



Proyecto Evaluación Alianza Contigo



SAGARPA

Análisis de Políticas
Agropecuarias y Rurales

**Integración de Cadenas
Agroalimentarias**

**Desarrollo de la Competitividad
en Cadenas Agroalimentarias**

MÉXICO

NOVIEMBRE, 2004



Proyecto Evaluación Alianza Contigo



Análisis de Políticas
Agropecuarias y Rurales

**Integración de Cadenas
Agroalimentarias**

**Desarrollo de la Competitividad
en Cadenas Agroalimentarias**



C. Javier Bernardo Usabiaga Arroyo
Secretario

Ing. Joel Ávila Aguilar
Coordinador General de Enlace y Operación

MVZ. Renato Olvera Nevárez
Director General de Planeación y Evaluación

Norman Bellino
Representante de FAO en México

Iván Cossío Cortez
Asesor Técnico Principal

Alfredo González Cambero
Director Técnico Nacional

Rodrigo Diez de Sollano Elcoro
Consultor Nacional

José de Jesús Ayala Padilla
Consultor Nacional



Tabla de contenido

Introducción	1
Capítulo 1 La competitividad de las cadenas agroalimentarias como estrategia del desarrollo rural sectorial y local	3
1.1. Mercados abiertos y competencia global: Tendencias económicas globales	3
1.2. Estrategias de competitividad en el sector agroproductivo.....	7
1.3. Competitividad sistémica, conceptos y herramientas de análisis	9
1.4. Conceptos básicos para la gestión de encadenamientos agroproductivos	15
1.5. La situación del sector rural: retos para una política de desarrollo de la competitividad rural con base en una orientación sectorial y territorial de integración de encadenamientos	20
1.5.1 <i>La situación del sector rural y las respuestas de los agroproductores</i>	20
1.5.2 <i>Retos</i>	23
1.5.3 <i>Los retos hacia la competitividad sustentable y equitativa con base en una orientación sectorial y territorial de integración de encadenamientos</i>	25
1.5.4 <i>Retos en materia de políticas públicas</i>	31
1.5.5 <i>Un nuevo papel de los estados y municipios</i>	33
1.5.6 <i>Retos para los actores sociales</i>	35
Capítulo 2 Impulso a la competitividad con base en una orientación sectorial y territorial de integración de encadenamientos	37
2.1. Una visión de conjunto de la estrategia: Diseño y operación de una estrategia del desarrollo de la competitividad en los encadenamientos agroproductivos estatales	37
2.1.1 <i>El diseño y desarrollo de una agenda para la competitividad de las cadenas agroalimentarias</i>	38
2.1.2 <i>Algunos aspectos de política pública meso o estatal que en general inciden en las estrategias para el desarrollo de la competitividad del sector agroproductivo</i>	39
2.1.3 <i>Desarrollo de nuevas capacidades en el Sector Público</i>	42
2.1.4 <i>El desarrollo de entidades público-privadas que operen los procesos operativos para el desarrollo de la competitividad agroproductiva</i>	42
2.2. Diseño de la estrategia para la creación y operación de calidad de las instancias estatales de articulación y gestión de las cadenas agroproductivas.	43
2.2.1 <i>Los campos y elementos implicados en la gestión: preparación de las condiciones para orientarlos hacia la promoción de la competitividad de las cadenas agroalimentarias</i>	43
2.2.2 <i>Secuencias para la creación y puesta en marcha de instancias estatales de articulación y gestión de las cadenas agroproductivas</i>	48
2.3. Otros aspectos relevantes para la gestión gubernamental orientada hacia la promoción de los encadenamientos agroproductivos	62
Capítulo 3 Aspectos que conciernen a SAGARPA	65

Índice de cuadros

Cuadro 1. Niveles y Unidades de Análisis.....	14
Cuadro 2. Beneficios de la articulación productiva: resumen	19

Índice de figuras

Figura 1. Multidimensionalidad de la competitividad.....	14
Figura 2. Estructura matricial al servicio de cadenas productivas.....	58

Introducción

Mediante un acuerdo entre la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPPA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), se ejecuta el proyecto de Evaluación de Alianza Contigo. Este proyecto tiene, entre otros, un componente orientado al Análisis de Políticas Agropecuarias y Rurales, a través del cual se abordan temas centrales de la actual política sectorial del Gobierno Federal, uno de los cuales es el impulso a la integración de cadenas agroalimentarias.

El presente documento es producto del mencionado componente de análisis de políticas y tiene como objetivo presentar de una forma directa y sencilla algunos fundamentos y condiciones para el diseño de estrategias, líneas de acción, estructuras y procesos que permitan conducir una intervención eficaz de las dependencias estatales responsables del desarrollo rural, orientada por una visión de encadenamiento agroproductivo.

Se exponen conceptos básicos sobre las características de la competitividad de los sectores agroproductivos en el entorno de la sociedad globalizada, así como las estrategias generales para su impulso considerando algunas de las enseñanzas que pueden extraerse de diversas experiencias, particularmente, de Latinoamérica.

Se identifican, a partir de una síntesis de las principales características de la situación actual del agro mexicano y de la gestión gubernamental, algunas de las condiciones necesarias que pueden restringir o favorecer la eficacia de la intervención pública, tanto federal como estatal, orientada hacia la promoción de la competitividad con visión de encadenamiento.

Se proponen una serie de elementos, procesos y herramientas que pueden resultar de utilidad para conducir la puesta en marcha de un proyecto de gestión, en las entidades estatales, orientado al desarrollo de la competitividad de las cadenas agroalimentarias que vertebran la economía rural de los estados.

Finalmente, se señalan algunas de las condiciones que es necesario que SAGARPA considere tanto para promover la adopción de sólidas estrategias de desarrollo de la mencionada competitividad por parte de los estados, como para articular una intervención consistente y coherente que permita la concurrencia de los niveles de gobierno hacia tal propósito.

Capítulo 1

La competitividad de las cadenas agroalimentarias como estrategia del desarrollo rural sectorial y local

1.1. Mercados abiertos y competencia global: Tendencias económicas globales

Es conveniente partir de un reconocimiento general de las principales tendencias económicas y de consumo globales para ubicar el entorno en el cual se sitúan las intenciones y esfuerzos hacia el desarrollo rural sectorial y local.

a) Concentración de la producción

- Existe una clara tendencia en el sector agrícola hacia menor número de unidades de producción pero de mayor tamaño, obteniendo economías de escala, acceso a mercados mundiales, mejor utilización de recursos humanos, financieros, de organización, de mercado, entre otros. Siguiendo la propia tendencia hacia las grandes fusiones de otros sectores industriales y comerciales se registra la concentración de las granjas familiares en E.U.A., pero al mismo tiempo se presenta la resistencia de los granjeros en la Comunidad Europea tratando de conservar las explotaciones familiares.

b) Reforzamiento de cadenas productivas

- Acuerdos previos a la producción entre eslabones de la cadena productiva para reducir incertidumbres en volumen, tiempo, calidad y precio.
- Tendencia a formación de alianzas estratégicas en las que cada eslabón de la cadena aporta sus fortalezas, aunque no siempre el valor agregado se reparta equitativamente.
- Diferenciación creciente entre los productores comerciales y los productores de autoconsumo en aspectos económicos, tecnológicos, y de organización.
- Tendencia hacia la baja de los precios pagados al productor de materias primas en parte debido a la política de subsidios de los países industrializados a sus respectivos sectores agropecuarios que los induce a generar excedentes, pero también a otros factores como son el entorno recesivo en los países desarrollados, los excedentes estacionales en países en desarrollo exacerbados por problemas de transporte y sistemas de distribución deficientes, cambios tecnológicos, comercialización inadecuada, entrada al mercado de nuevos exportadores, y otros factores.
- Tendencia hacia la baja en la rentabilidad de las explotaciones agrícolas parcialmente originada por la baja de precios y además por ineficiencias internas

del sector agropecuario que en un ambiente competitivo ya no pasan desapercibidas.

- Esquemas de aseguramiento de la calidad no sólo del producto final sino a lo largo de todo el proceso generando nuevos requisitos para la producción agropecuaria.

c) Soberanía del consumidor

- Mercado con consumidores más informados y más organizados, más exigentes en cuanto a la calidad, sanidad y presentación de los productos, preocupados por la nutrición, con mayor ingreso disponible y con menor porcentaje de su gasto familiar dedicado a los alimentos y más porcentaje a los servicios.
- Para estos consumidores el turismo es un gasto cada vez importante y buscan nuevas alternativas hacia el agroturismo, ecoturismo y turismo de aventura.
- Penetración en el mercado de productos especiales para nichos como son los jóvenes, las mujeres, y otros segmentos de la población.
- Al mismo tiempo la adopción de costumbres alimenticias inadecuadas en los países industrializados y cada vez más en el resto del mundo, ha originado obesidad y diversas enfermedades derivadas provocadas por la sobrealimentación en porcentajes importantes de la población de diversos países.
- Las migraciones hacia los países industrializados abren nuevos mercados o incrementan los ya existentes para los productos alimenticios con características étnicas, que cada día resultan más atractivos por el creciente poder adquisitivo de los emigrados y la influencia en los gustos de los demás habitantes. Caso: Comida mexicana en E.U.A.
- Los productos “naturales” y “saludables” crecen en su participación del mercado.
- Diferenciación de los productos para cada nicho de mercado:
 - Tendencia hacia productos altamente diferenciados, incluso “personalizados” para nichos con alto poder adquisitivo.
 - Productos genéricos pero con servicios mejorados para nichos de mercado masivos y con bajo poder adquisitivo.

d) Concentración del comercio al menudeo

- Los hábitos de consumo van cambiando hacia la compra en tiendas de autoservicio y centros comerciales en los cuales se puede encontrar prácticamente todo lo necesario para el hogar. Las tiendas especializadas pierden terreno, conservando solamente los nichos de mercado de compradores de alto poder adquisitivo.
- El porcentaje de participación de las cadenas de tiendas de autoservicio en el comercio directo al consumidor final tiene una tendencia creciente, por lo que al mismo tiempo baja la participación de los pequeños comercios.
- Los productores primarios pierden capacidad de negociación frente a compradores más poderosos en un mercado dominado por éstos. Las negociaciones se conducen bajo las normas y condiciones impuestas por las cadenas de autoservicio.
- Suministro mundial de productos de consumo a través de las tiendas de autoservicio que aprovechan su capacidad de negociación y de logística para comprar en cualquier lugar del mundo, cambiar fácilmente de proveedores y distribuir globalmente. Esto se constituye como una seria amenaza para las

cadena productiva y sus redes de distribución previamente establecidas, por ejemplo productos lácteos, cárnicos, cereales industrializados, entre otros.

- Visión no solamente de “cadena productiva” sino de “red” o “conglomerado” que busca las alternativas de suministro más económicas y genera competencia de productos sustitutos. Esto favorece una “guerra de precios” entre los productores deteriorando sus ingresos y las condiciones socioeconómicas de los mismos.

e) Abatimiento de las barreras físicas al comercio

- Los acuerdos comerciales (TLC, MERCOSUR, Tratado con Unión Europea) estableciendo bloques comerciales son una tendencia mundial con ventajas y desventajas para los productores primarios y las cadenas productivas dependiendo de su capacidad de influir en las decisiones.
- Disminuyen las restricciones arancelarias, pero surgen otras de tipo sanitario (inocuidad alimentaria, plagas del aguacate), ecológico (atún-delfines) y laboral (condiciones trabajo en maquiladoras).
- La certificación de la calidad, de las buenas prácticas agrícolas, de las buenas prácticas en manufactura, la certificación de pesticidas, la certificación de la producción orgánica, solo para ejemplificar, se convierten en otras barreras para el comercio.
- El correo electrónico y el “comercio electrónico” abren nuevas posibilidades, pero al mismo tiempo, la red electrónica mundial implica competencia abierta desde todos los rincones del mundo.

f) Mayor conciencia ambiental

- La preocupación por la sustentabilidad y por el impacto de la tecnología utilizada sobre el medio ambiente origina condicionantes de tipo ambiental (por ejemplo: Sello Verde) para el flujo al mercado de productos forestales, agropecuarios o acuícolas.
- La escasez cada vez más notable de agua genera cuestionamientos a los métodos de cultivo y riego, así como al uso inadecuado del agua en las explotaciones pecuarias (por ejemplo: en las granjas porcinas).
- Los consumidores a nivel mundial son cada vez más sensibles a los derechos de los animales y al respeto a la biodiversidad. Esto trae mayores exigencias en el proceso de producción para cumplir con los requisitos solicitados por los compradores (por ejemplo: “Tree Free”, Dolphin Free, captura de carbono, reciclado).

g) Mayor participación social en las políticas públicas

- Simultáneamente a la mayor conciencia ambiental de los consumidores, se da una tendencia hacia la participación ciudadana en asuntos públicos, por ejemplo: la localización de granjas porcícolas, uso del agua para riego, uso de fertilizantes y agroquímicos, rumbo de las investigaciones de biotecnología.
- Los grupos y organizaciones civiles (no-gubernamentales) son cada vez más numerosos pero sobre todo cada día tienen mayor influencia en la toma de decisiones.

h) Importancia de la biotecnología

- Creciente importancia de la biotecnología para desarrollar nuevas aplicaciones para el sector agropecuario y el procesamiento de alimentos, reduciendo costos de producción, obteniendo mayores rendimientos, vida de anaquel y valor nutritivo, desarrollando resistencia a heladas, a plagas y enfermedades, creando nuevas fuentes de energía, entre muchas otras.
- Mayor uso de Organismos Genéticamente Modificados, “transgénicos”, con modificaciones genéticas a través de implantación de genes de una especie en otra para aumentar su valor económico. Día a día son más numerosas y mayores las aplicaciones concretas en el sector agropecuario (maíz, algodón, hortalizas, etc.).
- El desciframiento del código genético de diversas especies y la posibilidad de patentarlos genera posiciones encontradas al respecto.
- Desarrollo de embriones in-vitro, tecnología generalizada que permite escoger las mejores características de una especie vegetal o animal y acelerar su producción comercial.
- Todo ello trae grandes retos para la humanidad con decisiones que pueden afectar de manera importante y permanente el futuro de los seres humanos y al mismo tiempo grandes oportunidades de desarrollo y de beneficios, si son utilizados de manera inteligente.

i) Globalización y regionalización simultáneas

- Rápido avance mundial hacia la globalización por efecto de la reducción de las barreras comerciales y por las comunicaciones electrónicas, aéreas, marítimas o terrestres más expeditas y más económicas.
- La globalización incluye desde acuerdos comerciales, reducción de aranceles, apertura de mercados, producción “mundializada” y movilidad de capitales, hasta la adopción de modelos culturales y alimenticios de los países industrializados en los países en desarrollo.
- Simultáneamente se impulsa el desarrollo regional que refuerza identidades locales como contrapeso a la estandarización originada en el proceso de globalización permitiendo a los habitantes sentirse parte de una comunidad específica con diferencias marcadas en lo social, cultural y económico respecto del resto de la humanidad, obteniendo apoyo y comprensión por parte de las autoridades centrales de su país para reforzar sus características propias, (caso de las Autonomías Españolas y de los apoyos al desarrollo regional en la Unión Europea).

j) Información y comunicación

- La información adecuada, veraz y a tiempo siempre ha sido necesaria para la toma de decisiones inteligentes, pero ante la globalización resulta indispensable para sobrevivir en el mercado mundial. Por ejemplo:
 - Se dispone de imágenes tomadas desde satélites para conocer el avance de las cosechas de diversos productos agrícolas, lo cual permite tomar opciones de futuros o protegerse contra posibles variaciones en los precios.

- Es posible conocer por medios electrónicos las variaciones de los precios de mercado actuales y futuras de diversos productos.
 - Información electrónica “al instante” de las condiciones meteorológicas que abren la posibilidad de decidir cuándo y cuánto regar, si fumigar o no hacerlo, etc., con lo cual los costos de producción y la contaminación del medio ambiente pueden reducirse grandemente.
 - Disponibilidad de bancos de información tecnológica para poder utilizar las técnicas más avanzadas en cada caso.
- La disponibilidad de información es cada vez mayor, pero no todos tienen acceso a ella, por lo que quienes “están bien informados” tienen enormes ventajas sobre quienes no lo están, polarizando esas ventajas en un pequeño sector en cada país y en particular en los países más desarrollados.
 - La información accesible y oportuna a nivel mundial permite:
 - Educación especializada a distancia
 - Comunicación global instantánea
 - Trabajo desde casa (oficina virtual)
 - Bolsa de Trabajo Mundial
 - Comercio electrónico incluyendo:
 - Comparación de precios
 - Compra directa
 - Mercadotecnia 1x1

Estas tendencias son referencias que no pueden ser ignoradas para el diseño de políticas públicas para promover el desarrollo así como por las propias estrategias de intervención de los órdenes de gobierno estatal y municipal. Por supuesto, son también referencias básicas para orientar los esfuerzos hacia el desarrollo de la competitividad de las unidades productivas y, sobre todo, de los encadenamientos en su conjunto.

1.2 Estrategias de competitividad en el sector agroproductivo

Es importante asumir que para transformar en oportunidades los retos que entrañan la globalización, la integración, y la apertura económica, debe superarse la concepción tradicional que trata a lo agroproductivo como una actividad primaria por una que más bien la considere como lo que es, un sistema que inicia en los insumos agropecuarios y llega hasta el consumidor final¹.

La competitividad² de las cadenas agroproductivas se debe entender como el logro de ventajas dinámicas, a través del desarrollo y sostenimiento de altos niveles de productividad, de manera que permitan capturar y mantener un espacio en los mercados nacionales e internacionales que beneficien a amplios sectores de la sociedad. Por lo tanto, intentar una explicación general para la competitividad a nivel país, requiere identificar aquellos elementos que determinan la productividad y su ritmo de crecimiento.

¹ Este apartado se fundamenta en diversos aspectos en Brenes, Esteban, R.: Políticas públicas para el desarrollo de la competitividad de sector agropecuario. FAO (documento para discusión) 2001

² Ver "Modernización de la Institucionalidad de la Agricultura y el Medio Rural", De las Casas P.L., Trejos R.A. y Cáceres F.R., IICA, 1997

Es necesario precisar cuáles son las capacidades y condiciones necesarias para alcanzar la competitividad de la actividad agroproductiva. Cuáles son las capacidades humanas e institucionales que permiten desarrollar la competitividad y los medios disponibles para alcanzar cada vez mayores niveles de productividad, esto por supuesto tiene que ver con capacitación, educación y herramientas disponibles para realizar las tareas necesarias tanto individuales como institucionales. Por otra parte, las condiciones, tienen que ver con las facilidades que el país o región dispongan o que se tengan que crear para generar altos niveles de competitividad. Entre otras cosas, se pueden mencionar, las regulaciones, leyes, distorsiones e infraestructura física que permiten o no el desarrollo efectivo de la competitividad agroproductiva. Adicionalmente, todo lo anterior deben sustentarse en procesos que coadyuven a la creación y desarrollo de agroempresarios, que vigoricen los eslabonamientos de los diversos niveles de la economía (cadenas productivas, actividad rural y aspectos nacionales e internacionales) agregando valor en cada uno de ellos, que no generen cambios indeseables en el medio ambiente y utilicen racionalmente los recursos naturales, de tal forma que beneficien a la mayoría de los agentes involucrados en el proceso de desarrollo.

En términos de competitividad se debe tener presente que existen diferentes niveles de análisis que pueden ser caracterizados por país o región (territorio), cadena productiva o empresa. Donde cadena productiva, se puede referir a una de dos opciones, a un solo producto (i.e. la cadena productiva de la naranja) o a un conjunto de cadenas productivas (i.e. las cadenas productivas de los cítricos).

Los procesos de análisis para mejorar la competitividad se pueden llevar a cabo independientemente por país o región, cadena productiva o empresa. En algunos casos, las mejoras a ciertos niveles tendrán impacto en todos o en algunos de los demás niveles. Por ejemplo, avances en la capacidad competitiva de un país o región, significa que las cadenas productivas y las empresas ubicadas en dicha zona geográfica se verán beneficiadas por ese resultado. De igual manera, ante la incidencia en algún aspecto de la competitividad de un conjunto de cadenas productivas, las empresas pertenecientes a dicho conjunto posiblemente se verán también beneficiadas. Por el contrario, el mejorar la competitividad de una cadena productiva o una empresa en particular, aunque necesario y fundamental hacerlo, el resultado de dicho esfuerzo puede no ser suficiente para alcanzar los niveles óptimos de competitividad si los cambios a nivel país o región no se dan simultáneamente. Los elementos que contribuyen con la competitividad de un país, no necesariamente son los mismos que hacen competitiva a una cadena productiva o a una empresa.

Una confusión existente es considerar que ventaja comparativa es sinónimo de ventaja competitiva. Las ventajas comparativas son reales, pero su problema principal es que generalmente no son sostenibles en el largo plazo y por lo tanto se acaban. Estas surgen a partir de la existencia, entre otras cosas, de recursos abundantes en un país o región, cadena productiva o empresa, como podría ser: mano de obra barata, condiciones laborales insuficientes, uso ineficiente de recursos, explotación inadecuada de los recursos naturales, degradación del medio ambiente, presencia de recursos financieros subsidiados y corta distancia al mercado. Las ventajas comparativas han sido la principal base conceptual para explicar los flujos de comercio mundiales, sin embargo, en los últimos años las ventajas competitivas han logrado explicar con mayor precisión el comercio mundial.

La ventaja competitiva o un alto nivel de competitividad se explica, como se indicó anteriormente, por los niveles de productividad de un país o región, cadena productiva o empresa. Las ventajas competitivas son aquellas que el hombre ha creado y que si éste logra mantenerlas actualizadas y en mejora constante, también podrá sostener su ventaja competitiva permanentemente. La ventaja competitiva es un término relativo y por lo tanto se refiere a una comparación de un bien o servicio agropecuario producido en un país, región o empresa, relativo a ese mismo bien o servicio producido por otro país, región o empresa. Dicha comparación debe ser caracterizada mediante diferentes variables, entre ellas, las más importantes son sus bases de diferenciación, su calidad y su costo de producción.

Las ventajas comparativas, por otra parte, se agotan cuando los recursos abundantes se agotan, cualesquiera que estos sean. Por supuesto, esto no significa que las ventajas competitivas no puedan ser apalancadas, por lo menos por un tiempo, en la existencia de ventajas comparativas, sin embargo, estas estrategias han demostrado no ser sostenibles en el tiempo de no ser que se desarrollen verdaderas ventajas competitivas en el mediano plazo.

La evidencia empírica nos muestra que lo contrario es más probable, existen muchos casos de países o regiones, cadenas productivas o empresas que experimentan grandes ventajas competitivas aún en presencia de desventajas comparativas significativas.

El desafío más importante está precisamente en pasar de la dependencia de las ventajas comparativas al fortalecimiento y desarrollo de ventajas competitivas dinámicas de los sectores agroproductores.

1.3 Competitividad sistémica, conceptos y herramientas de análisis

Competitividad es un concepto comparativo fundamentado en la capacidad dinámica que tiene una cadena agroalimentaria localizada espacialmente, para mantener, ampliar y mejorar de manera continua y sostenida su participación en el mercado, tanto doméstico como extranjero, por medio de la producción, distribución y venta de bienes y servicios en el tiempo, lugar y forma solicitados, buscando como fin último el beneficio de la sociedad.

Tal capacidad depende de una serie de elementos a nivel meta, macro, meso y micro, tanto económicos como no económicos.³ A nivel macro intervienen aspectos referidos al país y sus relaciones con el resto del mundo. A nivel meso se destacan factores espaciales: distancia, infraestructura de apoyo a la producción, base de recursos naturales e infraestructura social. En el nivel micro, se destacan los factores relevantes para la empresa, referidos a precio y calidad, así como factores espaciales que condicionan directamente a la empresa.⁴

³ El *World Economic Forum* desarrolló en 1989 el Índice de Competitividad Global (ICG) para evaluar la posición competitiva de un importante grupo de países del mundo, los elementos que incorpora los agrupa en las siguientes categorías: Apertura, Gobierno, Sector Financiero, Mercado Laboral, Infraestructura, Tecnología, Gerencia, Desarrollo Institucional

⁴ Chavarría, Hugo, Patricia Rojas, Sergio Sepúlveda: Competitividad: cadenas agroalimentarias y territorios rurales, Elementos conceptuales. IICA 2002

Nivel meta

El nivel meta de la competitividad está dado por el desarrollo de la capacidad nacional de conducción. Todas las políticas implementadas en un territorio dependen directamente de la capacidad estatal de conducción de la economía y de la existencia de patrones de organización que permitan movilizar las capacidades de creatividad de la sociedad; este es el eje central del nivel meta de competitividad.⁵

Nivel macro

Por nivel macro de la competitividad se entiende el aseguramiento de las condiciones macroeconómicas estables de un espacio territorial. El cumplimiento de esta condición posibilita la existencia de mercados eficaces de factores y productos que permitan asegurar una asignación justa de los recursos.⁶

Una macroeconomía competitiva requiere de por lo menos cuatro elementos fundamentales:

- El primer elemento es el diseño de una visión de largo plazo, que logre distinguir entre las situaciones de coyuntura y la necesidad de llevar adelante las acciones que benefician el crecimiento y el desarrollo de largo plazo. Esto alude a la estabilidad institucional y al establecimiento de una agenda nacional para la competitividad, así como al tema de la estabilidad macroeconómica, a la disponibilidad de recursos de largo plazo y a la definición del papel que debe jugar el sector público y el sector privado en los diferentes procesos.
- El segundo elemento es el establecimiento de las señales adecuadas de manera tal que los agentes económicos puedan tomar decisiones basadas en situaciones reales. En este campo, las señales fundamentales que afectan las decisiones de los agentes económicos son: las políticas cambiarias, tributarias, de tasas de interés y los incentivos.
- El tercer aspecto es la plataforma de recursos disponibles en el largo plazo. Esto se relaciona con la estrategia nacional respecto a la dotación de factores y la productividad de su uso. Entre otros se consideran fundamentales los recursos humanos, los recursos ambientales, la infraestructura física y tecnológica y la capacidad de las instituciones para alcanzar sus objetivos.
- El cuarto elemento a considerar para una macroeconomía competitiva son las bases para la eficiencia, las cuales crean las condiciones adecuadas para la operación de las empresas. Para que una economía alcance la eficiencia es necesario, entre otras cosas, que exista un sector financiero eficiente, un mercado laboral eficiente y justo, un amplio nivel de apertura externa y un marco competitivo interno adecuado.⁷

⁵ Chavarría: op. Cit.

⁶ Chavarría: op. Cit

⁷ Esta definición se basa en el Marco Conceptual propuesto por el Dr. Francisco de Paula Gutiérrez en su documento "Política Económica para la Competitividad", Centro para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLACDS), INCAE, 1999

En la mayoría de las economías latinoamericanas parece necesaria la adecuación de algunas condiciones macroeconómicas básicas como las siguientes para la creación de elementos competitivos por parte de las unidades productivas:

- La profundización del cambio de rol del sector económico estatal
- Un desarrollo del sector financiero orientado hacia la promoción de la competitividad
- Consistencia en la política de comercio exterior
- Una política cambiaria equilibrada y orientada hacia el desarrollo de la competitividad

Con esta profundización en el cambio de rol del sector económico estatal, se puede acotar y precisar la participación directa del sector estatal en actividades privadas, aumentando los campos de acción y responsabilidades de la empresa. El Estado cumpliría así un papel de impulsor y motivador de acciones privadas, abriendo espacio para la concertación y toma de decisiones conjunta.

El desarrollo del sector financiero permitiría la creación de una plataforma de apoyo financiero con razonables márgenes de intermediación, atractivos proyectos de inversión, disponibilidad de recursos para proyectos rentables, así como tasas de interés de acuerdo con niveles de rentabilidad y riesgo.

La política de comercio exterior introduce un elemento de guía para las unidades productivas. Sin las barreras comerciales, las señales del comercio internacional se convierten en parámetros de comparación para las empresas nacionales, aumentando los estándares de calidad y productividad. A la vez, permite la respuesta rápida a los cambios en el entorno comercial global y a las prácticas distorsionantes de los mercados por parte de los socios comerciales.

Es necesaria una política cambiaria que procure la paridad del poder adquisitivo de la moneda nacional, reflejando el saldo comercial de la nación en el tipo de cambio con respecto a otras monedas, balanceando adecuadamente las estrategias antiinflacionarias y las promotoras de la competitividad.⁸

Nivel meso

Este nivel forma parte de un sistema complejo en donde se relacionan elementos nacionales y territoriales. Este es el ámbito de mayor incidencia de las estructuras estatales responsables del desarrollo rural.

Dentro de los elementos de alcance nacional y regional de más relevancia se encuentra la infraestructura física especialmente concebida para la formación de complejos productivos (transporte, telecomunicaciones, sistemas de abastecimiento y evacuación), estructuras intangibles (desarrollo de sistemas de educación, creación de capacidades, etc.), políticas selectivas y activas en el área del comercio exterior (política comercial, estrategias de penetración en mercados, etc.) e intereses en el ámbito internacional (contraproteccionismo, comercio desleal, etc.).

⁸ Chavarría: op. cit.

Por otra parte, los elementos regionales dentro del nivel meso se refieren a los factores de estructura espacial. Estos factores se reflejan en la proximidad geográfica, física y comercial de las relaciones de los agentes económicos; en la infraestructura física y logística que pueden ser base para la formación de aglomerados en espacios regionalmente delimitados; en la existencia de unidades productivas que pueden ser la punta para el desarrollo regional; en la existencia de un entorno empresarial local, y en el desarrollo de estructuras institucionales que permitan promover estructuras productivas eficientes en territorios locales y regionales.

Estos elementos territoriales pueden permitir que los esfuerzos individuales de los actores se entrelacen para crear una estructura propia en las entidades federativas, reconociendo la responsabilidad a los agentes territoriales sobre las decisiones ligadas a la localización. Con esto, es posible aprovechar de mejor manera las ventajas de aglomeración y proximidad, aumentando las posibilidades de establecer relaciones de cooperación entre las diferentes regiones y la Federación.

Así mismo, se consolidan las articulaciones empresariales y los enlaces entre industria y servicios, estableciendo una red de relaciones de interacción entre el nivel regional y nacional.

Cuando las políticas nacionales refuerzan las acciones de los agentes económicos regionales, se cuenta con mejores condiciones para promover aglomeraciones dinámicas entre unidades productivas territoriales que, a su vez, se asocian a la estrategia nacional de desarrollo. Es decir, la correspondencia y compatibilidad entre las políticas nacionales y territoriales facilita la formación de estructuras económicas que impulsan por sí mismas los objetivos económicos nacionales.

Esta dependencia entre las políticas nacionales y regionales se ve reflejada en los cinco elementos que, en términos generales, determinan la competitividad en el nivel meso:

- Educación
- Investigación y tecnología
- Políticas comerciales
- Sector financiero e inversiones industriales
- La política ambiental⁹

Nivel micro

En general, el nivel micro de la competitividad se refiere a la estrategia genérica implementada por las empresas. Es decir, depende de la forma en que las unidades productivas consiguen equilibrar entre sí las relaciones de cooperación y de mercado.¹⁰

Este campo se relaciona por un lado con la calidad del “clima” microeconómico para los negocios en las cadenas productivas, y por otro, con la sofisticación de las operaciones y estrategia de las empresas de la cadena.

⁹ Chavarría: op. cit.

¹⁰ Chavarría: op. cit.

El análisis a nivel de cadena productiva es fundamental, ya que las características distintivas de las diferentes cadenas requieren de elementos diversos para alcanzar su mejor nivel de competitividad, es por lo tanto importante que tanto las instancias gubernamentales como los propios agroempresarios conozcan sus fortalezas y debilidades y participen en el diseño de sus estrategias de desarrollo.

Actualmente, bajo la exigencia de la dinámica económica global la cual propone un escenario de competencia entre sectores completos y ya no entre empresas individuales, se transita por un proceso de rediseño de los sistemas productivos, el cual tiene como principal característica la búsqueda de esquemas de integración productiva y comercial que permitan eliminar las ineficiencias de encadenamientos fragmentados y desvinculados estratégicamente. El factor localizacional de la unidad productiva desempeña un papel determinante bajo este nuevo rediseño de procesos, ya que la proximidad física genera ventajas competitivas.

La estrategia utilizada por la unidad productiva, y gradualmente por los encadenamientos completos, depende de los objetivos, los recursos y las capacidades tecnológicas que dispongan. Las tres estrategias genéricas extraídas de la experiencia son:

- Estrategia de diferenciación
- Estrategia basada en costos
- Estrategia de focalización

En general, la estrategia utilizada por las unidades productivas y el conjunto del encadenamiento que integren determinará las condiciones esenciales de la competitividad a nivel micro:

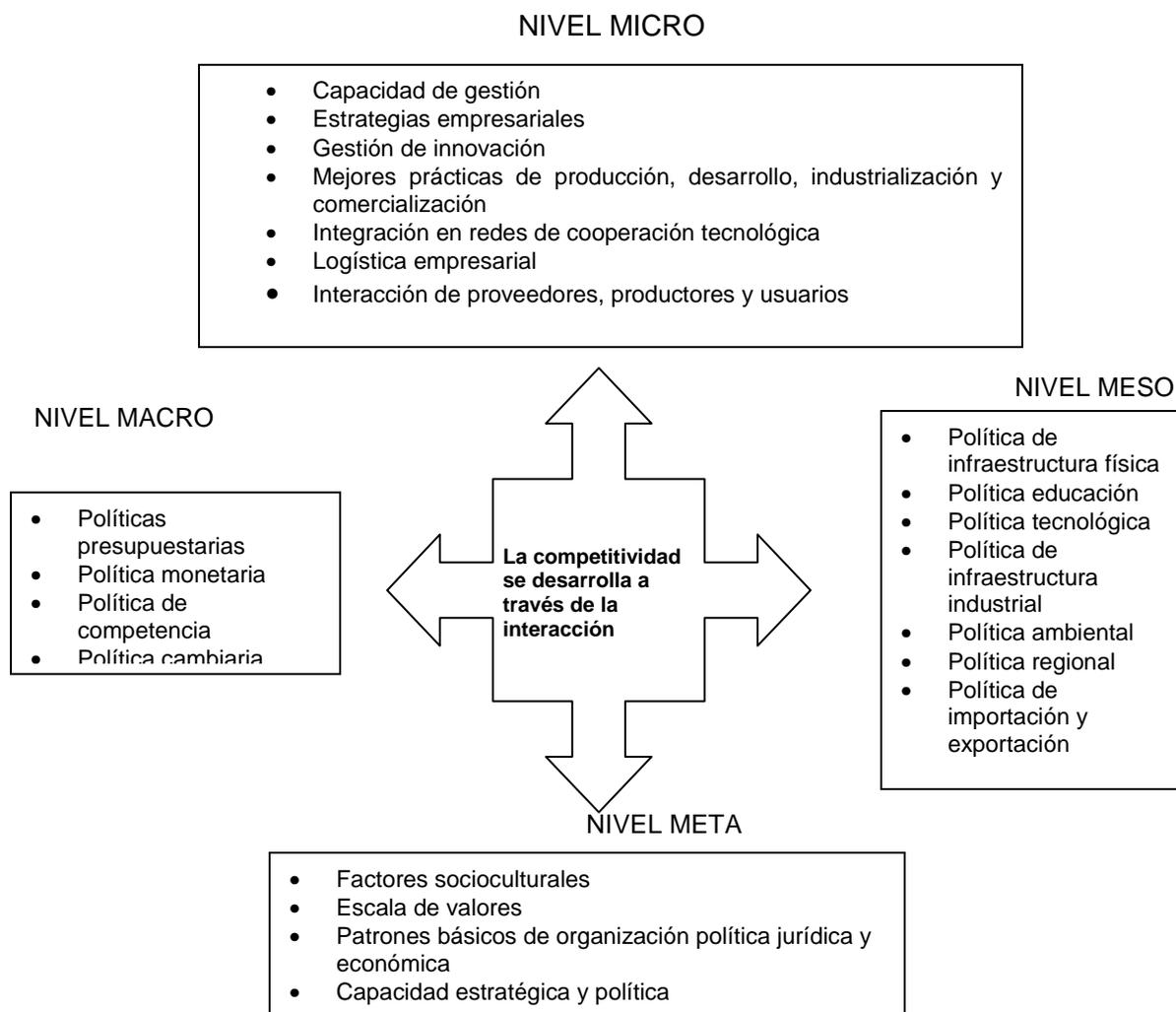
- Eficiencia
- Calidad
- Flexibilidad
- Rapidez¹¹

El siguiente diagrama y cuadro sintetizan lo hasta aquí expuesto¹²:

¹¹ Un desarrollo mayor de estas características se puede ver en: Chavarría: op. cit.

¹² Chavarría: op.cit.

Figura 1. Multidimensionalidad de la competitividad



Cuadro 1. Niveles y Unidades de Análisis

Enfoque sistémico (Niveles de análisis)	Nivel de Agregación (Unidades de Análisis)	Factores endógenos	Factores exógenos
Macro Meta		Variables macroeconómicas: déficit fiscal, inflación, tipo de cambio, tasas de interés. Apertura cultural.	Precios internacionales Acuerdos y convenios internacionales Conflictos armados
Meso Meta	Región	Infraestructura Condiciones agroecológicas	Políticas de apoyo a la inversión, políticas comerciales y arancelarias Eventos de la naturaleza
Micro Meta	Empresa/ encadenamiento	Costos de producción Gestión empresarial Innovación tecnológica Control de calidad Tecnologías	Industrias proveedoras de insumos y servicios Gustos y preferencias de los consumidores Competidores

1.4 Conceptos básicos para la gestión de encadenamientos agroproductivos

Por cadena agroalimentaria se entiende una concatenación de procesos donde intervienen diferentes actores, quienes establecen una serie de relaciones y ejecutan una serie de acciones, las cuales permiten realizar una actividad agroproductiva orientada a mercados específicos, en un espacio territorial determinado.¹³

Otras definiciones como las siguientes ayudan a precisar la noción:

“Se entiende por cadena de producción el conjunto de agentes económicos que participan directamente en la producción, después en la transformación y en el traslado hasta el mercado de realización de un mismo producto agropecuario”.¹⁴

“Entendemos por cadena el conjunto de actividades estrechamente interrelacionadas, verticalmente vinculadas por su pertenencia a un mismo producto (o productos similares) y cuya finalidad es satisfacer al consumidor”.¹⁵

La relevancia de la noción de cadena agroalimentaria para la gestión pública radica en que ella permite comprender:

Primero, que el abasto, la producción primaria, el transporte y almacenamiento, la transformación secundaria, la distribución, la venta, y el servicio postventa, son un conjunto interdependiente en la generación de valor para los actores participantes. Es decir, debe considerarse el conjunto de la cadena de valor cuando se pretende impulsar el desarrollo rural, así como lo mismo puede entenderse para el desarrollo urbano-industrial y comercial.

Segundo, el diseño de estrategias de desarrollo por los actores participantes en el encadenamiento deberá fundarse en la creación y fortalecimiento de mecanismos de comunicación, de coordinación, y de colaboración, con la visión de sostenimiento del conjunto la cadena de valor en el mercado. Ello sin inhibir la competencia interna entre los actores que integran los flujos principales y/o los auxiliares de la cadena. Ya que los avances de cualquier magnitud en la propia competitividad de las empresas vinculadas a la cadena, son indispensables pero insuficientes para consolidar la competitividad del conjunto.

Tercero, no puede perderse de vista que la competencia en los mercados globales, y ese es el caso del mercado doméstico mexicano, se da entre sectores o cadenas completas, no entre unidades productivas aisladas. Por ello, debe advertirse que la competitividad de una cadena, tal como se ha señalado, resulta del movimiento en calidad y eficiencia de cada parte o segmento, y del conjunto respecto a los mercados concretos a los que concurre. Así, cualquier segmento que no responde a las exigencias que enfrenta el conjunto del encadenamiento, será sustituido con algún otro actor productivo, ahora en la economía abierta y global, de cualquier parte del planeta.

¹³ Chavarría: op. cit.

¹⁴ Duruflé, Fabre y Yung 1988, cit. por Bourgeois y Herrera, 1996, p. 26., citado en Chavarría: op. cit.

¹⁵ Montigaud 1992, cit. por Bourgeois y Herrera, 1996, p. 26., citado en Chavarría: op. cit.

Por lo anterior, el esfuerzo de las instancias gubernamentales responsables del desarrollo rural en materia de integración de cadenas agroalimentarias debe orientarse hacia: el establecimiento de las condiciones (capacidad de interacción, negociación, coordinación) entre los actores productivos del encadenamiento, para articular y operar estrategias competitivas del conjunto de la cadena que aseguren su vigencia en los mercados.

Diseñar estrategias para la promoción del desarrollo dirigidas solamente hacia alguno de los segmentos del encadenamiento sin la implicación del resto de los “eslabones”, puede en consecuencia, entre otras cosas, obstaculizar el surgimiento del clima y la “urgencia” que los empresarios deben percibir en su propia actividad productiva cotidiana por construir la competitividad de la cadena global. Es decir, la creación de los mecanismos para la comunicación efectiva, de los lazos de confianza básica, y así avanzar hacia la colaboración para una coordinación global del encadenamiento y el desarrollo de su competitividad.

- **Competitividad en la Cadena Productiva**

Existen cuatro elementos fundamentales para que la competitividad de una cadena productiva alcance los niveles adecuados, estos son: las condiciones de los factores de producción, el contexto para que exista estrategia, estructura y competencia empresarial, condiciones de la demanda local, y el establecimiento de industrias relacionadas y de apoyo o *clusters* desde la producción básica hasta el mercado final¹⁶.

El papel del gobierno debe ser el de contribuir y asegurar que los cuatro elementos mencionados estén en condiciones tales que efectivamente promuevan de manera sostenida la competitividad.

- **Condiciones de los Factores de Producción**

Lo que se busca principalmente es la creación de condiciones, estructuras y prácticas empresariales que permitan a las unidades productivas el acceso eficiente en cantidad, calidad y costo a los factores o insumos de la producción que favorezcan la competitividad.

- **Contexto para que exista Estrategia, Estructura y Competencia Empresarial**

En cuanto al nivel de competencia existente en el mercado, tanto la teoría como la evidencia empírica indican claramente que donde abunda la competencia abunda la competitividad¹⁷. De ahí la importancia de establecer los mecanismos que aseguren las condiciones de equidad y transparencia en los mercados y el acceso a ellos.

¹⁶ Un *cluster* está formado por un grupo de empresas e instituciones interconectadas asociadas en un campo particular, en muchos casos próximo geográficamente y unidas por prácticas comunes y complementarias, *The Competitive Advantage of Nations*, Porter M., The Free Press, 1990. Citado en Brenes: op. Cit.

¹⁷ Ver estudio sobre “Liberalización Económica” realizado mediante el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, realizado por Pablo Sauma y Juan Rafael Vargas de la Universidad de Costa Rica, 2000. Citado en Brenes: op. cit.

- **Condiciones de la Demanda**

El tercer elemento que promueve la competitividad es un mayor nivel de conocimiento, sofisticación y poder por parte del consumidor local, de manera que tenga mayor capacidad para exigir calidad, cantidad y precio a los productores locales de bienes y servicios. La sintonía con la demanda impone la señal a la estructura productiva, por lo que la orientación al mercado debe abordarse radicalmente dejando de lado la mirada tradicional que atiende prioritariamente a los aspectos productivos.

- **Establecimiento de Industrias Relacionadas y de Apoyo o Clusters**

Existe una importante diferencia entre una industria o sector industrial y el concepto de cadena productiva. Las industrias o sectores industriales se concentran en una o varias industrias de producto final y los participantes son competidores directos o indirectos. Generalmente estos participantes dudan respecto a cooperar con los rivales, el diálogo con el gobierno tiende a gravitar hacia los subsidios, la protección y la restricción a la competencia y existe un alto riesgo de entorpecer la competencia local.

Las empresas pertenecientes a una cadena productiva y las industrias relacionadas y de apoyo o *cluster* tenderán a compartir tecnología, destrezas, información, insumos, clientes, proveedores, instituciones especializadas (i.e. universidades, centros de investigación, etc.) y canales de distribución, de manera que la mayoría de los participantes no son competidores directos, pero comparten necesidades comunes en términos de información y ambiente empresarial. Por lo tanto, existe un amplio margen para mejoras favorables a todos en áreas de interés común, que incrementará la productividad, elevará el plano de la competencia y permitirá la existencia de un foro para un diálogo gobierno-empresa más constructivo y eficiente.

Los proveedores de productos finales o servicios que pueden formar parte de una cadena productiva ampliada (con el *cluster*) están los proveedores de materiales, componentes, maquinaria, servicios, información, las instituciones financieras, las compañías en industrias relacionadas o secundarias (i.e. canales comerciales o clientes), los productores de productos complementarios, los proveedores de infraestructura especializada, el gobierno y otras instituciones que proveen capacitación especializada, educación, información, investigación, fijación de normas y apoyo técnico (i.e. universidades, centros de investigación, proveedores de capacitación técnica) y las asociaciones comerciales y otras entidades del sector privado.

Las cadenas productivas y su *cluster* a menudo se desarrollan al azar o reflejan circunstancias históricas relacionadas con factores locales, demanda local, otras cadenas productivas o *clusters* anteriores o la existencia de una masa crítica (que puede ser una sola compañía muy dinámica) que desata un proceso de auto-refuerzo. Luego surgen los proveedores, las instituciones locales se especializan, la información se acumula, se atraen competidores locales, aumenta la visibilidad y se incrementa el prestigio. Las compañías derivadas y los esfuerzos empresariales de los empleados fomentan la formación de nuevas compañías y la rivalidad y conforme las cadenas productivas y sus *clusters* asociados crecen y se refuerzan se desarrolla una mayor capacidad para contribuir con las decisiones de política pública y las instituciones locales. Finalmente, la experiencia mundial también indica que muchas veces las cadenas productivas y sus

industrias relacionadas y de apoyo están próximas geográficamente y unidas por prácticas comunes y complementarias.

En los países en desarrollo es común encontrar una gran cantidad de empresas exportadoras sumamente aisladas con una gran escasez y falta de competitividad en las industrias relacionadas y de apoyo. En general, los *clusters* son virtualmente inexistentes, la escasa integración vertical, es más el resultado de la ausencia de proveedores eficientes y de las limitaciones que pesan sobre las importaciones que de una estrategia planeada. Como consecuencia, la necesidad de depender de proveedores locales improductivos crea desventajas para las cadenas productivas de elaboración secundaria y se favorece el desarrollo y consolidación de empresas cuyos productos son materias primas de poco valor agregado. Adicionalmente, las cadenas productivas más importantes de los países en desarrollo tienden a concentrarse alrededor de las grandes urbes, debido a la deficiente infraestructura de transporte y comunicación y al deficiente nivel educativo existente en las áreas rurales reduciendo la posibilidad de un desarrollo más equitativo de la sociedad.

La existencia, desarrollo de *clusters* y el fortalecimiento de éstos alrededor de cadenas productivas emergentes son fundamentales, ya que, por un lado permite mejorar los niveles de competitividad en la cadena respectiva, y por otro, logra una importante integración de la política pública con los intereses del sector privado y el desarrollo regional. Esto no significa que una misma unidad económica realice todos los procesos de una cadena productiva, más bien es deseable que exista un grupo nutrido de empresas u organizaciones locales, cada una especializada en su campo, que contribuyan con el producto final. Asimismo, es fundamental la concurrencia de empresas u organizaciones que no participen directamente en la cadena de producción básica pero que aporten otro tipo de insumos claves como servicios financieros y de seguros, maquinaria, tecnología, capacitación, etc. La presencia de proveedores locales capaces y de compañías en áreas relacionadas y de apoyo o *clusters* en lugar de empresas aisladas facilitarán el éxito competitivo de las cadenas productivas que se beneficien de estas condiciones.

Con el fin de garantizar mayor equidad en el proceso de desarrollo económico es importante que el desarrollo o creación de los *clusters* alrededor de cadenas productivas emergentes favorezcan el desarrollo de distintas regiones de un mismo país, tratando de que éstos se ubiquen especialmente en el medio rural donde además cuenten con ventajas que les permiten ser competitivos. El establecimiento de *clusters* creará nuevas oportunidades de negocio favoreciendo la equidad y permitirá un uso mucho más eficiente de los recursos naturales y ambientales de manera que también se contribuye con la sustentabilidad del sistema. Claramente, el desarrollo de *clusters* funcionales constituye un paso esencial en el tránsito hacia una economía avanzada.¹⁸

- **Articulación productiva**

A continuación se expone un cuadro que resume los beneficios de la articulación productiva (redes) como estrategia para el desarrollo de la competitividad de las cadenas productivas¹⁹:

¹⁸ Brenes: op.cit.

¹⁹ Dini, Marco: Enfoques conceptuales para el estudio de las pequeñas y medianas empresas. CEPAL, 1997

Cuadro 2. Beneficios de la articulación productiva: resumen

Ámbitos	Resultados esperados de la articulación	Tipo de acción
Capacidad de aprendizaje e innovación de las empresas beneficiarias	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de las capacidades de captar, seleccionar y utilizar eficientemente la información • Desarrollo de nuevos productos • Aumento de la flexibilidad • Aumento de los estándares de calidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Intercambiar experiencias e información • Ampliar la redes de contactos • Complementar y especializar las respectivas capacidades productivas
Capacidades de gestión estratégica	Mejora de la eficacia de las funciones individuales que la empresa desarrolla para disminuir las fuentes de incertidumbre	Complementar/remplazar las funciones individuales con funciones colectivas: <ul style="list-style-type: none"> • Rastreo de información/intercambio sistemático de información • Certificación de calidad/reputación • Adquisición, fusión/joint-venture
Economía de escala y poder de negociación comercial	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporación de tecnologías de altos costos • Reducción de costos de insumos o materias primas • Contratos estables de subcontratación entre pequeñas y grandes empresas • Comercialización en mercados que demandan altos volúmenes de producción • Acceso a fuentes de financiamiento más convenientes 	<ul style="list-style-type: none"> • Invertir en forma mancomunada • Negociar con proveedores • Comercializar en forma mancomunada • Poner en marcha servicios comunes • Negociación con entidades financieras
Externalidades	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de investigaciones tecnológicas • Apertura mercados nuevos 	Proyectos de investigación o estrategias de comercialización de largo plazo

1.5 La situación del sector rural: retos para una política de desarrollo de la competitividad rural con base en una orientación sectorial y territorial de integración de encadenamientos

1.5.1 La situación del sector rural y las respuestas de los agroproductores

En este apartado se exponen también de manera sinóptica algunos de los principales rasgos de la situación actual del agro mexicano, respecto a los cuales debe evaluarse la pertinencia y adecuación de una política de desarrollo como la que se analiza en este documento.

El sector rural ha mostrado una tasa de crecimiento menor al del resto de la economía. En el período 1990-2000, el PIB nacional creció en promedio 3.4%, mientras que el sector primario (agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca) lo hizo a una tasa de solamente el 1.6%. Para el año 2000 el PIB del sector participó con el 5.5% del PIB nacional con la señalada tendencia decreciente²⁰.

El impacto de la apertura comercial ha incrementado sustancialmente el volumen del comercio agropecuario; no obstante, la participación y los resultados han sido diferenciados de acuerdo a las capacidades de respuesta y ajuste de cada subsector del campo.

No es posible aislar los efectos específicos del TLC, ya que existen otras variables significativas que explican en conjunto la dinámica del intercambio internacional del sector primario mexicano como la tasa de cambio, los precios internacionales, el clima, etc.²¹

Lo que sí resulta claro es que en todo caso, los impactos de la apertura comercial son muy variables entre los tipos de actores que participan en el sector, ya que aunque en conjunto se detectan incrementos importantes en los flujos de intercambio, la distribución del valor es desigual.

La balanza agropecuaria de México ha sido negativa de 1996 al 2000 y aunque la tendencia es cada vez menor, sigue siendo importante el déficit, sobre todo en el subsector pecuario.²²

Separando los productos agrícolas de los pecuarios, se advierten tendencias más deficitarias en los últimos. Pero si además se desagrega la composición de los tipos de cultivos agrícolas que se intercambian, se puede identificar que los que arrojan un saldo más negativo resultan ser granos, cereales, forrajes y oleaginosas.²³

Además, algunos análisis señalan que las importaciones provenientes de Estados Unidos, se han incrementando particularmente para los productos con mayor valor agregado y

²⁰ SAGARPA-ASERCA: Descripción del sector agroalimentario y características del medio rural. 2001

²¹ Schwentesius, Rita. "El sector agroalimentario de México ante el TLC". México, 2002.

²² *op. cit.*

²³ SAGARPA-ASERCA, *op. cit.*

orientados al consumidor final, con una tasa media de crecimiento anual del 9.5% de 1992 al 2001, en relación al 2.8% para intermedios y 6.9% para las primarias.²⁴

Por el otro lado, las exportaciones mexicanas se concentran en un reducido grupo de grandes productores y empresas agroindustriales. Según algunas estimaciones, el grueso de las exportaciones se concentra en sólo 300 empresas.²⁵ Muy probablemente, éstas se encuentren relacionadas con productos como hortalizas, frutales y flores.²⁶

Esta distribución genera efectos sociales diferenciados pues se generan impactos en otras variables como el empleo, en donde típicamente las cadenas de granos básicos emplean una mayor proporción de mano de obra y reúnen a una cantidad mucho mayor de productores y organizaciones.

Si bien el sector primario en México genera solamente el 5.5% del PIB, emplea el 20% de la Población Económicamente Activa nacional. Esto indica tanto la relevancia social del sector como la incapacidad estructural de la economía para reasignar la mano de obra en forma proporcional. Desde luego esto también hace patente el bajo nivel de productividad laboral rural en México.²⁷

Del total de la población ocupada rural, más de la mitad son trabajadores sin tierra²⁸. Por otro lado, del total de los 3.8 millones de unidades de producción rural, el 60% tienen menos de cinco hectáreas, menos de la mitad producen excedentes comerciales y alrededor del 46% sólo producen para autoconsumo.²⁹

Se estima que en promedio la mitad del ingreso de las familias rurales proviene de fuentes no agropecuarias lo cual incluye a las remesas enviadas por los trabajadores migrantes en Estados Unidos. Esta proporción es significativamente mayor en aquellas familias con predios de 5 has o menos, casi tres cuartas partes de los productores³⁰.

Las remesas son una fuente muy importante de divisas para México. En la actualidad han superado a las atraídas por concepto de turismo. Sin embargo, de manera similar a la distribución de las ganancias del comercio; la distribución de los flujos migratorios y, consecuentemente, de las remesas es acentuadamente asimétrica.

El fenómeno migratorio se concentra principalmente en una decena de entidades de la República principalmente del Occidente y Norte del País. Alrededor de la mitad de las remesas se dirige a 884 municipios habitados por aproximadamente 20 millones de

²⁴ Consejo Nacional Agropecuario. "Evaluación de la economía mexicana y el sector agroalimentario a diez años de la firma del TLCAN".

²⁵ Schwentesius, op. cit.

²⁶ Por ejemplo, en el 2000 se presentó un déficit de 1739 millones de dólares en el sector pecuario, destacando el de la carne de bovino y el de lácteos. De manera contraria, en el sector agrícola existen productos con saldos positivos como las hortalizas, los frutales y las flores.

²⁷ Giugale, op. cit.

²⁸ Zorrilla, op. cit.

²⁹ Casco, op. cit.

³⁰ SAGARPA-ASERCA op. cit.

personas, mientras que la mitad restante se dispersa en 1,466 los cuales se encuentran habitados por cerca de 77 millones de personas.³¹

Los 100 municipios que registran las remesas per cápita más elevadas son predominantemente rurales. En tales municipios se genera, por una parte, una gran dependencia y vulnerabilidad respecto al flujo de remesas, ya que es prácticamente la única fuente de ingresos para muchas familias. Por otra parte, se advierte que en un período relativamente corto, tales municipios rurales han logrado avanzar significativamente en términos de ingreso al pasar del grado de alta marginación hacia niveles intermedios, de manera contraria a aquellos municipios, con características similares, en los cuales el fenómeno migratorio no es tan vigoroso.

El subsector de los jornaleros agrícolas representa el 27% de los sujetos agropecuarios, los más pobres entre los pobres del país.³² Algunos de ellos se emplean itinerantemente por el interior del país aún estando en posesión de predios.³³

Demográficamente el campo muestra el envejecimiento de su población. De acuerdo con los datos del Procede, al cierre del año 2000, 58.6% de los ejidatarios cuyas tierras habían sido certificadas tenía 50 años o más y 37.7% más de 60 años. La edad promedio de los participantes se ubica por encima de los cincuenta años de edad. De acuerdo con las encuestas realizadas, casi 40% de las personas que habitan en los ejidos tiene más de 60 años.

El sector rural ha sido un fuerte expulsor de mano de obra, tanto a las zonas urbanas como hacia los Estados Unidos de Norteamérica. Algunos datos revelan que en los últimos años los flujos, en términos relativos, son mayores hacia los sectores urbanos que hacia el vecino del norte.³⁴ La migración al exterior logran hacerla grupos sociales con mayores recursos que con los que cuentan los migrantes hacia el interior.³⁵

Las causas de la pobreza rural son complejas y multidimensionales, y comprenden, entre otras cosas, aspectos relacionados con la cultura, el clima, el género, los mercados y las políticas públicas. Asimismo, los pobres de las zonas rurales presentan una gran diversidad en las condiciones específicas que enfrentan por lo que las vías de acción intencionadas hacia el desarrollo son igualmente diversas y múltiples.³⁶

Los mayores índices de pobreza, así como la distribución del ingreso más desigual, se presentan en el sector rural. Al 10% de la población más pobre en el campo corresponde únicamente e 2% de los ingresos, mientras que el 10% de mayores ingresos percibe el 34%.³⁷ “El ingreso promedio mensual de la familia perteneciente al 10% de la población

³¹ Tuirán, Rodolfo: “Migración, Remesas y Desarrollo”. Consejo Nacional de Población. Documento de Trabajo 2002.

³² *op. cit.*

³³ Zorrilla, *op. cit.*

³⁴ Yúnez, *op. cit.*

³⁵ Gordillo, *op. cit.*

³⁶ Comisión Económica para América Latina. “La pobreza Rural en América Latina.”. Documento de Trabajo 2002.

³⁷ “Claridades Agropecuarias”, *op. cit.*

de más favorecida fue 16 veces superior al ingreso promedio de una familia perteneciente al 10% de la población más pobre”.³⁸

La población rural que vive bajo condiciones de pobreza en el medio rural pasó de 14.2 millones en 1984 a 18.9 millones en 1992. Así, mientras que en 1984 46.7% de los pobres se ubicaba en medios rurales, para 1992 esta cifra aumentó a 50.8%. La pobreza rural es muy severa y se extiende en todo el país, aunque se concentra en el centro y el sur. En 1994 47% de las familias ejidales estaban por debajo del límite de la pobreza y 34% de la pobreza extrema.³⁹

A la vez como causa y consecuencia del panorama del sector, los aspectos relacionados con el capital humano son igualmente sombríos. En general, los niveles de escolaridad de la población que habita en el campo son muy bajos. De los hogares que no cuentan con instrucción en las localidades de menos de 2500 habitantes en México, el 17.95% pertenecen al 10 % de menores ingresos y en contrastante, el 5.87% al 10% de mayores ingresos. De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2000, 28% de los habitantes de localidades de menos de 2500 habitantes no tenían instrucción, mientras que en el medio urbano dicho indicador era de 8%; en cuanto a la educación superior, tan sólo 1% de la población rural había logrado completarla por un 13% en las áreas urbanas.

En términos generales, la educación y el ingreso guardan una relación positiva en todos sectores económicos. En el sector rural, dicha tendencia no es la excepción, pero con la particularidad de que un año adicional de educación entre la población joven que habita en el medio rural, genera en promedio expectativas más altas para emplearse en actividades no agrícolas, a causa de los mayores ingresos. Se espera que esta tendencia se agudice en los próximos años.

Un factor adicional es que en México existen diferencias enormes entre entidades federativas y entre regiones y municipios. Por tanto, en el ámbito rural los impactos de las políticas sectoriales y de apertura comercial tienen repercusiones diferentes para cada estado o región.⁴⁰ Por ello, los movimientos de los mercados agrícolas pueden generar efectos diferenciados graves.⁴¹

1.5.2 Retos

Intentando un balance general puede establecerse que la economía agropecuaria mexicana se encuentra altamente polarizada, con agudas desigualdades sectoriales,

³⁸De acuerdo con la metodología del INEGI, se considera localidad rural aquel asentamiento humano que cuente con tres viviendas cuando menos y un máximo de 2500 habitantes. Por lo tanto, la distribución del ingreso descrita se refiere a la población que habita en ese tipo de localidades.

³⁹Zorrilla, op. cit.

⁴⁰Citando casos extremos, para Zacatecas la división Agropecuaria, Silvicultura y Pesca representa casi la cuarta parte de su PIB estatal, mientras que para Nuevo León el porcentaje respectivo fue de 1.46% en el 2001. (INEGI, 2002).

⁴¹Por ejemplo, se ha señalado como una causa del incremento de la pobreza rural en los estados del sur a la caída en los precios internacionales del café, particularmente en Chiapas, con una población rural de 55%. (Claridades Agropecuarias, op. cit.).

interregionales e intrarregionales. Su capacidad de respuesta ante los retos de competitividad que el escenario global propone es aún limitada⁴².

La estructura productiva del agro carece del dinamismo suficiente para generar consistentemente el valor necesario para reducir significativa y aceleradamente la pobreza que afecta a alrededor de la mitad de la población rural. Prevalece una muy desigual distribución del ingreso en el medio rural y las tendencias apuntan a su profundización.

La economía nacional en su conjunto muestra dificultades para generar empleo de tal manera que la proporción de la población que se mantiene en el sector rural, alrededor del 25% del total, deberá encontrar ahí preferentemente las oportunidades para su desarrollo.

La población en el campo se concentra en rangos de edad cada vez más avanzados. Más de la mitad de los productores tienen 50 años o más, y la mitad de esta proporción tiene 60 años o más. El agro no representa para los jóvenes y los nuevos profesionales surgidos del sector una opción en la cual puedan sumar su aportación a cambio de una vida digna. Ahora se reconoce el papel fundamental de las mujeres en la estructura productiva, tanto la orientada a los mercados como la de autoabasto, así como la precariedad de sus condiciones laborales y sociales.

Los recursos naturales continúan sujetos a una lógica productiva extensiva y extractiva predominantemente, se expande la frontera para usos agrícolas o pecuarios en terrenos sin estas vocaciones. Paradójicamente, al mismo tiempo que se deterioran los recursos ambientales, se subutilizan importantes áreas con potencial y aún con infraestructura de riego⁴³.

Estas condiciones representan los lastres que debe remontar el campo mexicano y dirigirse hacia un modelo de desarrollo que permita aceleradamente atenuar las graves amenazas para sí mismo y para toda la estructura económica y social del País. El movimiento en este sentido es al mismo tiempo el camino hacia las oportunidades abiertas y, aún disponibles, para alcanzar un desarrollo consistente del agro, integrado a la dinámica del resto de los sectores económicos, simultáneamente competitivo, sustentable y equitativo.

Más allá de los buenos deseos, ¿existen condiciones para aspirar a que los retos sean enfrentados con oportunidades de éxito?, ¿están delineadas y disponibles las estrategias y los medios para ello?, ¿están presentes los recursos elementales para iniciar el movimiento hacia el desarrollo competitivo, sustentable y equitativo?. Nuestra convicción es que la respuesta a todas estas interrogantes es afirmativa y que la responsabilidad de su actualización corresponde a todos los actores involucrados. Sin embargo, es ineludible

⁴² Nos referiremos a competitividad, tal como se ha señalado anteriormente, como el proceso –no una situación– por el cual las unidades económicas, las encadenamientos productivos, las regiones y otros espacios-actores económico-sociales alcanzan ventajosamente, respecto a competidores, la colocación de su producción (valor generado) en condiciones de rentabilidad y con posibilidad de sostener-desarrollar permanentemente tales condiciones.

⁴³ Para un análisis sobre la magnitud de los costos por degradación, costos por agotamiento y sus impactos en la economía mexicana véase: Martínez Guzmán, Anabel. "Indicadores de sustentabilidad ambiental de la economía mexicana". *Comercio Exterior*, vol. 52, núm. 3, marzo de 2002.

establecer que el liderazgo, con la gravedad que ello implica, recae en el gobierno incluyendo a todos los órdenes. Entendiendo por liderazgo, en este contexto específico, la orientación de la gestión y los recursos públicos hacia la promoción de la movilización social dirigida a la construcción de procesos y estructuras público-privadas (locales, regionales y nacionales) que tomen la responsabilidad del desarrollo local y sectorial.

A continuación se expone una revisión de los diversos aspectos en los que se fundamenta nuestra convicción respecto a la capacidad de enfrentar exitosamente los retos que tiene frente a sí el agro. En particular, lo concerniente a las definiciones de la relación gobierno-sociedad que justamente harían posible la convergencia de las intenciones e intereses de los actores sociales tanto en el diseño de los rumbos como en la formulación e implementación de las políticas correspondientes.

1.5.3 Los retos hacia la competitividad sustentable y equitativa con base en una orientación sectorial y territorial de integración de encadenamientos.

- **El marco legal**

Es indispensable precisar si existen definiciones de Estado que, por un lado reconozcan las condiciones en las que el campo se encuentra y que, por otro, definan las orientaciones generales para conducir su desarrollo.

Tales definiciones las propone la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en la cual se advierte con claridad la aspiración nacional de construir una estructura económica y social bajo principios de co-responsabilidad. Se afirma la voluntad de asegurar un desarrollo incluyente, subsidiario con los sectores en desventaja, ofreciendo así, certidumbre respecto a la ilegitimidad de proyectos centrados exclusiva o prioritariamente en consideraciones de las reglas del mercado⁴⁴.

⁴⁴ El artículo cuarto de la Ley señala: “Para lograr el desarrollo rural sustentable el Estado, con el concurso de los diversos agentes organizados, impulsará un proceso de transformación social y económica que reconozca la vulnerabilidad del sector y conduzca al mejoramiento sostenido y sustentable de las condiciones de vida de la población rural, a través del fomento de las actividades productivas y de desarrollo social que se realicen en el ámbito de las diversas regiones del medio rural, procurando el uso óptimo, la conservación y el mejoramiento de los recursos naturales y orientándose a la diversificación de la actividad productiva en el campo, incluida la no agrícola, a elevar la productividad, la rentabilidad, la competitividad, el ingreso y el empleo de la población rural”.

El artículo quinto precisa: “En el marco previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado, a través del Gobierno Federal y en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipales, impulsará políticas, acciones y programas en el medio rural que serán considerados prioritarios para el desarrollo del país y que estarán orientados a los siguientes objetivos:

I. Promover el bienestar social y económico de los productores, de sus comunidades, de los trabajadores del campo y, en general, de los agentes de la sociedad rural, mediante la diversificación y la generación de empleo, incluyendo el no agropecuario en el medio rural, así como el incremento del ingreso;

II. Corregir disparidades de desarrollo regional a través de la atención diferenciada a las regiones de mayor rezago, mediante una acción integral del Estado que impulse su transformación y la reconversión productiva y económica, con un enfoque productivo de desarrollo rural sustentable;

III. Contribuir a la soberanía y seguridad alimentaria de la nación mediante el impulso de la producción agropecuaria del país;

IV. Fomentar la conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de la calidad de los recursos naturales, mediante su aprovechamiento sustentable; y

De la misma manera la recientemente aprobada Ley de Desarrollo Social señala estos aspectos de co-responsabilidad y subsidiariedad que determinan el carácter del Estado mexicano⁴⁵. El Acuerdo Nacional para el Campo de abril del 2003, ratifica y precisa los principios orientadores señalados por el marco legal.

El Estado cuenta entonces con definiciones suficientes que establecen orientaciones y principios para guiar el esfuerzo de gobierno y sociedad hacia un modelo de desarrollo co-responsable y solidario. La legislación establece las indicaciones, también suficientes, para construir las estructuras y procesos para la concurrencia de actores y recursos en esa dirección.

Si bien las definiciones están, justamente la construcción de las estructuras y procesos no avanza consistentemente. La formulación de políticas y el diseño de programas se mantienen en el ámbito de las esferas administrativas del gobierno federal, sujetas a la dinámica de las disputas de las posiciones de poder y a la capacidad de influencia de los grupos de interés. Es aún un espacio vacío el del encuentro orgánico entre gobierno y sociedad, en algunos casos se “cumplen las formas” pero no parece dirigirse energía hacia la co-responsabilidad enunciada por la Ley⁴⁶.

- **Las variables macro**

El entorno macroeconómico establece algunas condiciones claras para enfrentar el reto del desarrollo rural. Son indiscutibles los objetivos de mantener los índices inflacionarios, el equilibrio o superávit de la balanza comercial, el tipo de cambio, y el déficit público dentro de rangos compatibles con los comportamientos económicos reales de la Nación y los propios de los principales socios comerciales. No obstante, existe una amplia gama de posibilidades de conseguir estos alineamientos macro a través de los instrumentos que inciden en ellos; se debate sobre el nivel de restricción de la política monetaria, sobre la política cambiaria, y la política fiscal principalmente.

Dados los diversos impactos que los cambios en las variables macroeconómicas generan en los sectores económicos, el diseño y ajuste de las políticas y sus herramientas específicas es un proceso continuo de interacción intersectorial y gubernamental. Este es un proceso que aún está en gestación, es claro que los actores del agro mexicano son

V. Valorar las diversas funciones económicas, ambientales, sociales y culturales de las diferentes manifestaciones de la agricultura nacional”.

⁴⁵ Esta ley en su artículo once expone: “La Política Nacional de Desarrollo Social tiene los siguientes objetivos:

I. Propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social;

II. Promover un desarrollo económico con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución;

III. Fortalecer el desarrollo regional equilibrado, y

IV. Garantizar formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social.

⁴⁶ Es el caso en la construcción de todas las instancias que integran el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable, los consejos estatales, distritales y municipales. Se han constituido casi siempre sin mediar una intención incluyente y menos algún proceso de agregación de intereses y proyectos, así como promotor de la representatividad de los diversos grupos de productores y población rural en general. Desde luego su operación es aún muy endeble.

participantes marginales en él. Este es una de las áreas en las cuales parece operar con mayor claridad una lógica de relación gobierno-sociedad donde la negociación depende de la fuerza económica de los actores principalmente.

Por la trayectoria experimentada en las últimas dos décadas a estas alturas de la historia económica del País, los productores rurales reconocen cada vez más la importancia de atender a la competitividad como la base para hacer rentables sus agroempresas. No obstante, padecen frecuentemente la confusión y la desalineación entre las políticas macroeconómicas y las políticas sectoriales.

En el marco legal al que nos referimos en el apartado anterior, se encuentran definidos los elementos básicos que pueden permitir la construcción de otros elementos centrales para el desarrollo de un entorno competitivo macro para el agro. Es ya posible el diseño, “de abajo hacia arriba”, de una visión de largo plazo de los escenarios deseables y viables para el sector rural. Están definidas las estructuras y procesos para integrar a los actores sociales del campo, tanto bajo la lógica sectorial como bajo la territorial dada la composición también sectorial y territorial del Consejo Mexicano para el Desarrollo Sustentable y su contrapartes estatales, distritales y municipales.

Una visión de largo plazo es un elemento fundamental para ofrecer certidumbre en el rumbo y la conducción gubernamental, para guiar el diseño de las herramientas específicas para movilizarse en la dirección deseada, y para el encuentro de los mejores arreglos para la puesta en marcha de proyectos y programas considerando crecientemente la operación conjunta por medio de alianzas público-privadas.

Esta visión y sus estrategias macro son la base, también, para definir una clara, sistemática y eficaz línea de acción respecto al mantenimiento de las condiciones transparentes y equitativas para el comercio agropecuario internacional, haciendo uso de medidas compensatorias y de mecanismos que restrinjan las distorsiones en los mercados.

- **Las estrategias y los instrumentos para el desarrollo competitivo con base en una orientación sectorial y territorial de integración de encadenamientos**

Es claro, como se ha insistido anteriormente, que en el mundo globalizado actual no basta con alcanzar altos niveles de productividad y calidad en las empresas para asegurar su rentabilidad y su permanencia como unidades productivas. La interdependencia de los productores primarios respecto a los consumidores intermedios y los abastecedores de los mercados finales es estrecha. La suerte de los primeros depende en gran medida de la eficiencia y eficacia de los últimos.

En el campo mexicano prevaleció por mucho tiempo, aún después de años de apertura comercial y de dismantelamiento de los controles de los mercados y los precios, una cultura productiva centrada en la elevación de la producción física sin consideración alguna por las señales de la demanda efectiva. El productor exitoso era aquel que generaba los mayores volúmenes no el que obtenía la mayor rentabilidad. Menos aún se consideraba la perspectiva del largo plazo, la perdurabilidad de los recursos y el posicionamiento en los mercados.

Se comienzan a advertir signos respecto a la adopción generalizada de una perspectiva de mercado para el diseño y operación de las agroempresas. Alentada por una cultura cooperativa rural con larga historia en nuestro País, se comprende la necesidad de virar hacia estrategias de integración productiva sectorial y territorial como el camino para enfrentar los retos de la competitividad.

El grado de polarización de la economía rural mexicana refleja, entre otras cosas, la importancia de las escalas para mantener la rentabilidad de las unidades productivas y la capacidad de negociación tanto con proveedores como con compradores⁴⁷. Las ventajas de escala no son accesibles para los pequeños y medianos productores si no es por medio de asociacionismo. El acceso a insumos en condiciones de menor costo y de mayor calidad por compras de volumen, a tecnologías disponibles o a su desarrollo, a recursos administrativos y contables, a productos financieros adecuados y de costo razonable, y a mercados no especulativos, solamente es viable escalando asociativamente las pequeñas unidades.

Es enorme el trecho que está abierto y por recorrerse en materia de ineficiencias en las agroempresas rurales. No es raro que productores que logran comercializar sus productos directamente a consumidores intermedios o finales, solamente por contar con información y articular una sencilla maniobra de acopio y transporte, logren incrementos sustanciales de sus ingresos. Lo mismo sucede cuando productores consolidan compras de insumos, los porcentajes alcanzan comúnmente rangos que pueden dar cuenta de la rentabilidad del negocio entero. De igual manera puede decirse respecto al acceso a financiamiento y otros aspectos como la asistencia técnica.

Tal como se comentó al inicio de este apartado, no basta con que los agroproductores se asocien y eleven la productividad y la calidad de sus unidades productivas, es indispensable que el conjunto del encadenamiento agroproductivo se movilice hacia la competitividad. Esto es un reconocimiento que puede dar lugar a muchas opciones de acción a los actores de cada eslabón y que no necesariamente implica de inicio el acuerdo de conjunto entre los eslabones. No obstante, la construcción de las condiciones básicas de gestión de la cadena es una exigencia inmediata: crear los mecanismos y espacios para la comunicación entre los actores, la disponibilidad de la información y su uso por todos los segmentos, el gradual desarrollo de la confianza y del liderazgo que permita una conducción (governance) comprometida y compartida del encadenamiento como entidad global.

En una perspectiva de encadenamiento, o sistema-producto, entre los elementos que se hacen aparentes y necesarios, en principio, para el despliegue de la competitividad del conjunto, son: la información de los términos y valores de las transacciones tanto en los mercados finales como entre los eslabones, y la disposición para participar en el análisis estratégico del conjunto con objeto de identificar sus amenazas y sus oportunidades. Sobre esta base es posible el encuentro, según las particularidades de cada caso, de opciones que sustraigan a los actores del encadenamiento productivo de la lógica del juego de suma cero y se de paso al juego de ganar-ganar.

⁴⁷ Habrá que recordar que en la mayor parte de las cadenas de valor agroproductivas el eslabón que menor retribución relativa tiene es el de los productores primarios.

Desde estas consideraciones, son muy amplias las posibilidades que tienen frente a sí los agroproductores para alcanzar y mantener niveles competitivos en el mercado global, incluyendo en esta expresión al mercado doméstico.

Las estrategias de integración productiva son múltiples en México y en todo el mundo, tanto las orientadas en términos verticales, para el caso de proveedores de empresas agroindustriales grandes que dominan mercados finales, como las orientadas a mercados intermedios o finales sin el predominio absoluto de entidades comercializadoras. Entre ambas estrategias son posibles combinaciones diversas de las cuales pueden echar mano los productores primarios⁴⁸.

Un proceso correlativo al de la integración productiva de encadenamiento o sectorial, tal como se expuso páginas atrás, es el de la integración territorial de las capacidades productivas entre las diversas unidades productivas, sus abastecedores y sus compradores⁴⁹. El tejido de unidades productivas en torno a la producción agropecuaria se construye bajo una lógica de oportunidad y costo, por lo que tiende a consolidarse territorialmente. Es por ello que no puede pensarse el desarrollo regional sin una clara perspectiva sectorial; la ausencia de esta perspectiva, por ejemplo en los esfuerzos por combatir la pobreza, conduce a inversiones en recursos que finalmente no se integran a circuitos productivos virtuosos y sostenibles.

El esfuerzo intencionado hacia la integración productiva territorial encuentra un referente legal explícito en la integración de instancias de planeación y coordinación del desarrollo rural que la Ley define. Los consejos municipales y distritales de desarrollo rural sustentable conforman el espacio social para darle viabilidad a procesos construidos por los actores en los que se articule la dinámica sectorial con la visión territorial.

Las estrategia de integración productiva, tanto sectorial como territorial, requieren de una sólida participación de los actores sociales en el ámbito específicamente de negocios, pero principalmente en el diseño e implementación de las políticas de desarrollo rural, tema que se aborda más adelante.

Entre los instrumentos necesarios para promover y apoyar los procesos de integración productiva (encadenamientos sectoriales y articulación territorial) son fundamentales los siguientes⁵⁰:

- La incorporación de profesionales del desarrollo y capacitación empresarial a proyectos concretos de integración productiva. La curva de aprendizaje para los actores de una cadena de valor integrada verticalmente o para una red de agroproductores (integración horizontal) puede ser acortada sustancialmente con la asistencia profesional. No basta con facilitar el acceso de servicios de asistencia técnica directamente a las agroempresas, es necesaria la orientación hacia la promoción de procesos de integración.

⁴⁸ Casos típico de integración vertical son los proyectos de desarrollo de proveedores que comienzan a gestarse en los encadenamientos de lácteos, hortaliza y frutícolas. Y casos de integración horizontal son propios de los encadenamientos de cárnicos y en algunos casos de cereales.

⁴⁹ Es abundante la experiencia sistematizada respecto a los procesos de integración territorial o clusters, ver por ejemplo: Brenes, Esteban R.: Políticas públicas para el desarrollo de la competitividad del sector agropecuario. FAO

⁵⁰ Otros factores y un desarrollo de este tema se puede ver en Brenes op cit.

- La innovación tecnológica deberá insertarse en los procesos de integración. Es bajo la perspectiva de las necesidades de competitividad global de los encadenamientos que se puede racionalizar la inversión de los escasos recursos en investigación y desarrollo. Vincular las estructuras de investigación y transferencia de tecnología a los procesos de integración crea mejores condiciones de impacto y multiplicación.
- El financiamiento para el desarrollo de los diversos encadenamientos requiere de adecuaciones a las particularidades de ellos. Por largo tiempo el financiamiento en el agro se ha vuelto inaccesible e infuncional. La oferta financiera es rígida y costosa, habrá que diseñar conjuntamente con los actores nuevos modelos y productos⁵¹.
- La información de mercados es una herramienta aún pobre en nuestro País, y la existente es aún poco difundida entre los productores. Es primordial avanzar en la información, apuntalar conjuntamente con los actores de los encadenamientos la transparencia de los mercados y avanzar en la certidumbre.

Es necesario comentar sobre el problema de la integración de los agroproductores de autoabasto a los procesos de generación creciente de valor, este es quizás el reto que mayor complejidad presenta así como urgencia social.

La agroempresa familiar es una unidad productiva diversificada, centrada en una lógica que no responde a la rentabilidad comercial únicamente sino también a cubrir sus necesidades de consumo. Ambas lógicas explican el uso de todas las energías y activos disponibles en la familia buscando la eficiencia del conjunto, ello frecuentemente puede aceptar y/o suponer que en las áreas agrícola o pecuaria de la unidad se mantengan limitados niveles de eficiencia económica medidos por separado.

Los productores de autoabasto, la mayoría de los pobladores del campo mexicano, se guían con enorme prudencia respecto a los proyectos de innovación o ante cualquier proceso que pueda implicar riesgos. Lo que está en juego es la subsistencia de un sistema productivo que hasta el momento les permite sobrevivir aún en las precarias condiciones socialmente inaceptables.

Con mayor claridad que en cualquier otro grupo social del agro mexicano se advierte la importancia de la participación de estos actores en el diseño de las orientaciones y los procedimientos concretos para promover su desarrollo. No hay duda que el camino de la asociación y la gradual integración productiva, preferentemente a través de redes horizontales que se acoten a los mercados locales y regionales, es la vía; no obstante, la participación de los actores define los ritmos y marca la pauta para las formas específicas que ello adopte.

Con este sector se juega no solamente la viabilidad de su desarrollo, sino en buena medida la gobernabilidad del campo. Es entonces estratégica la puesta en marcha de forma cabal de las definiciones ya expresadas en la Ley de la arquitectura social para la gestión del desarrollo rural.

⁵¹ Lamentablemente la Financiera Rural de reciente creación no se escapa de este patrón de comportamiento aún.

1.5.4 Retos en materia de políticas públicas

Dada la actual conformación y operación de la democracia mexicana, la sanción electoral es, por ahora, el principal ámbito normado en el cual la sociedad puede influir en las decisiones políticas. No se vincula consistentemente a los actores sectoriales y territoriales en la formulación e implementación de políticas, ello se conduce únicamente en las estructuras nacionales de representación de intereses, partidos políticos. Esto propicia la vigencia de un espacio específico de interacción en el cual se privilegia el control y mantenimiento del poder político con la correlativa debilidad de intervención de los actores sociales. Todo ello parece fortalecer a una lógica de control político basado en la propaganda y el uso de los medios masivos de comunicación, y a una lógica de negociación cuyo eje es la fuerza de los actores.⁵²

Por otra parte, el Estado Mexicano define suficientemente las orientaciones y principios para guiar el esfuerzo de gobierno y sociedad hacia un modelo de desarrollo co-responsable y solidario. La legislación establece las indicaciones, también suficientes, para construir las estructuras y procesos para la concurrencia de actores y recursos en esa dirección. Si bien existen las definiciones, justamente la construcción de las estructuras y procesos no avanza consistentemente. La formulación de políticas y el diseño de programas parecen mantenerse principalmente en el ámbito de las esferas administrativas del gobierno federal, sujetas a la dinámica de las disputas de las posiciones de poder y a la capacidad de influencia de los grupos de interés.

Como señalamos en el apartado anterior, los retos del sector rural son de tal naturaleza que exigen una amplia movilización social entendida como fuerza productiva indispensable para promover el desarrollo. El desarrollo sectorial requiere de la participación orgánica de los actores de cada encadenamiento productivo, para la generación de visión estratégica y en la puesta en marcha de procesos de integración productiva que permitan avances sólidos en la competitividad. El desarrollo local y regional solamente se alcanzará con la agregación comprometida de las visiones e intereses de los actores locales.

Todo lo anterior propone retos muy concretos, no ya al nivel de las orientaciones y principios nacionales, sino en el proceso de diseño e implementación de políticas públicas. Esto es lo que se examina en el siguiente apartado.

- **Gobierno-sociedad: Interlocutores representativos, participativos e incluyentes**

La ley de Desarrollo Rural Sustentable define una arquitectura para la agregación de intereses sectoriales y regionales, y crea las estructuras para la confluencia entre gobierno y actores sociales rurales. Esta arquitectura es análoga, un tanto redundante, con la que se establece en la Ley de Desarrollo Social.

El nivel de base de la agregación de intereses se encuentra, desde el punto de vista territorial, en los consejos municipales de desarrollo rural sustentable. En éste confluyen los productores y pobladores rurales en general, dada la misma definición de ruralidad de

⁵² Ayala, José y Marco Antonio Berger: El campo, momento de definiciones. Un rumbo en disputa., ITESO-Cátedra Konrad Adenauer, 2004

la Ley. Este espacio puede incorporar la participación de los pobladores de las comunidades de los municipios y a los productores asentados en el territorio, estableciendo procesos de análisis de problemas y oportunidades, diseño de estrategias de acción, y de coordinación activa de operación de programas locales. Los consejos municipales permitirían ofrecerle voz a la mayor parte de la población rural que está al margen de cualquier posibilidad de tomar parte en las decisiones gubernamentales que le afectan.

Estas instancias locales han mostrado, por diversas experiencias en todo el mundo, su potencial para articular eficazmente estrategias locales de desarrollo y de coordinar eficientemente su ejecución⁵³.

Estos consejos se han comenzado a integrar a partir del 2003 bajo una pauta que muestra con toda claridad las enormes limitaciones que mantiene el gobierno en la implementación de políticas.

Primero, los consejos han sido integrados por personal gubernamental del orden federal, quizás en algunos estados en coordinación con personal estatal, el orden municipal solamente “acata y colabora”. Esta verticalidad prácticamente neutralizó las orientaciones de política aunque cumplió con la Ley. Los funcionarios federales adscritos a los distritos de desarrollo rural (DDR) y los Centros de apoyo (CADER) convocan por medio de las vías tradicionales a los “representantes” de los agroproductores en cada municipio, suman a las autoridades locales y formalizan la constitución del consejo. Las representaciones comunitarias, si es que las considera el personal federal ya que el horizonte de su trabajo ha sido solamente el agropecuario, son meramente formales.

Segundo, los consejos municipales aspiran a ser la base de la planeación y la ejecución del desarrollo rural, el proceso de construcción abría la oportunidad de articular una coherente alineación entre las estructuras y los procesos federales y estatales dedicados al desarrollo rural. Un movimiento intencionado a la construcción del protagonismo local exigía una forma de proceder consistente con los objetivos. En la realidad, el proceso de integración de los consejos municipales no se diseñó de forma coordinada, ni pareció considerarse por los más altos responsables de la implementación la importancia de alinear federación-estado en la tarea. Se abandona la oportunidad de construir una articulación federal-estatal que permita establecer un proceso sistemático del desarrollo de capacidades locales para adaptar y ejecutar las orientaciones de la política pública.

Tercero, los recursos dedicados a esta enorme tarea de movilización social fueron los mismos que se dedican a operar el resto de los programas bajo responsabilidad de SAGARPA en todo el País. Personal de DDR y CADER se ve demandado de realizar una tarea más sin mayor guía que la instrucción superior, se deja al personal que entra en contacto con la población, sin recursos y sin respaldos consistentes, la responsabilidad de que la orientación legal y de política se logre consistentemente. Desde luego, el verdadero “policy maker”, hará lo que pueda, con los recursos a su disposición, con su interpretación personal, con su propio estilo; el resultado que importa, bajo esta trama operativa es entregar a los superiores un acta constitutiva del nuevo consejo municipal. Pueden sin duda encontrarse casos en los cuales el nivel de calidad en la movilización

⁵³ Ver: Empowering the poor, local governance for poverty reduction. United Nations Capital Development Fund. Local Governance Unit. 2003.

social intencionada en las formulaciones legales y de la política se haya logrado, pero ello es imputable casuísticamente a la calidad de personas concretas, no a un proceso sistemático diseñado para asegurar coherencia entre intención y acción en la gestión de la política pública.

Cuarto, la construcción de los consejos, con su clara intención de promoción del protagonismo local en la construcción de una democracia desde la base, no se diseñó asociando un proceso paralelo de fortalecimiento de las estructuras municipales de gestión pública. El resultado de esta ausencia es la creación de un nuevo espacio de participación social, inconexo, desarticulado y, de esta manera, con tendencia a ser un espacio vacío e irrelevante. A esto hay que agregar que la pretensión de concurrencia institucional planteada en la Ley, tan rica en posibilidades, no ha rebasado el nivel elemental de sumar sin alterar la lógica operativa de cada dependencia. A nivel local proliferan los consejos, participan los mismos representantes de los actores sociales, se delibera, se decide, y no parece suceder mucho; el descrédito de estos espacios y procesos se vuelve en contra de la intención de la Ley y la política pública.

Quinto, cabe preguntarse por la existencia de interés de las autoridades federales, estatales y municipales en la creación de las instancias locales de agregación y representación de intereses asociadas al diseño y ejecución de políticas. Las agendas de secretarios, gobernadores, presidentes municipales, y de muchos funcionarios intermedios parece responder a la lógica, señalada en el primer apartado de este ensayo, de privilegiar el control y mantenimiento del poder por sí mismo. El interés y esfuerzo, lo que solemos llamar voluntad política, en el proceso de construcción de los consejos municipales y todo lo que en ello la Ley intenciona, no parece ser el suficiente.

Lo mismo que se señala en relación con la construcción de los consejos municipales, puede decirse respecto a los consejos distritales, y aún respecto a los consejos estatales de desarrollo rural sustentable. En todo caso se pronuncian las tendencias; por ejemplo, la incorporación de los productores en los consejos distritales no ha sido acompañado de un proceso sistemático de construcción de instancias de coordinación por sistema-producto o encadenamiento agroproductivo. Se vuelve a recortar el mundo económico rural a lo agropecuario. Sin la puesta en marcha de un proceso de coordinación subsectorial, como se ha comentado en otros apartados, entre otras cosas, difícilmente las instancias distritales y estatales saldrán de la lógica clientelar en la cual los productores asisten para demandar y el gobierno a ganar legitimidad y votos.

Un proceso de implementación de políticas públicas como el descrito en el caso de la creación de la arquitectura para la planeación y la ejecución del desarrollo rural en el País, requiere cambios sustanciales si aspiramos a tener éxito al enfrentar los enormes retos que nos propone el desarrollo del sector rural.

1.5.5 Un nuevo papel de los estados y municipios

En términos generales puede afirmarse que las entidades federativas han permanecido al margen del proceso de diseño e implementación de políticas. Hasta recientemente se han abierto algunos espacios para acciones administrativas; el papel estatal y municipal, si es que llega allá, es muy cercano al propio de una ventanilla de servicios.

En el caso, por ejemplo, del programa de Alianza para el Campo, las reglas de operación las define la Federación, y los estados conjuntamente con las delegaciones federales determinan en algunos rangos de montos y conceptos de inversión, y en algunos procedimientos. La operación corre por las vías de la estructura federal, DDR y CADER, y los comités integrados para la aprobación de proyectos difícilmente rebasan el rango de verificadores de cumplimiento de normas.

Requiere de mucha energía local el intentar avanzar en rangos de decisión y en participación en la orientación específica de los programas que implican concurrencia estatal y federal, la inversión realmente significativa para el sector⁵⁴.

El control federal de la implementación y de los recursos frecuentemente se justifica por la percepción de las instancias federales, de la ausencia de capacidades en los niveles operativos estatales. Se estima, además, que las autoridades estatales tienden a hacer un uso discrecional de los recursos y a adoptar agendas particulares que se distancian de las intencionadas de las formuladas en la política que enmarca los programas. Estas y otras percepciones son las típicas de los procesos de diseño e implementación de políticas públicas de “arriba hacia abajo”. En consecuencia, el orden superior diseña un complejo de procedimientos y “candados” para asegurar que se cumpla la intención de la política; con ello solamente logra, paradójicamente, alejar más la acción e impacto concreto de lo pretendido en la formulación de arriba⁵⁵.

Es evidente la necesidad de incorporar responsable y eficientemente a los órdenes estatal y municipal al proceso de diseño e implementación de políticas; sin avances acelerados y consistentes en esto, las posibilidades de movilización social y de operación co-responsable de actores sociales y gobierno son lejanas.

Entre los elementos que parecen necesarios para alcanzar esta co-operación y co-responsabilidad se enumeran los siguientes:

La Federación debe tomar el liderazgo en la construcción de un proceso dirigido hacia la elevación de la calidad de la gestión en las entidades federativas y de éstas a su vez con los municipios de su territorio. El liderazgo federal se entiende en el sentido de tomar la responsabilidad por lograr un sólido compromiso y participación de los estados en la construcción común de un nuevo modelo de gestión pública para el desarrollo rural. Modelo ya definido, en términos generales, por diversos ordenamientos y planteamientos de política suficientes y legitimados, por lo que el esfuerzo se traslada al nivel intermedio o meso de diseño e implementación de la política pública. Un proceso paralelo debiera de desarrollarse entre las entidades federativas y sus municipios.

Es necesario el alineamiento de los procedimientos administrativos y, en algunos casos, de la legislación estatal de manera que la planeación y la gestión participativa del desarrollo rural encuentre vías articuladas y eficientes. Actualmente las instancias de planeación territorial y sectorial asociadas a los órdenes municipal y estatal difieren en aspectos de contenido y forma con los propuestos por la Ley de desarrollo rural

⁵⁴ Aunque nada despreciable la inversión que los estados dedican a su propio agro, la inversión concertada con la federación, por su magnitud y peso, determina el sentido de la intervención estatal. En todo caso esta situación acentúa la necesidad de una mayor co-responsabilidad en la conducción pública.

⁵⁵ Para ilustrar este comportamiento, ver Aguilar Villanueva, Luis F. (Ed.): La implementación de las políticas. Porrúa, México, 2000.

sustentable. Es importante establecer las articulaciones entre estos ámbitos, en las actuales circunstancias ambas se debilitan y se pierden las limitadas energías disponibles para la promoción de la movilización social.

Un aspecto complementario del anterior, pero de la mayor relevancia, es la necesidad de definir los espacios microrregionales como entidades intermedias de planeación y gestión del desarrollo. Se trata de reconocer como lógica de construcción de entidades la propia del tejido económico y social que se encuentra en el territorio, y no a una mera conveniencia administrativa. Es articular el desarrollo al territorio y sus actores, con sus específicas condiciones y apreciando los potenciales, alejándose de la perspectiva de intervención y coordinación de “arriba abajo”.

La planeación y la gestión co-operativa y co-responsable del desarrollo necesariamente implican nuevas formas de ejecución de los procesos, programas y proyectos de interés público. La verticalidad gubernamental debe dar paso a la horizontalidad de la co-gestión en la operación de las responsabilidades y de los recursos públicos. Es muy importante ya la experiencia en el mundo en esta materia, existen referencias y condiciones para moverse en esa dirección⁵⁶.

Un aspecto correlativo con el anterior es el del cambio de rol de la burocracia. Las áreas gubernamentales asociadas al desarrollo rural tienden a comportarse como agencias proveedoras de servicios. Ofrecen asistencia técnica, subsidios, financiamiento, organización, y todo lo que se pueda requerir en el mercado del desarrollo rural. Por tal razón siempre necesitan más recursos, como cualquier organismo que quiere hacer las cosas bien y cada vez mejor, buscan nuevas oportunidades y crecimiento. Se ven a sí mismas como mega-agencias del desarrollo. El nuevo reto exige que el esfuerzo del desarrollo se traslade a la sociedad, sus profesionales y sus estructuras sectoriales y territoriales, la burocracia debe promover que ello suceda y se haga eficazmente. Un proceso de este tipo limita a la burocracia a ser un promotor de la movilización social y un supervisor del interés público, un constructor de capacidades sociales y no un sustituto de ellas, un animador de actores sociales e impulsor de nuevas visiones y estrategias para el desarrollo. Límites todos ellos muy vastos, pero muy claros respecto al actuar de hoy.

1.5.6 Retos para los actores sociales

Si bien, tal como lo hemos afirmado, la responsabilidad de articular una nueva relación entre el gobierno y los actores sociales, como estructura base para guiar el desarrollo del campo mexicano, recae principalmente en el propio gobierno, es claro que sin un avance autónomo, consistente y acelerado del protagonismo social, poco podrá alcanzarse.

Específicamente, es necesario advertir el enorme reto que representa incorporar los intereses particulares de los agroproductores y pobladores rurales, cuyos esfuerzos se orientan en la cotidianidad a resolver los problemas de sus unidades productivas, a instancias que agreguen tales intereses y permitan, con una visión de conjunto, enderezar estrategias y acciones representativas de alcance sectorial y/o territorial. Es

⁵⁶ Ver, por ejemplo: Corre Díaz, Germán: Descentralizar el estado desde la región. Organizar la oferta gubernamental desde la demanda regional/local. Programa de las naciones unidas para el desarrollo, programa de políticas públicas. Santiago, 2001

precisamente el reto de construir a los actores sociales en el campo, a partir de las condiciones propias de los actores individuales.

Los actores sociales, con base en su propia identidad e intereses productivos y territoriales, se definen como tales cuando formulan una visión que avanza en el ámbito del interés público. Una estrategia para el desarrollo sectorial en un ámbito territorial determinado es ya una iniciativa de interés público, así como aquella que defina líneas de acción en el desarrollo local, sea este comunitario o microrregional. Éste es el espacio básico en el cual el gobierno y los actores sociales deben construir los términos de la relación corresponsable del desarrollo. Sobre estas bases la agregación de intereses sectoriales y territoriales de alcance estatal y nacional es posible, así como el encuentro de fórmulas de interlocución eficientes con las estructuras gubernamentales. Todo esto, como se ha insistido anteriormente, está fundamentalmente definido en las orientaciones de Estado contenidas en las Leyes nacionales.

En las organizaciones existentes, algunas atadas a sus orígenes clientelares y otras titubeantes de su posición respecto a los grupos políticos en el gobierno, la exigencia de liderazgos comprometidos con la integración representativa de intereses y con la construcción del protagonismo social es extrema e impostergable. Si en la actualidad, en todos los ámbitos, los liderazgos se entienden básicamente como promotores y conductores de la energía de las personas; respecto a la construcción de protagonismo social ello es aún más claro.

Algunas instancias - principalmente las instituciones universitarias y de educación superior, así como las agrupaciones cuya misión se asocia a la formación de profesionales y a la promoción de capacidades autogestivas de los gremios, asociaciones, organismos empresariales, sectoriales o territoriales, y demás instancias sociales- deben asumir decididamente y con prontitud el rol central que les corresponde en el desarrollo de liderazgos y actores sociales comprometidos con el interés público. ¿Están orientando con decisión y eficacia sus esfuerzos formativos hacia el desarrollo de liderazgos socialmente responsables?, ¿Proponen a los liderazgos sociales actuales, espacios, estímulos, medios y herramientas para desarrollar las actitudes y habilidades necesarias para promover eficazmente el protagonismo social?, ¿Interactúan con el gobierno, en el orden que corresponda, para convocar a sus agentes a cumplir con el mandato de Estado de promover y articular una relación gobierno-sociedad corresponsable tanto en el diseño de políticas públicas como en su operación?

Capítulo 2

Impulso a la competitividad con base en una orientación sectorial y territorial de integración de encadenamientos

2.1 Una visión de conjunto de la estrategia: Diseño y operación de una estrategia del desarrollo de la competitividad en los encadenamientos agroproductivos estatales

En este apartado se expone una visión de conjunto de los diversos aspectos que deben contemplarse para el diseño de una estrategia de promoción del desarrollo de la competitividad de los encadenamientos agroproductivos. Se presenta una descripción breve de ellos ya que en los subsiguientes apartados se tratarán a mayor profundidad cada uno, así como una mayor amplitud en el análisis de procesos y herramientas concretas disponibles para las entidades estatales responsables del desarrollo rural.

- **Una visión integral del desarrollo rural**

Es importante reiterar que en el sector rural, si bien la actividad primaria es generalmente el principal motor del desarrollo, debe considerarse la complejidad de las actividades económicas que tienen lugar en los territorios rurales.

La identificación y el desarrollo de cadenas productivas emergentes es fundamental para la competitividad, no obstante, la experiencia indica que en los países en donde las cadenas productivas y el desarrollo de *clusters* alrededor de ellas han tenido mayor éxito se conjugan eficientemente todos los recursos económicos del territorio, no solamente los agroproductivos. Esta realidad permite visualizar la posibilidad y viabilidad estratégica de regiones rurales especializadas y altamente competitivas en ciertas cadenas productivas de manera integral, es decir, desde la producción básica hasta el producto final incluyendo una gran cantidad de productos intermedios e industrias relacionadas y de apoyo, permitiendo de esta forma un desarrollo rural más balanceado, con mayores oportunidades, más empleo y más estabilidad.

Conviene reiterar (ver pp. 16 y 17 de este texto) aquí la relevancia de la noción de cadena agroalimentaria para la gestión pública ya que ella permite comprender:

Primero, que el abasto, la producción primaria, el transporte y almacenamiento, la transformación secundaria, la distribución, la venta, y el servicio postventa, son un conjunto interdependiente en la generación de valor para los actores participantes. Es decir, debe considerarse el conjunto de la cadena de valor cuando se pretende impulsar el desarrollo rural, así como lo mismo puede entenderse para el desarrollo urbano-industrial y comercial.

Segundo, el diseño de estrategias de desarrollo por los actores participantes en el encadenamiento deberá fundarse en la creación y fortalecimiento de mecanismos de

comunicación, de coordinación, y de colaboración, con la visión de sostenimiento del conjunto la cadena de valor en el mercado. Ello sin inhibir la competencia interna entre los actores que integran los flujos principales y/o los auxiliares de la cadena. Ya que los avances de cualquier magnitud en la propia competitividad de las empresas vinculadas a la cadena, son indispensables pero insuficientes para consolidar la competitividad del conjunto.

Tercero, no puede perderse de vista que la competencia en los mercados globales, y ese es el caso del mercado doméstico mexicano, se da entre sectores o cadenas completas, no entre unidades productivas aisladas. Por ello, debe advertirse que la competitividad de una cadena, tal como se ha señalado, resulta del movimiento en calidad y eficiencia de cada parte o segmento, y del conjunto respecto a los mercados concretos a los que concurre. Así, cualquier segmento que no responda a las exigencias que enfrenta el conjunto del encadenamiento, será sustituido con algún otro actor productivo, ahora en la economía abierta y global, de cualquier parte del planeta.

Por lo anterior, el esfuerzo de las instancias gubernamentales responsables del desarrollo rural en materia de integración de cadenas agroalimentarias debe orientarse hacia: el establecimiento de las condiciones (capacidad de interacción, negociación, coordinación) entre los actores productivos del encadenamiento, para articular y operar estrategias competitivas del conjunto de la cadena que aseguren su vigencia en los mercados.

Diseñar estrategias para la promoción del desarrollo dirigidas solamente hacia alguno de los segmentos del encadenamiento sin la implicación del resto de los “eslabones”, puede en consecuencia, entre otras cosas, obstaculizar el surgimiento del clima y la “urgencia” que los empresarios deben percibir en su propia actividad productiva cotidiana por construir la competitividad de la cadena global. Es decir, la creación de los mecanismos para la comunicación efectiva, de los lazos de confianza básica, y así avanzar hacia la colaboración para una coordinación global del encadenamiento y el desarrollo de su competitividad.

Con esta visión es importante tener presente, en la gestión gubernamental, que sin una clara perspectiva que articule el ámbito sectorial en una lógica territorial, que incorpore a la totalidad del entramado económico y social, pueden perder enfoque y eficacia los esfuerzos orientados hacia la promoción de la competitividad de los encadenamientos agroproductivos. Es por ello que en las siguientes páginas se abordan aspectos que inciden desde los aspectos de infraestructura hasta los de fortalecimiento de la institucionalidad y la participación de la población en las decisiones. Desde luego esto propone retos específicos para la gestión concurrente de diversas dependencias estatales y federales en el marco del desarrollo de la competitividad sectorial y territorial, cuestiones que también serán abordadas más adelante.

2.1.1 El diseño y desarrollo de una agenda para la competitividad de las cadenas agroalimentarias

Para que un proceso de cambio realmente se inicie en cualquier organización humana, es necesario promover consensos básicos. Esto no se alcanza si no existe un alto nivel de participación y sobre todo de compromiso.

En términos generales son necesarias varias etapas para facilitar los procesos: primero, promover la identificación de la cadena o cadenas productivas en las que se aspire a incidir buscando simultáneamente la participación efectiva de los distintos actores relacionados con la actividad en las diferentes regiones; segundo, capacitar a los actores principales en los temas y marcos conceptuales de competitividad de manera que éstos manejen un mismo lenguaje; y tercero, promover la aplicación de los marcos conceptuales y su análisis respectivo en la cadena o cadenas productivas de forma tal que se alcance consenso entre los actores sobre los elementos fundamentales que deben ajustarse para mejorar la competitividad de la cadena o cadenas productivas. Esta última etapa requiere de procesos altamente participativos (entrevistas, talleres, etc.) para alcanzar resultados que permitan acciones viables y efectivas, así como un sólido consenso.

Las acciones que deben ser incorporadas a una eventual agenda común compartida deberán resultar de procesos participativos, profesionalmente guiados, de análisis y proyección estratégica. Procesos que a la vez promoverán la sensibilización de los actores hacia la competitividad, así como la creación de un clima de colaboración y confianza entre los diversos actores del encadenamiento, incluyendo en ello a los propios participantes del sector público.

Finalmente, es fundamental establecer mecanismos de seguimiento para la implementación de las acciones definidas en las diferentes agendas, así como en la ejecución consistente de programas y proyectos que hayan sido diseñados en los procesos participativos.

2.1.2 Algunos aspectos de política pública meso o estatal que en general inciden en las estrategias para el desarrollo de la competitividad del sector agroproductivo

- **Organización y Desarrollo empresarial**

Este campo es fundamental para desarrollar no solo las capacidades sino a garantizar el apoyo sostenido a los procesos de competitividad mediante la educación constante en los temas y marcos conceptuales de la competitividad del sector agropecuario. Por otra parte, reconociendo la importancia de la gerencia para la competitividad, se debe también asegurar la existencia de educación en el campo gerencial, así como, en la formación necesaria para que los individuos estén preparados para desarrollar ventajas competitivas nacionales o regionales, en las cadenas productivas y en las empresas.

- **Distorsiones**

Para contribuir con la competitividad, en general, se requiere eliminar todo tipo de impuestos innecesarios que afecten la producción o productividad. Es necesaria una constante vigilancia de la reglamentación que afecte el desarrollo eficiente de la producción o comercialización, tales como regulaciones excesivas, tarifas, licencias, entre otros.

Es también fundamental la revisión rigurosa de los programas de fomento y subsidios, éstos frecuentemente introducen distorsiones que, si bien no intencionados en sus

formulaciones originales, en las condiciones específicas de aplicación favorecen inequidades y resultan contrarios a los esfuerzos de los agroproductores hacia la competitividad.

- **Investigación e innovación tecnológica**

Es necesario dinamizar la búsqueda de mecanismos alternativos o complementarios a los actuales que aseguren un mayor acceso a recursos humanos y financieros y que logren integrar definitivamente los intereses de los investigadores y los agroempresarios⁵⁷. Las fundaciones PRODUCE en las entidades federativas son una herramienta con un enorme potencial con retos muy concretos en esta materia.

- **Financiamiento**

La disponibilidad de financiamiento es otro elemento fundamental que a nivel de política se debe abordar. Es importante crear las condiciones para desarrollar mecanismos para captar el ahorro generado en el sector rural, el cual en las condiciones actuales es poco eficiente como palanca para los proyectos de inversión agroproductiva. Existe una sólida base institucional en nuestro País sobre la cual es posible fundar con velocidad un sistema financiero promotor de la competitividad.

La creación de fondos fiduciarios sectoriales puede ser una herramienta eficaz para facilitar el acceso al financiamiento una vez diseñadas las estrategias sectoriales para el desarrollo de la competitividad.

- **Información y Comunicación**

Tal como se ha señalado en otras partes de este documento, la disposición de información, principalmente de las principales variables del comportamiento de los mercados es una herramienta indispensable para que los diversos actores económicos puedan establecer y direccionar sus estrategias de desarrollo. La disponibilidad de información es un factor crítico para hacer transparentes los mercados y contribuir directamente a mitigar distorsiones, las cuales crean serios obstáculos para el desarrollo, principalmente de los agroproductores en posición desventajosa.

En el caso del sector rural, es, además, indispensable el desarrollo de los mecanismos que permitan el acceso a tal información, su difusión y su utilización. Esto indica la necesidad de la generación de sistemas que acerquen la información a los agroproductores de una manera pertinente y promuevan su manejo. Ello es quizás la base mínima para la integración de sistemas comunicacionales entre los actores agroproductivos asociados a las propias estrategias de desarrollo de la competitividad.

La construcción, difusión y promoción del uso de la información es una tarea que requiere de políticas públicas dirigidas a esa intención.

⁵⁷ La industria del tomate procesado de California se ha convertido en líder mundial dominando el 30% del consumo. Su liderazgo abarca todos los ámbitos, producción, cosecha y procesamiento industrial con excelente calidad a bajo costo. Esto es el resultado del trabajo conjunto entre la Universidad de California (Davis), los Gobiernos Locales y Federal y las Organizaciones del Sector Privado, *Benchmarking* de California, CLACDS, INCAE, 1998. Citado por Brenes: op. cit.

- **Infraestructura agroproductiva**

Es una responsabilidad gubernamental el diseño de estrategias que propicien la inversión para el desarrollo de servicios públicos competitivos (carreteras, puertos, aeropuertos, telecomunicaciones, energía, costo de los combustibles, etc.), este factor incide directamente en los diferenciales de costos de producción respecto a los competidores en el mercado global. Es necesario diseñar mecanismos transparentes para priorizar los recursos y promover una mayor inversión privada en infraestructura pública mediante mecanismos de co-responsabilidad público-privada que aseguren la sostenibilidad de ella. Lo más importante, sin embargo, no es poseer factores creados de “clase mundial”, sino asegurarse que estos no sean obstáculo para la competitividad, por lo que se debe agotar la mejora de procesos antes de iniciar las inversiones⁵⁸. Es relevante, también, considerar la introducción de mecanismos innovadores que hagan más eficiente y rápida la prestación de servicios a los usuarios, tales como, el uso del *internet* o *e-government*.

- **Sanidad e inocuidad Agroalimentaria**

Tal como se señaló desde el principio de este documento, las tendencias de los mercados proponen una creciente demanda en materia sanitaria y de inocuidad. Ello se ha convertido en un nuevo conjunto de barreras de carácter no arancelario para el acceso a los mercados de otros países. Son necesarias políticas definidas y sólidamente estructuradas para establecer normatividad y asegurar su observancia por los agroproductores en todos los niveles y condiciones. Los riesgos de que sectores clave de agroproductores que movilizan su energía hacia la competitividad vean limitado su éxito, por la tolerancia o laxitud en la aplicación generalizada de normas o campañas sanitarias, son inaceptables.

Desde luego la dirección y el sentido de las políticas sanitarias lo aportan los proyectos para el desarrollo de la competitividad de los encadenamientos agroproductivos. Al identificar las oportunidades de mercado y las ineficiencias que lastran a los encadenamientos para acceder a ellas, es como se pueden establecer criterios consistentes y convincentes para la aplicación normativa.

- **Comercialización nacional e internacional**

A estas alturas es claro lo fundamental de la intervención gubernamental para promover estrategias eficaces que favorezcan el surgimiento de procesos de articulación productiva entre los agroproductores. Tal como se ha señalado, solamente agregando la escala de las economías por medio de alianzas o la creación de redes, los productores rurales pueden alcanzar mayor poder de negociación frente a proveedores y compradores. En ese camino, la orientación de tales alianzas y/o redes hacia los mercados finales podrá ser viable y con ello poner en juego las estrategias de diferenciación que posibiliten un posicionamiento competitivo en los mercados.

⁵⁸ Chile no contaba con una infraestructura de puertos de clase mundial hasta 1998. Sin embargo, su buen manejo ha evitado que se convierta en un obstáculo para la competitividad de sus exportaciones. De hecho el Puerto de Valparaíso había incrementado sostenidamente sus niveles de eficiencia a pesar de haber triplicado el volumen de carga desde 1982, *Benchmarking* de Chile, CLACDS, INCAE, 1998. Citado por Brenes, op. cit.

Entre los aspectos que una política pública puede comprender, además de los esfuerzos de desarrollo de proyectos de articulación productiva, se encuentran, entre otros, los siguientes:

- Promoción de la organización de los consumidores
- Promoción del consumo de productos bajo estándares de aceptación internacionales
- Promoción genérica de país
- Promoción de alianzas estratégicas nacionales e internacionales

2.1.3 Desarrollo de nuevas capacidades en el Sector Público

Conviene repetir algo señalado en el capítulo anterior, las áreas gubernamentales asociadas al desarrollo rural tienden a comportarse como agencias proveedoras de servicios. Ofrecen asistencia técnica, subsidios, financiamiento, organización, y todo lo que se pueda requerir en el mercado del desarrollo rural. Por tal razón siempre necesitan más recursos, como cualquier organismo que quiere hacer las cosas bien y cada vez mejor, buscan nuevas oportunidades y crecimiento. Se ven a sí mismas como mega-agencias del desarrollo. El nuevo reto, del desarrollo de la competitividad de las cadenas agroproductivas que implica la capacidad autogestiva y la sostenibilidad, exige que el esfuerzo del desarrollo se traslade a la sociedad, sus profesionales y sus estructuras sectoriales y territoriales, los agentes gubernamentales deben promover que ello suceda y se haga eficazmente. Un proceso de este tipo limita al funcionario público a ser un promotor de la movilización social y un supervisor del interés público, un constructor de capacidades sociales y no un sustituto de ellas, un animador de actores sociales e impulsor de nuevas visiones y estrategias para el desarrollo. Límites todos ellos muy vastos, pero muy claros respecto al actuar vigente.

2.1.4 El desarrollo de entidades público-privadas que operen los procesos operativos para el desarrollo de la competitividad agroproductiva

Consistentemente con lo anterior y reconociendo la amplitud y complejidad de los procesos productivos, comerciales y empresariales involucrados en la promoción de la competitividad de los encadenamientos, es fundamental visualizar las instancias de servicio para ese propósito como entidades que articulan todos los recursos profesionales existentes en los sectores y regiones. Considerar al gobierno como proveedor de ellos es, de entrada, limitar gravemente el proceso.

Tal como experiencias exitosas en todo el mundo lo enseñan, deberán de generarse las instancias que articulen y habiliten los recursos necesarios para la tarea. Ello implica el diseño de estrategias para promover la creación y consolidación de entidades privadas que, dado el interés público en el desarrollo de la competitividad de los encadenamientos, sean animadas e impulsadas subsidiariamente por el gobierno. Estas instancias son las que pueden asumir la responsabilidad de la generación y operación exitosa de los proyectos de competitividad de las agroempresas, las redes y los conglomerados en el marco de una visión global de encadenamiento.

2.2 Diseño de la estrategia para la creación y operación de calidad de las instancias estatales de articulación y gestión de las cadenas agroproductivas.⁵⁹

En este apartado se examinan las secuencias concretas, así como los procedimientos y herramientas que pueden servir de guía en los esfuerzos de las entidades estatales responsables de promover el desarrollo rural para elevar la competitividad de los encadenamientos agroproductivos.

Los siguientes planteamientos se abordan desde la posición que ocupa el operador responsable de la gestión estatal gubernamental del desarrollo rural, tratando de adoptar una perspectiva de conjunto de la propia gestión estatal y de atender a los diversos frentes que la misma gestión implica.

2.2.1 Los campos y elementos implicados en la gestión: preparación de las condiciones para orientarlos hacia la promoción de la competitividad de las cadenas agroalimentarias

Es fundamental, de ser posible al inicio de una nueva administración estatal, identificar las características de la estructura y operación de la entidad responsable del desarrollo rural en el estado, así como de la relación de ella con el resto de la estructura y operación del gobierno estatal.

a) Respecto a la estructura interna de la entidad (secretaría, en algunos casos departamentos, o entidades de otro tipo) es necesario identificar:

1) La naturaleza de su diseño organizacional

La mayor parte de los organismos gubernamentales suelen tener un diseño que propicia la operación aislada de las diferentes áreas y/o departamentos. Es frecuente que las entidades en su diseño respondan a una segmentación sectorial de acuerdo a como se agrupan las actividades agroproductivas en el Estado (direcciones o departamentos de agricultura, ganadería, acuacultura y pesca, hortofruticultura, forestal, o alguna variación de ello). Consecuentemente, cada área tiende a proponerse acciones que busquen dar respuesta a las necesidades del desarrollo de cada sector, incorporando dentro de ella la mayor cantidad posible de recursos que le permitan operar.

Esto generalmente resulta en que cada área incorpora personal, recursos materiales y financieros para atender todos los aspectos relacionados con el desarrollo del sector de atención, provocando, por una parte una situación de carencia crónica de recursos ya que los sectores tienen múltiples aspectos que atender (capacitación, organización y desarrollo empresarial, aspectos de abasto y comercialización, cuestiones financieras, aspectos de innovación tecnológica, sanidad, aspectos relacionados con la información de mercados y servicios, entre otros, además de la propia problemática de gestión productores-gobierno), y por otra, consiguientemente, una muy limitada capacidad de acción efectiva.

⁵⁹ El desarrollo de este apartado tiene como base principal un análisis de la experiencia de la gestión estatal en el Estado de Jalisco durante el período 2001-2004.

Es frecuente que los responsables de las direcciones o áreas de las entidades estatales manifiesten estar “rebasados” por las demandas del trabajo que aspiran a cumplir. Paradójicamente sus resultados son magros, generalmente casuísticos, y de muy limitado alcance.

En los casos en los que la estructura del organismo adquiera características mixtas, es decir, que contenga direcciones o áreas cuyo campo de acción es la atención no a segmentos sectoriales, sino a servicios transversales (capacitación, organización y desarrollo empresarial, aspectos de abasto y comercialización, cuestiones financieras, aspectos de innovación tecnológica, sanidad, aspectos relacionados con la información de mercados y servicios, entre otros), es también frecuente que desarrollen procesos internos que busquen ofrecer respuestas a todos los sectores. De esta forma tienden a presentarse los mismos problemas de insuficiencia crónica de recursos, de limitados resultados y de “saturación” de trabajo en los operadores.

Identificar concretamente cómo está estructurada la entidad estatal permite precisar las limitaciones que el diseño impone para abordar la tarea de promover la competitividad de los encadenamientos. Es necesario advertir, como se ha explicado en varios apartados de este documento, que esta tarea requiere de una coordinada concurrencia en los sectores (maíz, carne, leche, etc.) de los servicios transversales (organización, capacitación, financiamiento, innovación tecnológica, etc.), por lo que habrá que establecer con claridad cuál son las insuficiencias y obstáculos que el diseño estructural actual impone a una operación concurrente y coordinada de las diversas áreas tanto de atención sectorial como de servicios transversales.

En estructuras verticales tienden a establecerse compartimientos estancos que dificultan la interacción y coordinación de los diversos recursos que las áreas tienen. Esto es reforzado por la interpretación restringida de algunos ordenamientos y reglamentaciones que propician el aislamiento. Esta situación debe abordarse de una manera creativa para encontrar fórmulas viables para avanzar en una operación que permita a los operadores tanto “ver” el conjunto de la problemática y campo de acción del encadenamiento agroproductivo, como el sumarse activamente en la construcción de un modelo interactivo y concurrente.

2) El personal y la cultura organizacional

Consistentemente con la naturaleza del diseño estructura y el tipo de procesos operativos, en general, el personal de las entidades estatales tiende a tener una visión compartimentalizada de su trabajo. Los programas de inversión o de fomento diseñados de manera análoga las más de las veces favorecen que los operadores estatales acentúen tal visión. Difícilmente puede el personal de las entidades imaginar otra forma de hacer las cosas, no obstante, que continuamente constatan, por su interacción con la realidad de los productores, que sus esfuerzos son insuficientes y, frecuentemente, irrelevantes para el desarrollo.

En las entidades estatales los funcionarios tienden a limitar sus propias apreciaciones ya que el diseño institucional vertical los acota a atender instrucciones. No es extraño, entonces, que prevalezca entre los operadores una cultura que privilegia el cumplimiento de la instrucción por encima del logro de resultados efectivos en la realidad rural.

En este marco general, es común encontrar que el personal de las entidades no encuentre estímulos para generar una actitud hacia la resolución de problemas del desarrollo de la competitividad de los agroproductores y los encadenamientos de los cuales forman parte. Es difícil contar con la disposición, competencias y habilidades, de entrada, para el análisis de los problemas del sector rural y para el diseño de una operación interactiva y coordinada con el resto del personal de la institución.

Es fundamental en el esfuerzo de orientar hacia la promoción de la competitividad de las cadenas agroproductivas contar con un diagnóstico claro de las actitudes y competencias del personal de la entidad. Debe identificarse la distancia entre la situación actual y la mínima deseable para poner en marcha una operación orientada hacia la promoción de la competitividad de los encadenamientos con alguna posibilidad de coherencia y consistencia. El diseño de un proceso de desarrollo de competencias y disposiciones del personal es una condición elemental para la orientación que nos ocupa, por fortuna, las personas suelen adoptar una actitud entusiasta ante tales procesos si son conducidos coherentemente.

3) La conducción directiva

Sin duda el ámbito clave para la puesta en marcha de una estrategia de gestión de la competitividad de las cadenas agroproductivas es el de la conducción global de la entidad estatal.

Es necesario advertir que sin una conducción claramente orientada hacia este objetivo y sin un plan sistemático de acción, las inercias, las resistencias al cambio, los intereses de grupos que obtienen ventajas bajo la forma tradicional de operar, así como la compleja y vertiginosa dinámica de la realidad rural e institucional terminarán minando cualquier esfuerzo.

El titular de la entidad deberá de asegurar que en sus cuadros de primer nivel exista una sólida convicción en torno al proceso y una eficiente coordinación. Puede afirmarse que si estas condiciones no se cumplen difícilmente podrá lograrse algún ajuste estructural y procesual hacia el interior de la dependencia.

La construcción de una conducción directiva consistente deberá, además de asegurar la claridad en la visión y coordinación de los cuadros superiores, integrar un eficiente sistema de control y seguimiento de todos los ámbitos de la institución. No es posible aspirar a manejar la multiplicidad de interacciones regionales y sectoriales con el mundo rural, pero si es necesario reducir al mínimo posible la aparición de imprevistos y, sobre todo, la atención casuística tan común en la administración pública.

4) Los recursos materiales y financieros disponibles

De la misma manera en que es necesario identificar las condiciones de partida de las estructuras, procesos y en materia de personal, es de primera importancia hacerlo con los recursos con los que cuenta la dependencia. En lo relacionado con los recursos presupuestales, éstos responden a ciertas pautas regulares de asignación que no son fácilmente modificables. No obstante, los espacios de maniobra son amplios aún en esas condiciones por lo que una vez que se precise la lógica interna de funcionamiento presupuestal del Estado, debe diseñarse una estrategia que permita orientar los recursos

hacia aquellos proyectos y, sobre todo, procesos que permitirán invertir en la promoción del desarrollo de la competitividad de los encadenamientos. Sin un análisis cuidadoso, las estructuras presupuestales pueden convertirse en camisas de fuerza que obstaculizan cualquier proceso de ajuste.

Por otra parte, los recursos materiales disponibles por las entidades estatales suelen ser muy variados, desde centros experimentales, viveros, maquinaria, etc., no es raro que éstos estén desalineados de los propósitos de desarrollo de la competitividad, siguiendo inercias a veces sin explicación coherente, y, desde luego, con diversos grados de subutilización.

b) Respecto a la relación de la entidad estatal responsable del desarrollo rural con el resto de la estructura gubernamental estatal es necesario identificar:

1) La relación con el Titular del ejecutivo estatal

Tal como se afirmó anteriormente, en relación con la conducción directiva de la entidad estatal responsable del desarrollo rural, es indispensable contar con una clara comprensión y sólido respaldo de la estrategia de desarrollo de la competitividad por parte del más alto nivel en el Ejecutivo Estatal. Ello es crítico por, al menos, los siguientes factores:

Primero, el proceso de construcción de las instancias en las cuales se integran a los actores sociales en los encadenamientos agroproductivos implica su amplia movilización y la animación a una comprometida participación. Ello, además, debe hacerse de una forma incluyente y asegurando representatividad de los diversos segmentos sociales y económicos. Este proceso y su operación coherente, frecuentemente, afecta intereses de grupos gremiales y políticos que tienden, o bien a desarticular el proceso, o bien a tomar control de él a fin de orientarlo de acuerdo a sus particulares intereses. Esto último neutraliza el proceso vaciándolo de significación como herramienta para la promoción de la competitividad.

Es, entonces, primordial contar con una clara decisión de llevar adelante la movilización incluyente de los actores sociales y diseñar las estrategias para incorporar constructivamente a los grupos cuyos intereses monopólicos o de control social pueden verse afectados.

Segundo, es importante contar con la comprensión y el respaldo estratégico del Titular del Ejecutivo Estatal para impulsar la coordinación del resto de las dependencias estatales y de las delegaciones federales en torno al proceso de promoción de la competitividad de los encadenamientos agroproductivos. Son múltiples los ámbitos en los cuales otras dependencias estatales inciden en este proceso, las áreas de promoción del desarrollo económico, las del ámbito laboral, las de planeación, las de desarrollo urbano e infraestructura, y las de desarrollo social. No es raro encontrar en la administración pública estatal que algunas dependencias concurren sobre territorios y sectores de una manera inconexa y frecuentemente hasta con orientaciones y estrategias encontradas.

Es necesaria la resolución del Titular del Ejecutivo Estatal para animar y asegurar la coordinación y concurrencia de esfuerzos en un proceso de promoción de la competitividad de los encadenamientos y sus correlativos impactos territoriales.

Tercero, el diseño y puesta en marcha de un proceso de desarrollo de la competitividad difícilmente se traduce, en plazos cortos, en resultados cuyo impacto en los indicadores tradicionales con los cuales suele medirse el éxito de una gestión gubernamental estatal. Los resultados de procesos de animación, diseño de estrategias, desarrollo de estructuras y procedimientos, así como la operación de todo ello en proyectos integradores de una competitividad sostenible tal como en este documento se ha expuesto, deben medirse, con rigor, por sus propios indicadores. Ellos son principalmente de orden estructural y procesual, fundamentales y socialmente valiosísimos, pero poco espectaculares, al menos en el corto plazo, en relación a los indicadores tradicionales.

Es entonces, necesario que el gobierno estatal asuma creativamente esta realidad. Ello puede ser convertido, con las estrategias adecuadas de comunicación social, en un activo sólido de la propia administración estatal.

Cuarto, el proceso de desarrollo de la competitividad requiere del concurso de las autoridades en el orden municipal. Los municipios no solamente tienen la jurisdicción sobre diversos aspectos regulatorios del territorio y de los servicios, sino que pueden ser animadores clave de los propios procesos de animación y diseño de las estrategias para el desarrollo de los proyectos micro-regionales de competitividad. Tal como se ha señalado en este documento, los proyectos para la elevación de la competitividad de las cadenas agroalimentarias exigen la movilización articulada de los recursos micro y regionales, que se traducirán en la conglomeración (clusters) indispensable para lograr ventajas sistémicas. Por ello, no puede ignorarse la clara incorporación de las entidades municipales en la estrategia global de gestión y desarrollo de encadenamientos.

Esto señala la importancia de que el Ejecutivo Estatal oriente y respalde un proceso de animación y articulación de los municipios en torno al proyecto de desarrollo de los encadenamientos agroproductivos.

2) La relación con las instancias de planeación estatal

Es de particular importancia para lo señalado en el inciso anterior, que las instancias responsables de la planeación del desarrollo y de la gestión gubernamental estatal compartan la estrategia de promoción de los encadenamientos. Es en este ámbito en el que se puede lograr la concurrencia interinstitucional hacia la estrategia y la coordinación de los esfuerzos de las diversas dependencias.

Un aspecto adicional se relaciona con las orientaciones y la estructura presupuestal. Las instancias de planeación deben reconocer la naturaleza de las inversiones necesarias para el desarrollo de la competitividad y diseñar, entonces, la estrategia presupuestal consistentemente.

3) La relación con las entidades que inciden en el sector

Es claro que todas las dependencias, estatales, federales, de cualquier índole y las instituciones académicas, de investigación y organizaciones no gubernamentales que inciden en el sector rural deberán ser animadas y coordinadas en torno a la estrategia de desarrollo de la competitividad de los encadenamientos. Son enormes las energías y recursos que se mantienen dispersos y, frecuentemente, operando redundantemente tanto en temas como sectores y territorios. Todos los recursos institucionales operando

en relación con el sector tienen mucho que ganar, si logra diseñarse y establecerse una estrategia que permita su articulación en torno a una orientación coherente hacia la competitividad del sector rural.

Es indispensable que la dependencia estatal responsable del desarrollo rural en el estado asuma con claridad la responsabilidad de liderar un proceso de construcción de la concurrencia y coordinación interinstitucional. Desde luego, tal como se ha señalado en este documento, se trata de un liderazgo que asegure que los actores institucionales, públicos y privados, se conducen co-responsablemente y de manera autónoma, pero coordinada, en torno a una estrategia consensada. La experiencia indica que son mayores los estímulos hacia la coordinación que los obstáculos que puede enfrentar este proceso.⁶⁰

4) La relación con la delegación de SAGARPA

Sin duda este es una relación fundamental para el desarrollo de una gestión con una estrategia eficaz orientada hacia el desarrollo de los encadenamientos agroproductivos. Lo es tanto por el monto de los recursos federalizados y los de aplicación nacional, como por la importancia del personal y activos federales que operan en los territorios estatales.

La coordinación es una condición de partida y establecida para la gestión gubernamental del desarrollo rural estatal. De ahí que sean básicos todos los esfuerzos necesarios para lograr una sintonía de orientaciones, para diseñar e integrar una operación colegiada en las diversas instancias existentes, y para articular al personal y recursos de las dependencias estatales y las delegaciones de SAGARPA en una sola estrategia.

Desde luego, media el tema de la descentralización y las jurisdicciones, no obstante, es y seguirá siendo indispensable la construcción de una coordinación consistente y eficiente.

2.2.2 Secuencias para la creación y puesta en marcha de instancias estatales de articulación y gestión de las cadenas agroproductivas

En este apartado se exponen las secuencias para la creación y operación de las estructuras de gestión para la competitividad de los encadenamientos agroproductivos, así como las condiciones y herramientas necesarias para ello.

a) Crear las condiciones, los medios y los instrumentos para que los empresarios participantes en las cadenas agroproductivas converjan y diseñen las estrategias, medios y herramientas para la elevación de su competitividad global.

Para la creación de las condiciones, medios e instrumentos para la gestión de un proceso de movilización de los actores agroproductivos hacia la competitividad de los encadenamientos en los que se insertan son indispensables las siguientes acciones de parte de la entidad estatal responsable del desarrollo rural:

⁶⁰ Es claro, en este sentido, el movimiento que muestran por ejemplo, algunas fundaciones produce estatales y la propia COFUPRO. Lo mismo puede advertirse a otras instituciones como FIRA, centros de investigación, universidades y organismos no gubernamentales cuyos fines se orientan al desarrollo.

- 1) Es importante contar con un reconocimiento general de las condiciones vigentes de los encadenamientos productivos que integran la economía rural de la entidad. En las entidades estatales existe una gran cantidad de información sobre tales condiciones, no obstante, ella no se encuentra, generalmente, organizada de manera que permita obtener visiones significativas de las condiciones y factores, que limitan y aquellos que impulsan, la competitividad.
- 2) Construir una visión general de entrada del proceso que se pretende promover, debe ser también un primer paso hacia la integración de las diversas áreas y su personal en esa dirección. Es decir, se trata que el reconocimiento de las condiciones del sector rural estatal, con la visión de encadenamientos, lo hagan las estructuras y operadores estatales con el fin de avanzar en la generación de las disposiciones y capacidades internas requeridas. Puede ser útil, por supuesto, que algún especialista, interno o externo a la dependencia asista y coordine el proceso de construcción de la visión señalada, pero lo realmente importante es que el personal operativo de la entidad se apropie de tal visión, por la vía de participar en el mismo proceso de su generación.
- 3) En un proceso en el cual participen activamente los operadores estatales, pueden también identificarse las condiciones internas que limitan y aquellas que pueden ser impulsoras de un proceso de gestión hacia el desarrollo de la competitividad de los encadenamientos agroalimentarios. Es frecuente, por ejemplo, que el personal de las áreas de fomento agropecuario y que se relacionan directamente con sectores de productores (maíz, carne, leche, etc.) tenga dificultad para incorporar en su visión de cada sector los factores eslabones atrás (proveedores de insumos, financiamiento, infraestructura, logística, etc.), e igualmente eslabones adelante (acopio, transporte, y las diversas opciones de los mercados). La identificación de las condiciones del encadenamiento, permite a los operadores estatales identificar sus propias limitaciones de comprensión de la actividad económica agroproductiva como un conjunto interdependiente, esto es básico para identificar asimismo, las limitaciones en las formas vigentes de operación.
- 4) Construir una visión sistémica, preliminar, de las condiciones de los encadenamientos agroproductivos de la entidad cumple así con dos objetivos fundamentales: el de incorporar justamente una manera de ver, sistemática y comprensiva, la actividad agropecuaria entre todos los operadores de la entidad, y el de situar las propias limitaciones y posibilidades del actuar vigente de la entidad, tanto en términos de sus capacidades instaladas como de los procesos de intervención.
- 5) Es claro que en un esfuerzo inicial en este sentido, no puede aspirarse a generar la visión más acabada y definitiva de las condiciones de los encadenamientos, pero si es posible construir una visión suficiente, para efectos de echar a andar un proceso, que permita guiar los pasos subsecuentes.
- 6) Es importante, para efectos de fortalecer el proyecto general de la entidad estatal, promover, de ser posible, la participación en este proceso inicial de las instancias directamente vinculadas con el desarrollo rural del resto de la estructura estatal. Principalmente es relevante la participación de las instancias de planeación y las

que concurren tanto al desarrollo económico sectorial como las asociadas al desarrollo regional y social.

- 7) Desde luego es fundamental buscar que en el proceso de construcción de la visión puedan sumarse, desde el principio y a lo largo de su desarrollo, las estructuras operativas de la delegación de SAGARPA (DDR y CADERS).
- 8) Para lograr este reconocimiento general de las condiciones vigentes de los encadenamientos productivos que integran la economía rural de la entidad, con el enfoque participativo que se ha expuesto, es necesario diseñar un proceso de trabajo conducido por el Titular de la dependencia estatal. Es indispensable, como primer paso, establecer las condiciones que aseguren que el liderazgo institucional, Titular y sus directores de primer nivel, define el rumbo y conduce el desarrollo del proceso con resolución. Debe buscarse que el más alto nivel de la delegación de SAGARPA igualmente se integre a este proceso.
- 9) Esto puede ser alcanzado invirtiendo el tiempo necesario en elaborar el diseño del proceso, incluyendo sus objetivos, sus secuencias, los recursos necesarios, y los resultados esperados. Si bien es necesario que algún equipo, interno o externo, de especialistas facilite el trabajo, es fundamental que los responsables de más alto nivel de la entidad estatal y de la delegación de SAGARPA construyan colegiadamente tal proceso. De la misma manera en que se debe promover entre el personal de la dependencia y de la delegación de SAGARPA la adopción de una visión sistémica de los encadenamientos agroproductivos, es necesario hacer lo mismo con el nivel directivo en una primera instancia, con objeto de asegurar un proceso coordinado y consensado respecto a toda la dependencia.
- 10) Existen diversas metodologías con enfoque participativo que pueden utilizarse para los efectos señalados. El diseño específico, sea de uno o varios talleres, así como su secuencia de trabajo y los instrumentos que permitan la construcción colectiva del diseño del proceso y su puesta en marcha, requerirá de la intervención de especialistas internos o externos.
- 11) A lo largo del proceso de reconocimiento general de las condiciones vigentes de los encadenamientos productivos que integran la economía rural de la entidad se logran, entonces, dos supuestos básicos para crear las condiciones, los medios y los instrumentos para que los empresarios participantes en las cadenas agroproductivas converjan y diseñen las estrategias para la elevación de su competitividad global: La identificación por parte de la entidad estatal y la delegación de SAGARPA de las condiciones de partida del sector rural, y de las condiciones de partida en la visión de los operadores gubernamentales y las estructuras institucionales.
- 12) El proceso inicial, ejecutado de manera consistente y conducido coherentemente por el más alto nivel directivo, permitirá guiar un proceso subsiguiente de desarrollo de capacidades de los operadores y de ajuste de la estructura organizacional de la entidad estatal.
- 13) El desarrollo de las capacidades en el personal deberá incluir aspectos metodológicos tanto en relación con la gestión de los procesos de integración

productiva sectorial (encadenamientos) y del componente territorial (conglomerados o clusters), como de animación de grupos y las diversas técnicas para su manejo. Esta capacitación debe adoptar las modalidades que mejor se adecuen a las condiciones existentes en la entidad estatal. No obstante, habrá que considerar que se trata de un proceso que acompañará continua y permanentemente el trabajo de promoción de la competitividad de los encadenamientos agroproductivos del estado. Ciertamente, se requiere de un proyecto amplio de capacitación profesionalmente diseñado y operado, el cual deberá ser sólidamente respaldado por los más altos niveles directivos de la dependencia.

- 14) Un primer resultado concreto del proceso de capacitación deberá ser el plan para la puesta en marcha del proceso de creación de las instancias e instrumentos para que los empresarios participantes en las cadenas agroproductivas converjan y diseñen las estrategias, medios y herramientas para la elevación de su competitividad global. Para ello deberán de identificarse, conforme a criterios funcionales y de impacto económico y social: una jerarquización de los encadenamientos que se abordarán, el proceso de convocatoria, y la secuencia operacional que permita una puesta en marcha exitosa. Habrá que prever, como se indicó en el párrafo anterior, que el proceso de capacitación avance de una manera paralela a la ejecución de los planes, con objeto de aprender de la misma práctica, a la vez que se evalúa y retroalimenta el desempeño. Más adelante se analizan diversos aspectos relacionados con este proceso.
- 15) El ajuste de las estructuras institucionales dependerá, también, de la identificación de las condiciones de entrada al proceso de gestión de los encadenamientos. Como se señaló anteriormente, pueden no ser necesarios cambios estructurales en toda la dependencia, éstos consumen tiempo y energía, además que no suele ser sencillo lograrlos en la administración pública. No obstante, los cambios son necesarios, pero ellos pueden ser de alcance funcional. La reasignación de tareas, la creación de grupos integrados de trabajo, el establecimiento de procedimientos colegiados de toma de decisiones y de ejecución, pueden ser realizados con mayor facilidad. Este ajuste de las estructuras de operación puede ser igualmente un resultado concreto del proceso de capacitación, sin perder de vista que en él están integrados, con sus especificidades, los niveles directivos y los operativos.

b) Diseño, por parte de los agroempresarios, de la planeación estratégica y de los proyectos específicos de desarrollo de cada uno de los tramos de la cadena y de las empresas específicas. Integrar las entidades empresariales de planeación y gestión del desarrollo de cada cadena productiva (Consejos de cadena agroproductiva).

- 1) Las condiciones para la gestión y puesta en marcha del proceso promoción de la competitividad de las cadenas agroproductivas del estado las podemos resumir en lo siguiente: existencia de una visión sistémica preliminar de las condiciones generales de los encadenamientos del sector rural en el estado en todos los operadores de la entidad estatal; diseño de una estructura operativa que permita intervenir concurrente y coordinadamente, tanto a las áreas de la dependencia como a las de la delegación de SAGARPA, y de ser posible a otras áreas de la

administración estatal; capacitación básica del personal directivo y operativo que intervendrá en la promoción y gestión de los encadenamientos; y diseño de los procesos generales de trabajo coordinado e interactivo.

- 2) Sobre esas condiciones, iniciales que deberán desarrollarse y consolidarse a medida que avanza el proceso, es necesario identificar aquellas cadenas agroalimentarias en las que es conveniente comenzar. En términos generales, es preferible comenzar con aquellas en las cuales existan las mejores condiciones organizativas básicas y liderazgos empresariales comprometidos. No obstante, otros factores pueden considerarse y orientar con otros criterios la decisión, por ejemplo: la importancia económica y social del encadenamiento, la disposición explícita de algún liderazgo relevante en el sector correspondiente, la existencia de alguna oportunidad particular que pueda ser un estímulo importante para el desarrollo del proceso, entre otras razones.
- 3) Una vez definido con qué encadenamientos comenzar, se requiere identificar el tipo y nivel organizativo de los agroproductores, así como la estructura de los liderazgos regionales y estatales. Existen sectores, como los cañeros, que tienen una estructura de representación y gestión precisa en relación con los ingenios, lo cual ofrece una base muy clara para iniciar un proceso de trabajo con visión de cadena agroproductiva. En otros casos, por ejemplo los productores de agave, tienen una débil organización y limitada representatividad como gremio, ello se ha traducido en un bajo poder de negociación frente a compradores y proveedores, por lo que el trabajo de la entidad estatal debe empezar por la integración orgánica de representación y gestión del propio gremio antes de intentar avances subsecuentes. Es un factor clave, en el proceso de promoción y gestión de los encadenamientos, esta identificación de nivel organizativo y liderazgos, ya que es frecuente la existencia en el campo de muy limitados niveles de participación y de cuestionable representatividad e inclusión de los liderazgos.
- 4) Con base en la identificación de niveles y tipos organizativos y de los liderazgos, es necesario que la dependencia diseñe y negocie con los liderazgos existentes el proceso de convocatoria y puesta en marcha de los consejos regionales, y posteriormente del consejo estatal, de las cadenas que se intervendrán. No es conveniente iniciar unilateralmente, por parte de la dependencia estatal, un proceso de convocatoria para integrar consejos de cadena agroproductiva en las diversas regiones donde ello corresponda, sin considerar y seguir un proceso negociado con los líderes de las organizaciones de agroproductores sean del carácter que sean. No hacerlo de esta manera genera resistencias por parte de los liderazgos existentes, en algunos casos se ha manifestado abierta oposición, que solamente crearán confusiones y severas limitaciones al proceso de promoción de la competitividad. Por otra parte, es fundamental que, en ese proceso de negociación con las organizaciones y líderes existentes, se asegure la incorporación de esas mismas organizaciones al proceso de gestión de los encadenamientos, y se desarrolle, con ellos también, un proceso de direccionamiento hacia la competitividad y al desarrollo de una mayor solidez en su representación e inclusividad. Algunas experiencias en este sentido muestran

que seguir esta pauta permite movilizar más recursos y posibilidades al proceso de gestión de los encadenamientos.⁶¹

- 5) Es conveniente en este momento hacer una precisión metodológica. Se entiende que en el proceso de promoción y gestión de los encadenamientos agroproductivos se convoca a la integración de los actores participantes en un consejo. Es importante considerar que se trata no de construir “cadenas”, sino de construir consejos de agroproductores, en una primera instancia, que con la visión global del encadenamiento en que se insertan, puedan identificar y comprender la posición competitiva en la que están situados. Por ello, puede no ser conveniente, que se oriente la convocatoria hacia todos los segmentos del encadenamiento en una primera fase de puesta en marcha del proceso, aunque existen actores asociados a la actividad agroproductiva que deben ser considerados como parte del segmento (fundaciones PRODUCE, funcionarios de dependencias y organismos del sector, algunos proveedores de servicios financieros y profesionales, entre otros). Es fundamental que los agroproductores, a partir de los niveles regionales, primeramente reconozcan su propia posición competitiva dentro del encadenamiento y la posición del encadenamiento global respecto al entorno de los mercados en los que se ubica, esto es un factor crítico para coordinar los esfuerzos propiamente sectoriales (del eslabón agroproductivo) con los esfuerzos para elevar la competitividad del conjunto de la cadena (lógica intersectorial o de todos los eslabones coordinados). Es importante partir de la consideración de que los agroproductores son generalmente el eslabón con la posición más débil dentro de los encadenamientos, y que su primera tarea será la de definir estrategias de fortalecimiento (organizativo, en capacidad empresarial, en innovación tecnológica, en estrategias financieras, etc.) de su propia posición y de su poder de negociación frente a los otros eslabones. Ello sin perder de vista la realidad de conjunto de la cadena y los aspectos meso y macro que condicionan el desarrollo de la competitividad, aspectos sobre los cuales habrá que trabajar gradualmente en términos de alianzas y proyectos compartidos.
- 6) El proceso de convocatoria para la integración de los consejos debe partir del nivel más cercano a la base posible. Este es, generalmente, el nivel regional o distrital, dependiendo de la coincidencia o no de las delimitaciones administrativas de cada estado, y de la distribución territorial de la cadena agroproductiva específica. El territorio regional es la unidad elemental sobre la cual se integran los procesos productivos, difícilmente, aunque puede darse el caso, se encuentra en el territorio municipal las articulaciones de aprovisionamiento, servicios y mercado que se asocian a la actividad agroproductiva y que explican su operación. Por ello, no debe, de manera general, convocarse a la creación de consejos municipales de cadena agroproductiva, eso solamente multiplica instancias, en este caso sin mayor utilidad.
- 7) En el proceso de convocatoria, diseño y negociación con las organizaciones y liderazgos existentes, debe asegurarse que llegue de manera clara y eficiente a todos los agroproductores. Es fundamental que la convocatoria no se restrinja, por

⁶¹ En el caso de Jalisco, la negociación del diseño y puesta en marcha del proceso con la Unión Ganadera Regional de Jalisco ha permitido que se inicie un proyecto de modernización de la propia estructura y formas de operación de la organización gremial a fin de ajustarla a los nuevos retos de la competitividad.

ineficiencias, negligencias, o por intereses de grupo, a aquellos representantes que frecuentemente en el campo mexicano han desarrollado habilidades para el manejo clientelar de la relación productores-gobierno. No son pocos los consejos de cadena agroproductivo, entre los que se han formado, en los cuales se mantiene la “representación” tradicional por parte de las mismas personas que han desarrollado la señalada habilidad para el manejo clientelar de esas posiciones. Es necesaria la comprensión y convicción en los directivos y operadores de la entidad estatal responsable del desarrollo rural y de la delegación de SAGARPA, que lo que realmente se busca lograr es una re-estructuración del ser y hacer de los agroproductores orientándolo hacia la competitividad con visión global de encadenamiento. Ello requiere dejar atrás visiones y prácticas con cualquier otro sentido.

- 8) La integración de los consejos regionales debe hacerse por medio de procesos profesionalmente programados de análisis estratégico del encadenamiento y de la posición competitiva de los agroproductores. Esto necesariamente debe de hacerse con metodologías participativas y en el marco de talleres. La integración del consejo, su estructura funcional (comisiones) y directiva deberá resultar de los trabajos del análisis estratégico, y en particular de la planeación general que de ahí se desprenda.⁶²
- 9) Es difícil que en un solo taller puedan obtenerse los resultados deseados, por lo que habrá que prever una secuencia precisa y eficiente que no resulte pesada para los participantes. El objetivo final de esta fase es que los agroproductores construyan una visión de su posición competitiva en el encadenamiento y de éste en su conjunto respecto a los mercados globales, así como el diseño de un plan estratégico general para el desarrollo de su competitividad. Como parte del plan deberán incluirse las acciones necesarias para diseñar y poner en marcha proyectos específicos.
- 10) Entre los elementos que deben incluirse en los resultado de esta fase de análisis y planeación estratégica están los siguientes: identificación de los factores críticos de la posición competitiva del encadenamiento (mapa del encadenamiento y la distribución de valor entre segmentos), tendencias de comportamiento, principales problemas, oportunidades y líneas de acción de los principales actores empresariales de cada cadena, identificación de los principales problemas y oportunidades del conjunto y de las áreas potenciales de acción coordinada, tanto en términos de redes (alianzas, sinergias territoriales) como en términos de encadenamiento.
- 11) Con base a un sólido proceso de análisis y planeación estratégica es posible lograr la integración de los consejos regionales y un plano de las acciones generales a desarrollar para elevar la competitividad en el ámbito regional. Con ello, es posible, una vez que todas las regiones de incidencia de la cadena correspondientes han recorrido esta fase, la creación de un consejo estatal de

⁶² Existen, como ya se había señalado, diversas técnicas que pueden utilizarse, la adopción de ellas dependerá de varios factores como el número de participantes, la existencia de información previa, los espacios y los tiempos disponibles, entre otros. La COFUPRO ha desarrollado herramientas de gran valía para estos procesos.

cadena que asocie a todos los regionales formados. El proceso de integración del consejo estatal es el de un ensamble de componentes el cual permitirá, tras una nueva fase de análisis estratégico de nivel estatal, definir el ámbito de acciones de nivel meso que impactan a la competitividad de los agroproductores.

- 12) Con esto se conforma una arquitectura básica para la gestión de los encadenamientos y su inserción en las instancias legales para la planeación y ejecución del desarrollo rural en el estado. Los consejos regionales se incorporan a los consejos distritales de desarrollo rural sustentable, y el consejo estatal al consejo estatal de desarrollo rural sustentable. Queda claro que los consejos municipales de desarrollo rural sustentable tienen una vocación precisa para la promoción del desarrollo local y comunitario, sin que ello signifique que el desarrollo de la competitividad sectorial no se articule a él.
- 13) Una vez que se conforma la arquitectura de consejos en el marco de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, es fundamental que se reconozca a los consejos de cadena agroproductiva, tanto regionales como estatal, como instancias de representación y conducción con reconocimiento legal. Un aspecto central de esto es el reconocimiento de que los planes estratégicos de los consejos son los planes de las instancias legales, consejos distritales y consejo estatal. Esto quiere decir, que el plan de gestión gubernamental es el plan estratégico de desarrollo de la competitividad que ha sido generado por los propios agroempresarios. La mejor manera de esterilizar el proceso iniciado es por medio del mantenimiento de una conducción gubernamental que no asume tales planes como guía para el diseño y ejecución de programas.
- 14) Una vez que se ha puesto en operación el consejo de cadena agroproductiva y se han definido áreas y programas de acción, puede, en el marco de tal programa, proponerse la convocatoria y realización de talleres de planeación estratégica integrando a otros participantes del encadenamiento global como son: los líderes en el mercado y proveedores de insumos y servicios, entre otros. En estos talleres es posible aspirar a que se identifiquen algunos aspectos de planeación global de la cadena incorporando las visiones de diversos niveles de actores, lo que puede permitir dirigir acciones de nivel meso y macro que impactan en la competitividad. Quizás el resultado de mayor relevancia a obtener de estos talleres sea el establecimiento de espacios de negociación, alianzas, proyectos de integración productiva como desarrollo de proveedores o algún proyecto para la creación de redes, así como el avance en la generación y difusión de información que permita una mayor transparencia del mercado.
- 15) Es importante buscar la consolidación de estas instancias de análisis y negociación global de los encadenamientos, en una primera instancia, como referentes para la operación de los consejos de cadena de los agroproductores. La posibilidad de que esas instancias adquieran un protagonismo, a partir de la capacidad de lograr acuerdos y proyectos concretos, está aún por verse, por lo que no puede considerarse necesariamente como un objetivo a alcanzar. Por lo menos existen tres condiciones que justifican lo anterior:
 - Primera; las posiciones competitivas de los actores del encadenamiento son muy diversas, insistiendo en lo ya señalado que el eslabón más débil

es, generalmente, el agroproductivo, lo cual de entrada, en un escenario de negociación, tiende a incluso a fortalecer más a los actores con mayores recursos y poder de negociación⁶³.

- Segunda; las estructuras de representación de los actores no agroproductivos (cámaras, asociaciones, etc.) no necesariamente son interlocutores válidos. La misma consideración se comentó anteriormente respecto a las organizaciones y liderazgos establecidos en el sector rural, por lo que puede ser necesario que medie un proceso de elevación de la calidad de la representatividad y del carácter inclusivo de ésta a fin de hacer pertinente y relevante su participación.
- Tercera; las estructuras gubernamentales que se vinculan al desarrollo industrial y de servicios (las secretarías de economía tanto estatales como federales) pueden o no interesarse en el desarrollo de las instancias globales de análisis y negociación de los encadenamientos agroproductivos. Se señaló la importancia de convocarlos a ello desde la fase de preparación de la gestión de la dependencia estatal responsable del desarrollo rural, y bajo el supuesto de existencia de comprensión y apoyo del mismo Titular del ejecutivo estatal, sin embargo, su concurrencia y coordinación es solamente una probabilidad.

16) Por todo lo anterior, no parece razonable el convocar e intentar construir consejos de cadena agroproductiva promoviendo la participación de todos los actores de todos los eslabones, y mucho menos a partir del ámbito nacional sin haber construido la arquitectura que se expuso en los párrafos anteriores.

c) Identificación de las condiciones, servicios y apoyos requeridos a las instituciones gubernamentales y no gubernamentales de desarrollo rural.

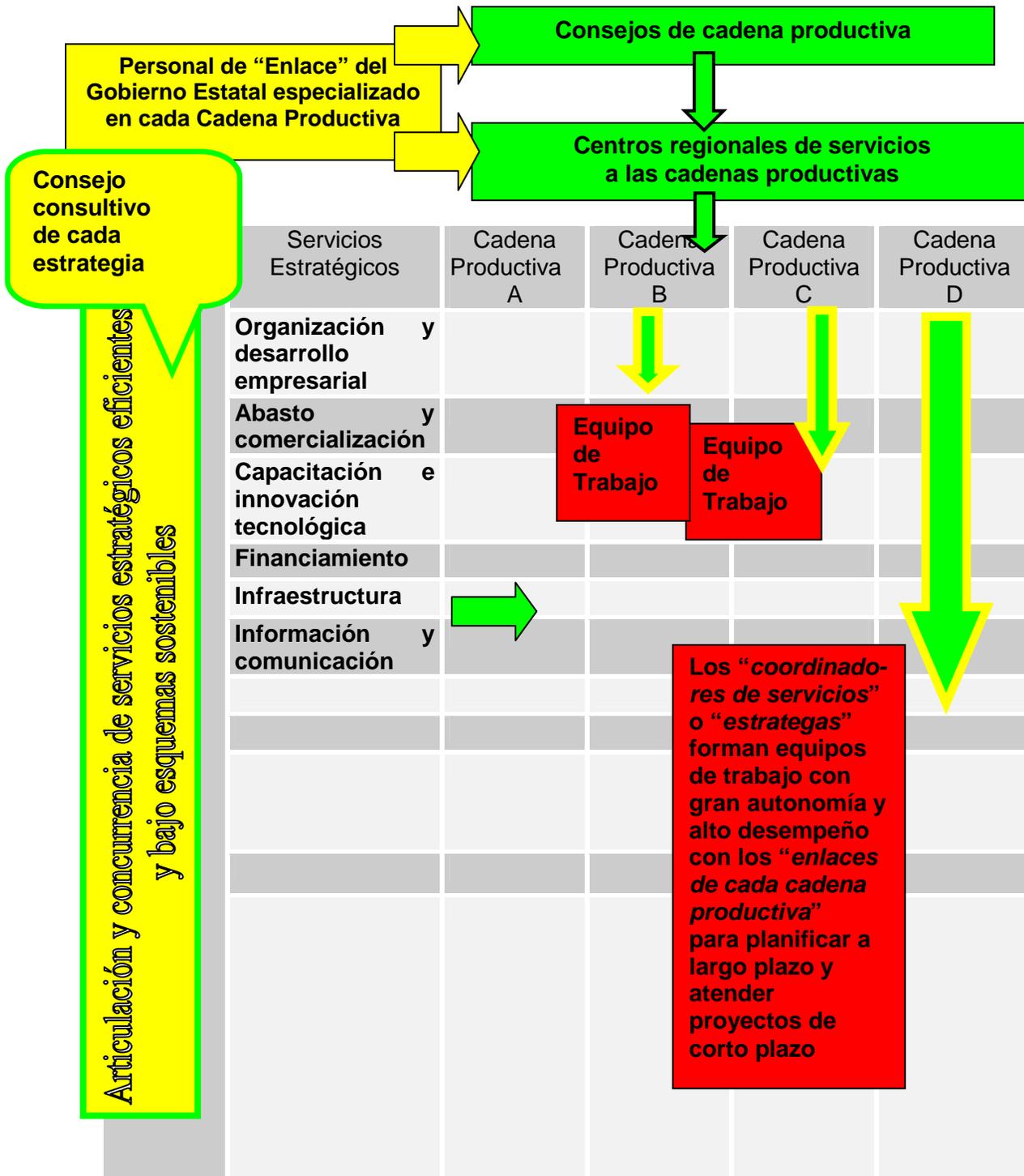
- 1) Desde la fase inicial de preparación de las condiciones en la entidad estatal responsable del desarrollo rural, específicamente a partir de la generación de una visión preliminar de las condiciones vigentes de los encadenamientos agroproductivos situados en el territorio estatal, es posible identificar los principales factores que limitan o posibilitan el desarrollo de su competitividad. Estos factores, en términos generales, corresponden a los señalados en el apartado 2.1.2, y que pueden agruparse en: factores relacionados con la organización y desarrollo empresarial, los relacionados con el abasto y la comercialización, los correspondientes a capacitación e innovación tecnológica, los relativos a financiamiento, los asociados a infraestructura, y los de índole informativo y comunicacional.
- 2) Estos factores, que representan áreas de intervención indispensables para elevar la competitividad sectorial y territorial, se pueden entender como estrategias

⁶³ Esto es lo que se entiende como el “gobierno” (governance) del encadenamiento. En los hechos algún o algunos actores del encadenamiento tienen la capacidad de imponer las reglas del juego a todos los restantes, por lo que una mesa de negociación puede incluso ser un instrumento adicional para fortalecerse. Tal es el caso que parece darse en el encadenamiento agave-tequila, las principales empresas tequileras “gobiernan” y poco o nada se interesarán por el desarrollo de los agaveros fuera del ámbito de sus muy particulares intereses. En este y otros casos, es fundamental avanzar en la integración del segmento agroproductivo y en el desarrollo de su capacidad de negociación (con base en el desarrollo de las condiciones organizativas y eficiencia productiva y empresarial) para crear condiciones básicas para una gestión global del encadenamiento que efectivamente se oriente al desarrollo de la competitividad global.

básicas para guiar las acciones gubernamentales y no gubernamentales hacia el desarrollo. De esta forma, es fundamental, tal como se señaló en el apartado relacionado con las condiciones estructurales y operativas necesarias en la dependencia estatal, que se integren los recursos disponibles de la entidad gubernamental en torno a tales estrategias. Es necesario prever cómo se dirigirán y coordinarán los servicios estratégicos a fin de que se inserten adecuada y eficientemente a los proyectos de competitividad que se generen por los consejos regionales y estatales de los diversos encadenamientos agroproductivos.

- 3) Esto le demanda a la dependencia estatal un ajuste funcional que permita la acción concurrente y coordinada de sus diversas áreas en torno a los procesos planeados y puestos en marcha a partir de los consejos de cadena. Los funcionarios responsables de la convocatoria, creación y animación de los consejos de cadena deben ser respaldados por una estructura capaz de responder a las necesidades de acciones sobre los factores estratégicos que inciden en la competitividad de los encadenamientos. Ello requiere diseñar la forma en que la dependencia articulará sus propios recursos en torno a esos factores estratégicos, deberán de armarse equipos de acción transversal para atender los diversos factores estratégicos los cuales deberán de coordinar sus respuestas a cada una de las cadenas de acuerdo a los planes diseñados por sus consejos respectivos.
- 4) Es fundamental reconocer que la dependencia estatal, la delegación de SAGARPA y aún toda la institucionalidad gubernamental, no cuentan con las capacidades instaladas para responder a las necesidades de atención de los factores estratégicos para el desarrollo de la competitividad. Por ello se requiere abordar el problema con la perspectiva no de “dar servicios”, sino con la de “proveer soluciones”. Esto es, se debe buscar que en el plazo más corto posible se asegure que, todos los procesos de desarrollo de la competitividad de todos los encadenamientos y en todas las regiones del Estado, cuentan con disponibilidad y acceso a los servicios estratégicos necesarios. Esto solamente puede lograrse por medio de la movilización articulada y coordinada de los recursos profesionales e institucionales existentes en la sociedad (privados). De ahí que la orientación central del esfuerzo de atención a los factores estratégicos deba ser la de construir y fortalecer las estructuras privadas, capaces y eficientes, que vinculen sus servicios competitivamente a las necesidades del desarrollo sectorial y territorial.
- 5) Con base en lo anterior, puede advertirse la importancia de diseñar un proceso conducido por la entidad estatal para articular la concurrencia y coordinación de las estructuras, gubernamentales y privadas, que pueden atender los factores estratégicos de la competitividad. Esto significa que un aspecto indispensable para el establecimiento de un verdadero sistema consistente y perdurable de promoción de los encadenamientos agroproductivos requiere, también, de la promoción de la competitividad de los actores sociales que proveen los servicios estratégicos para la competitividad. Ello, coherentemente, con todo el proceso expuesto a lo largo del documento, requiere de convocar a los actores, tanto regionales como los de alcance estatal, de los servicios estratégicos a procesos de análisis y planeación para el desarrollo de la competitividad de su propia actividad. Es, entonces, necesario promover e integrar los consejos de cada una de las estrategias para la competitividad. En la figura que se expone a continuación puede verse resumido lo expuesto hasta ahora.

Figura 2. Estructura matricial al servicio de cadenas productivas



- 6) Puede ser conveniente que los consejos de las estrategias para la competitividad formen parte del Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable con un carácter de consultivos.

d) Integrar las estructuras de servicios profesionales adecuadas para la puesta en marcha de los proyectos y acciones orientadas al desarrollo de la cadena bajo condiciones sostenibles.

- 1) En una primera instancia se han diseñado los planes estratégicos para el desarrollo de la competitividad de cada encadenamiento y se ha integrado, básicamente, una estructura funcional que promueva la coordinación y concurrencia de los servicios estratégicos para ello. Ahora, es necesario dirigir los esfuerzos, a la par que se ponen en marcha las diversas acciones definidas por los consejos de cadena, hacia la construcción de las instancias que articularán para el encadenamiento específico, tanto en sus niveles regionales como en el estatal, los servicios estratégicos que requiere.
- 2) Estas instancias articuladoras de los servicios para el desarrollo de la competitividad de cada cadena agroproductiva deben entenderse justamente como eso, instancias que articulan los recursos disponibles en la sociedad para dirigirlos y ajustarlos hacia las necesidades específicas de los proyectos de competitividad. No se trata, necesariamente, de crear nuevas instituciones o estructuras, sino de incorporar eficiente y sosteniblemente las capacidades ya instaladas en la sociedad, promoviendo su desarrollo y articulación efectiva a los procesos de competitividad de los consejos.
- 3) El diseño, los estudios y proyectos para ello, así como la definición de su estructura legal y operativa, deberá ser una responsabilidad de los consejos estatales de cadena agroproductiva. En tantas instancias de interés público pero de gestión y conducción público-privada, es fundamental que el gobierno estatal y federal inviertan los recursos necesarios para su conformación. No puede esperarse que esas instancias articuladoras puedan diseñarse y ponerse en marcha solamente con los recursos de los propios agroproductores. Sin embargo, sí deben diseñarse con base en un criterio de negocio, es decir, deben conformarse como instancias que como resultado del servicio que aportan a la generación de valor en las empresas que se insertan en la cadena agroproductiva, puedan sostenerse y desarrollarse. Desde luego, deben considerarse como fuentes de ingreso para esas instancias articuladoras de servicios estratégicos para la competitividad todos los apoyos y estímulos que el gobierno federal y estatal tiene para fomento de la competitividad.
- 4) Estas instancias articuladoras de los servicios para el desarrollo de la competitividad de cada cadena agroproductiva deben, entonces, orientarse por criterios empresariales y responder directamente a las necesidades de desarrollo de cada encadenamiento. En su diseño es necesario que se considere la búsqueda de la forma adecuada de dimensionar regional y estatalmente los servicios a partir de la identificación de los proyectos de las empresas en las regiones, construyendo desde ahí los servicios de alcance meso que requieran diseño y operación estatal.
- 5) Para el diseño de las instancias articuladoras, bajo la guía comprometida de los consejos de cadena correspondientes, se estima que en la mayoría de las cadenas agroproductivas se hace necesario considerar, en términos generales, el

diseño específico de las siguientes unidades de negocio así como algunos de los siguientes componentes:

- Unidad de desarrollo empresarial
 - Identificación de las necesidades de desarrollo de capacidades en los agroempresarios
 - Identificación de segmentos y de características regionales
 - Identificación de estrategias micro para el desarrollo de la competitividad
 - Opciones de integración vertical u horizontal abasto-producción-mercados
 - Diseño de los procesos y métodos para el desarrollo eficaz de capacidades en los agroempresarios
 - Procesos específicos por segmento y por región
 - Procesos asociados a las estrategias locales, regionales y estatales para el desarrollo de la competitividad
 - Diseño de las estrategias de información y difusión para la competitividad

- Unidad financiera
 - Identificación de mecanismos actuales de ahorro-inversión
 - Capital de trabajo invertido en el sector
 - Fuentes de financiamiento
 - Inversión anual en activos y sus tendencias
 - Identificación del potencial de ahorro-inversión
 - Ahorro y cuentas corrientes del sector
 - Oportunidades de inversión -vs-recursos disponibles
 - Escenarios de desarrollo del sector (crecimiento y rentabilidad)
 - Oportunidades de desarrollo de un sistema financiero sectorial (estructuras y procesos)
 - Captación de ahorro
 - Productos y servicios financieros potenciales
 - Estructuras de operación local, regional, estatal

- Unidad de comercialización y abasto
 - Identificación de ineficiencias y oportunidades en los procesos de abasto
 - Identificación de segmentos y características regionales
 - Diseño de las estrategias integradoras del abasto con impacto en la competitividad
 - Identificación de las estrategias (segmentos/regionales) para el desarrollo de la competitividad
 - Identificación de ineficiencias y oportunidades en los procesos de comercialización intermedia y final
 - Identificación de segmentos y características regionales
 - Diseño de las estrategias de integración comercial con potencial de impacto en la competitividad de los diversos segmentos
 - Identificación de las estrategias (segmentos/regionales) para el desarrollo de la competitividad

- Unidad de innovación y desarrollo tecnológico
 - Identificación de las necesidades de innovación y desarrollo tecnológico
 - Identificación de segmentos y de características regionales
 - identificación de estrategias para el desarrollo de la competitividad (redes horizontales y/o verticales)
 - Opciones de integración vertical u horizontal abasto-producción-mercados
 - Diseño de los procesos y métodos para la innovación y el desarrollo tecnológico eficaz en los ganaderos
 - Procesos específicos por segmento y por región
 - Procesos asociados a las estrategias locales, regionales y estatales para el desarrollo de la competitividad
 - Diseño de las estrategias de información y difusión para la innovación y el desarrollo tecnológico
 - Unidad de sanidad e inocuidad
 - Diseño de plan estratégico estatal de sanidad animal
 - Diseño de proyectos regionales y estatales, corto, medio plazo
 - Diseño y establecimiento de procesos de verificación y monitoreo
- 6) Desde luego, el diseño específico deberá corresponder a las características de la situación y plan de cada consejo de cadena agroproductiva. Sin embargo, estas unidades de negocio de la instancia articuladora de los servicios para el desarrollo de la competitividad se asocian necesariamente a las estrategias para la elevación de ésta, y con la experiencia podrán adoptarse modelos exitosos.
- 7) Para el diseño de las instancias articuladoras y sus unidades de negocio habrá, como se ha señalado, que partir de la planeación estratégica de cada consejo de cadena. Esta planeación, resultado de los talleres participativos, logra hacer un “dibujo” grueso de las condiciones de la competitividad del encadenamiento y del segmento agroproductor, por lo que el diseño de mucho mayor detalle y fundamento que requiere la conformación de las unidades de negocio de servicios estratégicos es indispensable. Es entonces importante que se prevea en el esfuerzo de conformación de la instancia articuladora la realización del estudio de mayor profundidad de la posición competitiva de los agroproductores y de la cadena en la que se insertan. Este análisis deberá contemplar los aspectos de relación con los mercados (posición y poder de negociación, los aspectos logísticos), las relaciones con los proveedores, las condiciones de competencia (local, regional, global) y las condiciones que se tienen frente a los productos sustitutos en el mercado. Adicionalmente, el análisis deberá incorporar el enfoque de conglomerado o cluster a partir de la identificación de los capitales instalados en las regiones en las que se sitúa el encadenamiento.
- 8) Otro elemento central para el diseño de las instancias articuladoras es la profundización de los procesos participativos en todos los consejos regionales de la cadena agroproductiva. Esta profundización deberá ser guiada por el análisis de la posición competitiva y de cluster con objeto de que los agroempresarios puedan acceder a mayor información, y así, diseñen los proyectos específicos de competitividad –de empresa y de conjunto- y las estructuras y procesos necesarios

para la generación de los servicios estratégicos. Con estos procesos participativos se acentúa, además, la sensibilización de los agroproductores y su disposición y energía para movilizarse hacia la competitividad.

- 9) Como puede advertirse, para la ejecución de estos trabajos es fundamental contar con equipos de profesionales con dominio de las estrategias de integración productiva y en todos los elementos asociados al desarrollo de la competitividad. Por ello, el gobierno estatal deberá instrumentar un proceso de reclutamiento y formación de especialistas, así como un proceso de supervisión del desarrollo de los estudios, procesos y proyectos, conjuntamente con los consejos de cadena. Esta es una más de las tareas que deben preverse, tanto desde la fase de establecimiento de las condiciones en la gestión estatal hacia la promoción de la competitividad de los encadenamientos, como en la articulación de los profesionales e instituciones asociadas a los servicios estratégicos para la competitividad (consejos consultivos de estrategia).
- 10) Finalmente, es importante reiterar que estas instancias de articulación de los servicios estratégicos, son procesos centrales para instaurar un sistema consistente y eficiente para el desarrollo de la competitividad agroproductiva. Este es el verdadero objetivo de la intervención gubernamental en el tema: establecer procesos autosostenibles y autodesarrollables que garanticen en la base la construcción de la competitividad sistémica en el campo. Por ello, estas instancias, y los procesos en general, deberán ser objeto de la atención pública y de la inversión suficiente y subsidiaria para su operación exitosa. Con una clara precisión en la gestión público-privada de las instancias articuladoras y sus unidades de negocio.

2.3 Otros aspectos relevantes para la gestión gubernamental orientada hacia la promoción de los encadenamientos agroproductivos

- 1) A estas alturas del documento parece muy clara la necesidad de que tanto la entidad estatal como la delegación de SAGARPA, aseguren la alineación de la ejecución de los programas estatales y federalizados a los planes estratégicos de las cadenas agroproductivas. Para ello se parte del supuesto que las reglas de operación de Alianza Contigo ofrecen una amplia posibilidad de ajuste en este sentido, además que los propios consejos estatales de desarrollo rural sustentable tienen facultades para realizar los ajustes necesarios. La condición necesaria para realizar la alineación hacia una lógica de elevación de la competitividad de las cadenas agroproductivas es justamente la realización consistente de todo el proceso que se ha expuesto anteriormente. Contando con consejos de cadena representativos e incluyentes, formados de abajo hacia arriba, con el apoyo de instancias articuladoras (o en camino hacia allá), y con la definición de los planes y proyectos estratégicos, puede dejarse con toda certeza la lógica de “atención a la demanda”, que presenta límites muy cercanos en su contribución a los objetivos de la Política sectorial y magros impactos en el desarrollo de la competitividad rural. Los ajustes operativos en los comités del Fideicomiso no representan mayores problemas para este cambio.

- 2) Un reto que conviene reiterar aquí se relaciona con las condiciones para la gestión estatal de la promoción de los encadenamientos agroproductivos. Como se señaló en páginas anteriores, es importante que la entidad estatal promueva la concurrencia y coordinación interinstitucional y de las dependencias tanto estatales como federales en la misma dirección. Esto impone la exigencia de asegurar la vigencia y operación eficiente del Comité interinstitucional para el Desarrollo Rural Sustentable del Estado (CIDERS). Esta es la instancia definida por la Ley con el claro propósito de alinear las acciones de las diversas dependencias a los planes de cada encadenamiento. Sobra decir algo acerca de la enorme cantidad de esfuerzos y recursos que operan y se invierten de manera dispersa, en unos casos, y redundantemente, en otros. Parece una responsabilidad elemental de la entidad estatal y de la delegación de SAGARPA asegurar una coordinación y concurrencia razonable.
- 3) Entre los aspectos relacionados con la gestión estatal, y que son factores clave para el desarrollo de la competitividad, es necesario destacar la necesidad de la generación y alineación de mesopolíticas (nivel de los estados) relacionadas con la competitividad de los encadenamientos agroproductivos. Los siguientes aspectos deben ser integrados a la estrategia global de dinamización de los encadenamientos agroproductivos:
 - Desarrollo de infraestructura
 - Sistemas de información
 - Seguridad
 - Alineación y concurrencia Federación-Estado
 - Calidad de la gestión
- 4) Un aspecto que debe ser considerado desde el inicio mismo del proceso de gestión orientado a la promoción de la competitividad de los encadenamientos, es la evaluación de la posibilidad de desarrollar propuestas de legislación estatal que se alineen a las federales y garanticen la perdurabilidad de las estructuras y procesos de co-gestión público-privada. Como se señaló en diversos párrafos de este documento, si bien la legislación federal en materia de desarrollo rural presenta orientaciones claras para la promoción compartida, público-privada, de la competitividad, no son igualmente claras esas orientaciones en el ámbito de las legislaciones estatales. Es también importante la incoherencia en algunos aspectos de las leyes de planeación estatales y los ordenamientos federales. Ello propicia la dispersión y, en algunos casos, la duplicidad de procesos y estructuras de toma de decisión, particularmente graves en los espacios regionales y en los municipios.
- 5) Es también conveniente reiterar la indispensable coordinación y participación coherente de la delegación de SAGARPA, como se señaló insistentemente desde el diseño inicial de la gestión estatal de los encadenamientos. Es pertinente puntualizar aquellos aspectos en los cuales los DDR y CADERS juegan un papel relevante en la promoción e integración de los encadenamientos agroproductivos en el nivel regional (DDR, CADER):
 - Generación de procesos de promoción y animación de las instancias de articulación y gestión de los encadenamientos regionales

- Promoción de la construcción de los centros subregionales público-privados de articulación de los recursos para el desarrollo de los encadenamientos agroproductivos
 - Integración consistente de los consejos de cadena de cada región en el Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable.
 - Articular la operación del personal de las delegaciones federales y de las dependencias estatales a la estrategia público-privada de desarrollo de la competitividad de los encadenamientos agroproductivos en las regiones y/o distritos de desarrollo rural.
- 6) Finalmente, dada la complejidad del proceso de gestión estatal para la promoción de la competitividad de los encadenamientos agroproductivos, parece necesaria, la creación de una red de asesoría, formación de recursos humanos y de aprendizaje compartido en el nivel estatal e interestatal. Esta red podría garantizar el aprendizaje sobre la marcha de todos los actores involucrados, la sistematización las experiencias para acumular conocimiento y saber hacer, y para establecer un sistema de mejora continua. Toda la experiencia desarrollada en los procesos evaluativos de Alianza Contigo, entre otros elementos, son una sólida base de partida para promover la creación y desarrollo de esta red de asesoría, desarrollo de profesionales, y de aprendizaje compartido que retroalimente directamente la práctica de la gestión estatal. Es posible visualizar que la operación de una red de este tipo podría tanto acortar las curvas institucionales de aprendizaje como el propiciar el desarrollo de un catálogo de buenas prácticas de gestión pública de encadenamientos agroproductivos que sería base fundamental para, en un futuro cercano, homologar la gestión profesional de las entidades estatales responsables del desarrollo rural.

Capítulo 3

Aspectos que conciernen a SAGARPA

En este capítulo final se expone una síntesis de aquellos aspectos que SAGARPA debe considerar en la tarea de promover una gestión eficiente y eficaz, orientada hacia la elevación de la competitividad de los encadenamientos agroalimentarios, por parte de sus contrapartes estatales.

- 1) Es fundamental la revisión, ajuste y reorientación de las políticas, programas y acciones del nivel meta y macro de las condiciones que inciden en el desarrollo de la competitividad.⁶⁴ Los factores que impactan en estos niveles no conciernen únicamente a SAGARPA ya que involucran a varias instancias del Gobierno Federal, no obstante, es necesario que la Secretaría defina las estrategias que permitan guiar, desde el ángulo de las exigencias de competitividad del sector rural, un movimiento coordinado y concurrente en la dirección intencionada. Sin pretender hacer una evaluación de la política general respecto a la competitividad de las cadenas agroproductivas, puede afirmarse que existen inconsistencias y vacíos que deben ser atendidos.
- 2) Solamente de manera ilustrativa se comentan algunos aspectos en los que parece pertinente una revisión, dada su significación para la gestión estatal de la competitividad de los encadenamientos agroproductivos:
 - a. Los apoyos a la comercialización frecuentemente acentúan distorsiones en los mercados, en algunos casos se inhiben los esfuerzos de los agroproductores hacia la competitividad, y en otros se estimula, sin que ello sea intencionado así, un comportamiento clientelista en algunos sectores de agroproductores. Bajo esta perspectiva podrían analizarse casos como el maíz y la leche, entre otros.
 - b. Los programas de apoyo a la capitalización de Alianza Contigo favorecen la adquisición de activos por agroproductores con capacidad financiera y habilidades de gestión. Las estructuras de calificación de los proyectos propuestos no necesariamente cuentan con las capacidades y recursos para hacerlo con criterios consistentes respecto a las intenciones de la política pública, lo que redundará, frecuentemente, en asignaciones cuestionables e ineficientes de los apoyos. La incidencia de estas inversiones en la competitividad, en las condiciones actuales, difícilmente puede estimarse y probablemente sea muy limitada.
 - c. Esos mismos apoyos no se hacen disponibles a los proyectos de desarrollo de la competitividad sino mediando la ya señalada disposición de recursos financieros suficientes para acceder a ellos, y la capacidad de gestión con las estructuras públicas calificadoras. Se limita, así, la puesta en juego y

⁶⁴ Estos factores se encuentran esquematizados en el cuadro que se expone en la p. 13 de este documento.

movilización de las estructuras existentes en el mercado de capitales y financiamiento, necesidad urgente como se ha señalado en diversos apartados de este documento, para que los proyectos con sólida perspectiva de rentabilidad puedan ser evaluados bajo los propios criterios de los mercados, y no por instancias que pueden atender a otros criterios, conforme a factores institucionales o de grupos de interés. En este sentido puede ser pertinente evaluar la posibilidad de que Alianza Contigo se oriente principalmente hacia la integración y desarrollo de fideicomisos sectoriales, regionales y municipales.

- d. La inversión pública en el sector rural orientada hacia el desarrollo de la organización de los agroproductores y el diseño de los procesos básicos para el impulso de su competitividad parece tener una limitada eficacia. El direccionamiento de estas inversiones no se orienta consistentemente hacia la creación de estructuras profesionales que promuevan las condiciones necesarias para que los actores agroproductivos, bajo esquemas de amplia representatividad e inclusividad, se sensibilicen e inserten en procesos sostenibles de desarrollo competitivo. Pareciera que se estimula la generación de un mercado de profesionales que tiende a “vender” proyectos de agroempresas sin un claro marco referencial de impulso de la competitividad sectorial y territorial. Esta situación favorece el surgimiento de proyectos, de cuestionable validez e impacto, y no de estrategias de encadenamiento y desarrollo regional.
 - e. Finalmente, la inversión pública no parece hacer una distinción clara, por tanto los programas no se orientan con precisión, entre el estímulo al desarrollo de proyectos agroempresariales y, la promoción y consolidación de procesos para la elevación de la competitividad de los encadenamientos. La orientación de Alianza Contigo hacia la demanda puede solamente de forma tangencial incidir en la generación de condiciones, estructuras y procesos indispensables para el impulso de los esfuerzos de los actores agroempresariales hacia la competitividad sistémica. Una revisión de esta distinción y un ajuste de propósitos e inversiones hacia el la generación y establecimiento de procesos básicos para el desarrollo de la competitividad sectorial parece indispensable, profundizando en la diversidad de la estrategia e instrumental que se requiere para una política específica de promoción de la integración de cadenas agroalimentarias.
- 3) Es indispensable diseñar y poner en marcha un proceso (programa) de elevación de la calidad de la gestión (buenas prácticas de gestión) de las entidades estatales responsables del desarrollo de la competitividad agroproductiva.
- a. Son grandes las diferencias que existen entre las dependencias estatales responsables del desarrollo rural, en orientaciones, estructuras y procesos, y por supuesto, en resultados. Estas diferencias son parcialmente atribuibles a las características del sector rural en su entorno territorial; sin embargo, se puede afirmar que en todos los casos, guardadas las proporciones, son enormes los espacios para mejorar sustancialmente en la calidad de su desempeño.
 - b. No son pocos los casos de dependencias estatales que carezcan de orientación y procesos estratégicos definidos, cuyas estructuras operativas

- atiendan a una lógica casuística y coyuntural sujeta a demandas de diversos grupos de interés. En tales casos, las inversiones estatales y federalizadas pierden el rumbo de las intenciones definidas en la política pública, y son guiadas efectivamente por diversos criterios ajenos a una búsqueda de elevación consistente de la competitividad.
- c. En algunos casos, existen las disposiciones en los responsables de la conducción de la dependencia pero en su esfuerzo por dirigirse a objetivos consistentes, no encuentran apoyo en aprendizajes anteriores sistematizados ni, frecuentemente, cuentan con las herramientas necesarias para dirigirse adecuadamente hacia sus intenciones. Es, puede afirmarse, una constante en la renovación de autoridades en la administración pública la tendencia a comenzar “todo de nuevo” sin considerar referencias disponibles, y sobre todo, sin contar con asistencia que permita acercar experiencias e instrumentos sistematizados.
 - d. SAGARPA no puede imponer estructuras y procedimientos que son jurisdicción y responsabilidad de los estados, al mismo tiempo no puede ignorar el mandato de Estado y su responsabilidad frente a él en el desarrollo rural del País. Por ello, su responsabilidad no puede asumirse ignorando la concurrencia efectiva de las dependencias estatales en la propia responsabilidad de promoción del desarrollo rural en todo el territorio nacional y en todos sus sectores. Sin embargo, es claro que ello requiere de convicciones compartidas y, sobre todo, de capacidades homologadas y efectivas igualmente en todas las instancias involucradas. Alcanzar esto requiere del diseño de estrategias que conduzcan a la identificación compartida de estructuras y procesos (buenas prácticas de gestión del desarrollo rural) y a la definición de los procesos que permitan el aprendizaje en cada dependencia y en el conjunto.
 - e. Un proceso como el que se señala puede establecerse por medio del diseño y construcción de una red de asesoría, formación de recursos y de aprendizaje compartido. Una instancia que a la vez que genera consensos ofrezca recursos operativos, que gradualmente permitan asegurar calidad en todas las entidades estatales responsables del desarrollo rural en los estados y en la propia entidad federal.
 - f. Entre las tareas centrales e iniciales de una red como la señalada están la del diseño para promover que los estados generen sus propias estrategias de desarrollo de la competitividad con visión de cadena productiva, las estructuras de apoyo, procesos y secuencias necesarias, así como los ajustes programáticos y administrativos en las dependencias y en la relación delegaciones-estados.
- 4) De manera análoga a lo comentado en el inciso anterior, es fundamental promover y apoyar el diseño y operación de un proceso de concertación y elevación de la calidad de la gestión municipal por parte de las entidades federativas. Son muy claras las limitantes que impone al desarrollo de articulación de encadenamientos, y sobre todo a los procesos de clusterización la ausencia de participación de las instancias municipales. La animación de las instancias municipales a los procesos organizativos microrregionales y la concurrencia de sus recursos (por ejemplo en materia de infraestructura) pueden hacer la diferencia en el éxito o fracaso de procesos de integración agroproductiva.

- 5) Otra tarea en la que es indispensable la intervención de SAGARPA es la de alinear e incluir en el proceso de gestión del desarrollo de la competitividad en cada entidad federativa, liderado por ésta, a toda la estructura operativa federal instalada en el territorio correspondiente. Como se señaló en páginas anteriores, es importante que la entidad estatal promueva la concurrencia y coordinación interinstitucional y de las dependencias tanto estatales como federales en la misma dirección. Esto impone la exigencia de asegurar la vigencia y operación eficiente del Comité interinstitucional para el Desarrollo Rural Sustentable del Estado (CIDERS). Esta es la instancia definida por la Ley con el claro propósito de alinear las acciones de las diversas dependencias a los planes de cada encadenamiento. Sobra decir algo acerca de la enorme cantidad de esfuerzos y recursos que operan y se invierten de manera dispersa, en unos casos, y redundantemente, en otros. Parece una responsabilidad elemental de la entidad estatal y de la delegación de SAGARPA asegurar una coordinación y concurrencia razonable.
- 6) Es responsabilidad de SAGARPA diseñar y construir la arquitectura para la agregación representativa e incluyente de intereses sectoriales y regionales en la gestión de interés público del ámbito nacional de los encadenamientos agroproductivos. Esta arquitectura está básicamente definida en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y se concreta en los diversos niveles (municipal, distrital, estatal y nacional) de los consejos de desarrollo rural sustentable. Sin embargo, el riesgo de conformar instancias legales de representación meramente formales y con dudosa representatividad y capacidad operativa es muy alto, se puede cumplir con las formas y dejar en blanco el espacio de los procesos. Por ello, se insistió en diversos apartados de este documento en la necesidad de construir “desde abajo” el andamiaje que permitirá integrar sólida y pertinentemente las instancias estatales y nacionales de gestión de los encadenamientos. La propuesta de la Ley es prácticamente una reestructuración de la representatividad de los actores agroproductivos para orientarla hacia los intereses de la competitividad, sin un proceso consistente como el que se ha comentado en este documento puede reducirse el esfuerzo a una recomposición de cúpulas y grupos de interés. Todo ello, sería hacer un magro favor a la Ley y al desarrollo de la competitividad del sector, postergando oportunidades que es urgente tomar.
- 7) Un aspecto que es importante que considere SAGARPA es el de generar instancias interestatales de articulación de los encadenamientos agroproductivos. Esto es relevante ante el reconocimiento de la estructura y dinámica propia de las cadenas productivas, cuyos actores y procesos se articulan conforme a las señales de los mercados trascendiendo las fronteras estatales. Son elementales acuerdos interestatales para la intervención promotora de la competitividad en aspectos como la sanidad, el financiamiento, el desarrollo de infraestructura y para el apoyo a proyectos de desarrollo empresarial y comercial de los agroproductores, en por lo menos las principales cadenas agroproductivas de impacto subregional (interestatal). Son muchas las oportunidades que abre una posible coordinación subregional para la gestión de los encadenamientos, desde el ángulo de impactar en la competitividad hasta el de elevar la eficiencia de los recursos públicos. El reto de conjugar voluntades y procesos de los estados

requiere de una animación sistemática de SAGARPA y de establecer los estímulos adecuados para ello.

- 8) Finalmente, es necesario que SAGARPA asuma el diseño y construcción de los centros público-privados que articulen los recursos para el desarrollo de la competitividad de los encadenamientos en el ámbito nacional. Este tema ha sido expuesto en las pp. 64-67 de este documento en relación con las entidades estatales, y se sugiere la adopción de un proceso análogo en el nivel nacional. Desde luego, lo específico de estas unidades nacionales de articulación de recursos y servicios para la promoción de la competitividad deberá ser su carácter subsidiario y agregado respecto a las instancias correspondientes en los niveles estatales y subregionales (si fuera el caso). Se trata del establecimiento de un proceso de puesta en marcha del esquema público-privado de gestión del desarrollo articulado consistentemente en los diversos espacios y sectores. Conviene reiterar que estas instancias de articulación de los servicios estratégicos, son procesos centrales para instaurar un sistema consistente y eficiente para el desarrollo de la competitividad agroproductiva. Este es el verdadero objetivo de la intervención gubernamental en el tema: establecer procesos autosostenibles y autodesarrollables que garanticen en la base la construcción de la competitividad sistémica en el campo. Por ello, estas instancias, y los procesos en general, deberán ser objeto de la atención pública y de la inversión suficiente y subsidiaria para su operación exitosa. Con una clara precisión en la gestión público-privada de las instancias articuladoras y sus unidades de negocio.