

# **LA ESTRATEGIA DE INTEGRACIÓN DE CADENAS AGROALIMENTARIAS DENTRO DE LA POLÍTICA PÚBLICA MEXICANA**

*Adolfo Álvarez Macías<sup>1</sup>  
Santos Santillán Chacón<sup>2</sup>  
Elizabeth Montaña Becerril<sup>3</sup>*

## **I. Introducción**

Durante el sexenio comprendido entre los años 2000 y 2006 el gobierno mexicano introdujo el enfoque de cadenas agroalimentarias dentro de sus políticas, el cual encontró un referente clave y concreto en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), promulgada en 2001. Esta orientación se mantiene vigente y se ha transformado en el principal instrumento para buscar la competitividad de las cadenas agroalimentarias. Por ello, la política de fomento agropecuario, donde destaca el Programa de Alianza para el Campo (APC), también basa su enfoque en esta línea estratégica.

Entre las características medulares de APC destaca su carácter descentralizado, lo que implica que los gobiernos estatales, en coordinación con la SAGARPA, pueden adoptar la estrategia y adaptarla en función de sus necesidades. Esto ha supuesto, primero, la comprensión en los estados -por parte de las instancias públicas y privadas, especialmente los productores-, y segundo, una instrumentación con las adecuaciones necesarias para que responda a las necesidades estatales y regionales.

Con el enfoque de integración de cadenas alimentarias se rebasa un enfoque sectorial, para adoptar otro de sistema producto, en el cual las relaciones interempresariales y la coordinación vertical son nociones fundamentales para que la competitividad se construya a nivel de cadena productiva y no a escala de unidad productiva. A la par, con esta táctica se puede favorecer la construcción de concentraciones productivas en cuencas o regiones con potencial productivo, para reforzar sinergias productivas y comerciales además de aprovechar rentas de localización, entre otros aspectos relevantes. Ahora bien, para ello tiene que existir una cultura de cooperación y de relaciones contractuales, lo cual se

---

<sup>1</sup> Profesor-investigador Universidad Autónoma Metropolitana, campus Xochimilco. Tel. (55) 54.83.72.30, correo-e: aalvarez@correo.xoc.uam.mx

<sup>2</sup> Consultor privado, correo-e: ssantillanes@mexico.com

<sup>3</sup> Doctorante en Geografía-UNAM, correo-e: emontanob@hotmail.com

encuentra obstaculizado en el caso de México, por las enormes asimetrías que existen entre los actores que conforman las cadenas productivas y ante la débil capacidad de las instituciones para arbitrar u orientar este tipo de relaciones.

No obstante, las posibilidades de la estrategia son amplias y han sido probadas en múltiples países, especialmente en los desarrollados. Las limitantes también son numerosas, especialmente cuando predominan posiciones mono u oligopólicas, el desarrollo institucional es frágil, el desarrollo tecnológico es dual, la información incompleta y, en última instancia, cuando la democracia se ejerce parcialmente, como ocurre con relativa frecuencia en México.

En ese contexto, las preguntas que guían el trabajo son ¿Qué avances y limitantes se observan en la aplicación de la estrategia de integración de cadenas a nivel nacional? ¿En qué entidades del país ha funcionado la estrategia y qué repercusiones se detectan en el desarrollo regional del país?

Para examinar estas interrogantes se proponen tres apartados: en el primero se abordan cuestiones conceptuales básicas; en el segundo se hace referencia al dispositivo institucional previsto para impulsar la integración de cadenas agroalimentarias y algunos de los principales resultados alcanzados para en el último, presentar los avances y las limitantes que se detectan a nivel nacional, distinguiendo las trayectorias que se siguen a nivel regional o estatal.

## **II. Elementos conceptuales de la integración de cadenas agroalimentarias**

Con la estrategia en cuestión se reconoce que el enfoque sectorial resulta parcial y, por tanto, insuficiente para promover el desarrollo de las cadenas productivas, especialmente si éste se concibe en términos de competitividad. Se asume, en consecuencia, que el sector primario debe interaccionar positivamente hacia atrás con el eslabón de insumos y bienes de capital y hacia delante con los de comercio, transformación, distribución e, incluso, consumo, eslabones que conforman una cadena productiva. Para que un planteamiento de esta naturaleza funcione se requieren múltiples condiciones, entre las que destacan dos que generan tensión, al menos en el caso de México. La primera, ya referida en la introducción, indica que la estrategia analizada es eficaz cuando existen condiciones e intereses para que los actores cooperen, en una lógica de “ganar-ganar”, la cual solo ha prevalecido en

condiciones excepcionales, generalmente cuando los productores se han asociado, capacitado y tienen expectativas de recibir beneficios de tal maniobra, es decir, que están en posibilidades de establecer y hacer valer relaciones simétricas, distribuyendo “equitativamente” el valor agregado generado a lo largo de la cadena agroindustrial.

La segunda condición implica que los agentes se conocen, mantienen relaciones de proximidad y se articulan oportunamente en el tiempo y el espacio, apegándose a relaciones contractuales negociadas, consensuadas, es decir, se trata de una especie de relaciones estables, que se confirman en cada transacción en que incurren los actores, manteniendo una expectativa a largo plazo. Este supuesto se ha debilitado en la medida que la globalización se consolida y hace posible relaciones interempresariales a gran distancia, con una eficiencia creciente y, a estas alturas, frecuentemente superior a la que se establece a nivel regional o nacional. Lo anterior se refuerza en el mercado internacional de productos agropecuarios con alto nivel de subsidios (maíz, arroz, lácteos, etc.), donde otros países (los subdesarrollados) les es imposible competir. En otros casos, países con alta dotación de recursos naturales, como Argentina o Nueva Zelanda, también exportan productos a muy bajo precio (soya, leche), ante los cuales un país como México difícilmente puede competir, a pesar de los elevados costos de transacción que pueden implicarse (transporte, aduanas, etc.).

Lo anterior significa, que la noción de cadena productiva es más cómoda que pertinente, por la linealidad que supone está en gran parte rota y ahora es común que insumos, equipos, etc., provengan de latitudes inimaginables, a precios y con criterios de calidad igual o mejor que con proveedores circunvecinos. Por tanto, las cadenas son, cada vez más, globales, sobre todo si prevalece la tendencia de aprovisionarse donde el precio, la calidad y el volumen de cada insumo o producto sea más conveniente.

Esta tendencia se ha reforzado desde la segunda mitad del siglo XX, con la participación de las empresas globales o transnacionales, quienes han sido muy activas en la búsqueda de provisiones a precios bajos, aprovechando su capacidad logística para transportar e, incluso, al acondicionar productos en diferentes partes del mundo y dirigirlos a distintos nichos de mercado. Aunque en esta inclinación existe una lógica estratégica, es cierto, que al conseguir insumos a precios bajos (una de las principales motivaciones de estas empresas),

se fracturan las tendencias a la integración que se puedan construir a nivel regional o nacional.

La integración de cadenas funciona, aunque excepcionalmente, cuando, con el apoyo central del gobierno, se instrumenta una política industrial, es decir, cuando los actores planean su interacción y despliegan estrategias como desarrollo de proveedores, difusión tecnológica, asistencia técnica y capacitación, vislumbrándose esquemas de cooperación en el largo plazo. Para que esta opción tenga viabilidad se requiere del activo respaldo gubernamental, en funciones de financiamiento, arbitraje contractual, protección arancelaria (al menos provisional), sistemas de información y, en su caso, promoción para la exportación, entre muchos otros. Estas prácticas han probado su eficiencia en los denominados distritos industriales, en las concentraciones productivas (*cluster*) y en otras experiencias que son más la excepción que la regla.

Siguiendo la fórmula anterior se pueden generar regiones ganadoras, que lo serán en el largo plazo si las estrategias de cooperación y de distribución relativamente equitativa en las regiones predominan, siempre con el respaldo de un dispositivo institucional sólido. De lo contrario, en un sistema económico abierto al mercado internacional, desregulado y especialmente, con un Estado *blando*, las posibilidades de cooperación entre los actores se dificultan y tiende a predominar la famosa flexibilidad, que implica productores que pueden abastecerse dónde mejor les convenga en un momento determinado, sin importar las relaciones y sinergias de largo plazo. Esto último es lo que ha ocurrido en México en los últimos años, propiciando que la integración de cadenas sea más un deseo que una realidad. En ese sentido, los siguientes enunciados se considerarán abiertamente a lo largo de este análisis.

- Si las *instituciones son las “reglas del juego”* (rutinas, procedimientos, formas organizativas) o sea, los convenios que ordenan los comportamientos de una organización y en torno a lo que se construye la actividad política, entonces *son válidas y funcionan, aún a pesar de que no estén escritas*, ni se plasmen en normas jurídicas.
- Si las instituciones son verdaderos instrumentos catalizadores del cambio entonces dependen de las actitudes y conducta de los actores involucrados y, la vez, éstas deben ser consideradas en la reconstrucción institucional.

Sobre integración de cadenas existen varias formulaciones conceptuales. Por ejemplo, para (E. Visser, 2006) integración "...es un proceso que lleva a mejorar el *desempeño logístico* de una cadena sobre las bases de un mejor entendimiento de cómo resolver los problemas de distribución y de coordinación...". Siguiendo al mismo autor, esto requiere un alto grado de organización y capacitación empresarial, representatividad, suficiente participación y capacidad de decisión de los diferentes actores privados, donde el Estado solo debe ser un facilitador. Esta visión muy posiblemente funcione en países desarrollados, en donde la normatividad y las propias estrategias y actitudes de los actores son predominantemente cooperativas.

Para (A. Schejtman, 2003) los procesos de integración tiene connotaciones principales: coordinación vertical, que la sugiere para que los productores, sobre todo los de bajos ingresos, enfrenten las fallas de mercado en financiamiento, tierra o canales comerciales y negocien o se asocien con agentes de estos eslabones, como la agroindustria para reducir costos de transacción y retener parte del valor agregado. En la integración vertical que se observa cuando los actores no pueden negociar con otros eslabones o los riesgos para hacerlo son muy elevados, se asumen funciones y son integradas a sus empresas, absorbiendo costos y riesgos.

De acuerdo a otros teóricos, como Coase y Williamson (citado por M. Merino e I. Macedo, 2005) una de las grandes ventajas de la integración vertical reside en la reducción de costos de transacción, explícitos como los costos de transporte o aduana e, implícitos, como los riesgos que suponen las relaciones anónimas y a gran distancia. Estos costos son especialmente altos en las cadenas agroproductivas, por los riesgos climatológicos, la regulación sanitaria y de calidad de los insumos y productos, así como por la competencia (especialmente desleal) que pueden ejercer otras regiones o países.

Los mismos autores destacan que cuando los riesgos de negociación dentro de una cadena son altos, conviene adoptar una estrategia de integración vertical, es decir, que los productores interesados accedan y se apropien de otros eslabones como los de transformación o distribución de los productos finales. En cambio, cuando los riesgos están bajo control y se puede negociar con alto nivel de certidumbre, lo conveniente es especializarse en su actividad y acordar formas de interacción positiva con los otros eslabones de la cadena. Una y otra situación parece inestable en el tiempo y el espacio, por

lo cual la flexibilidad estratégica de los actores es básica, para oscilar entre una y otra, especialmente en estos tiempos de globalización. Aunque existen casos, como cuando se tienen inversiones importantes en una vía, donde las posibilidades de cambiar de estrategia casi son nulas, por incosteables y riesgosas.

Finalmente, cabe destacar otros aspectos para que funcione la estrategia de integración de cadenas. Se requiere de personal calificado, tecnología adaptada, asistencia técnica integral y oportuna, valorar productos locales, sistemas de información eficientes, subvenciones coyunturales y oportunas, etc., que en México no predominan y, muy posiblemente, se han debilitado ante el paulatino retiro del Estado de la regulación económica del país.

Desde el punto de vista de los agroproductores resulta esencial que cuenten con una base organizativa mínima, sobre todo que esta sea fuerte económicamente y no sólo gremial, como ha prevalecido hasta la fecha. Además, los productores deben disponer de un proyecto relativamente preciso de lo que buscan con su organización y una estrategia definida de cómo lograrlo. Este requisito se acrecenta, en la medida que las empresas transnacionales o globales participan y dominan las cadenas productivas, saben qué persiguen y, en mucho, apuestan a la división de la organización de productores primarios para conseguirlo. Además, porque estas empresas poseen información de los precios de sus insumos en diferentes puntos del mundo o de la tecnología para sustituirlos, como se viene observando con los productos biotecnológicos.

En síntesis, las condiciones teóricas para que funcione la estrategia de integración de cadenas son estrictas y, seguramente, se pueden modificar y adecuar para que se puedan instrumentar bajo criterios diferentes, pero la simetría en las relaciones de actores al centro de una cadena, los instrumentos de negociación entre ellos (contratos o convenciones, por ejemplo) así como un esquema de regulación sólido y de preferencia, comprometido con los actores más débiles, parecen ser condiciones inevitables. A continuación se analiza la forma en que esta estrategia se ha instrumentado en México.

### **III. Concepción e instrumentación de la estrategia de integración de cadenas agroalimentarias en México**

El Estado mexicano se ha caracterizado por diseñar a lo largo de su historia una amplia gama de estrategias para el desarrollo rural, de hecho es líder entre los países

Latinoamericanos en términos de intervenciones e inversiones en la búsqueda del desarrollo rural sustentable. Sin embargo, se detectan tensiones en sus tácticas, dispositivos institucionales y programas que se han dirigido, por un lado, a la economía agropecuaria comercial y, por el otro, a la de poblaciones marginadas. En ese marco, recientemente se ha formulado una política de Estado para el desarrollo rural, basado en la LDRS<sup>4</sup>, que tiene como instrumento principal el proceso de descentralización-federalización y como enfoque la integración de cadenas y el territorio, aunque en este trabajo nos enfocamos a la primera dimensión del enfoque.

Cabe destacar que la LDRS plantea el establecimiento de un órgano específico para la coordinación horizontal a nivel federal en materia de política rural (la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable, CIDRS), la constitución de órganos participativos para la sociedad civil (Consejos para el Desarrollo Rural Sustentable) y la elaboración de un Programa Especial Concurrente (PEC). Este último plantea la integración de un "presupuesto rural", es decir, del presupuesto que canaliza cada una de las secretarías el medio rural, el cual figura anualmente como anexo del presupuesto federal.

Para impulsar el enfoque descentralizado, se establecieron convenios entre la Sagarpa y los gobiernos de las entidades federativas, en el marco de los cuales se prevé que a través de estas instancias exista una mejor participación de los productores y demás agentes de la sociedad rural para la definición de prioridades regionales, la planeación y distribución de los recursos destinados al apoyo productivo por parte de la Federación, las entidades federativas y, en ciertos casos, los municipios.

Así mismo, la propia LDRS señala que el fomento a las actividades económicas del desarrollo rural se propiciará, entre otros, mediante el instrumento de la *"integración de cadenas agro-alimentarias"*. Explícitamente dice: "el impulso a la investigación y desarrollo tecnológico agropecuario(..); el fomento de la inversión de los productores y demás agentes de la sociedad rural, para la capitalización, actualización tecnológica y reconversión sustentable de las unidades de producción y empresas rurales (..); el fomento de la eficacia de los procesos de extracción o cosecha, acondicionamiento con grados de calidad del

---

<sup>4</sup> Ley decretada por el Congreso de la Unión el 3 de diciembre de 2001. Diario Oficial de la Federación del 7 de diciembre de 2001, México, D. F.

producto, empaque, acopio y comercialización; el fortalecimiento de los servicios de apoyo a la producción, en particular el financiamiento, el aseguramiento, el almacenamiento, el transporte, la producción, abasto de insumos y la información económica y productiva; el impulso a la industria, agroindustria y la integración de cadenas productivas, así como el desarrollo de la infraestructura industrial en el medio rural; el impulso a las actividades económicas no agropecuarias en el que se desempeñan los diversos agentes de la sociedad rural; y la creación de condiciones adecuadas para enfrentar el proceso de globalización". Respecto a la investigación y transferencia tecnológica, como parte del concepto de la cadena productiva se indica que SAGARPA debe "sancionar los convenios de cooperación para la investigación científico-tecnológica con instituciones y organismos nacionales e internacionales para la investigación y desarrollo tecnológico agropecuario y de desarrollo rural sustentable, relativos a los diferentes aspectos de las cadenas agroalimentarias del sector" pero, más aún, "el Sistema Nacional de Investigación y Transferencia Tecnológica para el Desarrollo Rural Sustentable deberá atender las demandas de los sectores social y privado en la materia", siendo uno de sus propósitos fundamentales "cubrir las necesidades de ciencia y tecnología de los productores y demás agentes de las cadenas agroalimentarias agropecuarias, agroindustriales o de aquellas con carácter no agropecuario que se desarrollan en el medio rural".

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

La noción de integración de cadenas agroalimentarias también aparece en el capítulo sobre la seguridad y soberanía alimentaria y en el de servicio nacional de arbitraje de los productos ofertados a la sociedad rural que tiene como objetivo "resolver las controversias que se



presenten, dando certidumbre y confianza a las partes respecto de las transacciones a lo largo de las cadenas agroalimentarias y de mercado, en materia de calidad, cantidad y oportunidad de los productos en el mercado; servicios financieros; servicios técnicos; equipos; tecnología y bienes de producción”.

En especial, la Alianza para el Campo, de SAGARPA, a través del Programa de Desarrollo Rural (PDR) y los de Fomento Agrícola y Ganadero, respectivamente tienen este enfoque de programas descentralizados y se orientan al fomento de inversiones productivas en agricultura, ganadería y actividades no agropecuarias con un enfoque de integración de cadenas productivas.

Por otra parte, como ya se mencionaba en la introducción, en México la estrategia de integración de cadenas se formalizó en el año 2000, fundamentalmente por iniciativa de SAGARPA. La pertinencia de la estrategia fue reconocida por la mayoría de los interlocutores, principalmente por parte de las organizaciones de productores y obligo a que la Secretaría del ramo asumiera un enfoque de política alimentaria. Este no fue un asunto menor, pues implicaba una estructura institucional diferente de la SAGARPA y, en paralelo, de instrumentos de intervención adecuados. Aspecto en que radica una de las primeras limitantes de la estrategia, ya que SAGARPA sigue organizada en función de la producción primaria y carece de las atribuciones para incidir en todas las fases de la cadena productiva. Esto último se pudo subsanar, al menos en parte, por la coordinación con otras secretarías, como la de Economía y Desarrollo Social, sin embargo, esa articulación ha sido limitada e, incluso, en varias medidas se han contrapuesto. Ejemplos recurrentes de esta situación se han observado en las políticas de fomento de productos como maíz, frijol y leche, que poco coinciden con la política de comercio exterior, ya que las autorizaciones de cupos de importación, a menudo sin las medidas arancelarias acordadas, anulan el primer tipo de intervención pública. Por tanto, desde las instancias federales la estructura institucional y los esquemas de coordinación ha sido poco congruentes con los requerimientos de la estrategia analizada.

Ahora que por el carácter descentralizado de la política agropecuaria, se revelaba necesario que SAGARPA asumiera el liderazgo de la integración de cadenas a nivel nacional y conviniera con los gobiernos estatales su adopción e instrumentación, dejando los márgenes necesarios para que las entidades incluyeran las adecuaciones necesarias. No obstante, ese

liderazgo se ejerció muy parcialmente y para la mayoría de los gobiernos estatales la estrategia resulto ajena a sus prioridades de política y en los pocos casos que la asumieron fue para cumplir con las metas y compromisos federales (principalmente las metas presidenciales). Es decir, sin el consenso necesario, la estrategia de integración de cadenas se ha desplegado de manera bastante desigual a lo largo y ancho del país.

Además, en la instrumentación de la estrategia en cuestión por parte del gobierno federal no se contó con el proyecto adecuado ni siquiera con la claridad conceptual suficiente para que los funcionarios de los diferentes niveles de gobierno ni los representantes de los eslabones de las cadenas productivas entendieran a cabalidad la estrategia y pudieran asumirla con todas sus ventajas. Un caso especial amerita destacarse, la integración vertical se ha entendido hacia delante, es decir, a incursionar o negociar con los eslabones de comercio, transformación y distribución. Sin embargo, prácticamente se ha omitido la integración hacia atrás, para comprar insumos en volumen, producir algunos de ellos (semillas, alimentos balanceados, etc.), que son básicos para mejorar la rentabilidad y competitividad de la producción primaria.

Es importante resaltar que el perfil de los funcionarios es eminentemente técnico, es decir, agrónomos y médicos veterinarios zootecnistas, y en pocos casos se tienen perfiles especializados en planeación, economía u otras áreas donde sea más fácil entender los procesos económicos y, en esa línea, aplicar las tácticas más adecuadas. Por supuesto, esta no es una barrera infranqueable, se puede subsanar mediante la capacitación y el desarrollo institucional, pero son actividades que poco se desarrollan y menos para el caso de la estrategia examinada.

En algunos estados del país, entre los que sobresale Jalisco, la estructura institucional de su secretaría de agricultura se ha modificado en función de cadenas agroalimentarias. Lo que provocó que para cada cadena se cuente con un coordinador que facilita y articula las acciones en torno a ella y así para cada región, pues la entidad se ha dividido en doce y en éstas se tiene definido que cadena es prioritaria. Por ejemplo, para la cadena de lácteos sólo se asignan subsidios en tres del total de regiones. Con estas definiciones se asocian otras de tipo complementario, como formular un plan rector por cadena, que tiene las funciones de servir como plan de acción y una agenda para orientar acciones públicas y privadas para construir la competitividad, aunque dichos documentos todavía registran una calidad

modesta y se utilizan en pocos casos. Sobre este último tema, que es básico para instrumentar la estrategia y afinarla sobre la marcha quedan amplios márgenes de mejora.

Otra intervención pública que se alinea en torno a las cadenas de productores ha sido la asistencia técnica y capacitación, dado que se han asignado un número determinado de especialistas para brindar este servicio, sin embargo, prevalecen dos sesgos importantes, ya que se concentra en torno a los productores primarios, descuidando los otros segmentos de la cadena y, estos servicios se enfocan a aspectos técnico-productivos, cuando los principales retos de los productores se plantean en la gerencia de empresas u organizaciones, tecnología de alimentos, calidad e inocuidad, entre otros. Por tanto, un acompañamiento de esta naturaleza es imprescindible, al menos en los períodos iniciales de un proyecto de integración de cadenas y, sobre todo, si se brinda bajo un enfoque integral, priorizando las necesidades de los productores.

A pesar de los avances antes referidos, en la mayoría de las entidades se presentan avances exiguos, que plantean la necesidad de reformular la estrategia e impulsarla sobre otras bases que consideren las características de los productores y de las regiones y, principalmente, que la instrumentación adquiera un carácter eminentemente participativo.

Como se ha mencionado, para conceder viabilidad a la estrategia bajo análisis se generaron los Comités Sistema Producto (CSP), los cuales se conciben “con la participación de los productores agropecuarios, agroindustriales, comercializadores y sus organizaciones, que tendrán por objeto, entre otros, establecer las alianzas estratégicas y acuerdos para la integración de las cadenas agroalimentarias de cada sistema”. Como se observa, se promueve la formalización de los CSP para promover la cooperación al interior de las cadenas y construir su competitividad.

Para constituir los CSP la Sagarpa adoptó un enfoque inductivo a través de una convocatoria abierta para cumplir con la LDRS, sin embargo, no en todos los casos estaban dadas las condiciones que le dieran viabilidad al proceso, fundamentalmente la necesidad sentida por los agentes productivos en la cadena.

En estos CSP concurren representantes de los diferentes eslabones que conforman una cadena productiva, en tres escalas básicas nacional, regional y estatal, para concretar acuerdos y desplegar acciones de fomento. Esta definición de inmediato plantea problemas mayores, pues al momento de seleccionar a un representante por eslabón en las tres escalas geográficas referidas surge la cuestión ¿quién detenta la representatividad y legitimidad para representar a todos los agentes de un eslabón? Este no es un tema menor y de hecho ha contribuido en buena medida a la inmovilidad de estas figuras. Pero quizá un problema más grave, esbozando en párrafos anteriores, se refiere a que la estrategia desconoce las asimetrías existentes entre los actores y los efectos de dominación de algunos actores, principalmente presentes en los eslabones de transformación y distribución. Es decir, se recusan las tensiones y confrontaciones que se han padecido en el medio rural, en la medida que la mayoría de las estrategias de los polos dominantes en cada cadena han privilegiado la extracción de valor y la transferencia de los riesgos a los otros eslabones, que con frecuencia llevaron a los productores y a sus organizaciones a romper negociaciones e, incluso, a entablar conflictos abiertos.

Estas marcadas diferencias han motivado algunas intervenciones públicas, para atemperar los conflictos, pero con la función normativa que se han autoasignado las instancias gubernamentales (que sin duda es coherente con el modelo económico), esta función es casi inexistente y se ha limitado a servir como un facilitador de las interacciones de los diferentes integrantes de los CSP. Esta posición requiere ser valorada y definida en una intervención más decidida de los poderes públicos, con un claro respaldo a los eslabones más frágiles y con mayores riesgos, que generalmente se ubican en el eslabón primario.

Dado que los CSP hasta la fecha no cuentan con espacios formales dentro de la estructura institucional, especialmente no tienen participación dentro de las instancias colegiadas definidas por la LDRS en las diferentes entidades del país. En pocos estados las prioridades plasmadas en los planes rectores se han hecho valer en dichos órganos colegiados y, por tanto, en pocos casos han podido ser considerados en las inversiones realizadas con financiamiento público. Aunque existen medidas para atender esta problemática queda mucho camino por recorrer y más bien lo que se ha provocado es la desmotivación de un buen número de CSP, que no ven resultados en sus esfuerzos de delinear acciones concretas.

Parte de este problema también proviene, como ya se ha mencionado, de la calidad de los planes rectores, que en cada CSP se ha realizado según se han podido entender, de hecho hasta hace poco se carecía de un método común para elaborarlos, sólo en el Programa de Fomento Agrícola, se contaba con recursos públicos para financiarlos. En el caso de Fomento Ganadero, la inserción de un fondo equivalente se instauró apenas en 2007 y, por tanto, todavía registra avances parciales. De esta forma, para el diseño de los planes rectores no siempre se contó con respaldo técnico para realizarlos con pertinencia y rigor suficiente para que efectivamente derivaran en propuestas viables, complementarias con otras iniciativas públicas.

Es en el seno de los mismos CSP donde se asume como una actividad inicial y prioritaria la elaboración (participativa) del plan rector antes referido, donde se plasman objetivos, prioridades y estrategias para integrar e impulsar la competitividad por cadena. Pese a esto se han realizado de manera poco sistemática, sin contar con diagnósticos actualizados de las tendencias globales y nacionales a los que se enfrentan los distintos eslabones y la cadena en su conjunto.

En todo caso, las causas anteriores han contribuido a que los CSP actúen de manera aislada, sin articular medidas, lo que sería necesario, pues muchos temas son transversales y afectan a varios de ellos. Tampoco ha existido la instancia que coordine sus propuestas y las canalice a la instancia correspondiente, dado que pueden surgir temas de sanidad, inocuidad, investigación, etc., según las prioridades de cada cadena.

Ahora bien, al interior de APC poca coordinación existe en sus subprogramas, pues los subprogramas encargados de financiar inversiones físicas, se han enfocado a inversiones privadas y producción primaria. En desarrollo de capacidades (encargados de suministrar asistencia técnica y capacitación), tampoco se ha privilegiado el enfoque de cadenas, así que los subprogramas y fondos para apoyar la conformación de los CSP y los planes rectores se encuentran aislados, sin las sinergias necesarias para avanzar. En especial, las inversiones a proyectos de acopio y transformación de productos agropecuarios son claramente minoritarios, en lo cual también contribuyen otros aspectos como el que se trata de proyectos costosos, con numerosos funcionarios, federales y estatales, que no los priorizan, ya que prefieren financiar componentes como semillas o sementales, al ser de fácil

gestión y porque pueden llegar a una amplia gama de productores, con las rentas políticas que ello supone.

Cabe resaltar, que ha sido decisivo el impulso de Sagarpa para la constitución de los CSP, aunque no en todos los casos estaban dadas las condiciones. Asimismo, no todos los gobiernos estatales han sido receptivos a este proceso, como tampoco se ha dado la convergencia de otras dependencias federales para atender aspectos clave en el fortalecimiento de la competitividad. Los mayores avances se han dado en los sistemas producto que requieren algún tipo de procesamiento como en los casos de leche, miel, cacao, plátano, arroz y trigo.

Como una lección de la experiencia, se rescata que los CSP que más han avanzado se caracterizan por los siguientes aspectos: cuentan con antecedentes organizativos, existe una acentuada participación de actores privados, son cadenas conformadas por pocos agentes, cuentan con un plan rector<sup>5</sup> elaborado con buen nivel de consenso, han llegado a acuerdos para mejorar calidad e inocuidad de los productos y para gestionar apoyos estratégicos, y han concretado convenios favorables a todos los eslabones. Esto ha sido común en el comité limón mexicano, apícola y se registran avances en el de bovinos leche.

Cabe destacar que dentro de APC existen dos modalidades de ejecución, una Nacional que permite desde SAGARPA central financiar proyectos estratégicos y de trascendencia para el país. La segunda, es la modalidad de ejecución federalizada, donde los recursos de SAGARPA se mezclan con los de los gobiernos estatales y los de los propios productores (generando la famosa alianza) para proyectos de importancia estatal y, por lo general más pequeños en montos e impactos. Son casi exclusivamente los primeros que han incidido en integración de cadenas, dado que disponen de montos mayores, se tienen objetivos concretos de instrumentar esta temática y los funcionarios están más sensibilizados al respecto. Ahora bien, el problema es que las intervenciones en este último caso son reducidas, a menudo se negocian con organizaciones gremiales y en determinados casos se

---

<sup>5</sup> Los planes rectores de los comités son instrumentos que deben contener las líneas de acción para el fortalecimiento de la cadena (apenas se han elaborado en menos de la tercera parte de los comités constituidos). Ha sido común que su formulación no refleje consensos y las propuestas sean imprecisas, aunque existen excepciones, ya que en algunos estados se desarrollaron esquemas sistematizados para su elaboración. A la fecha los planes casi no se usan en la asignación de recursos de FG.

sustentan en un proyecto debidamente formulado. Ello ha repercutido en que muchos de estos proyectos se enfrenten a problemas a corto plazo, generalmente atribuibles a problemas técnicos muy especializados, de capital de trabajo y de mercado.

Otro problema importante vinculado a lo antes expuesto reside en que las dos modalidades se instrumentan sin articulación estratégica, lo que diluye mucho la efectividad de la acción pública y, especialmente, sanciona a los proyectos de integración de cadenas, porque no se vinculan a proveedores, carecen de asistencia técnica y capacitación e inclusive de clientes, requisitos todos que se podrían impulsar mediante la modalidad federalizada.

En general, la estrategia de integración de cadenas muestra avances en productos y regiones donde había una dinámica previa, vinculada a organizaciones consolidadas, mercados dinámicos e incorporación de innovaciones tecnológicas, como en limón mexicano, leche y miel. Sin embargo, en la mayoría de los productos agropecuarios la estrategia ha mostrado serias limitaciones, ya que se padecen de insuficiencias conceptuales; la estructura institucional sigue enfocada a la producción primaria; no se han delimitado las cadenas ni las regiones donde la estrategia pudiera funcionar cabalmente y además, se ha subestimado la fuerte polarización socioeconómica que predominan al interior de las cadenas e, incluso, en cada uno de los eslabones productivos, sin que la intervención estatal contemple la regulación de dichas asimetrías, que se analizan en este trabajo.

También prevalece un bajo nivel de integración de las cadenas de valor; en la mayoría de ellas se observa que entre los distintos actores económicos no se percibe, como una necesidad primordial, el colaborar y coordinar esfuerzos en una lógica de impulsar esquemas que permitan generar mayores beneficios para todos los participantes, imponiendo la confianza y la equidad como principios de la vinculación. Como resultado de ello, no se han desarrollado mecanismos para la transmisión de información y la coordinación entre los actores de distintos eslabones, lo cual impide que se logren consensos en la identificación de necesidades, la definición de estrategias y la priorización de acciones y proyectos que deben impulsarse en cada cadena para mejorar su competitividad.

La experiencia reciente en la instrumentación de esta política refleja dificultades en el nivel central de Sagarpa y su relación con otras dependencias federales para lograr una armónica convergencia de instrumentos de política económica, que prácticamente es imprescindible

para el fortalecimiento de la competitividad en las cadenas agroalimentarias. Aún así, las inversiones en la fase poscosecha generalmente se concentran en las ramas hortícola y frutícola, en el caso agrícola y en los sistemas producto bovinos leche y miel en el subsector pecuario y las realizan fundamentalmente los productores de mayores recursos, que tienen la escala productiva necesaria para abordar ese tipo de proyectos. Por su parte, los pequeños productores enfrentan problemas de organización que impiden alcanzar las escalas necesarias, además de que enfrentan serias restricciones para acceder a fuentes de financiamiento.

En México, las cadenas de trigo, avícola, bovina de leche y en menor medida la porcícola aunque están integradas verticalmente y tienen éxito en el mercado, dejan ver la polarización existente, ya que hay ramificaciones al interior de estas y, en otras como las de maíz, bovinos carne, apícola, ovinos o caprinos donde los eslabones se conforman por agentes independientes, quedando en la producción primaria muchos productores con bajos niveles de productividad y a lo largo de la cadena segmentos (cercaos al consumidor) dominados por unas cuantas empresas.

### Consideraciones finales

La estrategia de integración de cadenas agroalimentarias se considera pertinente para construir la competitividad, sin embargo, se considera que tiene una aplicación en el medio rural mexicano, principalmente en aquellos estratos de productores organizados y vinculados al mercado, así como en productos que por su tipo de demanda requieren de algún tipo de acondicionamiento para acceder al mercado. Empero, en la instrumentación de la estrategia se detectan serias limitaciones, que van desde las insuficiencias conceptuales, hasta su propia conformación estructural que continúa enfocada a la producción primaria. Además aún se está lejos de una adecuada delimitación de las cadenas, tanto agrícolas como pecuarias y por supuesto de las prioridades regionales, para alcanzar un nivel de funcionamiento cabal. Asimismo se ha subestimado la fuerte polarización socioeconómica que predomina al interior de las cadenas productivas e, incluso, en cada uno de los eslabones productivos.

En esa vía las acciones gubernamentales deberían enfocarse más a ser congruentes con la estrategia de integración y no a contrariar los mandatos de la LDRS, como sucede



particularmente con los CSP que tienen la responsabilidad de participar en la definición de aranceles, asignación de cupos y modos de importación, en coordinación con la Secretaría de Economía.

Es necesario que la estrategia sea funcional para generar incentivos de integración según características de cada cadena. En algunas como frutales, leche, miel, carne de porcino y de ave se detectan más necesidades de cumplimiento contractual; en maíz, productos orgánicos y carne de bovino, ovino y caprino las prioridades son organización y desarrollo de mercados. De modo que es indispensable encontrar la escala óptima de integración, que en algunos casos es estatal, pero en otros es regional o nacional, además de priorizar con mayor sustento las cadenas en cada entidad y promover la adecuación de la estrategia a la lógica estatal o regional, reconociendo que la estrategia de integración rebasa por mucho el ámbito de acción de Sagarpa, por lo que se requiere instaurar vínculos de coordinación y sinergia con otras secretarías de estado y programas relacionados, es decir la concurrencia.

Los principales desafíos en la conformación de CSP se encuentran en lograr que estas instancias mixtas reflejen en su composición equilibrios de poder entre los agentes privados, pues las asimetrías entre eslabones, y en especial la subordinación de la producción primaria respecto a los otros, favorecen situaciones de control que terminan por limitar la competitividad de toda la cadena. Paradójicamente en cada comité constituido hay una participación mayoritaria de los productores primarios, por lo cual muchos comités aun tienden a ser consejos de productores primarios, en los que prevalece la presencia de varias organizaciones de productores y casi ningún representante de los otros eslabones.

Del mismo modo ocurre al interior de cada eslabón, al no lograrse una adecuada representatividad de la mayor parte de sus actores, por ejemplo, en el caso de de los productores primarios– reconociendo su gran heterogeneidad– son las mismas organizaciones tradicionales, beneficiadas desde siempre gracias a su poder gremial y cercanía con el gobierno, las que siguen imperando en las decisiones, aunque ahora en un nuevo marco institucional. Lograr cambios en este sentido no es fácil, pero es donde se hace imprescindible la presencia coordinada de los gobiernos y el uso de metodologías apropiadas para la integración de los comités, identificando las organizaciones de productores –tanto gremiales como económicas– representativas de la realidad estatal. A la

par también se hace necesaria la claridad del punto al que se quiere llegar y la difusión de los beneficios para todos los actores.

La contribución del trabajo de los CSP a la integración de cadenas es modesta y queda poner atención en los mecanismos de coordinación formales entre agentes privados y entre éstos y funcionarios de gobierno, así como en la capacitación para entender el concepto de la nueva institucionalización que ha sido inducida, de arriba para abajo.

En ese sentido es necesario fomentar el uso de instrumentos contractuales y de convenios, que brinden certidumbre a los actores en sus negociaciones y contribuyan a establecer relaciones más equitativas.

Finalmente, la factibilidad de los proyectos de integración de cadenas demanda que sean adoptados por amplios núcleos de productores, debidamente organizados para lograr la escala y calidad necesaria que demandan mercados crecientemente diferenciados y exigentes. En cuanto a la consolidación de los CSP, el reto para los agentes económicos es la construcción de consensos en torno a los objetivos, estrategias y acciones a emprender para fortalecer la competitividad de las cadenas en su conjunto, en beneficio de la mayor parte de los actores de cada eslabón.

## Bibliografía

- Echeverri, R. y Moscardi, E. (2005) *Construyendo el desarrollo rural sustentable en los territorios de México*. México. IICA y Sagarpa. Pp. 55-105
- FAO-Sagarpa (2005) *Análisis de políticas agropecuarias y rurales. Consejos Municipales de Desarrollo Rural y Municipalización de Alianza para el Campo*. México. Proyecto Evaluación Alianza para el Campo. 33 p.
- Merino, M. (2005) *La importancia de las rutinas (marco teórico para una investigación sobre la gestión pública municipal en México)*. Documento de trabajo 168, México. CIDE. 26 p.
- Merino, M. y Macedo, I. (2005) *La política autista. Crítica a la red de implementación municipal de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable*. Documento de trabajo 168, México. CIDE. 54 p.
- Narayan, D. (2002) *Empoderamiento y reducción de la pobreza*. Bogotá. Banco Mundial y Alfaomega. 355 p.
- Rosenzweig, A. (2003) *Breve análisis económico de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable* (versión de discusión interna) México. IICA. 52 p.
- Sepúlveda, S. y Edwards, R. (1996) *Desarrollo sostenible, organización social, marco institucional y desarrollo rural*. Lecturas seleccionadas II. Tomo 6, área de concentración IV. Costa Rica. IICA y BMZ/gtz. Pp. 5-191.
- Schetjman, A. y Berdegué, J. (2003) *Desarrollo territorial rural*. Capítulo 2. Realizado con base en el taller: desarrollo rural. Asamblea Anual de Gobernadores del BID. Milán. 55 p.
- Visser, E. (2006). *Análisis prospectivo de política para la integración de cadenas*. México. Proyecto Evaluación Alianza para el Campo. FAO-Sagarpa. 55 p.