de ACOPANELA como una experiencia de acceso a mercados de pequeños productores. Adicionalmente, se realizó un recorrido por el territorio, entrevistas a actores e informantes clave como productores y técnicos de oficina y de campo, y se realizaron dos talleres, uno con representantes de las cooperativas de productores, específicamente de la ACOPANELA y otro con personal técnico/gerencial de FUNDE vinculado a ACOPANELA, y otros actores claves de la cadena y asesores.

La segunda parte de este documento describe los resultados de la iniciativa empresarial de ACOPANELA, destacando además el número de personas beneficiarias, las políticas y estrategias seguidas, y las formas y la organización que requirió su implementación. La tercera parte discute los factores clave que incidieron en los resultados obtenidos, incluyendo las alianzas con actores, el tipo de participación de las personas beneficiarias, y los roles de los actores externos como el Estado, las agencias de cooperación, las empresas privadas y las organizaciones rurales. La cuarta parte aborda los factores tanto internos como del entorno que limitaron los resultados de la iniciativa. La quinta parte recoge las lecciones aprendidas para la organización, para proyectos y programas similares y

más generalmente para el proyecto AEE. La última sección concluye destacando la relevancia del caso sistematizado, y los desafíos y las nuevas preguntas que éste levanta.

1. RESULTADOS

1.1. Caracterización y principales logros

Como se indicó antes, ACOPANELA nació en 2004, es una cooperativa de apenas 20 socios, de los cuales menos de la mitad se benefician directamente de sus operaciones de procesamiento y comercialización. Todos los productores miembros se ubican en el Valle de Jiboa, en algunos municipios del departamento de San Vicente. Sin embargo, ACOPANELA tiene la proyección de lograr membresía en todo el territorio nacional. En la Figura 2 se muestra la ubicación geográfica de los socios de ACOPANELA en el Valle del Jiboa, así como el número de manzanas cultivadas con caña de azúcar, los sitios donde se cuenta con molineras para procesar artesanalmente el producto, y la ubicación de la pequeña planta industrial para procesar el dulce de panela y la azúcar granulada.

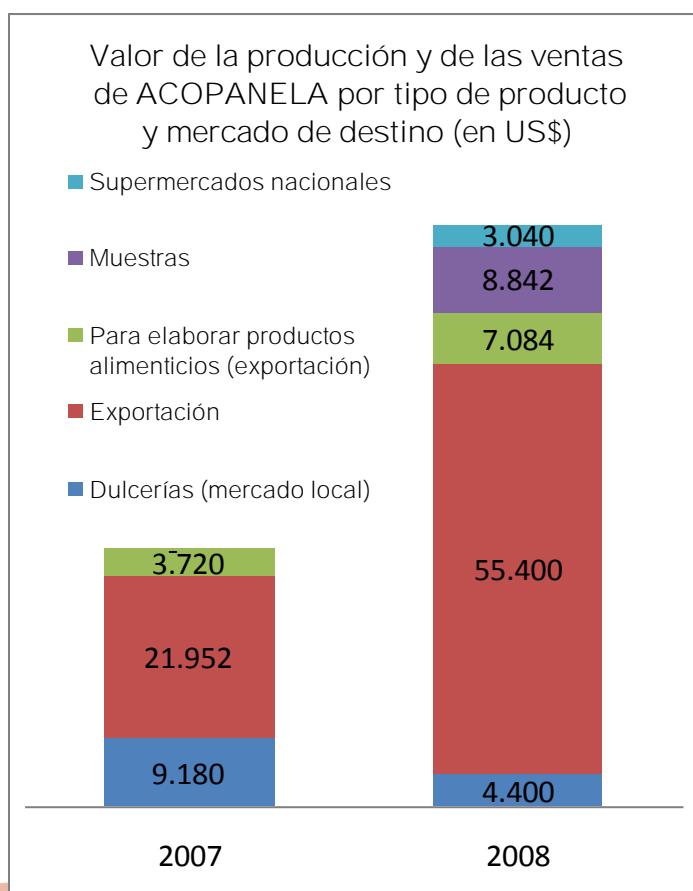
Figura 2. Distribución de socios e infraestructura por municipio en el Valle de Jiboa



Fuente: SIG-FUNDE 2011, con apoyo de ACOPANELA

A pesar del relativamente corto tiempo de existencia de la cooperativa, ésta ha logrado incrementar de forma significativa las ventas de los productores socios, tanto en el mercado local como en el mercado exterior, elevando los ingresos de los socios beneficiarios. Como parte de ese proceso, ha logrado mejorar sus procesos productivos, la gestión administrativa, la organización de la cooperativa y los mecanismos de comercialización.

Figura 3. Valor de la producción y de las ventas de ACOPANELA por tipo de producto y mercado de destino



En efecto, entre 2007 y 2008, ACOPANELA incrementó de forma significativa sus ventas (Figura 3). En 2008 más que duplicó sus ventas con respecto a 2007, pasando de poco menos de US\$ 35 mil hasta US\$ 78 mil. Este incremento se debió casi en su totalidad al aumento en las exportaciones que pasaron de poco menos de US\$ 22 mil hasta US\$ 55 mil. Más aún, las actividades de exportación de la cooperativa se iniciaron en 2007, por lo que el monto de ventas de ese año respecto a años anteriores también debió ser significativamente superior considerando que en ese año, el 63% de las ventas fueron de exportaciones directas. Además de éstas, hay que considerar las exportaciones indirectas, esto es, la venta de productos en el

mercado local que sirven de insumos para la exportación. Mientras en 2007 éstas fueron de US\$ 3.7 mil dólares, en 2008 habían superado los US\$ 7 mil.

En forma similar, el precio medio de venta de la producción de dulce de panela creció de forma sensible. Mientras fuera de la cooperativa el precio recibido era de US\$ 0.41 por kilogramo, la cooperativa pagó a sus socios US\$ 0.49. Adicionalmente, los miembros beneficiarios de la

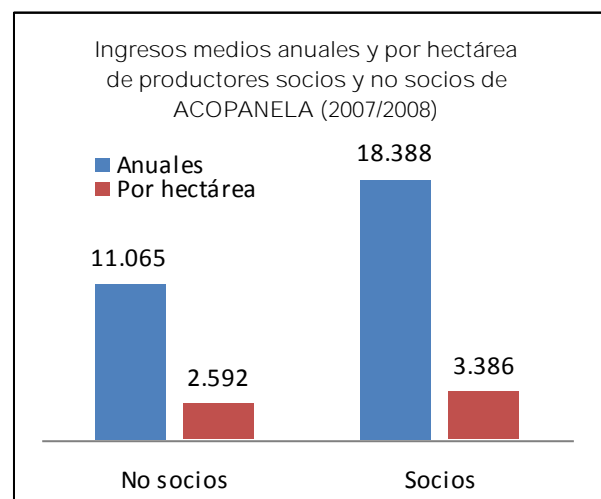
cooperativa producen y venden azúcar granulada a razón de US\$ 0.77 por kilogramo. Los productores fuera de la cooperativa no producen este subproducto.

Como resultado de los mejores precios y niveles incrementados de ventas, en promedio, los productores miembros de la cooperativa que venden a ella su producción vieron incrementados sus ingresos anuales y por hectárea cultivada, con la venta de panela y azúcar granulada. La Figura 4 presenta evidencia al respecto. Hay que indicar, sin embargo, que los costos de producción de los productores socios y que venden a ACOPANELA son mayores que los demás, lo que probablemente se asocia a los costos que han implicado el cambio tecnológico y la mayor disponibilidad de capital.

En adición a los beneficios de precios, los productores socios de ACOPANELA que venden su producción a la cooperativa se benefician de los programas de apoyo financiero que les permite realizar las inversiones necesarias para mejorar los procesos productivos y poder recibir los registros sanitarios asistencia técnica. Por su parte, los socios que no venden a ACOPANELA debido a las restricciones que esta tiene para el pago inmediato de la producción, reciben, al igual que los socios que comercializan vía ACOPANELA, asistencia técnica de la cooperativa.

Figura 4. Ingresos medios anuales y por hectárea de productores asociados y no socios de ACOPANELA

Para alcanzar este éxito, la estrategia y las acciones de la cooperativa fueron apoyadas financieramente por un monto total de unos US\$ 150 mil entre 2006 y 2008. Las fuentes han sido el Fondo Internacional para el Desarrollo Agropecuario (FIDA), a través de su programa PRODAP, en conjunto con el Ministerio de Agricultura; el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); y la *Cooperative League of the United States of America* (CLUSA), la organización nacional de cooperativas de los Estados Unidos, las cuales han apoyado en el marco de diversos proyectos de naturaleza variada.



No obstante, en adición a estos éxitos “duros”, los productores miembros de ACOPANELA reclaman otros cambios que han ocurrido y que valoran positivamente. Entre estos, cabe destacar los siguientes:

- La valorización de la panela como alimento saludable, nutritivo y libre de químicos.
- La creación de una nueva imagen del producto asociada a una mejor calidad, limpieza e inocuidad.
- El proceso de transformación de productores en empresarios, con capacidad para mejorar la organización y la producción, con controles y registros contables, desarrollo de nuevos productos, y con capacidad de asociación con otros productores y de establecer relaciones con donantes.
- La transmisión de una cultura artesanal y de valorización de la actividad a los hijos y, en algunos casos, el logro de relevo organizacional y generacional.
- El logro de llevar a ACOPANELA a convertirse en una organización legal y reconocida, que genera empleos a través de los procesos de procesamiento, y que demanda insumos y servicios.
- La experiencia asociativa de ACOPANELA que se ha convertido en referencia en la zona.
- El mantenimiento del patrimonio cultural que significan las molliendas y que se desarrolla con la planta que agrega valor con mayor salud e higiene.

1.2. Políticas, estrategias e implementación

La estrategia de ACOPANELA se concentró en tres elementos centrales. Primero, capturar una demanda étnica latente por dulce de panela en la comunidad salvadoreña residente en los Estados Unidos y en los grandes centros urbanos de El Salvador, a través del desarrollo de relaciones comerciales con compradores en esos mercados. Para ello, un miembro de la cooperativa, el único que no es productor, se especializó en la identificación de oportunidades de mercado, en el desarrollo de esas relaciones comerciales, y en tejer vínculos estables con clientes y negociar precios.

Segundo, el mejoramiento de la capacidad productiva, agrícola y manufacturera de los productores que permitiese mejorar los rendimientos, pero además mejorar el estándar productivo para lograr obtener productos de mejor calidad, certificación orgánica y certificación sanitaria para poder exportar. Esto implicó mejoras en la infraestructura de molienda de algunos de sus socios, un cambio en las prácticas agrícolas e industriales y la estandarización de la producción.

Tercero, el fortalecimiento de la gestión administrativa y la organización que permitiese que estuvieran en capacidad de responder a la demanda exterior con la calidad requerida, y logrando simultáneamente sostener una rentabilidad razonable.

Estos objetivos intermedios se procuraron a través de acciones muy concretas, a saber:

- Esfuerzos intensos en el área de comercialización, en particular contactos con potenciales clientes y establecimiento de relaciones comerciales estables.
- Asistencia técnica en prácticas agrícolas en general, y producción orgánica en particular.
- Expansión y modernización de la infraestructura de molienda, y preparación de panelas y azúcar granulada.
- Aprendizaje de otras experiencias exitosas en la región relacionadas con producción y comercialización de panelas.
- Aprendizaje de mejores prácticas gerenciales y administrativas.
- Aprendizaje de mejores prácticas organizativas en la cooperativa.

Como se indicó antes, para impulsar esas acciones, ACOPANELA logró obtener el apoyo de un conjunto de agencias, en especial FIDA/PRODAP/Ministerio de Agricultura y CLUSA, y más recientemente el BID y el Ministerio de Economía junto a la Unión Europea. El apoyo externo se ha concentrado en:

- Facilitar el mejoramiento de las prácticas de producción en general, y de producción orgánica en particular.
- Expandir y modernizar la infraestructura de molienda y preparación, y la construcción de una bodega para la cooperativa.
- Fortalecer la gestión de mercado y el desarrollo de contactos comerciales a través del apoyo para la participación en ferias nacionales y giras al exterior para el intercambio de experiencias.
- Capacitar y asesorar para el mejoramiento en la producción de panela, en la organización, en las prácticas empresariales y en la adopción de buenas prácticas manufactureras.
- Elaborar estudios y planes para el desarrollo de nuevos productos y análisis de calidad de la panela.
- Elaborar el Plan Estratégico de la Cooperativa y diseño de su página web.

Cuadro 1. Hitos de ACOPANELA

Hitos de ACOPANELA	
2004:	Inicio de venta de panela a intermediarios en el mercado nacional para venta a exportadores o al mercado de mayoreo.
2005:	Inició la venta directa a compradores especializados, obviando intermediarios. También inició la venta de azúcar granulado a panificadoras para la elaboración de dulces.
2005:	Decisión de comercializar panelas en el mercado nostálgico de los Estados Unidos de migrantes de El Salvador.
2006:	Mejoramiento significativo de la calidad del producto y realización de estudios y sondeos de mercado gracias al apoyo de FIDA/PRODAC y CLUSA. Esto implicó además una estandarización y mejoramiento de la presentación.
2007:	Se realizan las primeras exportaciones a los Estados Unidos.
Fuente: RIMISP	

Uno de los resultados más concretos de estas acciones fue la obtención del registro sanitario que les permitió exportar. Esto implicó un importante cambio en la infraestructura de molienda por parte de algunos de sus socios, pero especialmente un significativo mejoramiento en la calidad del empaque, lo cual ha perfeccionado la presentación del producto y ha otorgado estabilidad a la comercialización. Esto implicó además una transformación de las prácticas de manejo y empaque de panela.

Finalmente, a partir del 2006, la cooperativa creó los órganos estipulados por ley, un Comité de Educación y un Comité de Comercialización.

En el Cuadro 1 se listan los hitos más importantes logrados por ACOPANELA en su proceso de vinculación a mercados ampliados y de transformación de los procesos productivos, gerenciales y organizativos.

1.3. Prospectiva

A partir de los logros alcanzados en la transformación productiva y su vinculación a los mercados nacional y exterior, ACOPANELA se propone incrementar de forma significativa su capacidad de procesamiento para fabricar azúcar granulada y otros subproductos de la caña de azúcar. Para ello, el BID, el Ministerio de Economía, FIDA/PRODAP/Ministerio de Agricultura y la Unión Europea han apoyado con un estimado de US\$ 280 mil para la construcción de una planta de procesamiento de mieles e infraestructura asociada, así como para la realización de estudios para el desarrollo de nuevos productos y subproductos (mieles invertidas y melote). La idea es comprar las mieles a los productores socios, quienes tienen una muy limitada capacidad de procesamiento, a fin de procesarlas de acuerdo a los estándares de calidad requeridos. Esto es, un producto con los volúmenes y requerimientos técnicos y de sanidad adecuados que exige la estandarización y la comercialización a mayor escala.

Con este paso, además de acrecentar su capacidad productiva, ACOPANELA busca transformarse en una agroindustria de fabricación de azúcar granulada, superando la fase de empaque y comercialización de panela granulada.

Sin embargo, para explicar el éxito alcanzado, y aunque el apoyo financiero fue crítico, éste tuvo que combinarse con factores concretos relacionados con la cooperativa y los productores. Esos factores se discuten en la siguiente sección.

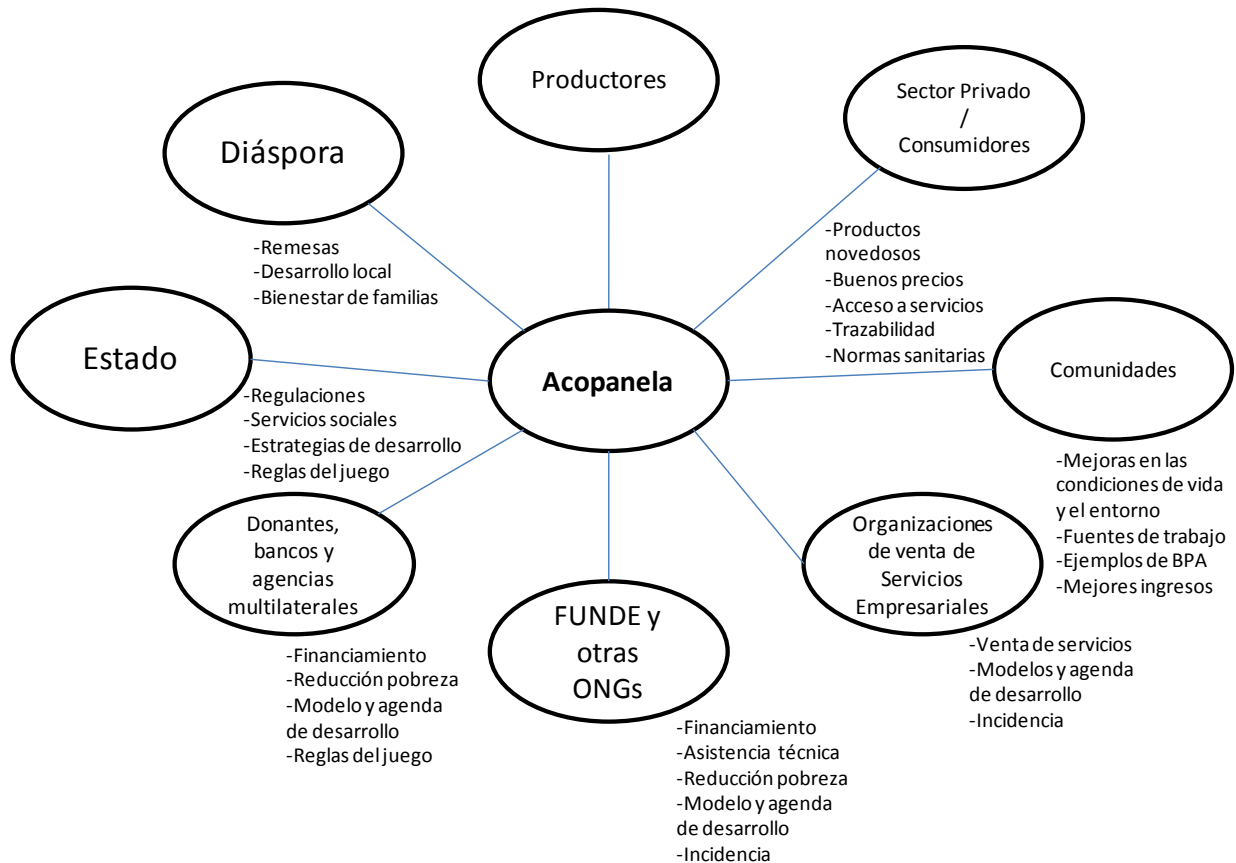
2. Factores clave que inciden en los resultados

Durante el proceso de sistematización de la presente experiencia, se ha hecho un esfuerzo no solamente en relevar los principales resultados en términos de mejoras concretas en las condiciones de los grupos de mujeres participantes, las innovaciones en los procesos y los cambios en el entorno relevante. El estudio se ha enfocado particularmente en entender cuáles son los factores que, desde ese entorno relevante, ayudan u obstaculizan el avance, el impacto y la sostenibilidad.

La Figura 5 ubica a ACOPANELA en un entorno de actores relevantes. Estos actores son diversos, con agenda e intereses específicos en relación a distintos aspectos de la cadena. Es en las relaciones con esos distintos grupos de actores, la búsqueda de intereses comunes, el intercambio de capacidades, la movilización de recursos, la interlocución con las entidades reguladoras, la negociación de acuerdos de colaboración, la identificación de cambios en políticas, prácticas, ideas y creencias de los actores, entre otros, donde se pueden encontrar posibles áreas de innovación y cambio institucional.



Figura 5. Actores relevantes en el entorno de ACOPANELA



Los factores de éxito se pueden clasificar en tres tipos: los vinculados a los actores involucrados y a los beneficiarios, es decir a la cooperativa y sus asociados; los vinculados a las condiciones de mercado, y los asociados a los actores distintos de la cooperativa, es decir actores externos.

2.1. Vinculados a los actores involucrados y a los beneficiarios

Probablemente, el factor más importante de éxito de ACOPANELA en incrementar las ventas y las exportaciones, aparte de la existencia de condiciones latentes de mercado, fue la determinación de los miembros de la cooperativa en explotar el potencial del mercado nostálgico de salvadoreños en los Estados Unidos, un mercado que, a diferencia de otros, tiene capacidad de compra. Fue esa

visión la que impulsó las transformaciones necesarias para alcanzar estándares de calidad y sanidad que hicieron posible las exportaciones.

Un segundo factor que hizo posible, en concreto, explotar ese potencial de mercado fue la dedicación exclusiva de un miembro no productor de la cooperativa, quien tenía las habilidades y tiempo para trabajar en identificar potencialidades de mercado y construir lazos comerciales. Fue la combinación del hecho de que esa persona no tenía que dedicar tiempo a la producción y sus habilidades de comercialización lo que hizo posible desarrollar un trabajo vital para concretar el objetivo.

Un tercer factor es el esfuerzo del liderazgo de la cooperativa en impulsar los cambios y articular los apoyos necesarios, incluyendo los de asistencia técnica y financiera. Adicionalmente, el liderazgo logró impulsar una iniciativa de carácter colectivo y con énfasis en beneficiar a los pequeños productores. Por un lado, el hecho de que sea una iniciativa asociativa permitió la posibilidad de responder a un aumento de la demanda, y aprovechar economías de escala en la fase empaque final y en las acciones de capacitación para mejorar las prácticas productivas. Por otro lado, ACOPANELA impuso un límite al número de tareas que pueden tener sus miembros. Mantener el carácter de pequeña producción asociada permite que la iniciativa pueda recibir apoyo de la cooperación externa oficial y no gubernamental, y eventualmente del Estado, en dirección a transformar capacidades.

Un cuarto factor fue el relativamente elevado nivel de instrucción de los miembros de ACOPANELA, comparado con otros productores no asociados. Esto contribuyó a que dispusiesen de información oportuna para el negocio, que pudieron procesar adecuada y oportunamente, y a partir de ella tomaron decisiones de gestión y productivas pertinentes.

El aprendizaje de las experiencias fallidas de cooperativismo en el pasado, junto al aprendizaje acumulado con respecto al funcionamiento de las estructuras cooperativas, también fue citado por los productores como uno de los elementos que facilitó el cambio.

Finalmente, los productores también reconocen el liderazgo que mostraron las mujeres socias en lograr implementar cambios relevantes en las formas de la gestión administrativa, en un medio machista y hostil.

2.2. Condiciones de mercado

Otro elemento clave que explica los logros de ACOPANELA es la existencia de un potencial de mercado latente para el dulce de panela en la comunidad de migrantes de El Salvador en los Estados Unidos, y en el mercado doméstico salvadoreño, especialmente en empresas panificadoras. En ambos casos, se trata de mercados con una relativamente elevada capacidad de compra, comparado con mercados tradicionales. La identificación de ese potencial abrió la puerta a los esfuerzos para lograr los cambios necesarios en la producción, tanto a nivel individual de los socios de la cooperativa, como a nivel de la cooperativa misma en la fase de empaque y presentación.

En un primer momento, la cooperativa empezó a explotar el mercado doméstico con la venta de dulce de panela a empresas panificadoras, inicialmente a través de intermediarios y posteriormente con ventas directas. En un segundo momento, cuando las condiciones sanitarias y de producción se dieron, empezaron a explotar el potencial del mercado de los Estados Unidos.

2.3. Vinculados a actores fuera del área del proyecto: Estado, agencias de cooperación, empresas

Con relación a los factores que incidieron en los logros vinculados a actores distintos de aquellos que participan directamente de la iniciativa, había que destacar la existencia y apoyo otorgado por FIDA/PRODAP/Ministerio de Agricultura y por CLUSA. En ambos casos, se trató de asistencias de importancia vital para que la cooperativa lograra acceder a los mercados de exportación y colocarse en una posición ventajosa para aprovechar otras oportunidades de apoyo por parte del gobierno, de la Unión Europea y del BID. Como hemos visto, el apoyo de PRODAP y de CLUSA fueron asistencias financieras y técnicas que permitieron transformar la producción a nivel de los miembros de la cooperativa, adquirir capacidades de empaque a nivel de la cooperativa misma, cumplir con los estándares de calidad demandados por el mercado de exportación y el mercado doméstico de supermercados, y mejorar la gestión administrativa y organizativa de la cooperativa.

En efecto, los productores también destacan el apoyo y acompañamiento del Estado y la cooperación en iniciativas, algunas de ellas críticas, en particular la participación en ferias, el apoyo logístico para realizar las exportaciones y el reconocimiento por parte del Ministerio de Agricultura respecto al crecimiento de las exportaciones de panela y su visibilidad estadística.

No obstante, algunos de esos mismos factores de éxito fueron también elementos que limitaron los resultados logrados por ACOPANELA.

3. Factores clave que limitan los resultados

Los factores limitantes se asocian principalmente a los productores miembros de la cooperativa y a la cooperativa misma. Los más destacados son los siguientes:

- Falta de capital de trabajo. La muy reducida capacidad financiera de ACOPANELA ha limitado de forma significativa sus oportunidades para expandir la producción, incrementar aún más las economías de escala e involucrar a más productores. La falta de capital de trabajo es una severa restricción porque los productores tienen ingentes necesidades de flujo de efectivo. Mientras los intermediarios pagan en efectivo y contra entrega, ACOPANELA esencialmente recibe la producción a consignación y paga a los productores cuando es colocada en el mercado con el valor agregado que ésta aporta. No obstante, cuando la cooperativa tiene una relativamente mayor capacidad financiera, ha logrado pagar parcialmente a los productores contra entrega del producto.
- Reducida escala de producción y almacenamiento. Los productores miembros de la cooperativa son muy pequeños, con superficies de cultivo y capacidades de molienda muy reducidas. De los que venden a ACOPANELA, el promedio de superficie cultivada fue de 6.3 hectáreas en 2007/2008. Aunque son cerca de una decena de productores los que están continuamente supliendo de dulce de panela a la cooperativa para su empaque y comercialización, la limitada capacidad de producción de sus miembros contribuye a que la cooperativa no pueda comprometerse a producir volúmenes significativos.
- Adicionalmente, los productores argumentan que en la medida en que hay un desfase entre la producción y la comercialización de la panela con el valor agregado de la cooperativa incorporado, se requiere de una capacidad de almacenamiento importante. Aunque ACOPANELA tiene almacenes, tienen restricciones en ese aspecto.

- Otro elemento que limita la capacidad productiva es la debilidad que muestran muchos productores en alcanzar los estándares de calidad que demandan los mercados de ACOPANELA, tanto de algunos socios como de productores fuera de la cooperativa. Algunos productores indicaron que esto se debía a:
 - la falta de liderazgo e iniciativa en otros potenciales grupos para hacer los cambios que se han venido haciendo entre socios de ACOPANELA; y
 - la falta de sistematización del proceso de aprendizaje e innovación que permita replicar la experiencia de ACOPANELA.
- Tipo de productos que elaboran. Los productores y la cooperativa elaboran y comercializan esencialmente panela sólida. El tamaño del mercado para este tipo de producto es relativamente pequeño por lo que el horizonte de expansión productiva es limitado en comparación con otros subproductos de la molienda con la panela granulada o el azúcar granulado, de elevada demanda de las panificadoras y otras empresas de fabricación de productos alimenticios. Sin embargo, para elaborar esos productos se requieren nuevas y expandidas capacidades de procesamiento que ACOPANELA está empeñada en adquirir.
- Baja rentabilidad. A pesar del éxito exportador y del incremento en los beneficios logrados por los productores miembros a través del aseguramiento de mercados y del logro de mejores precios, la cooperativa tiene unos márgenes de rentabilidad muy bajos, pues sus costos se han incrementado para lograr responder al crecimiento de la demanda y la producción. Esto limita las posibilidades de ACOPANELA de incrementar el volumen de compra a los productores socios pagando al menos una parte en efectivo contra entrega de la producción. También evita que la cooperativa pueda invertir para expandir su capacidad de procesamiento y diversificar la oferta de productos en el mercado.
- Debilidades persistentes en la visión y la gestión empresarial, las cuales requieren ser superadas para darle nuevo impulso a las transformaciones.

No obstante, hay otros factores limitantes vinculados a actores que no participan directamente en la iniciativa. Entre ellos destacan dos. Primero, la insuficiente presencia e involucramiento estatal en la

iniciativa. Aunque la asistencia de PRODAP fue crucial para ACOPANELA, hay que recordar que se trata de un proyecto con apoyo de FIDA. Por otra parte, el Ministerio de Economía se ha involucrado apoyando el proyecto de expansión y diversificación de la capacidad de procesamiento de ACOPANELA. Sin embargo, en adición al de PRODAP/FIDA, en las fases iniciales el apoyo del Estado no destacó. El impulso estatal al aprendizaje y el cambio tecnológico, de gestión y organizativo hubiese podido acelerar las transformaciones y expandir el número de productores involucrados y beneficiarios. En general, la vinculación del Estado con los productores parecía limitarse básicamente al otorgamiento de créditos a los productores individuales a través del Banco de Fomento Agrícola (BFA), bajo las mismas condiciones que a otros productores, y sin reparar en la iniciativa asociativa concreta en la que se involucraban.

Segundo, a excepción de la demanda de algunas empresas panificadoras, una débil participación del sector privado y en especial del sector financiero. Siendo el capital de trabajo una de las principales restricciones para la expansión de la producción y del número los productores involucrados en una actividad productiva, rentable y con potencial de crecimiento, un involucramiento más activo de empresas financieras hubiese dado un impulso importante a la iniciativa. Sin embargo, la percepción de riesgo y el escaso nivel de información para un decidido involucramiento limitaron dicha participación, y restringieron la velocidad y dimensión del logro.

No obstante, de los factores que explican el éxito y que limitaron los logros alcanzados, se pueden extraer lecciones importantes para el trabajo que tiene por delante la cooperativa, así como para experiencias similares en este y otros sectores de la actividad.

Finalmente, uno de los temas más relevantes que ha estado limitado la capacidad de ACOPANELA para continuar e incrementar sus exportaciones hacia los Estados Unidos son las limitaciones en la cuota de azúcar y otros productos de la caña de azúcar, convenidos en el marco del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, la República Dominicana y los Estados Unidos. Debido a la clasificación arancelaria de la panela y productos similares, éstas entran dentro de esas cuotas. Aunque el acuerdo incrementó de forma significativa la cuota, esta es llenada rápidamente por las empresas de mayor tamaño, productoras de azúcar refinada. Hay gestiones en curso para lograr una salida a esta situación.

4. Lecciones

La experiencia de creación y expansión de las actividades de ACOPANELA, y su incursión en el mercado de exportación, provee lecciones directas y claras respecto a iniciativas de este tipo y a la propia historia de la organización. Probablemente la más destacada se refiere a la importancia que tiene la identificación de potencialidades de mercado de productos y subproductos. En el caso de ACOPANELA, esto le permitió articular un conjunto de esfuerzos dirigidos a acceder y conquistar esos mercados; en otras palabras, el acceso a esos mercados sirvió de guía y fue determinante para definir una política de vinculación a mercados amplios, tanto nacionales como en el exterior. Cualquier iniciativa de esta naturaleza debe necesariamente partir de una evaluación de esas potencialidades, y de los pasos y transformaciones necesarios para aprovecharlas y articularse a esos mercados.

Otra lección relevante, muy asociada a la anterior, se refiere al valor del esfuerzo de articulación y aseguramiento del acceso a los mercados, una vez se identifican los potenciales. Es obvio que dicha identificación tiene sentido en tanto se procure explotarla, y cumplir con todos los requerimientos necesarios para traducir la demanda potencial en demanda efectiva, y luego se pueda satisfacerla adecuadamente, hilando una red de comercialización de contactos y clientes.

Adicionalmente, igual que otras experiencias de desarrollo rural, se rescata el aprendizaje tecnológico para la adopción de buenas prácticas agrícolas e industriales y para el incremento de la productividad y el mejoramiento de la calidad sigue siendo clave. Esto es, en última instancia, el respaldo de una actividad empresarial sostenible y rentable, tanto a nivel individual como colectivo. Aunque el acceso a los mercados es el motor de los cambios y la cuestión que los viabiliza, la transformación productiva es la esencia del cambio. Más aún, algunos productores indican que se hace necesario sostener el ritmo de cambio tecnológico ya que, además de lograr impactar en nuevos mercados el impacto de las innovaciones iniciales, en particular en lo referido al empaque, ya empieza a evidenciar agotamiento. Esta lección también toca a la cuestión del cultivo de la caña, la cual requiere ser diversificada y mejorada para atender la demanda de nuevos subproductos que requieren de otro tipo de insumo.

La necesidad de contar con mecanismos de financiamiento que permitan inyectar de liquidez de forma permanente a la cooperativa y a sus socios es otro aprendizaje relevante.

Otra lección relevante a nivel de los productores asociados en cooperativas es que, una vez se revelen logros significativos, éstos deben ser divulgados de tal forma que permita atraer nuevos apoyos. Esto permite avanzar en el alcance de nuevas metas y estadios de la actividad empresarial, lo cual puede ser particularmente crítico cuando las etapas iniciales, a pesar de haber sido exitosas, son sostenibles sólo cuando el avance continúa y se alcanzan nuevas metas que permiten consolidar los logros previos. El apoyo logrado por ACOPANELA por parte del BID, del Ministerio de Economía y de la Unión Europea para la instalación de facilidades de procesamiento de mieles para la fabricación de panela granulada es una clara muestra de esto.

Finalmente, la divulgación de los logros también apunta a la importancia que tendría el involucramiento temprano del Estado y del sector privado en el impulso inicial de este tipo de iniciativas. Esto depende, en parte, de un adecuado conocimiento del potencial de ellas. Aunque en el caso que nos ocupa una agencia del gobierno se ha involucrado activamente en una segunda etapa, una vez fue claro el éxito inicial, es probable que esa participación sea menos crítica que la que pudiese haber tenido de haberse dado con anterioridad. De forma similar, un conocimiento sistemático de las iniciativas prometedoras de desarrollo rural podría movilizar una mayor participación de actores privados y proveerle mayor vigor y posibilidad de éxito a dichas iniciativas.



Conclusión

La experiencia de ACOPANELA es un ejemplo de vinculación exitosa de pequeños productores rurales a mercados ampliados, a partir de la identificación de nichos de mercado y de la innovación en productos de consumo. Ambos elementos lograron impulsar un proceso de modernización productiva y de adopción de mejores prácticas agrícolas y manufactureras que prometen contribuir dar sostenibilidad al esfuerzo. En ese sentido, el caso destaca por el peso que tuvo la cuestión de la comercialización y la explotación de las potencialidades de un mercado latente, y las fuerzas que desató la búsqueda de su aprovechamiento. No obstante, hay que reconocer que la sostenibilidad no está garantizada, debido a importantes restricciones comerciales y a las debilidades productivas todavía presentes, vinculadas a la escasez de capital físico y financiero.

Vale destacar que, en contraste con otras experiencias en las que el estímulo de la cooperación externa jugó un rol clave, ésta se trató de una iniciativa propia de los productores los cuales recibieron apoyo externo después de haber establecido sus objetivos.

Este es un caso relevante en términos del impacto en las políticas públicas porque, aunque recibió apoyo de al menos un programa público (con financiamiento y auspicio de una agencia internacional), sus logros motivaron a que el Estado participara más activamente en el apoyo a etapas posteriores de la iniciativa. En otras palabras, el éxito alcanzado motivó una reacción positiva del Estado. Esto puede ser una lección destacada en la reflexión sobre experiencias que tienen impacto en el entorno institucional y de políticas porque la pregunta relevante es precisamente como, desde los emprendimientos y las organizaciones de productores, se puede contribuir a transformar ese entorno para convertirlo en uno que promueva y facilite el cambio.

Finalmente, es importante mencionar que la presente sistematización se convertirá en una herramienta de apoyo para el trabajo que la FUNDE se encuentra realizando en el Valle del Jiboa, donde ACOPANELA destaca por sus avances, y está llamada a convertirse en la iniciativa tractor que permita impulsar el desarrollo de la cadena de la caña de azúcar y la proyección turística del territorio.

Referencias

Anexo 1. Lista de participantes en los talleres con productores y con técnicos.

Taller con productores (22 de agosto de 2011, Verapaz):

Francisco Ramírez, Junta Directiva

Víctor González, Vocal

Rubén Darío López, Socio

Rafael González, Secretario

Antonio Alegría Montoya, Primer Suplente

Jeremías López, Vocal de Vigilancia

Ismael Aldana, Socio

Francisco García, Vicepresidente del Consejo

Pedro Juan Monterrosa, Vocal

Bernarda Delgado, Presidenta

Ana Vilma González, Tesorera

Leonel Reyes Hércules, Gerente de Ventas

Mario Alberto Amaya, Presidente Vigilancia

Antonio Hernández, Secretario Vigilancia

Miguel Ángel Cepeda, Suplente Vigilancia

Julio Alberto González, Vigilancia

Enrique Merlos, Coordinador de Programa, Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)

Juan Cheaz – Facilitador del Taller – Coordinador del Proyecto Alianzas para el Empoderamiento Económico (AEE) de Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

Reunión con socios de ACOPANELA:

Franklin Nieto, Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal (CENTA)

Rolando Ortiz, Fundación San Vicente Productivo

Rocío Rivera, Promoción de Exportaciones e Inversiones (PROESA)

Pilar Renderos, Comisión Nacional de la Micro y Mediana Empresa (CONAMYPE), Ministerio de Economía de El Salvador

Antonio Hernández, Alcaldía de Verapaz

Entrevistas:

Guillermo Villacorta – Especialista Senior, Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN)

