



SECRETARÍA DE AGRICULTURA,  
GANADERÍA, DESARROLLO RURAL,  
PESCA Y ALIMENTACIÓN

SAGARPA



# Proyecto Evaluación Alianza para el Campo 2005

## Análisis Prospectivo de Política para la Integración de Cadenas



México, 31 de Octubre de 2006



**Proyecto Evaluación  
Alianza para el Campo 2005**

**Análisis Prospectivo de  
Política para la Integración  
de Cadenas**



**Lic. Francisco Javier Mayorga Castañeda**  
Secretario

**Ing. Francisco López Tostado**  
Subsecretario de Agricultura

**Ing. Joel Ávila Aguilar**  
Coordinador General de Enlace y Operación

**Ing. Eduardo Benítez Paulín**  
Director General de Vinculación y Desarrollo Tecnológico

**Ing. Simón Treviño Alcántara**  
Director General de Fomento a la Agricultura

**MVZ. Renato Olvera Nevárez**  
Director General de Planeación y Evaluación

**Lic. Verónica Gutiérrez Macías**  
Directora de Diagnostico de Planeación y Proyectos

**Ing. Jaime Clemente Hernández**  
Subdirector de Análisis y Seguimiento

---





ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS  
PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN

---

**Norman Bellino**

Representante de FAO en México

**Salomón Salcedo Baca**

Oficial Técnico

**Iván Cossío Cortez**

Asesor Técnico Principal

**Alfredo González Cambero**

Director Técnico Nacional

Estudio elaborado por:

**Evert-Jan Visser**

Consultor Internacional

La versión final de este documento fue revisada por:

**Guillermo Chávez Zárate**

**María Teresa Salmerón De la Cruz**

Consultores Nacionales

---



## Tabla de contenido

<b>Resumen Ejecutivo .....</b>	<b>1</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>5</b>
<b>Capítulo 1 Análisis de la política mexicana de integración de cadenas agroalimentarias y de pesca .....</b>	<b>7</b>
1.1 El Contexto de la Política Sectorial de Integración de Cadenas .....	7
1.1.1 <i>Ley de Desarrollo Rural Sustentable</i> .....	7
1.1.2 <i>Política Sectorial 2001-2006</i> .....	9
1.1.3 <i>La Alianza para el Campo</i> .....	9
1.2 Análisis y alcances de las políticas sectoriales en el proceso de integración de cadenas agroalimentarias.....	10
1.2.1 <i>Agricultura</i> .....	10
1.2.2 <i>Ganadería</i> .....	12
1.2.3 <i>Hechos relacionados con la integración de cadenas</i> .....	13
1.3 Análisis e interpretación de las percepciones de la política de integración de cadenas.....	13
1.3.1 <i>Enfoque de integración de cadenas</i> .....	14
1.3.2 <i>La intencionalidad subyacente en la formación de los CSP</i> .....	15
1.3.3 <i>El papel del Gobierno en la formación de los CSP</i> .....	16
1.3.4 <i>Actitudes discordantes sobre la formación de los CSP</i> .....	17
1.3.5 <i>Niveles de atención</i> .....	17
1.3.6 <i>Planes rectores</i> .....	18
1.3.7 <i>Medición de resultados</i> .....	18
1.3.8 <i>Instrumentación de los planes rectores</i> .....	19
1.3.9 <i>El rol del Gobierno Mexicano en la sociedad y economía mexicana</i> .....	19
1.4 Reflexiones .....	21
<b>Capítulo 2 Lineamientos de estrategia para dinamizar la política de integración de cadenas agroalimentarias y de pesca en México .....</b>	<b>23</b>
2.1 Definición de roles: el Gobierno Mexicano y la política de integración.....	23
2.2 Aprendizaje para la integración .....	26
2.3 Focalización de la política de integración de cadenas .....	31
2.4 La institucionalización como proceso de la integración de cadenas .....	32
2.5 Situación actual y recomendaciones para mejorar el marco institucional vigente en relación a la integración de cadenas agroalimentarias .....	33
2.5.1 <i>El Congreso (Cámaras de Diputados y Senadores)</i> .....	34
2.5.2 <i>La SAGARPA a nivel central</i> .....	34
2.5.3 <i>La SAGARPA estatal (Delegaciones)</i> .....	34
2.5.4 <i>La Secretaría de Economía (SE)</i> .....	35
2.5.5 <i>Comisiones intersecretariales al nivel estatal (CI)</i> .....	35
2.5.6 <i>Instancias de coordinación entre distintos niveles de Gobierno</i> .....	35
2.5.7 <i>Coordinadora Nacional de las Fundaciones Produce (COFUPRO)</i> .....	35
2.5.8 <i>Fundaciones Produce</i> .....	36
2.5.9 <i>Empresas Líderes</i> .....	36
2.5.10 <i>Comités de Sistema Producto (CSP)</i> .....	36

2.5.11 Oficinas Estatales de Información para el Desarrollo Rural Sustentable (OEIDRUS) .....	37
2.5.12 Universidades.....	37
<b>Anexo El proceso de la integración de cadenas.....</b>	<b>39</b>

## Índice de cuadros

Cuadro 1. Matriz de competitividad y políticas .....	25
Cuadro 2. Fuentes de la confianza.....	32

## Índice de figuras

Figura 1. Factores que inciden en la calidad de la coordinación.....	27
Figura 2. Variables que estimulan el aprendizaje sobre qué es y cómo hacer la integración de cadenas .....	30
Figura 3. Modelo general de integración de cadenas sobre las bases de la teoría logística y la innovación.....	41
Figura 4. Conceptos complementarios: cadenas de valor, sistemas de valor, redes y clústeres .....	42

## Siglas

CSP	Comités Sistema Producto
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
DOF	Diario Oficial de la Federación
UPR	Unidades de Producción Rural
SNIDRUS	Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable
OEI	Oficinales Estatales de Información
FIRCO	Fideicomiso de Riesgo Compartido
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
COFUPRO	Coordinadora Nacional de las Fundaciones Produce
FP	Fundaciones Produce
OEIDRUS	Oficinas Estatales de Información para el Desarrollo Rural Sustentable
SE	Secretaría de Economía
CI	Comisiones Intersecretariales
UIT	Unidades de Innovación Tecnológica



## Resumen Ejecutivo

Los objetivos del presente documento son: 1) explicar *por qué* es necesaria la integración de cadenas; 2) analizar *qué es y qué requiere* la integración de cadenas agroalimentarias y de pesca; 3) *identificar los riesgos y limitaciones de la actual política* de integración de cadenas en México, y 4) contribuir a concebir una *estrategia de mediano y largo plazo* que conduzca a procesos más eficaces de integración de cadenas agroalimentarias y de pesca en el contexto de una economía más abierta, expuesta a una intensa competencia y vinculada con mayor fuerza a la globalización.

En el mundo moderno se han ido perfilando tendencias que se traducen en verdaderos desafíos para las cadenas agroalimentarias y de pesca. Las fuerzas que impulsan los cambios y comportamientos actuales parten de la demanda, en donde los consumidores exigen salud, frescura, sabor, comodidad, disponibilidad, una buena imagen y un buen precio del producto. Los canales de comercio al por menor ven crecer su poder sobre la base de una mayor escala y la diversificación de su oferta. Actualmente, las cadenas agroalimentarias no solo deben ser eficientes desde un punto de vista de los costos totales en la cadena, sino también altamente sensitivas y con capacidad de respuesta ante los requerimientos de la demanda.

### ***El proceso de integración de las cadenas agroalimentarias***

La integración de cadenas se refiere a un proceso de aprendizaje colectivo que se verifica en un determinado contexto social, económico y regulatorio, mismo que por sus características genera un cambio estructural en la manera en que los diferentes actores de una cadena ven, tanto su unidad de análisis o producción como las relaciones que los vinculan con su entorno, de tal manera que modifican su perspectiva sobre las reglas del juego que imperan en el mercado, tanto interno como externo. Al modificar radicalmente su percepción y modo de entender el funcionamiento del mercado, pasan de un enfoque basado en la rentabilidad de la propia empresa a una visión en la cual el desempeño (logístico) de la cadena en su conjunto tiene mayor peso, lo cual exige y produce interacciones cooperativas entre empresas y su entorno institucional, y una serie de reestructuraciones de carácter funcional y espacial en la cadena, lo que a su vez se traduce en cambios en los tres flujos que conectan a las empresas en la cadena: información, bienes físicos y pagos; así como en la eficiencia (respecto a los costos totales en una cadena) y la eficacia del servicio (al usuario final de la misma).

### ***Requerimientos para la integración de cadenas agroalimentarias***

En primer lugar, se requiere de presión para que haya un grado suficiente de representatividad, participación y capacidad de decisión de los diferentes actores privados: los productores rurales, las empresas procesadoras, las comercializadoras y los supermercados. Esta presión puede venir del mercado, pero también del entorno, lo cual incluye las políticas gubernamentales en distintos ámbitos. La internacionalización puede ser un contexto favorable para un tipo de integración que sea endógeno y participativo, ya

que genera presión y puede aumentar el mejor entendimiento de los beneficios que se derivan de la acción conjunta.

La integración de cadenas debe ser una iniciativa privada, ya que es un proceso complejo que genera problemas de representatividad, participación, coordinación, distribución de beneficios e incertidumbre sobre los actores que se integran. Por las mismas razones, la descentralización es importante y el rol del Gobierno debe ser limitado. En las condiciones actuales de México, el rol del Gobierno debería concentrarse en el fomento de la transparencia de los mercados, lo cual a su vez requiere que los marcos regulatorios relevantes sean apropiados y eficaces.

Por último, la dimensión logística es central en la integración de cadenas y la cooperación entre empresas. Se trata de mejorar los flujos de información, de bienes físicos y financieros entre los actores a través de acciones conjuntas, orientadas al desafío colectivo de aumentar el servicio al cliente y/o bajar los costos totales de la cadena: mercadeo, investigación y desarrollo, insumos, producción, transporte, embarque/desembarque, almacenaje, inventario, monitoreo, control, manejo y coordinación.

### ***Principal desafío de la actual política de integración de cadenas***

El desafío principal es lograr que los actores privados se apropien de los procesos de integración que ya se encuentran en marcha.

### ***Principales riesgos y limitaciones que enfrenta la integración de cadenas agroalimentarias en México***

Son varios los aspectos que pueden representar riesgos para la integración de cadenas en México:

La política mexicana en la materia parece ser una palanca del gobierno para renovar la institucionalidad que rodea la inversión pública en el sector, buscando reemplazar a las organizaciones tradicionales que representan no solo los productores primarios sino también al clientelismo que estuvo prevaleciendo durante las últimas décadas. También, la política busca hacer la inversión pública más eficiente y eficaz sobre las bases de la creación y el fortalecimiento de los Comités Sistema Producto (CSP). Por otro lado, parece haber una verdadera intención de integrar cadenas a través de varios enfoques y entendimientos de lo que es un proceso de integración de cadenas.

En todos los niveles y sectores prevalecen diversos enfoques e interpretaciones sobre qué es la integración de cadenas. En este sentido, puede decirse que son cuatro los enfoques que circulan en la actualidad en México: i) el enfoque legal-burocrático, que interpreta a la constitución formal y el reforzamiento de los Comités Sistema Producto como la base sobre la cual funcionará la integración de las cadenas, ii) otra interpretación es que la integración de las cadenas consiste en la vinculación (integración) del productor primario hacia adelante o hacia atrás, porque ello le abre mayores posibilidades al productor primario de participar en el valor agregado de la cadena, iii) otro enfoque que se ha extendido es el que asocia la integración de cadenas con la especialización de cada eslabón y a una mejor articulación entre los diversos eslabones, concepto que se basa en teorías económicas sobre las ventajas de la especialización, y iv) el enfoque que postula la necesidad de mejorar el desempeño logístico de toda la cadena, el cual se basa en la literatura reciente sobre la globalización de las cadenas de valor en economías abiertas.

Otro riesgo presente para el actual proceso de integración de cadenas es el rol predominante que ejerce el Gobierno mexicano a través de las entidades de fomento agropecuario al nivel federal, especialmente en cuanto a la formación de los CSP, lo cual puede llevar a una falta de aprendizaje al nivel micro y meso acerca de qué es y, sobre todo, cómo efectivamente coordinar procesos de integración y, asociado a lo anterior, a la posible reproducción del paternalismo, clientelismo y corporativismo, que han estado en vigor durante muchos años, pero con nuevas formas de organización institucional. En este sentido, no es seguro ni automático que los Comités Sistema Producto puedan estimular un mejor entendimiento del concepto de la integración de cadenas porque la formación de dichos comités no constituye una condición necesaria ni suficiente para la integración de cadenas.

### ***Lineamientos para consolidar un proceso de integración de cadenas agroalimentarias***

En primer lugar, es deseable definir claramente lo que debe hacer el Gobierno mexicano a través de varios de sus organismos encargados del fomento al sector agropecuario, y señalar también lo que debe dejar de hacer para que puedan desarrollarse los procesos de integración de cadenas.

Segundo, se requiere estimular procesos de aprendizaje, al nivel micro, meso y macro, con énfasis en los asuntos de coordinación de procesos de integración, sobre lo que significa la integración de cadenas.

En tercer lugar, es necesario focalizar los esfuerzos de integración sobre las bases de ventajas institucionales y competitivas existentes en ciertas cadenas, clústeres y redes de valor inter-regionales.

Cuarto, se requiere de una institucionalización apropiada de los procesos de aprendizaje al nivel micro y meso.

Una estrategia de mediano y largo plazo para reorientar la política de integración de cadenas productivas debe basarse en el reconocimiento de la complejidad y simultaneidad de los diferentes problemas de la actual política. La falta de claridad conceptual y la intencionalidad de la política de integración han llevado a una falta de focalización de esta política, la cual ha sido promovida e implantada de arriba hacia abajo, burocratizando los procesos de organización en lugar de institucionalizar procesos de aprendizaje al nivel micro y meso. En este contexto, los lineamientos de la estrategia que se propone son inseparables y se refuerzan mutuamente.

En este marco, las tareas esenciales del Gobierno para consolidar una política de largo plazo deben tender a crear las condiciones para una eficaz integración de las cadenas productivas y, en consecuencia, para elevar la competitividad agropecuaria. Las preguntas clave que deben contestar los hacedores de la política nacional son ¿hacia dónde va México en el contexto mundial? y ¿qué políticas son apropiadas para distintos sectores, estratos de producción y regiones del país?

En ese sentido, es necesario promover y emprender un esfuerzo sistemático y ordenado para elevar las capacidades necesarias para impulsar la integración de cadenas, socializando el conocimiento sobre el concepto y los requerimientos de la integración y la competitividad. Se trata de identificar qué es, qué se requiere y cuáles son los productos de la integración. Por lo tanto, es necesario capacitar a los empresarios en cuanto a las exigencias del mercado, requerimientos de productos y procesos, funciones de

(re)organización interna y externa, capacidad de cooperación e integración de cadenas. Las entidades de gobierno también deben capacitarse para definir y entender el papel que deben cumplir.

Dado lo anterior, es necesario orientar la política de integración de cadenas hacia aquellos subsectores donde esta política tenga sentido, de manera que efectivamente ayude a elevar la competitividad del sector agropecuario. Además, deben buscarse y activar procesos de construcción de confianza, que de hecho son también procesos de aprendizaje, que propicien un ambiente sociocultural, político e institucional favorable para lograr la integración de cadenas.

En resumen, para fomentar la integración de cadenas es deseable:

- Descentralizar la política, facilitando el aprendizaje sobre qué es y cómo hacer la integración de cadenas.
- Focalizar los esfuerzos en clústeres donde ya se desarrollan los activos socio-institucionales requeridos.
- Replantear la interacción entidades de gobierno-agrupaciones empresariales y empresas de tal forma que haya una coevolución entre políticas y prácticas empresariales.

## Introducción

Desde 1998, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), mantiene un acuerdo de colaboración con el gobierno mexicano, representado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), para llevar a cabo la evaluación anual del programa Alianza para el Campo.

En el marco de ese acuerdo, FAO ha elaborado un conjunto de documentos de análisis de políticas que buscan brindar elementos de decisión al gobierno de México para una mejor orientación de la política agropecuaria y de desarrollo rural. En este sentido, para la evaluación de Alianza 2005 se incluyó un componente dentro del proyecto denominado “Análisis prospectivo de la política agropecuaria y de desarrollo rural”.

El propósito de este componente de análisis prospectivo es contribuir a generar reflexiones sobre la trayectoria reciente de las políticas públicas orientadas al sector, y sobre sus posibles líneas a futuro. Para ello, FAO ha desarrollado siete estudios de análisis prospectivo que abordan los siguientes ámbitos temáticos de política: desarrollo agropecuario, desarrollo rural, acuacultura y pesca, sanidad e inocuidad agroalimentaria, investigación y transferencia de tecnología, integración de cadenas agroalimentarias y producción cafetalera. En este documento se presenta el estudio prospectivo de la política de integración de cadenas.

El estudio aprovechó la experiencia internacional de FAO en el diseño y evaluación de políticas al sector, pero también se basó en la rica experiencia generada en el proyecto de evaluación de Alianza para el Campo, así como en entrevistas realizadas a funcionarios de los distintos niveles de gobierno, a expertos y productores.

El tema que se aborda en este informe es estratégico para la política sectorial, debido a que la integración de cadenas ha sido una de las estrategias prioritarias de la política sectorial del Gobierno Federal mexicano, que requiere ser revisada a la luz de los resultados que ha presentado y de acuerdo a su capacidad de respuesta para enfrentar los desafíos que plantea el entorno. Del mismo modo, el desarrollo de este tema resulta fundamental, porque al nivel mundial destacan algunas tendencias que, aunadas a las características que van adquiriendo los procesos de integración de las correspondientes cadenas de producción-consumo, configuran verdaderos desafíos para los actores que intervienen en sus diversos eslabones.

La primera tendencia que se identifica, en el contexto del actual desarrollo de las cadenas agro-alimentarias al nivel mundial, considera los cambios en las preferencias de los consumidores que se reflejan en la demanda final. De manera simplificada se pueden resumir las etapas que ha tenido la evolución de los mercados de consumo en las últimas décadas conforme a las exigencias del consumidor. En la década de los sesenta, la principal exigencia del consumidor eran los precios bajos, mientras que para las siguientes décadas esta exigencia se fue orientando a la calidad, a la posibilidad de elegir entre más opciones y a un mejor servicio. Actualmente, los consumidores exigen salud, frescura, sabor, comodidad, disponibilidad, una buena imagen y, a la vez, un buen precio del producto.

La segunda tendencia se refiere a los canales de distribución, donde se observa un dominio creciente del mercado al por menor de productos alimentarios por parte de grandes conglomerados de supermercados. Se estima que de continuar estas tendencias,

al finalizar la presente década, unos 10 conglomerados de supermercados dominarán el mercado mundial de productos alimenticios. Entre ellos, habrá supermercados, hipermercados, y tiendas de calidad y descuento, mismos que tendrán una gran influencia sobre las cadenas agropecuarias, imponiendo sus requerimientos y reglas de abasto a sus proveedores mayoristas, quienes a su vez tenderán a trasladar tales exigencias a sus propios proveedores y a los productores de bienes y materias primas agropecuarias.

La tercera tendencia se refiere a los procesos de apertura comercial y desregulación de los mercados, que tenderán a reforzarse en un contexto de creciente preocupación por la calidad de los productos, la sustentabilidad de los recursos naturales, especialmente agua y bosques, la salud de la gente, la seguridad social y política de los trabajadores vinculados a los conglomerados que dominan el mercado al menudeo; lo que llevará a los gobiernos a interesarse cada vez más por establecer nuevas regulaciones para la localización y operación de los supermercados.

La cuarta tendencia tiene que ver con otro desarrollo sin precedentes: la introducción de nuevas tecnologías de información, comunicación y transporte. Es evidente que estas tecnologías facilitarán aún más la internacionalización de las empresas, la globalización de los sistemas de producción, la innovación y diferenciación de los productos finales.

Estas tendencias representan desafíos importantes a los actores que participan en las cadenas agroalimentarias y de pesca. Dentro de estos desafíos destacan: i) mayores exigencias del lado de la demanda, ii) el poder creciente, la mayor escala y la multiplicación de los canales de comercio al por menor, iii) la apertura comercial que aumenta la competencia, por lo que para mantenerse en el mercado las cadenas deben ser altamente eficientes en términos de costos, precios y otros criterios de compra. Para hacer frente a estos desafíos uno de los retos más importantes es lograr la integración de las cadenas agroalimentarias y de pesca para competir en condiciones más favorables.

En este contexto, el presente documento pretende plantear una propuesta de posibles caminos a seguir para fomentar una efectiva integración de las cadenas agroalimentarias, como parte de la política sectorial en México.

Este documento se integra de dos capítulos. En el capítulo 1, se aborda la política mexicana de integración de cadenas agroalimentarias y de pesca, con el objetivo de identificar los principales aspectos que han caracterizado esta estrategia y los logros que se han tenido, así como los retos pendientes. En el Capítulo 2 se plantean los elementos de una nueva estrategia que permitan dinamizar la integración de cadenas agroalimentarias y de pesca. En cuanto al rol que le corresponde al Gobierno, se plantea que éste debe asumir un papel más focalizado y menos protagónico, de forma tal que la política resultante represente un instrumento verdaderamente útil para fomentar la integración de las cadenas agroalimentarias. Además, al final del documento se incluye un Anexo en el que se presenta el concepto de la integración de cadenas y, con el fin de facilitar la identificación de las condiciones que permiten que se lleven a cabo, se muestra un modelo simplificado de su funcionamiento.

Finalmente, FAO agradece a todos los funcionarios, expertos y productores que brindaron información para este estudio y, espera contribuir al diseño e instrumentación de políticas sectoriales más efectivas que resuelvan la problemática del mundo rural.

## Capítulo 1

# Análisis de la política mexicana de integración de cadenas agroalimentarias y de pesca

Durante la actual gestión de Gobierno, el tema de cadenas agroalimentarias y de pesca fue incorporado como una de las estrategias prioritarias de la política sectorial del Gobierno Federal Mexicano. El propósito de este capítulo es identificar, analizar e interpretar los componentes principales que han caracterizado esta estrategia, en el marco del significado y alcances de un proceso de integración de cadenas como el descrito en el capítulo precedente<sup>1</sup>.

### 1.1 El Contexto de la Política Sectorial de Integración de Cadenas

#### 1.1.1 Ley de Desarrollo Rural Sustentable<sup>2</sup>

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) señala que las políticas, acciones y programas en el medio rural están orientados a los objetivos de “promover el bienestar social y económico de todos los agentes de la sociedad rural”, a “corregir las disparidades existentes en el desarrollo regional”, “contribuir a la soberanía y seguridad alimentaria de la nación”, “fomentar la conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de la calidad de los recursos naturales”; y a “valorar las diversas funciones de la agricultura nacional”. La Ley refiere que para lograr estos objetivos y, así, un desarrollo rural sustentable, se debe abarcar a “*todas las cadenas agro-alimentarias* en el medio rural”. La Ley señala que el fomento a las actividades económicas del desarrollo rural se propiciará, entre otros, mediante el instrumento de la “*integración de cadenas agro-alimentarias*”. Explícitamente indica: “el impulso a la investigación y desarrollo tecnológico agropecuario(..); el fomento de la inversión de los productores y demás agentes de la sociedad rural, para la capitalización, actualización tecnológica y reconversión sustentable de las unidades de producción y empresas rurales (..); el fomento de la eficacia de los procesos de extracción o cosecha, acondicionamiento con grados de calidad del producto, empaque, acopio y comercialización; el fortalecimiento de los servicios de apoyo a la producción, en particular el financiamiento, el aseguramiento, el almacenamiento, el transporte, la producción y abasto de insumos y la información económica y productiva; el impulso a la industria, agroindustria y la **integración de cadenas productivas**, así como el desarrollo de la infraestructura industrial en el medio rural; el impulso a las actividades económicas no agropecuarias en el que se desempeñan los diversos agentes de la sociedad rural; y la creación de condiciones adecuadas para enfrentar el proceso de globalización”. En el marco de la investigación y transferencia tecnológica, reaparece el concepto de la cadena productiva. Al respecto se indica que SAGARPA debe “sancionar los convenios de

<sup>1</sup> Este capítulo está basado en la revisión de información oficial, principalmente leyes, reglamentos y documentos programáticos del sector agropecuario, en documentos procesados por el Proyecto FAO/Sagarpa relativos a la evaluación de diversas políticas y programas de la Sagarpa, y de entrevistas realizadas a diferentes funcionarios del gobierno federal Mexicano (principalmente Sagarpa) y con otros actores no gubernamentales que participan en la ejecución de la política de integración de cadenas agroalimentarias y de pesca.

<sup>2</sup> Publicada en el D.O.F. el 7/12/2003.

cooperación para la investigación científico-tecnológica con instituciones y organismos nacionales e internacionales para la investigación y desarrollo tecnológico agropecuario y de desarrollo rural sustentable, relativos a los *diferentes aspectos de las cadenas agroalimentarias del sector*” y, más aún, “el Sistema Nacional de Investigación y Transferencia Tecnológica para el Desarrollo Rural Sustentable deberá atender las demandas de los sectores social y privado en la materia”, siendo uno de sus propósitos fundamentales “cubrir las necesidades de ciencia y tecnología de los productores y demás agentes de las cadenas agro-alimentarias agropecuarias y agroindustriales y aquellas de carácter no agropecuario que se desarrollan en el medio rural”.

Otras áreas de la Ley en donde aparece la idea de integrar cadenas agroalimentarias son las referidas a la reconversión productiva sustentable que comprende diversos lineamientos de política a tomar en cuenta, incluyendo contratos que se suscriban con los productores, individualmente u organizados, sustituyendo al mercado en cuanto al volumen y los precios de compra, la calidad de las entregas, etc.; el apoyo a la capitalización rural que se podrá promover mediante compensaciones y pagos directos a los productores a cambio de su compromiso a realizar adecuaciones estructurales a las cadenas productivas, con vistas a una redistribución de valor agregado entre los productores para elevar su competitividad en el contexto de mercados más abiertos; y la comercialización agropecuaria donde se busca lograr una mejor integración de la producción primaria con los procesos de comercialización.

La noción de integración de cadenas agroalimentarias también aparece en el capítulo sobre la seguridad y soberanía alimentaria y en el capítulo sobre el servicio nacional de arbitraje de los productos ofertados a la sociedad rural que tiene como objetivo “resolver las controversias que se presenten, dando certidumbre y confianza a las partes respecto de las transacciones a lo largo de las cadenas agroalimentarias y de mercado, en materia de calidad, cantidad y oportunidad de los productos en el mercado; servicios financieros; servicios técnicos; equipos; tecnología y bienes de producción”.

Finalmente, se indica en la Ley que el Gobierno Federal, en el ámbito nacional y en los estados y municipios, debe fomentar “el desarrollo del capital social en el medio rural a partir del impulso a la asociación y la organización económica y social de los productores y demás agentes de la sociedad rural, (...) procurando la **promoción y articulación de las cadenas de producción-consumo** para lograr una vinculación eficiente y equitativa entre los agentes del desarrollo rural sustentable”. Dentro de éste ámbito, establece que la Comisión Intersecretarial, presidida por SAGARPA, buscará “promover la organización e integración de sistemas producto”, como comités de un “Consejo Mexicano” que se organiza como instancia nacional. Los comités se conciben “con la participación de los productores agropecuarios, agroindustriales y comercializadores y sus organizaciones, que tendrán por objeto, entre otros, establecer las *alianzas estratégicas y acuerdos* para la integración de las cadenas agroalimentarias de cada sistema”. Como se observa, se promueve la formalización de los sistemas producto, mismos que se conciben como el conjunto de elementos y agentes concurrentes en los procesos productivos de los bienes y materias primas agropecuarias, incluidos el abastecimiento de equipo técnico, insumos y servicios de la producción primaria, acopio, transformación, distribución y comercialización y, además, se busca promover la cooperación al interior de las cadenas.

Resumiendo, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable hace explícitos una serie de objetivos nacionales en esta materia y, a la vez, señala múltiples instrumentos y medidas para lograrlos, entre las cuales la integración de cadenas agroalimentarias aparece como un eje central y una prioridad. Se entiende por integración de cadenas la formación de

alianzas estratégicas entre las empresas que intervienen a lo largo de la cadena y formalización a través de la creación de Comités Sistema Producto (CSP).

### 1.1.2 Política Sectorial 2001-2006

En el programa sectorial de agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación 2001-2006, publicado por SAGARPA en el año 2001, se da un paso adicional en cuanto a la instrumentación de la política de integración de las cadenas agropecuarias. En primer lugar, refiriéndose al “impulso de las cadenas productivas”<sup>3</sup>, se indica que se requiere “contar con información veraz y oportuna para apoyar la toma de decisiones, con el propósito de *optimizar cada uno de los eslabones de la cadena*, buscando su competitividad nacional e internacional”. Luego, se especifica que “la finalidad es que *el productor retenga la mayor parte posible de valor agregado en esta integración*”, dejando claro el énfasis de la política en la situación del productor primario en su contexto de cadenas agroalimentarias. Dentro de este marco, y a manera de diagnóstico, el programa menciona las dificultades que significan: i) una oferta agropecuaria y pesquera atomizada y dispersa, estacional por su propia naturaleza, no siempre con la calidad que requieren los mercados; ii) la existencia de una cultura empresarial incipiente y pocas organizaciones productivas con visión de mercado y enfoque de cadena agroalimentaria; y iii) escasa infraestructura productiva, baja capacidad de inversión, altos niveles de pobreza y un sistema financiero rural que no es el más adecuado.

El análisis e interpretación de los contenidos del programa sectorial y las definiciones de política allí contenidas permiten concluir que en el contexto actual en que se desenvuelve el sistema agroalimentario mexicano, una política de integración de cadenas constituye sin lugar a dudas un desafío muy grande y complejo.

### 1.1.3 La Alianza para el Campo

Dentro de la política sectorial del Gobierno Federal Mexicano, el Programa de Alianza para el Campo (Alianza Contigo) es el principal instrumento orientado a fomentar la producción agropecuaria y estimular la economía rural. El objetivo general de Alianza para el Campo es “impulsar la participación creciente y autogestiva, principalmente de los productores de bajos ingresos y sus organizaciones, para el establecimiento de Agronegocios en el medio rural, encaminados a obtener beneficios de impacto social, económico y ambiental, y *el fortalecimiento de la competitividad de las cadenas agroalimentarias y de pesca*, tanto para incrementar el ingreso de los productores y elevar su calidad de vida, como para diversificar las fuentes de empleo y fomentar el arraigo en el campo”.<sup>4</sup> En estos postulados es claro que las cadenas agroalimentarias y de pesca deben ser los espacios para “el fortalecimiento de la competitividad” del sector agropecuario, o sea de los productores primarios.

Las Reglas de Operación del programa señalan explícitamente los objetivos específicos de la Alianza: el fomento a la organización económica campesina, la inversión rural, el desarrollo de capacidades de la población rural, la organización de las Unidades de Producción Rural (UPR), y la atención de la sanidad e inocuidad agroalimentaria y pesquera. Para lograr estos objetivos, se aplican cuatro líneas estratégicas<sup>5</sup>, en las que

<sup>3</sup> Ley de Desarrollo Rural Sustentable. 2001. Pág. 46

<sup>4</sup> Reglas de Operación 2003 del Programa Alianza para el Campo.

<sup>5</sup> Integración de cadenas agroalimentarias y de pesca, reconversión productiva, atención a zonas y grupos prioritarios, y atención a factores críticos.

reaparece, reiteradamente, la importancia de la integración de cadenas agroalimentarias y de pesca. Como instrumentos se definen los siguientes: el fomento a la inversión rural y pesquera; el desarrollo y fortalecimiento de capacidades de la población rural; la promoción y apoyo a la organización rural y pesquera; el acceso a financiamiento y aliento de la cultura de pago; la generación de información y tecnologías que incrementen la productividad; el mejoramiento de la sanidad agroalimentaria; y el fortalecimiento de los mercados para complementar el ingreso. Cabe señalar que ninguno de estos instrumentos pertenece únicamente al ámbito de la integración de cadenas, como tampoco sucede con los siete programas de la Alianza (Fomento Agrícola, Fomento Ganadero, Desarrollo Rural, Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria, SNIDRUS, Acuacultura y Pesca, y Fondo de Estabilización, Fortalecimiento y Reordenamiento de la Cafeticultura).

Del análisis del Programa Alianza para el Campo y de sus correspondientes reglas de operación surge la pregunta clave: ¿cómo se espera lograr una relación vinculante y positiva (sinergia) entre los procesos de integración de cadenas agroalimentarias y de pesca por un lado, y el de fortalecimiento de la competitividad de estas cadenas y los objetivos específicos del Programa Alianza Contigo por otro? Para obtener respuestas se realizaron diversas entrevistas con actores clave, tanto de la formulación como de la conducción y ejecución de la política agropecuaria y de pesca.

## **1.2 Análisis y alcances de las políticas sectoriales en el proceso de integración de cadenas agroalimentarias**

En diversos niveles de SAGARPA existe la convicción de que se avanza gradual y progresivamente en la integración de las cadenas productivas y, en consecuencia, en el cumplimiento de los mandatos de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y en el de los diferentes programas, como el de Alianza para el Campo y el de Competitividad. En los apartados siguientes se analizan y evalúan los alcances y conceptos que dominan y orientan las políticas actuales de la Sagarpa en materia de integración de cadenas.

### **1.2.1 Agricultura**

En el subsector agricultura se considera que la Ley de Desarrollo Rural Sustentable le otorga a la SAGARPA el mandato de concertar y ordenar las políticas e inversiones gubernamentales en el sector agropecuario a través de los CSP. Dentro de Sagarpa se asume que el Gobierno, al promover la formación de los CSP, promueve también la integración de cadenas y que los actores de una cadena, una vez formados los comités, se apropian de la cadena y promueven su integración. Desde esta visión, el proceso de integración de cadenas requiere de tres etapas: i) la promoción e integración de los CSP, ii) su puesta en marcha y operación y iii) el seguimiento y evaluación periódica de sus actividades.

La primera etapa “comprende acciones orientadas a lograr que los diferentes eslabones de las cadenas concurren en un esquema de trabajo, con un objetivo común de lograr mejores niveles de competitividad”. Esta etapa consiste de los siguientes pasos: i) llevar a cabo un diagnóstico previo de la situación prevaleciente en la cadena, ii) identificar a los actores clave, iii) sensibilizar a esos actores (*comunicarles la idea*) para dar el paso de integrar el CSP, iv) consolidar la intervención de los diferentes sectores, v) formar el Consejo Nacional de Sistema Producto y los comités estatales, vi) establecer talleres de análisis y diagnóstico de la cadena, y vii) establecer un protocolo de integración.

En cuanto a la forma en que se logra la representación de los diferentes sectores, se considera que “es necesario establecer con precisión quiénes son los interlocutores de cada uno de los sectores (eslabones de la cadena); a veces, es necesario consolidar una figura representativa de los actores, sobre todo en el caso de los productores primarios”. Ahora bien, “dependiendo de la cobertura que tenga cada sistema producto, de los problemas específicos que se visualicen en la cadena, de las condiciones geográficas, de las características de los procesos productivos de que trate la cadena, y del mercado, entre otros factores, se constituyen comités en los niveles estatal, regional y nacional”. Los talleres (mesas de trabajo) albergan cuatro temas: producción y organización, investigación y transferencia de tecnología, comercialización e industrialización, financiamiento y seguros. Estos talleres producen, a través de diagnósticos participativos, insumos para la formulación de un Plan Rector por cada Sistema Producto, que en resumen es “el conjunto de políticas, estrategias y acciones a realizar en una cadena para alcanzar mejores niveles de productividad y alcanzar un mayor nivel de competitividad en todos los eslabones, y en la cadena en su conjunto”.

La segunda etapa destinada a la puesta en marcha y operación del CSP, también denominada de instrumentación, es definida como “el proceso para llevar a cabo todas las acciones que permitan realizar las acciones y estrategias que contiene el plan rector”, para lo cual se forman grupos de trabajo en las cuatro áreas o temas mencionados arriba, “quienes analizan y llevan a cabo las acciones necesarias para solucionar los problemas”. Para ello se convoca a reuniones para discutir cada tema, formulando acuerdos y dando seguimiento a las acciones en este contexto definidas.

Para la segunda etapa se han definido dos estrategias, una para la consolidación y operación de los Comités en su estructura organizativa y de desarrollo gerencial, y otra para el desarrollo de capacidades para asegurar un adecuado seguimiento a su operación. La estrategia de consolidación pretende satisfacer los requerimientos de información, infraestructura, personal técnico-administrativo y realización de eventos (reuniones, seminarios, cursos, etc.) de los comités. En el ámbito estatal se tratan de consolidar los sistemas producto a través de su profesionalización (contratación de servicios profesionales), creación de sistemas amplios de información para la competitividad (equipos, software) y dotación de infraestructura física.

La estrategia de desarrollo de capacidades sirve para la elaboración y el fortalecimiento de los llamados planes rectores de las principales cadenas, en el ámbito estatal y nacional. Esta estrategia contempla la realización de una matriz de análisis de problemas y alternativas de solución, como primer paso para la conformación de los planes rectores. Con el fin de lograr que la estructura y contenidos de estos planes participativos resulte lógica, se apoya el proceso de formulación mediante la aplicación de metodologías homogéneas que buscan también facilitar su posterior instrumentación. Otro propósito de la estrategia de desarrollo de capacidades es apoyar la operación y fortalecimiento de las cadenas, a través de un facilitador que acompañe a los comités en la instrumentación de los planes rectores. Este agente facilitador se concibe como un “ejecutivo de cuenta”, que tiene la obligación de coordinarse con la Delegación y el Gobierno del Estado para el acompañamiento a los comités. A este ejecutivo se le encomienda la tarea de definir una estrategia concreta para la elaboración de los planes rectores estatales, además de tener la encomienda de analizar la información recabada por un compilador, integrar los planes rectores estatales, impulsar su posterior instrumentación y acompañar en la operación a los miembros del comité, al que se encuentra adscrito, para promover la implementación de acciones establecidas en los programas de trabajo.

La tercera etapa, denominada de seguimiento y evaluación, consiste en “establecer un esquema de control de las acciones desarrolladas en el marco de los planes rectores y los comités de sistemas producto”. Respecto a la medición de los avances, “se establecen indicadores para cada uno de los aspectos contenidos en la matriz de problemas y acciones”, los cuales pueden usarse para hacer comparaciones de la competitividad de la cadena antes y después. El último término se define como la capacidad de competir ventajosamente en el mercado, ya sea al nivel de una industria, sector o de una cadena.

Finalmente se consideran como principales efectos de la formación de los CSP, los siguientes:

- Una creciente capacidad autogestiva de los comités, debido al apoyo que reciben en cuanto a la formulación de los planes rectores y respecto a su fortalecimiento como organización.
- Mayor calidad de los planes rectores.
- Mejor comunicación entre los actores que conforman los CSP, lo cual fomenta un mayor entendimiento de los problemas de cada cadena, y que los actores no podrían resolver por su propia iniciativa, por ejemplo, problemas de inocuidad, sanidad, comercialización, etc.
- La transición de una sociedad “peticionaria” a una sociedad “propositiva” y la clarificación de los roles que cumplen (que tienen asignados en una economía abierta) los actores públicos y privados.

El último efecto es calificado por los funcionarios de SAGARPA porque se considera que representa una transición fundamental de carácter institucional, cultural y político, donde los roles de los actores privados y públicos se redefinen y las reglas de juego cambian. Adicionalmente, se están dando logros de corto plazo, como por ejemplo la eliminación de intermediarios, el ascenso de los precios al productor, reconversión tecnológica, el establecimiento de marcas colectivas, programas sanitarios, etc.

### **1.2.2 Ganadería**

Desde la perspectiva del subsector ganadero se considera que el proceso de organización de los actores por sistema producto empezó antes de que el actual Gobierno decidiera impulsarlo a través de la LDRS y la Alianza para el Campo. Desde 1983 se percibe un cambio en la orientación de las políticas agropecuarias, al pasar de un enfoque basado en considerar el productor primario como una “isla de producción” que sufría recurrentes precios bajos y fluctuantes, a otro con alguna perspectiva de cadenas productivas; sin embargo, faltaba el respaldo jurídico necesario para organizar a los sectores por sistemas producto. Con la LDRS, la formación de los CSP se considera obligatoria, lo cual se estima facilita la aplicación eficiente y efectiva de los recursos estatales en el subsector ganadero.

Por otra parte, se considera que la misión de la actual política sectorial es propiciar la integración de cadenas mediante los CSP. Estos comités deben ser los foros de análisis y concertación que permitan lograr la vinculación de los diferentes eslabones de las cadenas agroalimentarias y resolver los problemas que las afectan.

En el subsector de ganadería se distingue entre el proceso de organización del subsector ganadero a través de CSP y la integración de las cadenas en el subsector. Por otra parte, se enfatiza que la eficiencia y la eficacia del apoyo estatal a este subsector pueden incrementarse en la medida que se organicen las cadenas ganaderas a través de los CSP. Además, subsisten otras inquietudes y reservas en cuanto a los alcances y

efectividad de la actual política de integración de cadenas en el subsector ganadero, que se hacen explícitas mas adelante.

### **1.2.3 Hechos relacionados con la integración de cadenas**

Existen algunos hechos relacionados con la integración de cadenas en el sector agropecuario, de los cuales a continuación se mencionan los más importantes:

- En 2005 fueron creados, desde el Poder Legislativo, algunos mecanismos para asignar recursos de modo predefinido para algunos sistemas producto de los subsectores ganadero y agrícola. Esto puede llegar a limitar los márgenes de maniobra para asignar los recursos disponibles conforme a las prioridades que van surgiendo de los procesos de planeación participativa en los que se involucran los CSP.
- Ha surgido, con fuerza, la municipalización de la política sectorial.
- De continuar la descentralización, los municipios podrían jugar, junto con las Unidades de Innovación Tecnológica (UIT) y las Oficinas Estatales de Información (OEI), un rol cada vez más importante en la institucionalidad emergente, lo que puede llegar a contribuir a una mayor efectividad de la actual política de integración de cadenas agropecuarias, forestales y de pesca.

Existen diferentes opiniones acerca de la institucionalidad requerida para que la política de integración de cadenas agroalimentarias y de pesca sea efectiva. Actualmente están involucradas varias secretarías de estado (SAGARPA, Economía y Hacienda, principalmente), la Comisión Intersecretarial, los gobiernos estatales, las Fundaciones Produce y los CSP a distintos niveles: nacional, regional y estatal. También intervienen las UIT y OEI mencionadas antes. Se prevén también roles específicos para FIRCO, FIRA y CONACYT, lo que muestra la compleja red de instituciones participantes.

Del examen de las distintas percepciones y enfoques dominantes en la SAGARPA acerca del proceso de integración de cadenas se desprende una pregunta clave: ¿qué institucionalidad debe existir para que la política de integración de cadenas sea efectiva? En otros términos, se puede preguntar ¿qué organismos y entidades deben intervenir y cuáles deben ser sus funciones y a qué nivel, desde el micro hasta el macro, para lograr una efectiva política de integración de cadenas?

## **1.3 Análisis e interpretación de las percepciones de la política de integración de cadenas**

El punto de partida del presente análisis es el examen crítico de la forma de entender el proceso de integración de cadenas que domina la SAGARPA y las formas de abordaje que se han venido instrumentando para lograrla. Otra consideración complementaria y estrechamente vinculada es la conclusión obtenida en diversas evaluaciones del Proyecto Evaluación Alianza para el Campo, en cuanto a la falta de claridad conceptual respecto a los contenidos, alcances y problemas implicados en un proceso sólidamente estructurado de integración de cadenas agroalimentarias, que cumpla con efectividad el objetivo último de elevar la competitividad sectorial en un contexto de creciente apertura de mercados y globalización del comercio.

Al respecto se tiene que, de diferentes formas, en varias de las evaluaciones anuales realizadas a los diversos programas de la SAGARPA se ha afirmado que “una dificultad existente para operativizar la línea estratégica de integración de cadenas es que *no existe un concepto claro y compartido* por todos los actores respecto de lo que es una cadena y de cuáles son los requisitos y condiciones para lograr su real y efectiva integración. (...). Muchas acciones están dirigidas a la constitución formal de instancias colegiadas con base en las cuales se supone van a funcionar las cadenas (...) En otros casos, se asume que la estrategia (...) debe motivar a que los productores actúen en todos los eslabones, (...) con la finalidad de acceder a una mayor proporción del excedente generado a lo largo de la cadena”<sup>6</sup>

Por su relevancia e implicaciones, a continuación se examinan los principales logros, riesgos y problemas de la política, que juntos forman un complejo de carácter sistémico conteniendo problemas estrechamente relacionados y hasta simultáneos. Para ello, primero se revisan los aspectos directamente relacionados con la política de integración, luego se pasa revista a los factores contextuales en el ámbito de la economía, sociedad y política mexicana.

### **1.3.1 Enfoque de integración de cadenas**

En México, el concepto de la integración de cadenas parece tener, en la actualidad, cuatro significados, que si bien son definiciones complementarias que en apariencia pueden coexistir, en la práctica generan confusiones que dificultan aún más la promoción e integración de las cadenas agroalimentarias, especialmente cuando este proceso se encuentra en sus etapas iniciales y aun no es autosostenible. A continuación se presentan las definiciones que más se emplean para referirse al concepto de integración de cadenas:

- Según el enfoque legal-burocrático, la integración de cadenas es sinónimo a la constitución formal y el reforzamiento de los CSP, los cuales al integrarse van a funcionar como cadenas.
- Otra manera de entender el mismo proceso se desprende del énfasis que la SAGARPA pone en la participación (o apropiación) del productor primario en el valor agregado generado en la cadena. De acuerdo con este enfoque, la integración de cadenas se refiere a la vinculación hacia adelante o hacia atrás del productor con los otros componentes, actores o eslabones de la cadena en que participa, quien al apropiarse de otras funciones (que puede incluir la actividad completa del eslabón), también se apropia de un mayor porcentaje del valor total del producto final. Esto significa que el productor se integra en la medida que “hace” más en la cadena: produce, almacena, transforma y comercializa.
- Otro enfoque se basa en las teorías económicas que sustentan que se pueden obtener ventajas con una mayor especialización de los diferentes eslabones y una mejor articulación entre ellos, y finalmente.
- El que señala a la innovación logística como el objetivo estratégico de la integración de cadenas, el cual tiene sus raíces en la literatura reciente sobre ‘supply chain management’ y la globalización de las cadenas de valor en

---

<sup>6</sup> Véanse las conclusiones de la Evaluación de la Alianza para el Campo 2002, de la correspondiente al mismo programa pero del año 2004 y las contenidas en el Informe de Evaluación del Programa de Competitividad 2005, elaboradas por el Proyecto FAO/Sagarpa.

economías abiertas. En este marco, la integración de cadenas implica un proceso de aprendizaje colectivo, la cooperación interempresarial en el ámbito vertical, diagonal, horizontal y lateral, así como una mayor capacidad para hacer frente a los desafíos estratégicos en los mercados finales. Lo anterior está directamente relacionado con la reducción de los costos totales de la cadena (la suma de costos de producción, transacción, distribución, mercadeo e innovación de cada uno de los actores), un mejor servicio al cliente final (una larga vida de anaquel, entregas rápidas, puntuales, confiables, etc.), lo que se puede lograr a través de acciones conjuntas e inversiones colectivas en la optimización de tres tipos de flujos que corren por una cadena: información, bienes físicos y pagos financieros, que sólo pueden ser efectivos en el caso de que haya un monitoreo y control estricto de aportes y beneficios, o sea, una muy alta calidad de la coordinación de las acciones colectivas e inversiones conjuntas adentro de la cadena.

El primer significado de la conformación y el reforzamiento de los CSP bien podría, en un primer repaso, descalificarse por su carácter 'burocrático, superficial y poco estratégico' pero, por otro lado, debe tenerse presente que la formación de los CSP ha creado, por primera vez en la historia institucional del desarrollo agropecuario mexicano, un espacio de coordinación y concertación donde representantes de distintos eslabones y en distintas cadenas puedan sostener un diálogo sistemático sobre los problemas que prevalecen en las diferentes cadenas y sobre las eventuales soluciones que podrían implementarse, lo cual podría llevar al aprendizaje colectivo del tipo que ha sido referido en este documento. En otras palabras, no se puede excluir la posibilidad de que lo burocrático conduzca, aunque sea en el largo plazo, a un verdadero proceso de integración de cadenas.

Sin embargo, debe tenerse presente que no es seguro ni automático que ello suceda, e incluso la conformación y el reforzamiento de los CSP ni siquiera debe considerarse como una condición necesaria para lograr la integración de cadenas, porque hay otras maneras (menos costosas y riesgosas por la influencia pública) de crear, sostener y fomentar un diálogo entre los actores en las cadenas. Tampoco es una condición suficiente, ya que inciden muchos factores y circunstancias en un proceso efectivo de integración de cadenas y, por tanto, en la probabilidad de que la conformación y el reforzamiento de los CSP se vuelva algo efectivo.

### ***1.3.2 La intencionalidad subyacente en la formación de los CSP***

El problema más profundo y que hace más difícil lograr el objetivo de integración de cadenas es que la cuarta definición de integración apenas se conoce en México, incluyendo al sector público y al privado, al nivel macro y en los niveles meso y micro y, a que, por otra parte, subyace en la orientación de la actual política mexicana de integración de cadenas un objetivo no explícito de naturaleza más política que económica, en el sentido de "romper" o cuando menos desarticular o "restar fuerza", mediante la constitución de CSP, a las organizaciones tradicionales que operan en el ámbito rural de México, donde algunas grandes o medianas asociaciones de productores primarios históricamente han tenido un gran poder de negociación frente al Gobierno. Este mecanismo facilita el flujo de información de dos vías, sobre la oferta estatal de fondos e instrumentos públicos de apoyo, y sobre la demanda privada ante la entidad pública responsable de atender al sector agropecuario. Así, la conformación de los CSP puede disminuir los costos de transacción, tanto para el Gobierno que con los comités regionales y estatales ahora cuenta con una instancia colaborativa para atender la demanda privada, como para el sector privado que sigue requiriendo de ciertos aportes públicos. En

estos términos, ambas partes gozan de la ventaja de tener una sola ventanilla para ofrecer, recibir, evaluar y negociar aportes públicos a proyectos privados de desarrollo.

Ambas consideraciones, intencionalidad y bajos costos de transacción, ayudan a explicar porqué la LDRS contempla la formación de los CSP, habida cuenta de que no es obligatorio integrar CSP para lograr la integración de cadenas según la cuarta definición, pero sí lo es según la primera definición. Así, se considera que es posible invertir recursos públicos vía canales no tradicionales, bajo el supuesto de que ello es más efectivo que la aplicación y distribución discrecional de esos mismos recursos desde los diferentes estamentos del Gobierno en el marco de una economía abierta y de una sociedad mejor informada y más participativa.

Esta forma de hacer las cosas conlleva dos riesgos. Uno es que puede replicarse, en el marco de la nueva institucionalidad, el paternalismo por parte del sector público y el clientelismo por parte del sector privado. Dado que, en la medida que los CSP operan como instancias distribuidoras de recursos públicos, es atractivo entrar a ellos, en cuyo caso los actores privados puedan caer en la tentación y construir la expectativa de recibir apoyo público financiero para planes que no necesariamente tienen que ver con integración de cadenas, sobre todo en un contexto donde falta la claridad conceptual entre todos los actores involucrados sobre cómo elevar la competitividad y cómo aprovechar la integración de cadenas. Segundo, siempre existe el peligro de que en el futuro los hacedores de política consideren que los CSP no sirven o no contribuyen a la integración de las cadenas agroalimentarias, en cuyo caso se podría revertir el curso de la actual política.

Para evitar que estos escenarios se vuelvan realidad, se requiere de un esfuerzo amplio de desarrollo de capacidades que involucre tanto a los actores públicos como privados, que ponga énfasis en un primer momento en los sectores y cuadros más involucrados en las cadenas prioritarias para construir casos exitosos, pero sin perder de vista que se debe abarcar a todos los niveles y debe ser duradero para lograr en el mediano plazo un cambio cualitativo en la comprensión de un proceso de por sí complejo. Así, la formación de cuadros más conocedores de los procesos de integración de cadenas y de los alcances de conceptos como el de competitividad, cadenas de valor y de integración de cadenas, basados en procesos de aprendizaje, es vital y resulta estratégico para lograr avances más consistentes. De otra manera, siempre será posible que la política de encadenamientos se quede en la creación de instancias de negociación en las que participan cúpulas poco representativas y en las que se distribuyan cuotas de presupuesto que poco ayudarán a elevar la competitividad sectorial.

### ***1.3.3 El papel del Gobierno en la formación de los CSP***

El rol de SAGARPA en la formación de los CSP varía entre los comités nacionales y estatales, y entre las diferentes entidades del país (dependiendo de la situación institucional en los estados). Por lo general, en respuesta al mandato de la LDRS la SAGARPA toma la iniciativa para promover y organizar los CPS aún en lugares donde no existe un grado suficiente de asociatividad. A raíz de esto, surgen problemas de organización, representatividad y legitimidad (de los miembros que representan eslabones que entraron al comité), participación (de aquellos eslabones que tienen poder por colusión, o que tienen una fuerte orientación de negocio y temen ser parte de procesos lentos que no sirvan a sus intereses) y de relaciones poco equitativas dentro de los CSP (que hacen que determinados grupos y actores ejerzan gran influencia sobre las decisiones). Obsérvese que en lugar de que los factores antes señalados sean

explicativos del limitado impacto de la política, éstos son resultados de una política de integración que sigue la lógica de aplicación, de manera generalizada, de reglas definidas desde arriba (al nivel federal) hacia abajo (al nivel estatal), sin considerar las realidades locales.

En estas circunstancias puede concluirse que la iniciativa pública y la lógica gubernamental dificultan compartir el concepto y una visión general de la integración de cadenas, limitando la activa y comprometida participación de los agentes privados que pertenecen a distintos eslabones, lo cual es indispensable para alcanzar beneficios para todos los involucrados y resolver conflictos de distribución. *Son varios los problemas que ‘desaparecen’ una vez que se contempla una política que vaya desde abajo hacia arriba, y que se orienta a la cuarta definición que se mencionó en apartados anteriores.*

#### **1.3.4 Actitudes discordantes sobre la formación de los CSP**

En el proceso de organización y puesta en marcha de los CSP, surge una diversidad de problemas que antes no eran propios de una entidad de fomento al desarrollo agropecuario. Un primer ejemplo de un problema que se requiere mirar desde otro ángulo es el representado por integrantes o potenciales integrantes de los CSP, que asumen actitudes discordantes del esquema organizativo propuesto ya sea por intereses políticos no explícitos o por inconformidades frente a experiencias pasadas que no “concluyeron en nada” o “no llevaron a ninguna parte” y solo fueron utilizadas por el Gobierno para justificar o legitimar sus actuaciones.

La importancia de esta observación se hace visible, cuando se considera que no solo en México, sino en todo el mundo, la esencia de la integración de cadenas es que los actores privados necesitan pasar de un esquema conflictivo a un modelo cooperativo, porque así lo está exigiendo el mercado y la demanda, y porque al parecer no hay otra salida frente a las tendencias comerciales en curso y otras fuerzas mayores que están empujando hacia la configuración de mercados globales.

Desde esta perspectiva de largo plazo, el proceso de integración debe estar en manos privadas porque implica asumir riesgos y establecer alianzas formales que comprometen los bienes patrimoniales de los participantes. En estos términos, una estrategia de promoción de los CSP debe apoyarse en esquemas de facilitación, enfatizando la apropiación del proceso organizativo por parte de los involucrados. La clave es la elección de procesos participativos con claridad de fines y el reconocimiento de que los CSP son solo un medio para alcanzar los objetivos mayores de integración de cadenas y elevación de la competitividad sectorial y por sistema producto.

#### **1.3.5 Niveles de atención**

Con estrategias que tiendan a fortalecer los esquemas de participación de abajo hacia arriba y autogestivos, en sustitución del modelo vigente de arriba hacia abajo, otro problema que puede resolverse es el implícito en la preocupación por elevar los ‘niveles de atención’ por parte de SAGARPA. Interpretando “niveles de atención” como niveles de eficacia y de cercanía con su clientela más cercana constituida por los productores agropecuarios. En los esquemas actuales, la institución no parece tener más que afrontar el señalamiento constante de que es una institución que opera ineficazmente y con una fuerte carga de burocratismo, como consecuencia de que los recursos demandados por los diferentes actores de las cadenas siempre serán insuficientes para cubrir todas las necesidades y demandas. Además, considérese que a medida que aumenta el número de

CSP, la capacidad instalada para facilitar, coordinar y consensuar voluntades desde la SAGARPA se verá rebasada.

Otro reto que enfrenta SAGARPA es ¿cómo diferenciar el proceso de constitución de CSP entre cadenas relacionadas, por ejemplo, entre maíz amarillo y maíz blanco, que pasan por distintos canales empresariales, funcionales, espaciales y relacionales?

En el enfoque de integración de cadenas, mediante la consolidación de procesos de aprendizaje colectivo, no es necesario desarrollar o mejorar una metodología de identificación de cadenas. Una vez que el Gobierno mexicano se limite a cumplir más eficazmente las funciones de inducir, orientar, capacitar, asistir en asuntos de coordinación (de acciones conjuntas) y establecer mecanismos claros y transparentes de apoyo y cofinanciación de proyectos (en caso de externalidades y de bienes públicos), las cadenas se definen por sí mismas.

### **1.3.6 Planes rectores**

Un tercer aspecto a evaluar es la tarea central que asumen los CPS: la formulación de los llamados Planes Rectores por Sistema Producto. Conforme a su razón de ser, estos planes deben contar con la voluntad de los actores involucrados y definir acciones para el fortalecimiento de la competitividad de la cadena. Sin embargo, al parecer no han alcanzado a consolidarse como un instrumento efectivo para la conducción de acciones al interior de la cadena, entre otras razones porque, en general los mecanismos participativos son limitados y las metodologías utilizadas son inapropiadas. Pueden haber casos en que ciertos grupos de interés inciden de manera significativa en la formulación del Plan Rector, por lo que sus contenidos carecen de la legitimación y la apropiación necesaria para tener viabilidad. En otros casos se observa también que a menudo no se definen acciones y metas concretas que se puedan traducir en una agenda de trabajo sencilla y factible. En palabras de un integrante de un CSP estatal, “todavía no hay verdaderos planes que nos indiquen por donde caminar y que reflejen nuestras necesidades, en la realidad, los planes rectores son un documento más utilizado por la SAGARPA para cumplir sus objetivos”.

Si los actores aprenden y se comprometen a reestructurar sus cadenas, poco a poco adquieren confianza en que al final alcanzarán los beneficios esperados, de otra forma tendrán pérdidas que los obliguen a reintentar. Así son los procesos de aprendizaje. En estos términos, *un plan rector refleja un sólo momento en un largo y doloroso proceso de aprendizaje, integración y reestructuración de cadenas*. Por ende, pronto se pierde actualidad y no tiene mucho sentido evaluar un proceso de integración de cadenas (según la cuarta definición) sobre las bases del contenido de los Planes Rectores por más que se éstos estén bien hechos. Nuevamente, no se debe perder de vista que los planes rectores, al igual que los CSP, son un medio para alcanzar el fin mayor de incrementar la competitividad.

### **1.3.7 Medición de resultados**

La evaluación de la efectividad del proceso de integración de cadenas es una responsabilidad de los actores privados. El plan rector tiene como objetivo mejorar la productividad y la competitividad de la cadena y estos son propósitos que deben asumir las empresas. Desde una perspectiva de cadenas, habría que recurrir a indicadores que globalicen (integren) los costos totales de una cadena y valoricen el servicio brindado a los clientes (ver la cuarta definición de la integración de cadenas). Sin embargo, el

problema de evaluar y medir los resultados de la integración de cadenas es algo que deben tomar en cuenta los empresarios. Ellos estiman de antemano las deficiencias de su cadena o del eslabón en el que actúan, los objetivos estratégicos y los beneficios de integración, se orientan a superar esas deficiencias. A mediano plazo, coordinan el proceso y la distribución correcta de los beneficios (si no es correcta y no están conformes, ellos saben que se puede perder el proceso y el capital invertido, que es parte del proceso de aprendizaje). En otras palabras, la medición de resultados es terreno del sector privado (ver por ejemplo [www.supply-chain.org](http://www.supply-chain.org)), y no debería ser una preocupación del sector público.

### **1.3.8 Instrumentación de los planes rectores**

Existen apoyos públicos para satisfacer los requerimientos de información, innovación, infraestructura, asesoría y capacitación de los comités. Al nivel central se desarrolló una matriz de análisis de problemas y alternativas de solución, utilizando diversas técnicas como el método ZZOP para mejorar la estructuración metodológica de los planes rectores. Adicionalmente se apoyó la operación y el fortalecimiento de los comités a través de facilitadores que acompañan la instrumentación de los planes rectores. Pero nuevamente, el Gobierno está haciendo una tarea que le corresponde a los actores privados. En ese sentido es que la instrumentación de los planes rectores puede conducir a la sustitución de la iniciativa privada, a la centralización y la burocratización, donde el sector público debe complementar (al sector privado), descentralizar (la acción pública) y catalizar (lo que requiere hacer pero por alguna razón no puede hacer el sector privado).

### **1.3.9 El rol del Gobierno Mexicano en la sociedad y economía mexicana**

Son varios los factores contextuales (de carácter histórico, institucional, político, social y económico) que inciden negativamente en la efectividad de la actual política.

Destaca primero la falta de un diagnóstico completo al nivel nacional, por regiones y segmentos, de la competitividad del sector agropecuario mexicano. Aunado a lo anterior, la falta de un debate nacional que involucre preponderantemente al Congreso mexicano sobre una “estrategia para el país” que especifique las actividades que son “de punta” y que requieren estimularse económicamente (a través de políticas de competitividad al nivel de empresas y/o cadenas), y las actividades que deben atenderse mediante una política social de reestructuración y capacitación del capital humano.

La carencia de un diagnóstico claro y de una visión de lo que se quiere para el futuro produce la tendencia a tratar, y a pretender resolver, temas de carácter macroeconómico a través de instrumentos como los CSP nacionales y los planes rectores por sistema producto. No se descarta que se pueden hacer contribuciones en la búsqueda de soluciones consensuadas desde los niveles regionales y estatales, pero lo significativo es que debe haber una correspondencia entre los medios y los fines, y advertir que ante la ausencia de prioridades a largo plazo basadas en el buen conocimiento del funcionamiento de las cadenas y de los factores que limitan a la competitividad, en un contexto de operación de los CSP, se puede incurrir en errores de estrategia y de táctica en la trayectoria de integrar las cadenas.

En general, la apertura comercial todavía es reciente y ha dejado huellas de ‘*shock*’, *frustración* y dolor en la economía rural de México, lo cual podría conducir a confundir la actual política de integración de cadenas con la política de comercio exterior. En tal contexto, la canalización de recursos públicos hacia el sector agropecuario mediante los

comités puede frenar, en vez de estimular, la integración de cadenas propiamente dicha, la cual puede resumirse en los siguientes postulados:

- Es un proceso de aprendizaje en un determinado contexto social, económico y regulatorio.
- Es un proceso que genera un cambio de actitud y en la manera de pensar y abordar las funciones económicas por parte de los actores que forman parte de la cadena, pasando de un enfoque basado en la rentabilidad de la empresa a una visión en el cual, el desempeño (logístico) de la cadena en su conjunto tiene mayor peso.
- Es un proceso que al provocar un cambio en la visión que permite pasar de pensar en la unidad productiva a pensar en la cadena como sistema interconectado, alienta nuevas relaciones de cooperación entre empresas y su entorno institucional, y una serie de reestructuraciones de carácter funcional y espacial a lo largo de la cadena; el proceso además incide en los tres flujos que conectan a las empresas en la cadena: información, bienes físicos y pagos.

En cuanto a la eficiencia se pasa, de la productividad y rentabilidad por empresa, a considerar los costos totales de la cadena y la eficacia de servicio al usuario final de la misma.

La pregunta ahora es ¿cómo no distraer, a través de esfuerzos públicos, a los actores privados de prioridades que deben atenderse y responsabilidades que deben asumirse?

La respuesta a esta y otras preguntas pasa por la consideración del *papel que corresponde al Gobierno en la economía mexicana*. Siendo éste un asunto genérico, no específicamente relacionado con el tema de integración de cadenas, aunque influya mucho en la eficiencia y eficacia de la relacionada política gubernamental, tiene inevitablemente que abordarse, ya que resulta una condición *sine qua non* para cualquier intento de desarrollar una eficaz política de integración de cadenas.

Una de las razones para tener prudencia respecto al rol que el Gobierno cumple y debería cumplir en la economía mexicana es la desconfianza generalizada que se tiene hacia éste por parte de los actores privados y no gubernamentales.

Otra razón para limitar el papel protagónico del Gobierno en la política de integración de cadenas radica en lo que establece la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, en el sentido de que la integración de cadenas se refiere al desarrollo de alianzas estratégicas dentro de las propias cadenas, mediante la formación y formalización de los comités sistema producto. Estos comités constituyen conforme a la Ley, los mecanismos de planeación, comunicación y concertación permanente entre los actores económicos que forman parte de las cadenas productivas. El problema que el Gobierno pretende atacar aquí es claro: la transición, desde vínculos conflictivos de mercado, hacia un modelo de interacción más cooperativo (logrando así la integración y reestructuración de las cadenas), incluyente (fomentando la producción agropecuaria a pequeña escala), equitativo (en cuanto a la distribución de beneficios y valor agregado entre actores, actividades y territorios), y supuestamente también más eficiente (en cuanto a los costos totales de la cadena) y eficaz (en cuanto al servicio brindado al final del túnel). La pregunta es entonces:

### ***¿Quién toma la iniciativa y promueve esta transición?***

Es evidente que se requiere de cooperación entre actores, pero la cooperación no solo es beneficiosa, sino también es riesgosa y por ende costosa, dada la necesidad del manejo de riesgos de comportamiento en contextos de cooperación interempresarial. La pregunta puede reformularse entonces como sigue:

### ***¿Cuál es la instancia o más específicamente quién es capaz de evaluar la relación costo/beneficio de dos modelos de interacción ideal típicos: relaciones conflictivas de mercado y de cooperación en redes o cadenas?***

En este documento se postula que son los actores privados quienes deben tomar este tipo de decisiones, sobre la base de la experiencia que arroja la puesta en marcha de un proceso de aprendizaje social continuo y responsabilidades empresariales compartidas. Si las unidades empresariales son las primeras en beneficiarse, sus propietarios deben ser los primeros a arriesgarse. Toda vez que ellos tienen mayor, mejor y continua información sobre su situación, y están en una mejor posición para pasar por un proceso de aprendizaje acerca de las grandes preguntas ¿cómo actuar para lograr la competitividad: asumiendo actitudes de cooperación o no cooperación entre sí?, ¿cómo coordinar ensayos de cooperación, acción conjunta e inversión colectiva?, ¿cómo eliminar los riesgos de oportunismo y comportamientos libres sin cohesión de grupo?, y ¿cómo lograr una mejora en el desempeño de la cadena en su conjunto, reduciendo costos globales y mejorando los niveles de servicio?

En un contexto de apertura económica y competencia internacional, la cadena más eficiente y eficaz será elegida por el consumidor y el comercio al por menor, más específicamente por los supermercados. A largo plazo, las cadenas integradas reemplazan a las cadenas fragmentadas. Es un proceso de evolución, de variedad (coexistencia de cadenas fragmentadas e integradas), de selección (supervivencia de las cadenas integradas) y de proliferación (reproducción de las mismas). Esto se aprende mejor, más rápido y al menor costo social en el sector privado al momento de comparar, periódicamente, los efectos de sus decisiones, comportamientos y acciones (por ejemplo: competir en vez de cooperar) con los efectos de lo que hacen actores en otras cadenas (por ejemplo: cooperar en vez de competir). Al respecto, habría que tener presente que el rol central de los actores privados no sólo es, como se menciona comúnmente en los libros de texto de microeconomía, producir de modo más eficiente, sino también de aprender e innovar: explorar, experimentar, cambiar, asumir el costo del error, reempezar e intentar de nuevo, hacerlo y coordinarlo mejor y, quizás, si los empresarios son buenos, obtener un beneficio.

Por ahora se concluye que el actual rumbo de la política de integración de cadenas parece implicar demasiados riesgos y problemas, por lo que requiere de una corrección. En este contexto conviene preguntarse ¿de qué forma el Gobierno mexicano puede estimular este tipo de aprendizaje en el sector privado?

## **1.4 Reflexiones**

En México, la política de integración de cadenas agroalimentarias es ambigua. Por un lado, parece ser la palanca principal para crear una nueva institucionalidad que rodee a la inversión pública en el sector agropecuario, buscando reemplazar a las organizaciones tradicionales que representan no solo a los productores primarios, sino también al clientelismo conformado durante varios años y, a la vez, buscando hacer más eficientes y eficaces los procesos de inversión pública destinada al sector agropecuario y

pesquero, sobre la base de la creación y el fortalecimiento de los CSP. Por otro lado, parece existir una verdadera intención de desarrollar una política de integración de cadenas a través de dos modalidades: a) la integración vertical (hacia adelante o atrás) y b) la especialización por parte de los actores en ciertos eslabones y funciones, articulándolos a través de la formación de alianzas estratégicas en el ámbito de las cadenas.

Se observan cuatro riesgos principales en la actual política de integración de cadenas, cada uno de los cuales tiene que ver con el papel que ha desempeñado el Gobierno:

- i) La falta de claridad conceptual que, en el actual contexto del sector agropecuario y de pesca mexicano, parece frenar el proceso de aprendizaje en el sector privado sobre los fines, contenidos y formas de funcionamiento de un proceso integrador de las cadenas agroalimentarias. Proceso de aprendizaje social que debería ser la columna vertebral de la integración de cadenas.
- ii) La formación de los CSP, siendo un mecanismo de reinstitucionalización de los apoyos gubernamentales al sector rural y un instrumento para hacerlos más efectivos y eficientes, bien puede reproducir, en vez de eliminar, tanto el paternalismo público como el clientelismo privado.
- iii) La nueva arquitectura institucional y legal puede llegar a convertirse en una camisa de fuerza para procesos efectivos de integración de cadenas, porque tienden a sustituir la iniciativa y capacidad innovadora y de asunción de riesgos, que deben caracterizar a un sector privado moderno, por la iniciativa pública; logrando que la política siga construyéndose desde arriba hacia abajo. Los actores privados no solo deben percibir, sino comprometerse a construir, de abajo hacia arriba, un sistema de cadenas integradas que potencie las ventajas de ganar-ganar de todos los integrantes de las diferentes cadenas para impactar en la competitividad sectorial y colocarse, como país, en la posibilidad de competir con mayores posibilidades de éxito en mercados abiertos y globalizados. En este sentido, también deben aprender a formular acciones conjuntas y a coordinar los riesgos asociados. Saber cómo coordinar procesos de integración es otro elemento de aprendizaje que constituye la columna vertebral de un verdadero proceso de integración. En este ámbito, la falta de selectividad de la política, en cuanto a cadenas, redes y territorios involucrados en procesos de integración es otro problema, ya que no conduce al eficiente aprovechamiento de las ventajas institucionales existentes y que, por otra parte, son necesarias para mejorar la calidad de la coordinación de las acciones conjuntas y las inversiones colectivas.
- iv) En la actualidad existe una gran dispersión de los recursos públicos que se canalizan a la solución de problemas aislados, técnicos y puntuales; olvidando las tareas esenciales del Gobierno consistentes en la orientación estratégica ¿hacia dónde va y debe ir México en el contexto mundial? ¿Qué políticas son apropiadas para los distintos sectores, estratos y regiones del país?

En el siguiente capítulo, se bosqueja una estrategia para lograr que los actores privados se apropien de los procesos de integración, con lo cual se trata de dar respuesta a la pregunta *¿cómo lograr una verdadera y efectiva integración de cadenas?*

## Capítulo 2

# Lineamientos de estrategia para dinamizar la política de integración de cadenas agroalimentarias y de pesca en México

El reto principal de la actual política de integración de cadenas agroalimentarias y de pesca es lograr que los actores privados se apropien de los procesos de integración puestos en marcha. Los lineamientos de estrategia expuestos en este capítulo se desarrollan sobre la base de tener presentes los riesgos observados en la aplicación de la actual política, mismos que fueron señalados en el capítulo precedente y que son: a) el rol predominante del Gobierno mexicano; b) la falta de aprendizaje acerca de cómo efectivamente coordinar procesos de integración; c) la posible reproducción del paternalismo, clientelismo y corporativismo. El principal cuello de botella de la actual política radica en la falta de claridad conceptual sobre lo que es y significa la integración de cadenas, así como la ausencia de un proceso de aprendizaje social que haga viable dicha integración.

Si se quieren contrarrestar estos riesgos, es indispensable primero definir claramente el papel que debe cumplir el Gobierno mexicano y conciliarlo con el que la sociedad espera que cumpla. Lo anterior permitirá precisar las funciones que asumirán los organismos de Gobierno vinculados al sector agroalimentario para que puedan desarrollarse los procesos de integración de cadenas.

En segundo término, se requiere estimular procesos de aprendizaje, al nivel micro, meso y macro, tendientes a lograr una mayor comprensión del significado y alcance, tanto del proceso de integración de cadenas como de la función de coordinación que se realiza para hacer viable dicha integración, lo que a su vez estimula el aprendizaje, al nivel micro y meso, de lo que es o, mejor dicho, lo que significa la integración de cadenas en determinados casos.

Lo anterior supone, en tercer lugar, la focalización de los esfuerzos de integración, sobre las bases de ventajas institucionales y competitivas existentes, en ciertas cadenas, clústeres y redes de valor interregionales. Cuarto, se requiere de una institucionalización apropiada de estos procesos y de socializar el aprendizaje al nivel micro y meso.

Ante todo, debe quedar clara la complejidad y simultaneidad de los diferentes problemas de la actual política.

### 2.1 Definición de roles: el Gobierno Mexicano y la política de integración

Las tareas esenciales del Gobierno son, en primer lugar, definir la orientación estratégica: ¿hacia dónde va México en el contexto mundial? y ¿qué políticas son las apropiadas para distintos sectores, estratos de producción y regiones del país? En segundo término, la resolución de las distorsiones de mercado, y el control y vigilancia de comportamientos no competitivos ante ciertos actores en la cadena (monopolios y otros agentes que no cumplen las normas de competencia, calidad, sanitarias, inocuidad, etc.) Por último, el desarrollo de capacidades la integración de cadenas.

La tercera tarea pretende resolver el problema de la falta de claridad conceptual. Se refiere a la capacitación del personal público involucrado en la actual política, partiendo del reconocimiento de que el concepto de la integración de cadenas comprende:

- a) Un proceso de aprendizaje por parte de actores privados.
- b) Pasar de un enfoque basado en la rentabilidad de la propia empresa a una perspectiva que considere el desempeño logístico de un conjunto de empresas dentro de una cadena.
- c) Cooperación entre los actores con el fin de reestructurar la cadena en el ámbito funcional, espacial y/o relacional.

Lo anterior, a su vez, incide en la eficiencia (costos totales de una cadena) y/o la eficacia (del servicio al usuario final en una cadena) de la información, los bienes físicos y los flujos financieros dentro de la cadena.

Por otra parte, aceptando que la integración de cadenas es una condición *sine qua non* para competir con otras cadenas en el mercado globalizado y dominado por conglomerados de supermercados, las entidades del Gobierno que hasta ahora han trabajado sobre las bases de los otros tres conceptos de integración de cadenas (el burocrático, el que fomenta la integración vertical del productor primario y el que se concentra sobre todo en eliminar deficiencias de mercado al interior de la cadena), deberían corregir su enfoque para lograr lo esperado en materia de integración de cadenas.

Sin embargo, la integración de cadenas no es tan simple, pues va más allá de estos conceptos convencionales. Entre otras cosas, requiere elevar las calificaciones del personal del Gobierno para que conduzcan un proceso complejo sin caer en la aplicación de políticas tradicionales (sociales, productividad, mercado) bajo la bandera de un concepto que significa mucho más de lo que se está interpretando.

La segunda tarea del Gobierno es tratar de resolver las distorsiones de mercado e inducir a los diferentes actores que intervienen en las diferentes cadenas para que emprendan procesos de aprendizaje continuo, socializando el conocimiento de lo que significa integrar una cadena. Es primordial que los actores privados se comprometan y 'quieran' aprender, integrar, cooperar y mejorar en su ámbito el proceso de integración de cadenas. No puede haber integración cuando los actores involucrados se niegan a establecer objetivos colectivos al nivel de la cadena, con una agenda de trabajo común. El Gobierno debe fomentar y asegurarse que los actores privados estén dispuestos a integrarse, asumiendo actitudes colaborativas. Ello no significa que el Gobierno intervenga directamente, ni que medie en los procesos de integración, sino que incida indirectamente en la voluntad de los actores, creando un ambiente de estímulo a la creatividad, a la innovación y al emprendimiento empresarial, aplicando políticas de apertura del comercio interior y exterior, y de desarrollo de los mercados, generando información sobre la demanda, promoviendo la transparencia en el uso de esta información, estimulando la competencia entre actores a lo largo de la cadena, rompiendo estructuras monopólicas y oligopólicas, monitoreando el cumplimiento de normas de sanidad e inocuidad, y desarrollando los marcos legales y normativos para cumplir con los requisitos del mercado mundial.

La tercera tarea del Gobierno en el ámbito de la integración de cadenas, entre otras, se refiere a la necesidad de una orientación estratégica y la consecuente diferenciación de políticas de acuerdo con las necesidades de los diferentes sectores, subsectores, cadenas agroalimentarias y de pesca, estratos de producción, clústeres, redes de valor y

regiones, que son heterogéneas respecto al nivel de competitividad actual y alcanzable. Las preguntas centrales son ¿hacia dónde va la economía mexicana en el contexto mundial? y ¿cuáles son las políticas apropiadas para los distintos sectores, subsectores, cadenas, estratos de producción, clústeres y redes de valor inter-regionales? La primera pregunta es de carácter político y corresponde contestarla a un complejo estamento de instituciones y organizaciones políticas y de la sociedad civil. Respecto a la segunda pregunta, se podría visualizar la siguiente matriz de políticas (filas) y grupos/sectores/regiones objetivos (columnas) que se puede completar una vez que se logre configurar una respuesta a la primera pregunta.

**Cuadro 1. Matriz de competitividad y políticas**

objetivo Políticas	A: de sobrevivencia y transición	B: incipiente	C: potencial de desarrollo	D: de punta
Sociales: educación, asistencia social	5	4	2	1
Productividad (a nivel de empresas)	1	5	3-5	1
Fomento de mercado (a nivel de eslabones)	1	5	3-5	1
Integración (a nivel de cadenas)	1	2	3-5	5

En el Cuadro, los números tienen los siguientes significados:

- 1 es igual a no aplicable,
- 2 significa poco importante,
- 3 significa medio importante,
- 4 significa importante y,
- 5 es primordial.
- A, B, C y D se refieren a subsectores (sistemas de valor), estratos productivos y cadenas productivas.
- **Sobrevivencia y transición** significa que faltan ventajas comparativas, competitivas e institucionales.
- **Incipiente** significa que se tienen ventajas comparativas y señales de desarrollo de algunas ventajas competitivas, aunque no se cubren todos los aspectos de competitividad y no se tiene una institucionalidad que lo pueda cubrir.
- **Potencial de desarrollo** significa que existen ventajas comparativas y competitivas, aunque falta cubrir algunos aspectos de competitividad por parte de una institucionalidad en construcción.
- **De punta** implica la presencia de ventajas comparativas y competitivas que cubren todos los aspectos de competitividad y que continúan desarrollándose sobre la base de una institucionalidad dinámica.

El Cuadro 1 muestra que la política de integración de cadenas es aplicable a sectores como el C y el D, la cual muchas veces es complementada con políticas de fomento a la productividad. Asimismo, muestra la eficiencia de mercados a lo largo de las cadenas.

Una diferenciación entre políticas puede iniciarse con base en un estudio de competitividad, definiendo y usando criterios muy claros de selección de sectores, subsectores y cadenas que puedan ser sujetos a la política de integración. Así, en un primer momento la diferenciación puede ser una decisión del Gobierno, aunque éste tiene que percatarse de que es difícil identificar a los sectores que resultarán ganadores.

Además, dicha selección se alimentará de los flujos de información e iniciativas que se construyan de abajo hacia arriba. Todo ello dependiendo del aprendizaje sobre qué es y cómo hacer la integración, así como de la focalización de los procesos en sectores, subsectores, cadenas, clústeres y redes de valor que se formen con base en procesos de aprendizaje que se instauren y se desarrollen autogestivamente en el corazón de los procesos de integración.

En resumen el Gobierno tiene que desarrollar nuevas capacidades para poder definir y entender el papel, necesariamente limitado, que cumple en el área de la política de integración de cadenas. Además, debe inducir al sector privado para que participe en los procesos de integración y dedicarse a cumplir las funciones netamente públicas. Entre estas funciones destacan: a) la orientación estratégica, b) la protección social, la defensa y promoción de intereses públicos, c) el estímulo de la productividad y competitividad de ciertos sectores (como del tipo B) y la eficiencia de los mercados, y d) el respeto al marco normativo. El punto de partida es que el Gobierno Mexicano es débil, por lo que debe concentrarse en lo que sí puede hacer en los ámbitos descritos arriba, que son múltiples y complejos. En este sentido, SAGARPA tendría que limitar su rol en el ámbito de la integración de cadenas, fomentando la participación de los diferentes sectores y estratos de producción en verdaderos procesos de integración.

## **2.2 Aprendizaje para la integración**

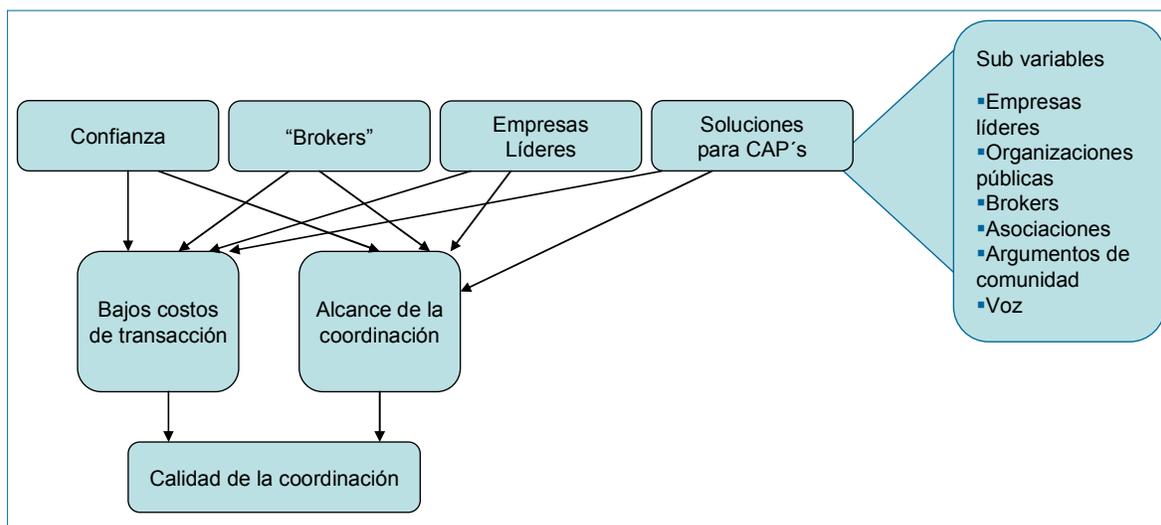
En el concepto de integración de cadenas que se postula en este documento, el aprendizaje, por parte de los actores que integran las diferentes cadenas, es un proceso que cumple una misión estratégica central, no solo en cuanto a que permite socializar el conocimiento de lo que significa integrar una cadena, sino también, sobre todo, el cómo hacerlo. La importancia de una coordinación efectiva de procesos de integración tiene que ver con la heterogeneidad económica, social, cultural y cognoscitiva adentro de una cadena: los actores tienen diferentes perspectivas, problemas, intereses y soluciones en mente para la resolución de sus problemas (distancia cognoscitiva). Además, existen tanto asimetrías de información como limitaciones cognoscitivas, que deben ser tratadas efectivamente, ya que su presencia perjudica la voluntad de cooperar e invertir en este tipo de innovación organizativa, que ya en sí conlleva incertidumbre sobre los beneficios del cambio de la competencia entre eslabones a la cooperación vertical entre los mismos. Por último, la distribución de futuros e inciertos beneficios es un tema que puede perjudicar fácilmente a los procesos de cooperación e integración si los actores mismos no logran reconocerlo, tratarlo, negociarlo y manejarlo adecuadamente. Estos son, uno tras otro, los problemas de coordinación que surgen y persisten a lo largo de los procesos de integración. ¿Cómo resolver estos problemas? y ¿cómo pueden crearse las condiciones suficientes para que puedan actuar los actores en el marco de la integración de sus cadenas? Esto es, exactamente, el tema del aprendizaje que habría que inducir para que puedan existir verdaderos procesos de integración de cadenas.

Aprender a coordinar procesos de integración de cadenas es una condición necesaria para la efectiva integración, pero no es una condición suficiente. Los temas y aprendizajes requeridos son esencialmente los siguientes: i) la reestructuración (de la cadena, en los aspectos funcionales, espaciales y relacionales) requerida para mejorar el desempeño de una cadena, ii) la coordinación de la cooperación requerida para poder reestructurar (los objetivos estratégicos que se formulan a nivel de la cadena) el significado de la orientación hacia el cliente y la adopción de una perspectiva de cadenas. A su vez, el desempeño de una cadena se refiere a la capacidad de la cadena de enfrentarse a los desafíos estratégicos en los mercados finales, lo cual se puede aumentar a través de la reducción de los costos totales de la cadena<sup>7</sup> (la suma de costos de producción, transacción, distribución, mercadeo e innovación de cada uno de los actores) y/o el aumento del nivel de servicio brindado al cliente (una larga vida de anaquel promedio, entregas rápidas, puntuales y confiables, etc.) Ello requiere de acciones conjuntas e inversiones colectivas en la optimización de tres tipos de flujos que corren al interior de una cadena: información, bienes físicos y pagos financieros.

La sanidad, el cumplimiento de normas y el posicionamiento en el mercado son ejemplos de las áreas que puedan unir los actores en la cadena y que facilitan aprender a transitar de un esquema individualista/empresarial/conflictivo a un esquema colectivo/de cadena y cooperativo.

Otro aspecto se refiere a la información y la comunicación. En pocas palabras, a la transparencia que debe existir para facilitar el trabajo cooperativo en la cadena. Dados los distintos intereses de los actores, las asimetrías de información, las posibilidades de comportamientos de oportunismo y otros factores similares. En este caso se requiere construir confianza y promover la calidad de la coordinación, para así promover el aprendizaje que es el eje central de la integración de cadenas.

Figura 1. Factores que inciden en la calidad de la coordinación



Fuente: de Langen 2004, de Langen & Visser 2005.

<sup>7</sup> Existen varias metodologías de medición de la competitividad y su avance, de las cadenas agroalimentarias. Una técnica que podría implementarse para dicho efecto es mediante el Análisis de Matriz de Políticas

Un ejemplo de la variable ‘intermediarios’ es el denominado ‘cluster broker’, cuya inserción en la actual política de integración resulta fundamental para hacerla más efectiva. Este es uno de los puentes que habría que construir entre la actual arquitectura institucional legal y la estructura real de las cadenas. En general, un cluster brokers tiene tres funciones esenciales:

1. Animación: sensibilizar, orientar e indicar la utilidad de la perspectiva de cadena y la formulación de objetivos estratégicos a ese nivel.
2. Articular:
  - a. La presión del mercado (que se desprende de las políticas macroeconómicas) con la capacidad de solución de los empresarios.
  - b. La disponibilidad y la transparencia de información intracadena con la necesidad de autoanálisis en un contexto de apertura.
  - c. La demanda de servicios de información y conocimiento (sobre mercados, tecnologías, métodos logísticos, financiamiento) con la oferta de estos servicios (incluyendo a la capacidad de análisis de esta información).
3. Coordinación:
  - a. Bajar costos de transacción en caso de pequeños proyectos de cooperación.
  - b. Producir y distribuir información sobre la confiabilidad de potenciales “partners” en proyectos de cooperación.
  - c. Revelar comportamientos de oportunismo.
  - d. Conectar redes de cooperación mientras sea benéfico.

Los “brokers” son capaces de formular y expresar argumentos de comunidad (ganar-ganar); involucrar a empresas líderes; y movilizar a empresas innovadoras, pujantes y críticas del desempeño actual de una cadena. Asimismo, los brokers también apoyarían la formulación de proyectos piloto de integración de cadenas, conectando así la demanda con la oferta y a la vez desarrollando nexos privados-públicos. Su principal función es quizás la de facilitar la cooperación continua, en un contexto de falta de experiencia, desconfianza y trayectorias de competencia hostil. En la medida que logren resolver problemas de coordinación a lo largo del proceso de cooperación, los “brokers” contribuyen a la experiencia y a la confianza dentro de la cadena. Por último, juegan un rol en la diseminación de las experiencias de integración en distintas cadenas en diversas regiones.

Además de los brokers, se requiere de una empresa líder para la coordinación de acciones conjuntas e inversiones colectivas (ver la Figura 1). Una empresa líder es una empresa que posee tanto la voluntad y visión estratégica como los insumos financieros y humanos para hacer inversiones que generan efectos externos positivos para otras empresas en el contexto de algún sistema de valor, cadena de valor, red empresarial o cluster. Así definida, una empresa líder es un centro de pensamiento estratégico dentro del contexto de la cadena o sistema de valor. Asimismo, la empresa líder sabe alinear intereses, movilizar voluntades y recursos financieros y humanos de otras empresas, fomentar la cooperación y lograr objetivos estratégicos colectivos al nivel de la cadena o el sistema de valor.

Los casos de empresas líderes en el sentido descrito arriba son escasos. En ciertos clústeres, éstas juegan un rol importante para renovar las ventajas competitivas de las empresas que integran el cluster. La escasez se explica por dos razones. Primero, se requiere de mucha capacidad empresarial y estratégica para jugar un rol de una empresa

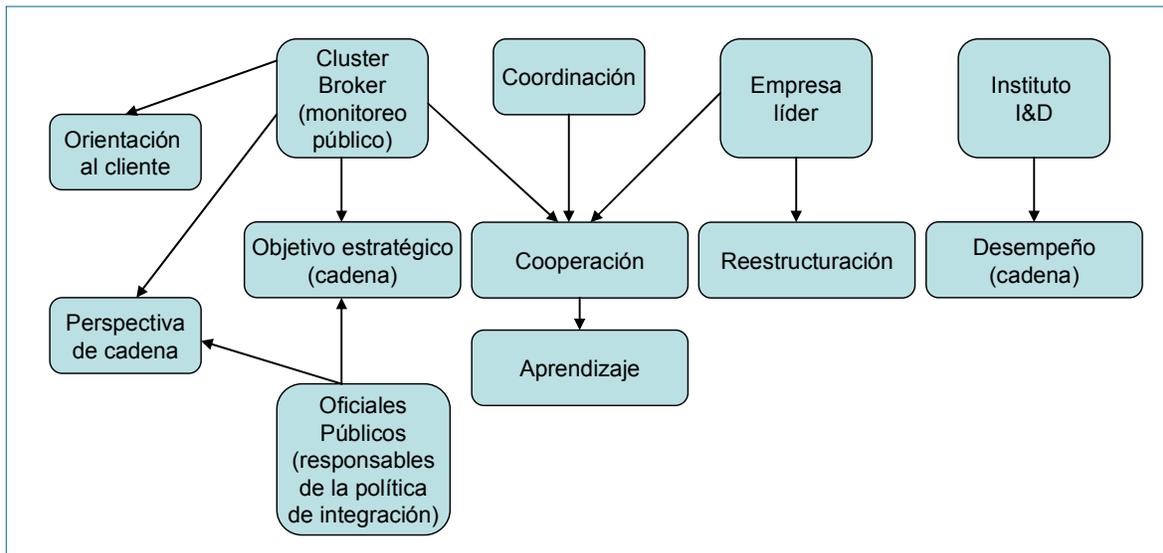
líder. Estas capacidades no se dan igualmente en el espacio, sino que tienden a concentrarse en ciertos clústeres (concentraciones territoriales de empresas relacionadas, donde la concentración es el resultado de un proceso endógeno basado en ciertos mecanismos o ventajas, tanto estáticas como dinámicas, que hacen crecer el número de empresas y el empleo que generan durante un período que puede cubrir algunas décadas o más tiempo). La razón es que en ciertos clústeres pueden darse economías externas positivas que facilitan tanto el crecimiento como la relocalización o la permanencia local de las empresas de punta. Una segunda razón, quizás la base fundamental de la primera, es que en ciertos clústeres es menos costoso, y relativamente efectivo, coordinar esfuerzos colectivos de un número de empresas, debido a condiciones favorables (de proximidad) institucional, cultural, social, cognoscitiva y física.

Lo anterior no solo vale para las empresas líderes, sino también para los cluster brokers, quienes constituyen la primera variable de importancia para la coordinación y el aprendizaje sobre integración de cadenas. Para estos últimos, las economías externas son aún más importantes para hacer rentables sus servicios de intermediación de conocimiento y coordinación. En los clústeres existe una masa crítica de demanda ante sus servicios. Por lo tanto, no se requiere siempre de recursos públicos para este tipo de asistencia; sólo al inicio de nuevos procesos, donde se requiere la semilla del financiamiento público para agilizar la innovación organizativa de integración de cadenas. Por lo demás, se aplican los argumentos estándares en cuanto a la financiación pública: externalidades positivas y bienes públicos.

En un contexto de cooperación y coordinación son fundamentales los institutos de conocimiento, investigación y desarrollo, así como ciertos responsables en los Gobiernos municipales, estatales y federales. Estos últimos, deben autocapacitarse, aprender a limitarse a ciertas tareas, presionar y orientar (comunicar las metas estratégicas y reglas del juego en el alcance de las mismas). En cuanto al rol de los institutos de conocimiento, investigación y desarrollo en el ámbito del aprendizaje aquí referido (qué es y cómo hacer la integración), su contribución se ubica en el área de proponer nuevas estructuras funcionales, relacionales y espaciales de las cadenas, así como medir los resultados de la intermediación en cuanto al desempeño de la cadena (costo y servicio).

Debe notarse que el Gobierno no tiene un rol en cuanto al establecimiento de los objetivos estratégicos de la integración de cadenas. Estos objetivos tienen que ver con los siguientes temas: i) reducir costos (de producción, distribución, organización e innovación) de todas las empresas a lo largo de la cadena; ii) ahorrar capital de trabajo, reduciendo así la demanda crediticia correspondiente y por lo tanto el costo financiero del capital invertido en las operaciones a lo largo de la cadena; iii) mejorar el desempeño logístico de toda la cadena: la rapidez, confiabilidad y flexibilidad de la distribución de productos básicos, intermedios y finales; iv) aumentar el valor agregado de un producto acorde con las características requeridas por clientes: sabor, nutrición, salud, efectos ambientales, etc.; v) penetrar nuevos mercados y canales de venta, aumentando así el valor de ventas y la participación en el mercado; y vi) reducir efectos negativos de las actividades como contaminación y congestión del tráfico, etc.

**Figura 2. Variables que estimulan el aprendizaje sobre qué es y cómo hacer la integración de cadenas**



Debe reconocerse que son los actores que integran la cadena quienes, con la ayuda de empresas líderes y cluster brokers, definen sus objetivos sobre las bases de un proceso de selección de las opciones arriba mencionadas de acuerdo con criterios de mercado, competencia, productividad y competitividad.

Los institutos de Investigación y Desarrollo deberían concentrarse en la construcción del conocimiento sobre métodos e instrumentos para aumentar el desempeño de cadenas en términos de la reducción de los costos totales de la cadena (la suma de costos de producción, transacción, distribución, mercadeo e innovación de cada uno de los actores) y/o el aumento de la calidad del servicio brindado al cliente final (una más larga vida de anaquel promedio, entregas rápidas, puntuales y confiables, etc.) La pregunta central de los institutos mencionados es ¿cómo optimizar los flujos que corren por una cadena: información, bienes físicos y pagos financieros?

La geografía del aprendizaje y de la reestructuración de cadenas es variable. No respeta límites institucionales y federales. Sobrepasa las fronteras regionales. La inclusión de actores cumpliendo una cierta función en otro estado o país, la relocalización de alguna función de uno a otro estado, o de un país a otro, la eliminación de alguna función (incluyendo al grupo de empresas cumpliéndola), la adición de una nueva función y/o la renovación de alguna función son aspectos del mismo proceso de reestructuración de cadenas, el cual por cierto es un proceso doloroso, pero que vale la pena que las empresas lo hagan, los beneficios deben sobrepasar los costos desde la perspectiva colectiva de la cadena. En este proceso incluirán a la aduana y a las empresas porteñas, entre otros actores, para mejorar el desempeño logístico de la cadena, internacionalizarse y exportar. Claro, debe haber un entorno de transparencia, competencia, capacidad y voluntad para que la reestructuración tenga lugar y para que sirva a objetivos colectivos estratégicos. Sin embargo, para ser efectivos debe darse un paso más en la focalización de la política de integración.

### 2.3 Focalización de la política de integración de cadenas

La focalización de la política de integración es un resultado lógico de los argumentos previos acerca de los estímulos y la geografía del aprendizaje sobre qué es y cómo concretar la integración de cadenas. También es una condición necesaria para que la política de integración sea más efectiva.

La focalización considera a aquellas cadenas y sistemas de valor que ya poseen algún nivel competitivo y que bien podrían extenderse a través de vínculos o redes extrarregionales de cooperación, y ciertos ámbitos donde ya existe una institucionalidad privada y pública (universidades, centros de desarrollo, agencias de Gobierno, etc.) Esto no implica empezar de cero. La tarea es articular y dirigir los activos sociales e institucionales ya construidos en tales ámbitos en una sola dirección: la integración de cadenas. Así, se ganaría mucho en términos de aprendizaje y eficiencia institucional. La identificación de estos ámbitos (que no necesariamente se definen por las fronteras estatales u otros límites administrativos) corre por un análisis de clústeres utilizando la literatura institucional/evolutiva y empírica disponible. La pregunta central que guía el análisis de la focalización es la siguiente: ¿cuáles subsectores, y en qué territorios, han logrado niveles superiores de competitividad durante la apertura, sobre las bases de destrezas empresariales, flexibilidad institucional y/o concentración territorial? En este caso se busca identificar a aquellos subsectores agroalimentarios que se han movilizad eficientemente frente a las presiones de la apertura de los mercados. Son subsectores en los cuales los empresarios han realizado cambios efectivos al interior de las propias unidades productivas, pero que sobre todo han replanteado las relaciones entre éstas a lo largo de la cadena, consiguiendo una mayor competitividad del conjunto. El análisis de estos subsectores deberá de incluir la perspectiva territorial e institucional, para así acercarse a la identificación del flujo de los intercambios y transacciones a lo largo de la cadena en su conexión con los mercados (logística), así como las relaciones y sinergias resultantes de la conglomeración territorial.

Para el propósito de focalizar la política, es relevante establecer el comportamiento e impacto del entorno institucional y estimar qué tanto es un soporte para los esfuerzos de integración de las cadenas en los subsectores correspondientes. Con base en todo lo anterior, pueden definirse criterios de selección para focalizar la política de integración de cadenas de acuerdo a los comportamientos efectivos de los subsectores. El procedimiento para el análisis puede sentar las bases para integrar un sistema de información que, a medida que se amplíe la cobertura del análisis, permita actualizar aspectos críticos del desempeño de las cadenas y así avanzar en la estructuración de un proceso descentralizado, “de abajo hacia arriba”, que a largo plazo constituya un sistema de comunicación micro-macro-micro y privado-público.

Una razón del por qué es imposible empezar desde cero, aplicando la política de integración desde arriba hacia abajo en todo el país y en todo el sector agropecuario y de pesca, sin considerar los activos sociales e institucionales a nivel micro, es que se requiere de un mínimo nivel de confianza para poder actuar. Sin confianza, nadie puede actuar en un contexto de incertidumbre. La confianza se refiere a cinco aspectos: la disponibilidad y calidad de recursos materiales, la capacidad de usarlos, la voluntad de usar esta capacidad, la posibilidad de actuar según esta voluntad dadas las condiciones del entorno, y la transparencia de información acerca de dichas condiciones. La estructura geográfica de estos tipos de confianza sigue mayormente las divisiones y discontinuidades del desarrollo institucional en el espacio y tiempo respectivamente. Los ámbitos institucionales, referidos líneas arriba, a veces se expresan a través de procesos

de clusterización, aunque no se deben descartar otras opciones como la formación de redes empresariales y extrarregionales de cooperación.

La focalización, así entendida, es un proceso de análisis y comunicación de dos vías. Desde abajo, se construyen tanto los clústeres y redes empresariales sobre las bases de las cadenas y sistemas de valor, lo cual incluye a interacciones privadas-públicas selectivas, estratégicas y temporales. Desde arriba, se pueden hacer intentos y estudios para identificar esos procesos, con el fin de potenciar las ventajas que presentan.

## 2.4 La institucionalización como proceso de la integración de cadenas

Las instituciones son las reglas del juego<sup>8</sup> que facilitan comportamientos deseables<sup>9</sup>. No se trata solamente de limitar los comportamientos malos y fomentar los buenos, como si las instituciones fueran tribunales éticos capaces de distinguir entre unos y otros, sino que éstas tienen misiones de mayor alcance. En la realidad la racionalidad con que actúan los diferentes actores en el mercado es limitada, la información es incompleta o asimétrica y hay una gran dosis de incertidumbre, en un contexto de mercados o redes de cooperación, sobre las características de los productos que se pueden intercambiar y/o la confiabilidad de los socios o aliados (partners) en las redes en que se participa. En este contexto, las instituciones tienen la función de crear los espacios sobre los cuales los actores pueden confiar más, caminar, aprender, innovar y lograr sus objetivos.

Existe una estrecha relación entre la institucionalidad y el florecimiento de la creatividad y la innovación que se basa en la confianza, sobre todo en cuanto a los aspectos organizativos de la innovación. Confianza en las reglas del juego, confianza en el futuro que es posible construir. La integración de cadenas es una innovación organizativa que requiere de un mínimo nivel de confianza para que los protagonistas de la integración puedan tomar la decisión de caminar por esa pista. El Cuadro 2 presenta algunas bases de la confianza inicial, la cual se puede reforzar desarrollando instituciones apropiadas.

**Cuadro 2. Fuentes de la confianza**

Conceptos de soporte	A nivel macro: mecanismos genéricos	A nivel micro: mecanismos específicos
Teoría de costos de transacción: - Control directo de comportamientos. - Control a través de incentivos	- Contratos, procedimientos legales, marcos normativos, regulación - Reputación, prestigio.	- Poder jerárquico, dependencia: valor único y costo de cambio - Rehenes
Teoría de redes:  'Benevolence' (disposición a la confianza)	Valores, normas sociales, estándares morales, sentido del deber, sentimientos de comunidad	Empatía, simpatía, rutinas, identificación, cordialidad, amistad

Fuente: Nootboom 2004

<sup>8</sup> North, 1994.

<sup>9</sup> Nootbon, 2000.

En el contexto de la integración de cadenas se requiere de la posibilidad de establecer y firmar contratos, acudir a procedimientos legales, referirse a los marcos legales y normativos vigentes para poder involucrarse en estos procesos. En estos ámbitos se delimita el rol que debe seguir desempeñando el Gobierno. Cuando el Gobierno responde eficaz y comprometidamente señalando rumbos y abriendo espacios para transitar en función de objetivos de largo plazo claramente definidos, aumenta la confianza y la credibilidad de los demás actores en procesos de integración, especialmente cuando estos actores toman conciencia de que existe un campo abierto para la innovación y la creatividad, a partir de que deben cumplir las mismas normas referente a la conducta de mercado.

Una vez que se logra un cierto nivel de confianza se dinamiza la acción de los actores privados y se refuerza la institucionalización de procesos al nivel micro, lo cual se realiza a través de mecanismos tales como el reconocimiento y valorización de la reputación, la identificación con los objetivos estratégicos al nivel de la cadena, así como las experiencias que producen cordialidad y amistad. Esto significa el nacimiento de un proceso de aprendizaje colectivo que conduce a comprender mejor qué es la integración de cadenas y cómo fomentarla.

Debe destacarse que el proceso de institucionalización es dinámico, se desarrolla al nivel micro y se basa en un proceso de aprendizaje y desarrollo propios. Así entendida, la institucionalización está sujeta a un proceso de aprendizaje que va de la mano con otros procesos del aprendizaje privado, gubernamental y comunitario. Lo que se requiere es crear las condiciones para que se verifique un proceso de co-evolución del conjunto del entorno institucional, incluyendo tanto los mecanismos formales e informales al nivel macro y micro, así como también de las formulas organizativas y métodos de la integración de las cadenas y sistemas de valor.

## **2.5 Situación actual y recomendaciones para mejorar el marco institucional vigente en relación a la integración de cadenas agroalimentarias**

Al inicio del presente capítulo se planteó: i) que el reto principal de la actual política de integración de cadenas agroalimentarias es lograr que los actores privados se apropien de los procesos de integración puestos en marcha, y ii) que para contrarrestar los riesgos y dificultades que se observan, tanto en la conceptualización como en la instrumentación de la estrategia elegida para impulsar la integración de cadenas en el ámbito agroalimentario, es indispensable definir más claramente las funciones que asumirá el Gobierno y más específicamente las entidades y organismos directa o indirectamente involucrados en la integración de cadenas. Tomando en cuenta éstos postulados, a continuación se pasa revista a la situación actual que presenta la institucionalidad vigente en México que promueve la integración de cadenas agropecuarias y de pesca, y se hacen recomendaciones para asumir nuevas funciones o reforzar las vigentes. Con la revisión y propuestas generales de reforma, se trata de identificar los aspectos sustantivos que permitirían dar mayor coherencia a la institucionalidad en vigor y, en consecuencia, que facilitarían alcanzar objetivos de integración de cadenas y competitividad. Al contestar la pregunta ¿cuál es la mezcla de formas y métodos (funciones institucionales) que mejor fomenta la integración de cadenas? se tiene que pensar tanto en la situación actual como en la situación futura deseable.

En los siguientes párrafos se describen la situación actual y las funciones (roles) recomendados para cada una de las entidades y organismos que intervienen en la definición y ejecución de la política de integración de cadenas.

### **2.5.1 El Congreso (Cámaras de Diputados y Senadores)**

**Descripción de su desempeño reciente y actual.** El Congreso participa en la definición de la política agroalimentaria a través de la creación y reforma de leyes, la evaluación de la gestión pública y la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación. Una de las leyes decretadas por el Congreso es la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) que, en lo referente a las cadenas agroalimentarias, promueve su integración. El propio Congreso en algunas ocasiones, y conforme a circunstancias políticas, asume un papel más activo y promueve la integración de cadenas de los productos considerados como básicos y estratégicos para los temas de seguridad y soberanía alimentaria.

**Recomendación para asumir nuevos o los mismos roles.** Resulta conveniente que el Congreso concentre sus energías en los ámbitos de su responsabilidad legislativa. El Congreso debería involucrarse en el debate estratégico sobre el “proyecto país”, lo cual incluye determinar la factibilidad de aquellas cadenas que pueden ser objetos y sujetos de una política de integración. Debe advertirse, sin embargo, que los niveles de competitividad están sujetos a cambios en el mercado, por lo que cualquier clasificación que se haga de las cadenas es indicativa y temporal.

### **2.5.2 La SAGARPA a nivel central**

**Descripción de su desempeño reciente y actual.** SAGARPA al nivel federal dirige, ordena, promueve, capacita y apoya al sector agropecuario.

**Recomendación para asumir nuevos o los mismos roles.** SAGARPA federal debe: i) organizar el diálogo al nivel federal, incluyendo al Congreso, en cuanto al rumbo estratégico de la economía mexicana en lo que al sector agropecuario y de pesca se refiere; ii) promover e inducir a los diferentes actores privados, para que busquen la competitividad, por ejemplo, a través de la integración de cadenas, y iii) promover e inducir un proceso amplio de desarrollo de capacidades en integración de cadenas en su ámbito de competencia y promover procesos similares en el ámbito privado basados, en ambos casos, en procesos autogestivos de aprendizaje.

### **2.5.3 La SAGARPA estatal (Delegaciones)**

**Descripción de su desempeño reciente y actual.** Trasmite órdenes y recursos financieros federales para cumplir con metas. Así, en algunos estados incide negativamente en procesos de integración e inhibe las iniciativas y la innovación en algunos actores privados, así como en otras organizaciones que como las Fundaciones Produce pueden jugar un rol positivo en la integración de cadenas.

**Recomendación.** SAGARPA federal en los estados debe, a través de sus Delegaciones, transmitir las políticas federales estratégicas (competitividad, sanidad, fomento en diversos campos, entre otras) para inducir y estimular a los actores privados a que caminen por la senda de la competitividad y la integración de cadenas. Asimismo, debe autocapacitarse y organizar la capacitación para los actores en el estado con énfasis en el concepto y el funcionamiento de las cadenas y su proceso de integración. Debe comunicarse hacia abajo con las Fundaciones Produce y los Comités Sistema Producto (CSP) respecto al financiamiento, monitoreo y evaluación de proyectos y programas. Las Delegaciones

deben mantener independencia de los actores privados para no crear dependencias, ni inhibir actuaciones e iniciativas; además, deben funcionar como punto de conectividad micro/macro a través de los CSP y de la CI, pero sin asumir funciones que corresponden a los actores directos.

#### **2.5.4 La Secretaría de Economía (SE)**

**Descripción de su desempeño reciente y actual.** La SE es responsable de la regulación, promoción y vigilancia de la comercialización, distribución y consumo de bienes y servicios. Otra de sus atribuciones es establecer la política de comercio exterior y de industrialización, distribución y consumo de productos agrícolas, forestales, minerales y pesqueros, en coordinación con las dependencias competentes. La SE está en posición de impulsar la integración de las cadenas agroalimentarias, especialmente en los últimos eslabones de la cadena. En los programas sectoriales para la competitividad de la SE se considera la integración de cadenas.

**Recomendación para asumir nuevos o los mismos roles.** Hace falta una mayor vinculación con la política agropecuaria y una mayor correspondencia entre la política del sector agropecuario y la política comercial. Se requiere, por lo tanto, aumentar la comunicación y la coordinación entre ambas Secretarías para armonizar sus correspondientes políticas.

#### **2.5.5 Comisiones intersecretariales al nivel estatal (CI)**

**Descripción de su desempeño reciente y actual.** Entre otras funciones, la CI promueve que las cadenas agroalimentarias tengan representación en el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable. Para ello, se contempla la integración de los CSP. También la CI promueve el funcionamiento de las cadenas agroalimentarias para la concertación de programas agroindustriales y de desarrollo, así como la expansión de mercados.

**Recomendación para asumir nuevos o los mismos roles.** Las funciones de la CI deberían acotarse a la generación de condiciones favorables para la integración de cadenas. Puede ser el punto de entrada público para los CSP al nivel estatal y local. Puede asumir la función de evaluación de proyectos y programas de integración (la propuesta debe definirse al nivel de las cadenas y el saldo de costo-beneficio social debe ser positivo). La CI además puede ser la articuladora de las políticas de diferentes Secretarías.

#### **2.5.6 Instancias de coordinación entre distintos niveles de Gobierno**

**Descripción de su desempeño reciente y actual.** Existen divisiones entre SAGARPA federal y su equivalente en los Gobiernos estatales, y entre las Secretarías al nivel federal que forman parte de la Comisión Intersecretarial.

**Recomendación para asumir nuevos o los mismos roles.** Eliminar las divisiones y descoordinaciones con el fin de mejorar los mecanismos de coordinación interinstitucionales con base en objetivos y estrategias de mediano y largo plazo.

#### **2.5.7 Coordinadora Nacional de las Fundaciones Produce (COFUPRO)**

**Descripción de su desempeño reciente y actual.** Contribuye al fortalecimiento de las Fundaciones Produce para el cumplimiento de su misión. La COFUPRO ha apoyado a las

Fundaciones Produce en la generación de estudios para la identificación de las principales cadenas agroindustriales.

**Recomendación para asumir nuevos o los mismos roles.** Se reorienta para ayudar a las Fundaciones Produce para que se transformen en catalizadoras de las redes locales de innovación, sobre todo en lo que se refiere a la capacitación de los integrantes de los CSP y la capacitación del personal de las propias Fundaciones para que asuman nuevas funciones relacionadas con la integración de cadenas (clusters y brokers).

### **2.5.8 Fundaciones Produce**

**Descripción de su desempeño reciente y actual.** Tienen como objetivo apoyar a los actores de las cadenas agroindustriales en la innovación tecnológica para lograr un desarrollo sustentable. Algunos de los servicios que ofrecen estas Fundaciones son: investigación, validación de tecnología, transferencia de tecnología y capacitación. Algunas fundaciones presentan mayor avance que otras. Se observa una falta de alineamiento entre los proyectos financiados por las Fundaciones Produce y las demandas de los actores de las cadenas agroalimentarias. Aunque se han logrado avances en cuanto a un mayor alineamiento, aún queda mucho por hacer.

**Recomendación para asumir nuevos o los mismos roles.** Es conveniente replantear la misión de las Fundaciones Produce hacia su transformación en catalizadoras de las redes locales de innovación. En particular, pueden capacitar a los CSP para que se organicen de manera transparente, eficiente y efectiva. Se puede capacitar al personal de las propias Fundaciones para que puedan jugar un rol de cluster broker, pero siempre en cooperación con las empresas líderes y las Unidades de Información y Tecnología. Asimismo, es deseable que se capaciten en el área de la integración de cadenas y acepten el monitoreo de un equipo de profesionales de otro nivel.

### **2.5.9 Empresas Líderes**

**Descripción de su desempeño reciente y actual.** En la política actual de integración, formalmente no juegan un rol.

**Recomendación para asumir nuevos o los mismos roles.** Pueden ser consideradas para jugar un rol de cluster broker, y pueden contribuir a cofinanciar los proyectos de integración.

### **2.5.10 Comités de Sistema Producto (CSP)**

**Descripción de su desempeño reciente y actual.** Producen planes rectores para la integración de cadenas, pero éstos apenas reflejan los problemas netamente de integración.

**Recomendación para asumir nuevos o los mismos roles.** Los CSP deben funcionar como el principal nexo privado-público, con la ayuda de las FP y pasar sus propuestas a través del Gobierno estatal (SAGARPA, en un rol netamente de consolidación y ordenamiento de los flujos de información y financieros). Estos Comités deben organizarse con la asesoría de las FP. Sus principales funciones serían procesar información, aumentar la comunicación entre sí, integrar diferentes intereses y encontrar pistas comunes con el fin de iniciar, tomar y monitorear acciones conjuntas en el ámbito de la integración. La condición suficiente para que un CSP pueda funcionar así es que en la región o estado en que se forme ya existan, aunque sea de forma incipiente, procesos

regionales-institucionales de aprendizaje y que ya exista un nivel mínimo de competitividad y de ambiente emprendedor.

#### **2.5.11 Oficinas Estatales de Información para el Desarrollo Rural Sustentable (OEIDRUS)**

**Descripción de su desempeño reciente y actual.** Estas oficinas son las encargadas de integrar información estadística del sector agroalimentario, integrar bases de datos e información georreferenciada, así como elaborar análisis y pronósticos de la producción agropecuaria y pesquera. Una de sus funciones es recopilar y analizar información sobre cadenas agroalimentarias, que sea de utilidad en la toma de decisiones de los productores. El nivel de desarrollo de las oficinas estatales no es homogéneo. A pesar de que estas oficinas se crearon en el 2002, el paquete básico de información sigue en construcción y los paquetes disponibles carecen de la información establecida en los lineamientos. La información generada en estas oficinas no corresponde a las necesidades de los productores que participan en las cadenas agroalimentarias, predominando la información histórica que generalmente solo es utilizada por los Gobiernos estatales.

**Recomendación para asumir nuevos o los mismos roles.** Se recomienda recolectar la información que las UIT pidan en nombre de los CSP y establecer mecanismos eficaces de difusión de la información.

#### **2.5.12 Universidades**

**Descripción de su desempeño reciente y actual.** Se concentran en lo general en investigación y desarrollo referente a los aspectos técnicos y organizativos de la innovación, con un fuerte sesgo hacia la producción primaria.

**Recomendación para asumir nuevos o los mismos roles.** Se deben involucrar en estudios de competitividad. Algunas deben especializarse en I&D con énfasis en aspectos organizativos y logísticos de todo tipo de innovación al nivel de cadenas. Hacer estudios a las Unidades de Innovación y Tecnología.



## Anexo

### El proceso de la integración de cadenas

En este Anexo se presenta el concepto de la integración de cadenas y, con el fin de facilitar la identificación de las condiciones que permiten que se lleven a cabo, se muestra un modelo simplificado de su funcionamiento.

#### El concepto de integración de cadenas

Muchas veces se usan los términos cadenas productivas y cadenas de valor de manera intercambiable, pero hay significativas diferencias entre los dos.

El término **cadena productiva** se utiliza, generalmente, en un sentido amplio para describir las interacciones que se producen en el mercado entre los diferentes actores privados que intervienen, desde la producción hasta el consumo de un bien (dimensión vertical). Esto significa que las cadenas agroalimentarias y de pesca involucran y conectan a todos los actores responsables de vender, producir, trasladar, almacenar y entregar un producto final proveniente del sector agropecuario y pesquero. Las cadenas integran a proveedores de insumos; productores primarios; empresas procesadoras y/o de comercio al por mayor; centros de consolidación y distribución de flujos físicos; empresas de comercio al por menor, tales como supermercados, tiendas, gasolineras y otros detallistas; canales de comercialización como restaurantes y comedores; y usuarios finales (consumidores). Por otra parte, el concepto de la actividad agro-logística se refiere al transporte, el almacenaje, la distribución y la gestión (manejo, control y organización) de los flujos materiales de alimentos y no alimentarios, requeridos por la operación de toda la cadena de producción consumo (desde el grano hasta la cerveza, por ejemplo).

En contrapartida, una **cadena de valor** debe entenderse como una red o alianza estratégica que se establece, formal o informalmente, entre un número de actores empresariales independientes que participan dentro de una o más cadenas productivas, incluyendo algunas ramas de servicio asociadas (dimensión diagonal), con el fin de producir bienes diferenciados y/o especializados, mantener relaciones de cooperación y coordinación sobre bases de reglas de juego explícitas (claramente definidas) e implícitas (arraigadas en la cultura y en la experiencia empresarial). En este sentido, una estrecha interrelación e interdependencia entre actores y una visión de largo plazo terminan por generar mayores beneficios para todos en el mercado.

Por su parte, la integración de cadenas puede entenderse como un proceso de transición de una cadena productiva hacia una cadena de valor. Esta transición supone, ante todo, *pensar en el cliente* y en todo lo que pasa dentro de una cadena, especialmente en los vínculos entre sus componentes o eslabones. En este contexto, todos los actores de una cadena se preguntan ¿cuáles son los requerimientos del consumidor final del producto o servicio y por qué decide comprarlo? Pensar así significa mantener una visión de conjunto, lo cual supone un cambio de mentalidad por parte de los actores que intervienen en una cadena productiva, quienes se obligan a pasar del enfoque de la rentabilidad de la propia empresa al desempeño de la cadena entera, visión que resulta decisiva en la actual batalla de la competencia global, ya que el consumidor solo percibe el desempeño colectivo de una cadena, y no tanto el esfuerzo individual de alguno de sus eslabones.

Pensar en el cliente o consumidor final implica saber todo de él o ella en el momento que decide comprar un producto. Este conocimiento requiere de un esfuerzo enorme de recolección de información sobre la demanda, los mercados, la competencia y muchos otros factores vinculados al comportamiento del consumidor. Supone, además, que los actores comparten esta información, la interpretan y asimilan para determinar qué implica para los esfuerzos, procesos y productos de cada quién. Esto significa que se comprende que la competitividad de la cadena es la resultante del esfuerzo conjunto de sus integrantes.

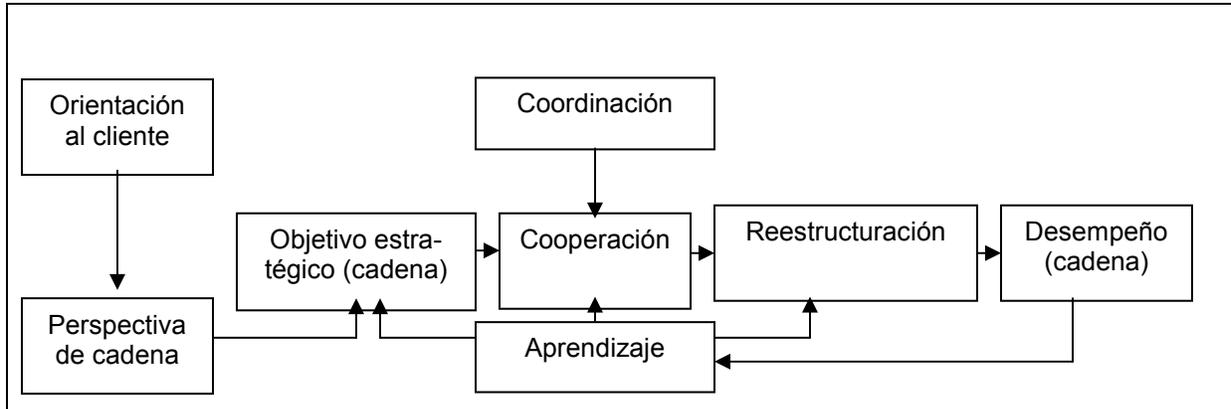
Asimismo, integrar cadenas es casi sinónimo de una máxima *cooperación entre empresas*: intercambiar información sobre la demanda, identificar áreas comunes de interés, y priorizar y desarrollar acciones conjuntas e inversiones colectivas para obtener los beneficios previstos. Cabe señalar que muchas veces la integración de cadenas implica un proceso doloroso de *reestructuración funcional, espacial y/o relacional*, con el fin de lograr uno o más de los *objetivos estratégicos, tales como*:

- Bajar costos (de producción, distribución, organización e innovación) de todas las empresas a lo largo de la cadena;
- ahorrar capital de trabajo, reduciendo el costo financiero de las diversas operaciones que se realizan a lo largo de la cadena, así como la demanda crediticia correspondiente;
- mejorar el desempeño logístico de toda la cadena, procurando el logro de mayor rapidez, confiabilidad y flexibilidad en la distribución de productos básicos, intermedios y finales;
- diferenciar los productos para aumentar su valor agregado y dotarlos con las características requeridas por los clientes: sabor, nutrición, salud, efectos ambientales, etc.;
- entrar en nuevos mercados y canales de comercialización para aumentar el valor de venta y/o la participación en el mercado; y
- reducir los impactos negativos de las actividades, tales como contaminación, congestión del tráfico, deterioro del paisaje, etc.

Hay que destacar que, en el contexto de los debates ya existentes sobre la distribución del valor agregado al interior de una cadena, surge el problema de la distribución de los beneficios resultantes de la integración. Además, la cooperación entre empresarios trae consigo nuevos retos en cuanto a la coordinación, especialmente cuando lograr la integración de la cadena requiere de inversiones colectivas, en cuyos casos se requiere controlar y disminuir los riesgos de oportunismo, de comportamientos independientes (que tratan de atraer para sí los beneficios de la integración) y de otros tipos de molestias y engaños comunes en el mundo empresarial. Por lo tanto, debe tenerse presente que la integración de cadenas es un proceso complejo que lleva a mejorar el *desempeño logístico* siempre que se sienten bases sólidas para un mejor entendimiento de cómo resolver los problemas de distribución de beneficios y de coordinación. Esto significa que la integración de cadenas es, ante todo, un proceso de *aprendizaje colectivo que llevan a cabo* los diversos actores privados y, a veces también, públicos que se involucran en su consecución. El aprendizaje comprende múltiples temas, entre los que destacan: a) la reestructuración requerida para mejorar el desempeño de una cadena, b) la coordinación de la cooperación requerida para poder reestructurar, c) los objetivos estratégicos que se formulan al nivel de la cadena, d) el significado de la orientación hacia el cliente y e) la adopción de una perspectiva de cadenas.

Con base en lo expuesto, a continuación se muestra un modelo general de integración de cadenas.

**Figura 3. Modelo general de integración de cadenas sobre las bases de la teoría logística y la innovación**

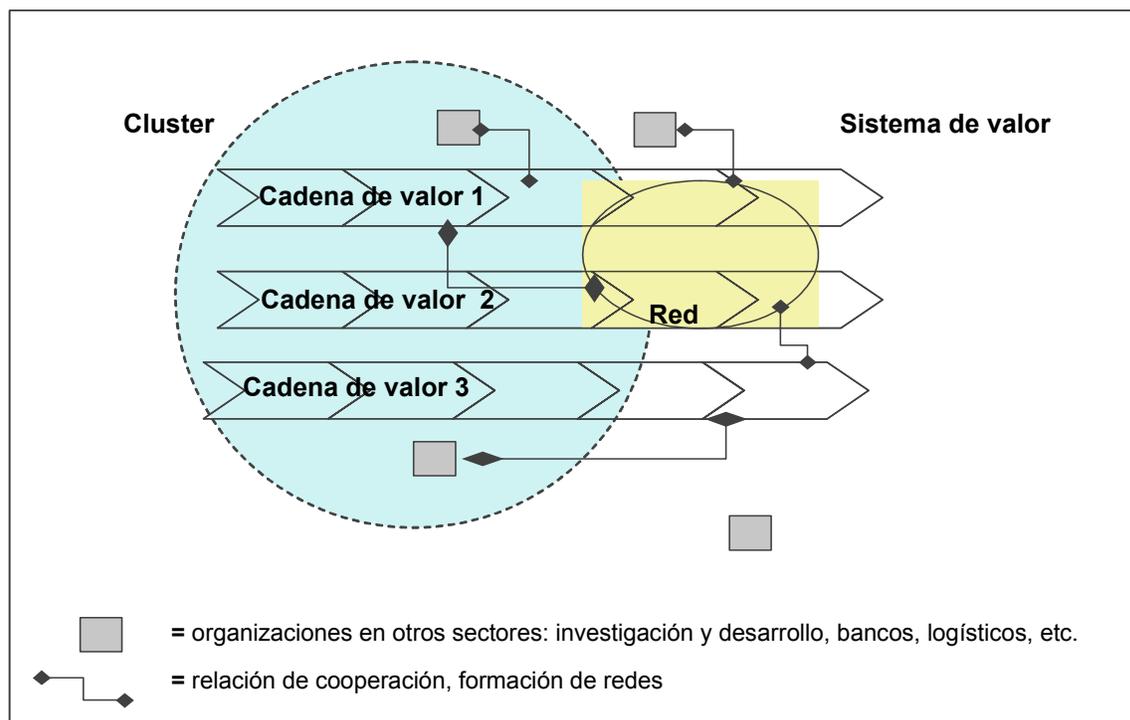


La coordinación, la cooperación y el aprendizaje son los lubricantes en la máquina del proceso de integración de cadenas. La motivación viene de afuera en la forma de presión de mercado (tanto domésticos, como regionales y mundiales), de la competencia (nacional e internacional), de políticas y programas de gobierno (en un rol estratégico y normativo) y del consumidor final (precios bajos, buena calidad, inocuidad y larga vida).

Los conceptos de cadenas productivas, cadenas de valor, sistemas de valor, redes empresariales y “clústeres” son conceptos complementarios, que uno tras otro tienen su propia y diferenciada función específica:

- Las cadenas productivas o de valor buscan maximizar los esfuerzos colectivos para satisfacer mejor a los clientes finales.
- Un sistema de valor integra a múltiples cadenas.
- Cuando un sistema de valor tiende a concentrarse geográficamente, produciéndose sinergias y procesos endógenos de reforzamiento entre empresas y/o condiciones especiales provocadas por la localización y eso forma de funcionamiento del sistema, se produce el fenómeno de la “clústerización”.
- Una red es una alianza entre empresarios, quienes cooperan selectiva y temporalmente para lograr ciertos fines estratégicos que les son comunes. En una red, los integrantes no son escogidos por sus socios aliados, sino por las fuerzas que ellos representan y la complementariedad de sus actividades.

Figura 4. Conceptos complementarios: cadenas de valor, sistemas de valor, redes y clústeres



Fuente: Nooteboom y Klein-Woolthuis 2002, elaboración propia.

### Condiciones para que se produzcan los procesos de integración de cadenas

El resumen conceptual descrito facilita establecer las condiciones necesarias y/o suficientes para que se produzca un proceso de integración de cadenas.

#### Condiciones necesarias

En primer lugar, se requiere de un alto grado de organización y capacitación empresarial para que exista representatividad, suficiente participación y capacidad de decisión de los diferentes actores privados; incluyendo tanto a los productores rurales, como a las empresas procesadoras, comercializadoras, exportadoras y los supermercados.

En segundo término se requiere que exista una presión externa que obligue a percibir la necesidad de organizarse, participar y decidir la integración de la cadena. Esta presión que puede venir del mercado (los consumidores y los supermercados), pero también del entorno físico-social-institucional, incluyendo las políticas gubernamentales. También, la internacionalización puede ser un contexto favorable para un tipo de integración que sea endógeno y participativo, ya que genera presión, fomenta el aprendizaje empresarial y puede aumentar el entendimiento sobre las ventajas de la acción conjunta. Cabe señalar que, para aumentar su viabilidad, la integración de cadenas debe ser una iniciativa privada, ya que se trata de un proceso complejo que genera problemas de

representatividad, participación, coordinación, distribución de beneficios, e incertidumbre sobre los resultados finales.

Un tercer factor que resulta central en los procesos de integración de cadenas y de cooperación entre las empresas es la dimensión logística, la cual se refiere a la eficiencia con que se producen los flujos de información, tanto físicos como financieros, entre los actores, con el propósito común de aumentar el servicio al cliente y/o bajar los costos totales de la cadena; o bien de facilitar el mercadeo, la investigación y el desarrollo de nuevos y diferenciados productos, el abasto de insumos, la producción; así como las actividades de transporte, embarque/desembarque, almacenaje, inventario, monitoreo, control, manejo y coordinación requeridos para llevar el producto hasta el consumidor final. Por lo tanto, se requiere priorizar las inversiones en infraestructura física y virtual.

Por último un cuarto factor es el gobierno, incluyendo tanto la orientación, alcance, coherencia, efectividad y eficacia de las políticas públicas, así como el grado de descentralización o centralización de sus atribuciones y su capacidad de coordinación intra e intersectorial para crear las condiciones que estimulen los procesos de integración de cadenas. Debe tenerse presente que el rol del Gobierno es limitado, en tanto se trata, como ya se indicó, de procesos que deben ser construidos por los propios actores privados para ser viables y duraderos.

### **Condiciones suficientes**

Son condiciones suficientes la institucionalización y la clusterización de los procesos de integración. En el primer caso significa aprender qué es y cómo llevar a cabo la integración de cadenas. Una institucionalización adecuada aumenta la calidad de la coordinación de las acciones conjuntas y facilita que se lleven a cabo las inversiones colectivas. Por su parte, la clusterización es una extensión de la condición de la institucionalización, en tanto se refiere a los mismos procesos de aprendizaje e integración de cadenas pero en un territorio específico en donde se aprovechen los activos sociales e institucionales disponibles para crear sinergias favorables al desempeño de las cadenas.