



La política de integración de cadenas agroalimentarias y los Comités Sistema-Producto a diez años de su instrumentación

ELIZABETH LANDA FRANCO

Maestra en Política y Gestión Pública
landael30@gmail.com

RESUMEN EJECUTIVO

No obstante los cuantiosos recursos públicos invertidos en el campo en los últimos años, los resultados en términos de desarrollo productivo y mejora de los ingresos no son muy alentadores. Esta escasa correspondencia que se traduce en un problema de baja eficiencia del gasto público puede tener su origen en el diseño mismo de las políticas públicas. En este trabajo se analiza de manera detallada la política de integración de cadenas agroalimentarias planteada en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) y los resultados obtenidos a la fecha. En la Ley se estableció como un medio para lograr la integración de las cadenas la figura de los Comités Sistema-Producto (CSP), cuya promoción e integración ha sido apoyada por la SAGARPA desde el 2003 a través de un programa diseñado para tal fin. La evaluación de los CSP del estado de Michoacán muestra las limitantes que enfrentan para poder cumplir con el objetivo para el que fueron creados. El análisis indica que la política no ha logrado los resultados esperados y para cambiar esto se propone hacer un rediseño que involucra a dos programas que se operan directamente en los estados: el programa de apoyo a la inversión en equipamiento e infraestructura y el programa de desarrollo de capacidades, innovación tecnológica y extensionismo rural. Llevar a cabo esta alternativa no está exento de dificultades, pero representa una opción viable para mejorar los resultados y hacer un uso más eficiente de los recursos públicos.

Contexto e importancia del problema

El tema de la integración de cadenas agroalimentarias fue planteado en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable publicada en diciembre de 2001. La Ley establece que las políticas, acciones y programas en el medio rural están orientados a los objetivos de “promover el bienestar social y económico de todos los agentes de la sociedad rural”, a “corregir las disparidades existentes en el desarrollo regional”, “contribuir a la soberanía y seguridad alimentaria de la nación”, “fomentar la conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de la calidad de los recursos naturales”; y a “valorar las diversas funciones de la agricultura nacional”. La Ley refiere que para lograr estos objetivos y, así, un desarrollo rural sustentable, se debe abarcar a “todas las cadenas agroalimentarias en el medio rural y que el fomento a las actividades económicas del medio rural se propiciará, entre otros, mediante la integración de cadenas agroalimentarias” (LDRS, 2001).

Asimismo, se estableció en la Ley que se “promovería la organización e integración de Sistemas-Producto como comités del Consejo Mexicano, con la participación de los productores agropecuarios, agroindustriales, comercializadores y sus organizaciones, teniendo por objeto:

- i. Concertar los programas de producción agropecuaria del país;
- ii. Establecer los planes de expansión y repliegue estratégicos de los volúmenes y calidad de cada producto;
- iii. Establecer las alianzas estratégicas y acuerdos para la integración de las cadenas productivas;
- iv. Establecer las medidas y acuerdos para la definición de normas y procedimientos aplicables en las transacciones comerciales;
- v. Participar en la definición de aranceles, cupos y modalidades de importación;
- vi. Generar mecanismos de concertación entre productores primarios, industriales y los diferentes órdenes de gobierno.

Los Comités Sistema-Producto constituirán mecanismos de planeación, comunicación y concertación permanente entre los actores económicos que forman parte de las cadenas productivas”.

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por sus siglas en inglés), integración de cadenas significa cooperación entre actores, implica intercambiar información sobre la demanda y desarrollar acciones conjuntas e inversiones colectivas para obtener beneficios

Los Comités Sistema-Producto constituirán mecanismos de planeación, comunicación y concertación permanente entre los actores económicos que forman parte de las cadenas productivas

Año	Programa	Subprogrma/Componente	Objetivo
2003-2007	Fomento Agrícola. Fomento Ganadero (se incorpora en 2007)	Fortalecimiento de los CSP	Promover la integración y competitividad de los sistemas producto (cadenas productivas) mediante apoyos complementarios a los productores que les permita fortalecer sus esquemas de organización productiva y cumplir con sus funciones de planeación, comunicación y concertación entre los eslabones de la cadena para incrementar la producción, productividad y rentabilidad de las actividades agropecuarias y mejorar su nivel de vida.
2008	Apoyo a la participación de Actores para el Desarrollo Rural	No se consideró	Apoyar la consolidación de formas de organización social, territorial y por sistema-producto representativas, para su efectiva participación consultiva en la instrumentación de políticas, planes y programas de desarrollo rural.
2009-2010	Fortalecimiento a la Organización Rural (Organízate)	Comités Sistema-Producto	Apoyar la consolidación de formas de organización social y por sistema-producto representativas, para su efectiva participación consultiva en la instrumentación de políticas, planes y programas de desarrollo rural.
20011-2012	Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural	Apoyos para la integración de proyectos	Mejorar el desempeño de las organizaciones sociales y de los Comités Sistema-Producto como mecanismos de planeación, comunicación y concertación permanente entre los actores económicos y que participen en la instrumentación de políticas, planes y programas de desarrollo rural.

Cuadro 1.

Programas y subprogramas de apoyo a los Comités Sistema-Producto.

Fuente: Elaboración propia con base en la Reglas de Operación de la SAGARPA.

en el ámbito de la cadena. Con esta perspectiva, algunos de los resultados que se pueden alcanzar con la integración de cadenas son:

- Bajar costos de producción y distribución a lo largo de la cadena;
- Ahorrar capital de trabajo a lo largo de la cadena;
- Mejorar el desempeño logístico de toda la cadena;
- Convertir bienes en servicios, aumentando así el valor agregado de un producto;
- Entrar en nuevos mercados y canales de venta (FAO 2004, p. 77).

Para operativizar a través de una política pública el mandato establecido en la Ley, la SAGARPA implementó en 2003 un programa cuyo objetivo fue promover la integración y competitividad de los sistemas-producto. El programa ha cambiado de nombre y objetivo a lo largo del tiempo, aunque el diseño se ha mantenido prácticamente igual (Cuadro 1). A través de estos programas se ha logrado la integración de 61 Comités nacionales (39 agrícolas, 11 pecuarios y 11 acuícolas) y 461 Comités estatales (SAGARPA, 2012).

A través del programa los CSP acceden a los siguientes tipos de apoyos:

- a) Profesionalización (gerente y facilitador).
- b) Equipamiento (informático, de comunicación y de oficina).
- c) Difusión de las acciones del Comité (congresos, seminarios, diseño de páginas web).
- d) Estudios de fomento a la competitividad.
- e) Centros de servicios.
- f) Operación del Comité.
- d) Existe una sobre representación del eslabón productores primarios, incluso en algunos CSP son los únicos que asisten a las reuniones, la participación de eslabones clave como la agroindustria es baja.
- e) Para la elaboración del plan rector cuentan con limitado uso de herramientas y metodologías de análisis lo que se traduce en demandas dispersas que no necesariamente inciden en la solución de las restricciones que enfrenta la cadena.

Al evaluar en 2012 la operación de los 27 CSP del estado de Michoacán¹ se encontró lo siguiente:

- a) Los eslabones clave son tres (productores, agroindustriales y comercializadores), sin embargo, 30% de los CSP cuentan con hasta cuatro eslabones, 63% tienen de seis a nueve y 7% integraron a diez o más eslabones.
- b) Tienen un bajo nivel de gestión interna que se refleja en la periodicidad de sus reuniones, 48% se reúnen cada mes, 25% bimestralmente, 9% tres o cuatro veces por año y 27% casi nunca.
- c) Las reuniones tienden a ser deliberativas, en muchos casos no se toman acuerdos y cuando se toman no se indican responsables ni plazos de ejecución.
- f) El plan anual de fortalecimiento que debería servir como instrumento de seguimiento a las acciones del CSP sirve únicamente para justificar los apoyos solicitados al programa.
- g) Sólo los Comités de las cadenas aguacate y mango presentan una experiencia concreta de integración de cadenas en términos de acuerdo entre actores (productores y empaques) en torno a un problema: la calidad del fruto.

En la revisión de evaluaciones del programa en otros estados se encontró que la operación de los CSP estatales es muy similar a nivel nacional. Ante esto, es posible afirmar que los CSP estatales no han logrado constituirse en los mecanismos de planeación, comunicación

¹A nivel nacional es el estado que cuenta con el mayor número de CSP, 21 agrícolas, tres pecuarios y tres de acuicultura y pesca; la elevada proporción de Comités agrícolas se explica por su vocación, Michoacán es líder en producción agrícola, en 2011 ocupó el primer lugar a nivel nacional en valor de la producción (SAGARPA, 2012).

y concertación que plantea la Ley; ni han logrado establecer alianzas estratégicas y acuerdos entre los actores, condición requerida cuando se habla de integración de cadenas. Esto no obstante los cuantiosos recursos invertidos².

La escasa correspondencia entre la inversión pública y los resultados obtenidos refleja un problema de baja eficiencia, cuyo origen se encuentra posiblemente en el diseño mismo de la política. En la mayor parte de la literatura sobre este tema se subraya la importancia de lo que se denomina el núcleo duro de la política en el que ha de encontrarse al menos, la definición del problema que el Estado quiere resolver; los criterios y los valores que orientan su decisión de intervenir; y el propósito explícito que quiere obtener (Majone, 1997).

· A fin de verificar si la política de integración de cadenas tiene claro el problema que busca resolver se analizó lo que establece tanto la LDRS como el Programa Sectorial 2001-2006. La Ley habla del fomento a las actividades económicas del medio rural mediante la integración de cadenas productivas, mientras que el Programa Sectorial hace referencia a la integración de cadenas para mejorar su competitividad (SAGARPA, 2001).

· Un segundo elemento son los objetivos de la política. El objetivo del programa instrumentado en 2003 hacía referencia a la integración de cadenas y a la competitividad. Sin embargo, a partir de 2008 el objetivo cambió a “apoyar la consolidación de formas de organización por sistema-producto representativas, para su efectiva participación consultiva”, ya no se menciona la integración de cadenas. Si cambió el objetivo significa que cambió el problema que se busca resolver.

· El primer objetivo era muy ambicioso, pues difícilmente con la simple integración de los CSP se podría mejorar la competitividad de las cadenas. La falta de claridad institucional en torno a lo que significa integración de cadenas provocó que se confundiera este proceso con la conformación de los CSP.

· Ahora bien, contar con una figura que agrupe a los actores que participan en las cadenas facilita su integración, pero para eso se requiere que los CSP sean representativos³. En el caso de los productores la SAGARPA estableció que debían constituirse Consejos Estatales de Productores y que el presidente del Consejo representaría a los productores en el CSP⁴, sin embargo, para

²Sólo en 2012 se invirtieron en el programa cerca de 190 mdp, 100 mdp en los comités nacionales y 90 mdp en los estatales (SAGARPA, 2012).

³Las Organizaciones Interprofesionales comunes en Francia son un modelo similar a los CSP, agrupan a las profesiones (actores) que participan en las cadenas. Para ser reconocidas requieren una representación de al menos 80% del volumen o valor del sector en su conjunto, esto les permite aplicar los acuerdos que toman a todos los miembros de la cadena y cobrar cuotas para realizar actividades de promoción, investigación y desarrollo, apertura de nuevos mercados, entre otras.

⁴Los consejos estatales se integraron como un mero requisito para a su vez integrar los CSP, la mayoría de ellos no funciona y no se sabe el número de productores que están afiliados o que participan en ellos.

los demás eslabones no existe un proceso normativo que establezca claramente cómo se elige al representante.

- Un último elemento tiene que ver con los indicadores a través de los cuales se evalúa la política. Ninguno de ellos hace referencia a las mejoras buscadas con la integración de cadenas. Aunque los indicadores han cambiado, hay uno que se ha mantenido y se refiere al número de CSP integrados y que cuentan con plan rector. Ello explica porqué en la operación del programa priva la lógica de constituir CSP y que elaboren su plan rector, independientemente de su calidad y utilidad para los actores.

- Estos tres elementos permiten afirmar que no hay claridad sobre el problema que se busca resolver con la política, lo que a su vez explica los magros resultados obtenidos.

Alternativas de solución

a) Mantener el *status quo*

El análisis de los CSP de Michoacán muestra que hasta ahora, salvo algunas excepciones, la política promovida se ha quedado en la creación de instancias de

negociación en las que participan grupos poco representativos, cuyo principal interés es gestionar recursos y proyectos para beneficio personal.

Ventajas: Si la política no cambia, los CSP permanecerán pues dependen en su totalidad de los recursos públicos para operar. Bajo este escenario la existencia de los Comités sirve únicamente para justificar el cumplimiento de lo establecido en la Ley.

Desventajas: Se gastarán recursos públicos en estructuras que cuentan con pocos elementos para contribuir a la mejora de la competitividad de las cadenas y que debido a su falta de representatividad y autonomía, difícilmente podrán convertirse en las instancias de planeación y concertación que establece la Ley.

b) Introducir correctivos de mejora en el proceso de implementación

Los correctivos de mejora propuestos son de dos tipos. El primero está relacionado básicamente con el apoyo de profesionalización que reciben los CSP y donde se sugieren tres acciones concretas: selección de gerentes y facilitadores con base en criterios técnicos; capacitación y seguimiento al trabajo realizado –ac-

tualmente nadie revisa a detalle las actividades y metas planteadas en el plan anual de fortalecimiento, ni se verifica su cumplimiento-; y realizar un proceso oportuno de contratación y pago.

El segundo tipo de recomendaciones está orientado a condicionar el apoyo a los CSP a la verificación del cumplimiento de sus funciones básicas, esto es, reuniones mensuales, aplicación de su reglamento interno, asistencia de los integrantes a las reuniones, elaboración de actas y seguimiento de acuerdos.

Ventajas: Esta alternativa permitiría por un lado, mejorar la operación del programa, y por el otro, asegurar el cumplimiento de las actividades mínimas relacionadas con el funcionamiento y operación de los CSP.

Desventajas: Se requiere la existencia de una estructura que de seguimiento al programa. Al menos en el estado de Michoacán no existe, por lo que sólo se da seguimiento administrativo con base en informes mensuales y comprobantes de gastos.

c) Rediseñar la política de integración de cadenas

Esta alternativa es la más radical y para llevarla a cabo se requiere antes que nada,

definir claramente el problema que se quiere resolver y por consiguiente los resultados a obtener, los cuales no deberían estar en términos de integración de cadenas en abstracto, sino en función de los cambios que se espera lograr a través de la integración. Para lograr esto se pueden usar dos programas que ya existen: el programa de apoyo a la inversión en equipamiento e infraestructura y el programa de desarrollo de capacidades, innovación tecnológica y extensionismo rural (dentro del cual se encuentra el componente que apoya a los CSP). Estos programas pertenecen a la modalidad de concurrencia, esto significa que los recursos son aportados tanto por la federación como por el estado, pero se operan a nivel estatal.

Actualmente estos programas operan de manera desarticulada, sin orientación estratégica y en función de la demanda, lo que significa la dispersión de una gran cantidad de recursos que abonan poco a la solución de los problemas de las cadenas.

Para cambiar esto se requiere contar con una agenda (plan rector) construida con los actores relevantes de las cadenas a partir de un proceso sistemático de análisis de restricciones y diseño de alternativas. Un plan rector con estas características permitiría alinear los recursos de

Se sugieren tres acciones concretas: selección de gerentes y facilitadores con base en criterios técnicos; capacitación y seguimiento al trabajo realizado y realizar un proceso oportuno de contratación y pago.

estos programas para abordar la problemática de manera sistémica.

Ventajas: Aunque lo ideal es que el rediseño se haga a nivel central desde la SAGARPA, se tiene la ventaja de que aunque esto no ocurra los estados pueden llevarlo a cabo pues los recursos de los programas involucrados se operan a nivel estatal, sólo necesitan tomar la decisión.

Desventajas: Esta alternativa requiere de una buena coordinación institucional entre el área normativa, representada por la Delegación estatal de la SAGARPA y la operativa que corresponde al Gobierno del Estado, esto para la definición de una unidad organizacional con facultades para alinear el presupuesto de estos programas.

Recomendaciones de política pública

Si se quiere mejorar la eficiencia gubernamental de los recursos orientados al campo se debe trabajar en la tercera alternativa. Esta es la mejor opción por dos razones: i) su instrumentación requiere aplicar la segunda alternativa, lo que permitirá mejorar el funcionamiento y operación de los CSP y; ii) incluye un elemento de rediseño que resulta necesario y que permitirá orientar estratégicamente otros

instrumentos de política pública que podrán ser usados por los CSP para actuar sobre las restricciones identificadas, lo que definitivamente abonará a la mejora de la competitividad de las cadenas.

Aunque esta alternativa por sí misma no resuelve el problema de la representatividad de los CSP, la posibilidad de que el plan rector sirva como eje articulador de recursos que actualmente se operan de manera dispersa, dará sentido a su existencia y permitirá empezar a construir un proceso de abajo hacia arriba que fortalezca a los CSP. [P](#)

Lecturas recomendadas

- FAO. (2004). *Enfoque Internacional sobre el Desarrollo de Cadenas Agroalimentarias*. Proyecto Evaluación Alianza Contigo, Análisis de Políticas Agropecuarias y Rurales. SAGARPA, México.
- Langreo, A. y García, T. (1995). *Las Interprofesionales Agroalimentarias en Europa*. Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación. Serie de estudios. Secretaría General Técnica. Madrid España.
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Fondo de Cultura Económica: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Rojas P. y Sepúlveda S. (1999). *¿Qué es la Competitividad? Competitividad de la agricultura: cadenas agroalimentarias y el factor espacial*. Folleto No.2. Cuadernos Técnicos IICA; No. 09. San José de Costa Rica.
- SAGARPA (2001). *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*. México.