



Proyecto Evaluación Alianza Contigo



Análisis de Políticas
Agropecuarias y Rurales

**Integración de Cadenas
Agroalimentarias**

**Propuesta para el Impulso
a la Integración de Cadenas
Agroalimentarias**

MÉXICO

NOVIEMBRE, 2004



Proyecto Evaluación Alianza Contigo



Análisis de Políticas
Agropecuarias y Rurales

**Integración de Cadenas
Agroalimentarias**

**Propuesta para el Impulso
a la Integración de 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

Evert-Jan Visser
Consultor Internacional

José de Jesús Ayala Padilla
Consultor Nacional

Tabla de contenido

| | |
|--|----|
| Introducción | 1 |
| 1. Propuesta conceptual | 3 |
| 2. Propuestas operativas | 5 |
| 3. Rol del Estado | 13 |
| 4. Resumen de propuestas concretas | 15 |

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 en él se presentan propuestas conceptuales y operativas para el impulso a la integración de cadenas agroalimentarias. Con este documento se busca proponer un concepto de integración de cadenas, presentar propuestas concretas para operativizar los actuales procesos de integración en el sector agropecuario Mexicano, y reflexionar sobre la división de trabajo privado-público en cuanto a este tema.

1. Propuesta conceptual

El punto de partida para la integración de cadenas es la consideración de que *todo lo que suceda al interior de la cadena esté orientado hacia el cliente*. ¿Cuáles son sus requerimientos y por qué compra de ella? Cumplir estos requerimientos con base en el conjunto de la cadena se ha convertido en un requisito para sobrevivir en un contexto de apertura. Esto requiere de un cambio de mentalidad por parte de cada uno de los actores en la cadena. Ya no es una sola empresa en cualquier nivel (eslabón) de la cadena la que logra conquistar al cliente en el contexto de la hipercompetencia mundial, sino el desempeño de la cadena en su conjunto es lo decisivo. La marca 'Dell' no vende tan bien porque haya una sola empresa exitosa atrás, sino porque el manejo de la cadena es más eficiente y eficaz en comparación con otras cadenas. La adopción de una *perspectiva de cadena* es, pues, un segundo punto que define el concepto de la integración de cadenas. A partir de esta perspectiva, hay que definir los *objetivos estratégicos* a alcanzar a través de la integración de cadenas, por ejemplo:

- Bajar los costos de producción, transacción, acopio y distribución de todas las empresas al interior de la cadena;
- Ahorrar capital de trabajo, reduciendo el costo financiero de todas las operaciones en la cadena;
- Mejorar el desempeño logístico de la cadena: la rapidez, confiabilidad y flexibilidad de las entregas de productos básicos, intermedios y finales;
- Aumentar el contenido del servicio del producto vendido al cliente, con el fin de aumentar el valor agregado;
- Entrar en nuevos mercados y canales de venta, aumentando así el valor de las ventas y la participación en el mercado;
- Reducir efectos negativos de actividades de producción y distribución: contaminación, congestión, etc.

Para alcanzar este tipo de objetivos, se requiere que los actores afinen sus acciones, que intercambien información (sobre la demanda, tecnologías disponibles, precios, soluciones ante ciertos problemas, etc.), que co-actúen o desarrollen acciones conjuntas, y que hagan inversiones colectivas. De hecho, la integración de cadenas implica *cooperación entre empresas*. El objetivo intermedio de la cooperación no es nada fácil pero es necesario para alcanzar los objetivos estratégicos: una *reestructuración de la cadena* respecto a las funciones cumplidas por los actores, las relaciones que mantienen entre sí (que varían entre vínculos hostiles de mercado donde el precio determina todo, y alianzas estratégicas orientadas a ventajas ganar-ganar), y la ubicación de cada empresa o función.

Cooperar para reestructurar es una trayectoria beneficiosa pero también dolorosa, por ejemplo, en el caso de algunos actores que pierden una inversión en el anterior sistema de operación, en el caso de un problema de distribución de los beneficios de la reestructuración, y en el caso de que la cooperación implique hacer inversiones colectivas, que conlleva a los llamados riesgos de oportunismo, comportamientos "free-

rider”, entre otros tipos de engaños que puede haber en el mundo empresarial. Por lo tanto, afirmamos que la integración de cadenas es un proceso complejo que supone resolver diferentes problemas de *coordinación*.

Todo esto es sujeto a un proceso de *aprendizaje* por parte de actores privados y profesionales involucrados en la integración de cadenas, referente a varios temas: la reestructuración requerida para mejorar el desempeño de una cadena, la coordinación requerida para sostener un proceso de cooperación que es la base de esta reestructuración, pero sobre todo: lo que significa adoptar una perspectiva de cadena y alcanzar los objetivos estratégicos a ese nuevo nivel de análisis y evaluación.

2. Propuestas operativas

Diferenciar entre políticas

Habría que definir un balance estratégico entre una política netamente económica de integración de cadenas orientada hacia la obtención del máximo provecho de las oportunidades en mercados globalizados por parte de ciertos subsectores en ciertos territorios por un lado, y un conjunto de políticas sociales por otro lado, evitando así, que la política de integración de cadenas -y la estructura institucional que lo apoya- se vuelva un medio clientelar de protección, 'lobby', paternalismo, entre otras posible patologías no intencionadas.

Lamentablemente, esta decisión estratégica no está dentro del alcance de SAGARPA, así es que advertimos que el riesgo de la articulación confusa de políticas sigue siendo válido, lo cual SAGARPA puede, sin embargo, enfrentar a través de una focalización de sus esfuerzos en el ámbito de la integración de cadenas. El reto sería no cubrir todo el territorio, ni atender a todos los subsectores y grupos sociales, como ahora todavía parece ser el afán de algunos funcionarios en SAGARPA. Una manera de enfrentarse a esta situación se explica en el siguiente apartado.

Es importante diferenciar la política de integración de cadenas en el marco de una política global de fomento a la competitividad sectorial agropecuaria. En la política de fomento a la competitividad del sector es indispensable incidir en el desarrollo de la competitividad de las unidades agroproductivas, favoreciendo el establecimiento de condiciones que permitan el desarrollo de su productividad y su eficaz acceso a los mercados. No obstante, es fundamental asociar, en un solo movimiento, el desarrollo de la competitividad de las unidades agroproductivas al proceso de integración y desarrollo de la cadena completa en la cual se insertan. La estrategia de desarrollo de la competitividad de cada unidad agroproductiva, o de todo un sector, es indisociable del desarrollo de la competitividad de toda la cadena, por ello ambos momentos deben de construirse coherente e integradamente. *Son, sin embargo, campos diferentes que requieren de políticas e instrumentos diferentes para su desarrollo.* El avance en la competitividad de la ganadería o de la agricultura requiere de importantes mejoras en aspectos diversos como son el desarrollo empresarial, la eficaz transferencia tecnológica, el oportuno y costo razonable en el acceso al financiamiento, mejores estrategias de abasto y comercialización, etc., todo ello es, digamos, estrategia intra-sectorial. De acuerdo a nuestra propuesta conceptual, es claro que esta estrategia aislada es no solamente insuficiente sino altamente riesgosa dado el marco de la hipercompetencia en la cual el desempeño de toda la cadena es lo decisivo. Por tanto, es necesario distinguir la política de fomento a la competitividad y su complementaria política de integración de cadenas en la cual son los diversos actores (de los diferentes sectores) los que deben considerar (articular, negociar, coordinar y reestructurar) la cadena completa.

Focalización

En el marco de la política netamente económica de integración de cadenas, proponemos que se haga un análisis de la estructura geográfica de ciertos subsectores, con el fin de

conocer la presencia, el carácter, y los efectos para la competitividad de eventuales procesos endógenos de clusterización. La pregunta central de este análisis debe ser: ¿cuáles subsectores y en qué territorios han logrado niveles superiores de competitividad durante la apertura, sobre las bases de destrezas empresariales, flexibilidad institucional y/o concentración territorial (“cluster”)? El aspecto institucional es importante, ya que las ventajas de clústeres en términos de interacción privada-privada y privada-pública, coordinación e institucionalización, puede servir de base también para avanzar en la materia de la integración de cadenas. La propuesta específica es hacer el análisis para el caso de ciertos subsectores, *definiendo los criterios de selección* y tomando en cuenta la información descentralizada disponible. A largo plazo, este ensayo puede contribuir a un proceso o sistema de comunicación micro-macro-micro y privado-público.

Capacitación

En primer lugar, se requiere orientar y reorientar al personal público, con base en un módulo de capacitación para oficiales públicos que definen el actual rumbo de la política de integración de cadenas, presentándoles una definición conceptual y herramientas operativas básicas del tema de integración de cadenas. De hecho, se podría tomar el documento (Visser) como base para discutir el conjunto de riesgos con la actual política de integración, antes de entrar en los aspectos conceptual y operativos de la presente propuesta de focalizar, profundizar, aterrizar y ampliar los efectos de la actual política de integración.

En segundo lugar, se trata de sensibilizar, movilizar y capacitar al sector privado, organizando talleres de trabajo con el fin de: a) aprender sobre oportunidades de mercado/venta y, en la medida de lo posible, los cuellos de botella en la cadena; b) movilizar y desarrollar la empresarialidad; c) ayudar ya en asuntos del cómo hacer la integración (falta de experiencia, conocimiento, confianza, etc.). En estos talleres participarían actores empresariales “de carne y hueso”, y también agentes profesionales (“cluster brokers”) que son capaces de animar, promover y coordinar procesos de integración de cadenas. Durante los talleres, se debe presentar también una clara definición del concepto de integración de cadenas (ver la primera sección del presente informe), y promover la toma de conciencia de los empresarios, explicando la estrategia del gobierno Mexicano y las reglas de juego establecidas, movilizando y desarrollando la empresarialidad: ¿qué es hacer empresa? y ¿cuál es su responsabilidad?

Organizar talleres de trabajo es útil para que los actores “de carne y hueso” que tienen que hacer la integración se conozcan, que discutan respecto a los cuellos de botella (tanto de la cadena como para llegar a cooperar con el fin de resolverlos), definan roles e inversiones conjuntas, etc. Sobre estas bases, se puede empezar a construir un vínculo de confianza, que es un activo estratégico e imperativo de la integración en el marco de la apertura comercial.

Articulación institucional

Con el propósito de avanzar en la articulación de una institucionalidad capaz de estimular una *efectiva* integración de cadenas, es necesario desarrollar “de abajo hacia arriba” un triángulo institucional sobre las bases del:

- Sector privado: distintos actores en la cadena desde la producción primaria hasta los servicios de exportación y logísticos, que ya se mueven para ganar dinero y resolver ciertos problemas
- Una estructura intermedia a ser promovida, compuesta por agentes profesionales privados especializados en ciertos clústeres (“cluster broker”), y
- La estructura actual de los comités sistema-producto en el ámbito nacional y estatal.

La inserción del segundo elemento de los “brokers” es fundamental para resolver la actual tensión entre la arquitectura institucional legal de la actual política (el tercer elemento de nuestro triángulo) y la estructura real de las cadenas (el primer elemento). En principio, tienen tres funciones:

- Animar: sensibilizar, orientar, e indicar la utilidad de la perspectiva de cadena y la formulación de objetivos estratégicos a ese nivel. *¡Sí se puede!*
- Articular:
 - a. La presión del mercado (que se desprende de las políticas macroeconómicas) con la capacidad de solución de los empresarios. *¡El problema es de Ustedes, empresarios, pero puede resolverse co-actuando y coordinando!*
 - b. La disponibilidad y la transparencia de información intra-cadena con la necesidad de autoanálisis en un contexto de apertura. *¡Compartiendo información, se puede ahorrar un 30% del costo logístico total, por ejemplo en los inventarios de todos y la pérdida de clientes por entregas tardías!*
 - c. La demanda de servicios de información y conocimiento (sobre mercados, tecnologías, métodos logísticos, financiamiento) con la oferta de estos servicios (incluyendo a la capacidad de análisis de esta información). *¡Articular lo que ya existe aunque todavía no responde!*
- Coordinación:
 - a. Bajar costos de transacción en caso de pequeños proyectos de cooperación
 - b. Producir y distribuir información sobre la confiabilidad de potenciales “partners” en proyectos de cooperación
 - c. Revelar comportamientos de oportunismo
 - d. Conectar redes de cooperación mientras que sea beneficioso
 - e. Ayudar a desconectarlas una vez que ya no es de utilidad cooperar

En el primer punto, cabe darse cuenta de que los “brokers” son capaces de formular y expresar argumentos de comunidad (ganar-ganar), involucrar empresas líderes, movilizar empresas innovadoras, pujantes y críticas del desempeño actual de una cadena, etc. En el segundo punto, el supuesto es que tendrán un rol también en la formulación de proyectos piloto (ver más abajo), conectando así la demanda con la oferta y a la vez desarrollando nexos privados-públicos. Su principal función es quizás la de facilitar la cooperación continua, en un contexto de falta de experiencia, desconfianza, trayectorias de competencia hostil, etc. En la medida que logren resolver problemas de coordinación a lo largo del proceso de cooperación, contribuyen a la experiencia y a la confianza intra-cadena, y sigue así latiendo el corazón de la integración de cadenas. Como último, jugarán un rol en la diseminación de las experiencias de integración de diferentes proyectos piloto y en distintas cadenas en diversas regiones (ver más abajo el punto sobre herramientas).

Sí, son tareas complejas que requieren conocimiento especializado tanto del concepto de integración de cadenas como sobre los actores “de carne y hueso” al interior de las cadenas. Sin embargo, los autores del presente informe están seguros que ya están, existen, hacen y cumplen parte de las funciones mencionadas. Lo que falta es identificarlos, capacitarlos (ver arriba, el punto de la capacitación), contratarlos o, por lo menos co-financiar algunas de sus funciones durante algún período. Además, nos parece factible el desarrollo del triángulo institucional aquí propuesto, ya que un enfoque en ciertos subsectores o “clústeres” (ver arriba, el punto sobre focalización) permite trabajar sobre las bases institucionales existentes que ya han comprobado su eficacia y flexibilidad, aunque no siempre en relación al tema de integración de cadenas. Ya existe una institucionalidad privada y pública (universidades, centros de desarrollo, agencias de gobierno, etc.), que permite no empezar de cero. La tarea es articular y dirigir todos estos activos sociales e institucionales ya contruidos en una sola dirección: la integración de cadenas. Así, se ganaría mucho en términos de aprendizaje y eficiencia institucional.

Es entonces necesario que SAGARPA anime la construcción del triángulo explicado anteriormente, insertando la estructura intermedia, en el marco focalizado de la política. Ello puede hacerse co-financiando algunas de las funciones de los “cluster brokers”, y financiando la capacitación de estos profesionales.

Proyectos piloto

En el proceso de integración de cadenas los actores privados requieren *analizar sus propios problemas y las operaciones logísticas involucradas* para encontrar nuevos caminos prácticos de bajar costos o mejorar la calidad, entre otros beneficios al alcance en el marco del proceso de una efectiva integración. La clave es que se busque, compre, comparta, intercambie, circule y discuta información sobre antiguos y nuevos métodos de producción, interacción, acopio y distribución. Este proceso puede ser impulsado por una empresa líder que sepa formular un argumento de comunidad (ganar-ganar). En otros casos será necesaria la energía y el liderazgo de algunos empresarios y de “cluster brokers”. Durante el proceso de formular proyectos piloto, surgirá una demanda por parte de los protagonistas, los empresarios y su “broker”, de información y conocimiento sobre aspectos de la producción, distribución, financiamiento, entre otros. Se requiere construir, pues, una red de información que conectan los “broker” del primer piso entre sí, y en el caso que sea necesario, con un “master broker” de segundo piso, quien trabaja a otro nivel geográfico, quien puede tener otra perspectiva sobre algún subsector, y quien pueda tener acceso a activos que no estén disponibles a los “broker” del primer piso quienes trabajan a nivel regional.

Queda claro que los proyectos pilotos se definen “de abajo hacia arriba”, sobre las bases de una capacitación e institucionalización adecuada (ver los dos anteriores puntos). Los que juegan son los empresarios y los profesionales “broker”. Ningún otro actor va a tener la paciencia y la convicción de que el cambio previsto debe implementarse, a pesar de los problemas de distribución y coordinación (ver más abajo, en el punto sobre coordinación), para aprovechar los beneficios que se pueden lograr a nivel de la cadena.

Normalmente, los proyectos de integración duran unos largos y dolorosos años. Sin embargo, hay que orientarse hacia el logro a corto plazo de avances relativamente pequeños, y asegurarse de los mismos.

Herramientas

Los proyectos piloto generan una experiencia a ser difundida a través del campo Mexicano: pasando muros institucionales, divisiones (sub)sectoriales, fronteras regionales, y niveles de gobierno: federal, estatal, municipal. Se puede resumir la experiencia con cada proyecto en la forma de descripciones de casos, a ser usados en la capacitación de profesionales “broker” en el contexto del desarrollo del triángulo institucional propuesto arriba (ver capacitación y articulación institucional).

El material generado además sirve para enriquecer proyectos en marcha en otros subsectores y regiones, a través de listados de “do’s & don’ts” en cuanto a la coordinación de procesos de cooperación, y también vía el uso de resultados concretos de los proyectos: sistemas de evaluación y certificación de la calidad e inocuidad de productos; herramientas para diagnosticar cadenas en cuanto a costos, servicio y potencial de mejoramiento; capacitación con el fin de entrar los circuitos de proveedores seleccionados y preferidos por el cliente; etcétera.

Así, los proyectos piloto facilitan el aprendizaje tanto de cómo hacer (coordinación) como de qué hacer para mejorar el desempeño de una cadena. Estas lecciones pueden ser usados en otros contextos y se puede dispersar el aprendizaje a otros “broker” y empresarios trabajando en otros subsectores, clústeres y regiones.

Una vez que se constituya un conjunto de herramientas sobre las bases de las experiencias con proyectos piloto, puede desarrollarse una política de integración de cadenas en una forma más descentralizada, que permita la inserción sistemática de estos actores en la generación y operación de la política pública.

Coordinación

En el marco de procesos de efectiva integración de cadenas, se debe poner más atención al tema de la coordinación de procesos de cooperación. Tales procesos toman tiempo, y requieren de mucha capacidad táctica y comunicativa para ganar la confianza de los actores en relación a las intenciones, capacidades y la transparencia de la información compartida de otros actores. En este contexto, se requiere de mucho conocimiento de los actores involucrados, sus experiencias, modos de pensar, relaciones entre sí, etc. Conocer los actores es tan importante como conocer cadenas, y lo que significa integrarlas. Todo esto se refiere al gran desafío de aprender a coordinar la cooperación entre empresas para mejorar el desempeño de las cadenas a las cuales pertenecen.

Es más, cooperar siempre trae consigo riesgos de oportunismo (no cumplir con algún acuerdo con vistas a beneficios inmediatos e individuales, olvidándose de los beneficios colectivos de largo plazo), comportamientos ‘free-rider’ (beneficiarse sin aportar), y otros tipos de posibles molestias y engaños. Se requiere construir confianza para seguir reestructurando cadenas con el fin de mejorar su desempeño, lo cual supone pues un tipo de ‘know-how’ netamente cualitativo, humano y organizativo. El objetivo de todo esto es crear, preservar, y si es posible aumentar la voluntad de cooperar, lo cual exige que los actores acepten y sigan aceptando que uno es dependiente del otro, a pesar de que ese otro actor podría fallar, esperando que no lo haga (aún cuando hay incentivos para hacerlo y sacar provecho de la situación de dependencia). *Lo anterior es la definición de*

confianza. Es interesante ver, además, que uno confíe, en primer lugar, en la calidad de los recursos materiales de otra persona; segundo, en su capacidad de usar estos recursos; tercero, en la intención de hacer lo anterior lo mejor posible; cuarto, en las condiciones para que ese actor efectivamente pueda utilizar sus recursos según su capacidad e intención; y finalmente, en la transparencia de información respecto a estos puntos. Ojo: *la construcción de confianza es un proceso de aprendizaje* que se desprende de experiencia entre actores, y en cuanto a los cinco aspectos mencionados arriba. *No tiene sentido decir que no existe confianza ni condiciones para construirla*. Sin un mínimo de confianza, no habría acción ni interacción, ni experiencia, ni un proceso de aprendizaje. No confiar significa no actuar, lo cual no sucede en el mundo. Son procesos: hacer, cooperar, coordinar. Cada uno produce su aprendizaje. Lo que vale es que el aprendizaje sea positivo, contribuyendo a la acumulación de “know-how”, tanto en el aspecto de confiar y cooperar como en el aspecto de reestructurar para mejorar el desempeño de la cadena.

Proponemos, desde estos puntos de vista, que se ponga más atención a la necesidad de coordinar procesos de cooperación e intermediar en caso de conflictos, así construyendo confianza y facilitando el proceso de integración de cadenas. La propuesta es que sea un actor privado, profesional y especializado que se encargue de la tercera función del “cluster broker” (ver en articulación institucional). Esto implica un altísimo nivel de descentralización de esta función. Por otro lado, la función de coordinación del “cluster broker” es muy vulnerable a la corrupción. Por tanto, el monitoreo y la evaluación deben estar en manos públicas. Concordamos con el profesor Nootboom (1999, 803) en que el gobierno Mexicano debe “limitarse al marco normativo y ser un facilitador para que el rol del “cluster brokers” sea jugado por otros actores, y de esa manera focalizar en el control y seguimiento del posible mal uso en la forma de exclusión de agentes externos y corrupción”. *La agencia pública encargada de esta nueva tarea debe desarrollar capacidades y metodologías al respecto*.

Infraestructura

En una dinámica micro-macro, una integración exitosa de cadenas genera información valiosa para aumentar la eficacia de la inversión pública en infraestructura, tanto la física como la virtual (para facilitar el intercambio de información con el fin de ajustar la transposición, estabilización y transformación de productos físicos). Clústeres y cadenas competitivas deben conectarse con mercados internos y externos, vía centros de traslado multimodales (por ejemplo puertos, entre otros nodos logísticos). A su vez, ello requiere de una adecuada infraestructura virtual e inversiones en TCI, facilitando así el intercambio de información sobre mercados finales y la transposición, estabilización y transformación de los productos físicos de acuerdo con la demanda. En segundo lugar, el aspecto de la transposición de productos físicos requiere de inversiones en infraestructura física referente a las distintas modalidades de transporte: camión, barco, avión, etc. A lo largo de un proceso de integración, bien puede suceder que los actores involucrados identifiquen problemas concretos en el área de la tecnología del transporte multi-modal, documentación electrónica, procedimientos aduaneros, congestión y contaminación urbana, y el manejo de la infraestructura física existente: su financiamiento, mantenimiento y mejoramiento. Todo esto es información valiosa para las agencias públicas involucradas. La propuesta es que se requiere coordinar esta posibilidad entre

las agencias públicas responsables (la Secretaría de Comunicación y Transporte y SAGARPA, entre otros).

Servicios logísticos

En el ámbito logístico de la integración de cadenas, la propuesta es hacer un estudio sobre el estado actual del sector logístico en México, revelando sus cuellos de botella y capacidad de innovación. La justificación es que conectando clústeres y cadenas competitivas con mercados finales requiere, además de infraestructura, de servicios logísticos adecuados, que permitan optimizar costos logísticos y niveles de servicio requeridos por los clientes, y llevar la producción Mexicana a mercados más distantes, en mejores condiciones y a precios más altos. Se requiere además, desde la misma perspectiva, de puertos eficientes y organizados de tal manera que el servicio brindado cumpla la demanda de los principales actores en las cadenas. En términos modernos, se requiere de un “port cluster management” adecuado (De Langen 2003). Hasta ahora, se sabe muy poco sobre el rol y las posibles ineficiencias del sector logístico Mexicano en estos aspectos. *Ampliar este conocimiento es un valioso insumo para los análisis de parte de los actores que hacen proyectos piloto. Al revés, los últimos pueden generar ideas valiosas para las agencias públicas involucradas en la formulación de políticas respecto al sector logístico y de transporte.*

Planificación espacial

Puede haber casos en que se requiere coordinar con los municipios y posiblemente también con la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales una posible ampliación, reconversión o nueva combinación de funciones del espacio. En concreto, puede ser que surja la necesidad de una ampliación territorial clústeres de cadenas exitosas, o que se considere mejor reubicar alguna(s) función(es) del cluster hacia otro lugar donde ésta(s) contribuya(n) más a mejorar el desempeño logístico de las cadenas, o que una empresa líder quiere concentrar sus proveedores, al estilo Toyotiano, es decir: con vistas a procesos de JIT y TQM.

3. Rol del Estado

El sector privado tiene la iniciativa y debe encargarse de la integración de cadenas, porque: a) es el primero en beneficiarse; b) debe ser el primero en arriesgarse, c) tiene mayor información sobre mercados, producción, desafíos logísticos, relaciones entre empresas, etc.; d) sabe y/o aprende mejor cómo mejorar el desempeño de la cadena, coordinando, a la vez, la cooperación requerida para hacerlo.

En un contexto de apertura de mercados, es de esperar que los actores privados que sepan o aprendan a integrar sus cadenas, reemplacen a las cadenas fragmentadas. Es un proceso de evolución (búsqueda, aprendizaje, variedad, selección, proliferación), que ha de tener lugar en el sector privado. En él se comparan, periódicamente, los efectos de las propias decisiones, comportamientos y acciones (por ejemplo: cooperar en vez de competir) con los efectos de las decisiones, comportamientos y acciones por parte de actores en otras cadenas (por ejemplo: que compiten en vez de cooperar). No se debe sustituir el aprendizaje privado, no importa cuán *benevolente* sea el actor público que lo intente.

En términos generales, sin embargo, el Estado puede:

- Intervenir vigorosamente en la orientación a los actores privados, mediante una clara visión y estrategia de desarrollo en un contexto de apertura comercial y económica. Además, focalizar los esfuerzos en el marco de la política de integración de cadenas, generando interacciones micro-macro-micro y privado-publicas que al largo plazo puedan constituir un sistema de comunicación continua entre los distintos ámbitos y niveles de responsabilidad.
- Intervenir posibilitando condiciones que promuevan el proceso de aprendizaje evolutivo en el sector privado, estimulando la competencia y la transparencia de los mercados a nivel de cada eslabón de las cadenas. Asegurar el desarrollo de algunos recursos básicos encargándose, por ejemplo, de la capacitación de profesionales, la inserción de los mismos en el triángulo institucional propuesto, apoyando en la coordinación de actores “de carne y hueso” en el proceso de integración y en la articulación de los recursos necesarios para su avance, y hasta co-financiando inversiones de actores que forman parte de una cierta cadena, en el caso que éstas generen externalidades positivas y puedan dinamizar otros subsectores de gran potencial, como puede ser el caso en ciertas tecnologías productivas o logísticas novedosas.
- Intervenir con resolución en la formulación, consistentemente con el esfuerzo de promoción de la integración de encadenamientos, de políticas principalmente relacionadas con infraestructura, logística y planificación espacial.

4. Resumen de propuestas concretas

A. Análisis para focalizar la actual política de integración: criterios de selección de rubros (clústeres)

- La pregunta central que guía este análisis es la siguiente: ¿cuáles subsectores y en qué territorios han logrado niveles superiores de competitividad durante la apertura, sobre las bases de destrezas empresariales, flexibilidad institucional y/o concentración territorial (“cluster”)? Se busca identificar a aquellos subsectores agroalimentarios que se han movilizado eficazmente frente a las presiones de la apertura de los mercados. Son subsectores en los cuales los empresarios han realizado cambios efectivos al interior de las propias unidades productivas, pero que sobre todo han re-funcionalizado las relaciones entre ellas a lo largo de la cadena consiguiendo una mayor competitividad del conjunto.
- El análisis de estos subsectores deberá de incluir la perspectiva de la integración geográfica o territorial, es decir: cómo está integrado el cluster o clústeres a lo largo de la cadena. Es relevante la identificación del flujo de los intercambios y transacciones a lo largo de la cadena en su conexión con los mercados (logística), así como las relaciones y sinergias resultantes de la conglomeración territorial.
- Para el propósito de focalizar la política, es relevante establecer el comportamiento e impacto del entorno institucional, y estimar qué tanto es un soporte para los esfuerzos de integración de las cadenas en los subsectores correspondientes.
- Con base en todo lo anterior pueden definirse criterios de selección para focalizar la política de integración de cadenas de acuerdo a los comportamientos efectivos de los subsectores. El procedimiento para el análisis puede sentar las bases para integrar un sistema de información que, a medida que se amplíe la cobertura del análisis, permita actualizar aspectos críticos del desempeño de las cadenas, y así avanzar en la estructuración de un proceso descentralizado, “de abajo hacia arriba”, que a largo plazo constituya un sistema de comunicación micro-macro-micro y privado-público.

B. Formar, capacitar y construir una red de agentes profesionales (“cluster broker”)

- Parece una acción imprescindible orientar y reorientar al personal público, con base en un módulo con una definición conceptual y herramientas operativas básicas del tema de integración de cadenas. Esta tarea es indispensable para establecer el marco comunicacional adecuado en relación con los empresarios y los profesionales asociados a la promoción de los procesos de integración de cadenas (“cluster brokers”).
- Puede ser importante considerar la capacitación para el personal público como un proceso y no solamente como un evento. Pudiera ser pertinente integrar paulatinamente una red de intercambio y aprendizaje sistemático a medida que la propia experiencia tanto en el nivel estatal y nacional lo pueda ir requiriendo.
- Para animar la construcción del triángulo institucional, insertando la estructura intermedia, parece necesario que SAGARPA apoye la capacitación de estos profesionales y cree las condiciones básicas para que desempeñen su tarea.

- Es importante que identificar a profesionales que de hecho, aún de manera incipiente, están ya realizando acciones de “cluster broker” en procesos de integración en diversas regiones del país. Tras la identificación y selección de los profesionales, consistente con los criterios de focalización comentados anteriormente, habrá que construir una red de aprendizaje que incorpore la capacitación específica para desempeñar el rol de animación, articulación y coordinación de los procesos de integración, así como el intercambio de experiencias y la actualización de competencias.

C. Asesorar a la agencia pública encargada de desarrollar capacidades y metodologías de monitoreo y evaluación de los “cluster brokers”.

- Esto puede construirse también de manera gradual simultáneamente a la integración de la red de profesionales (“cluster brokers”). A medida que se desarrollan las competencias de los profesionales y avanzan los procesos de integración, la agencia pública de respaldo puede sistematizar el seguimiento y evaluación del proceso global y, en particular, el desempeño de los profesionales.
- Es importante considerar que la construcción tanto de la red de profesionales (“cluster brokers”) como la agencia pública a la que nos referimos surge y se debe a los procesos efectivos de integración de cadenas por lo que deberá integrarse de una manera igualmente reticular y descentralizada. Debe concebirse desde el inicio con la intención de movilizar y fortalecer los recursos locales asegurando así la creación de un capital humano e institucional asociado estrechamente al servicio de la integración de cadenas.
- De esta forma, es posible gradualmente avanzar en la propia sostenibilidad de la red de profesionales, ya que su aportación a los procesos de integración puede ser estimada y reconocida con mayor precisión por los propios empresarios. Con ello, el costo de los servicios de cada profesional en cada proceso de integración como de la red en su conjunto puede ser con mayor facilidad asumido por los empresarios vinculados a tales procesos.

D. Organizar talleres de discusión con la participación de empresarios y los “cluster brokers”, con el fin de capacitarlos in situ y de manera continua, generar ideas “de abajo hacia arriba” para los proyectos piloto, igualmente asociando esto a la integración y desarrollo de la red de aprendizaje privada-pública.

- Una vez que han sido identificados, con base en el análisis de focalización, las cadenas y clústeres en los cuales se intervendrá prioritariamente, es necesario programar talleres que bajo una secuencia bien estructurada sensibilicen a los empresarios respecto a la importancia del proceso de integración de cadenas. Estos talleres deberán activar el proceso y construir el marco para que el “cluster broker” y los empresarios construyan las premisas básicas (comunicación, confianza, transparencia, reglas del juego, etc.) que permitan el diseño y puesta en marcha de proyectos concretos bajo el concepto y la actitud de pertenencia a una cadena.
- Una vez puesto en marcha un proceso elemental en manos de los empresarios, serán necesarios diversos momentos en los cuales puedan aportarse tanto herramientas de gestión del proceso de integración como motivación que consolide las disposiciones a continuar y profundizar el proceso mismo. Estos momentos

deberán ser diagnosticados con cuidado por los “cluster brokers” y exigirán el desarrollo de herramientas específicas según cada caso.

- A lo largo de toda esta secuencia es importante la operación de la red de aprendizaje cruzado que al permitir el intercambio de experiencias tanto a los empresarios como a los “cluster brokers”, promueva la eficiencia del desarrollo de capacidades y herramientas en los procesos de integración en marcha y, sobre todo, para la replicación en otras cadenas y regiones.

E. Dotar a los proyectos piloto del principal insumo para hacer autoanálisis: información (de mercado, canales de venta, servicios logísticos disponibles, tecnologías de distribución, etc.).

- Esto requerirá de una articulación eficiente entre los “cluster brokers” y las instituciones públicas y privadas que ya cuentan con recursos y servicios, que si bien operan de manera dispersa, pueden alinearse a las exigencias de los procesos de integración con cierta facilidad.
- Es de particular importancia articular, en las fases iniciales del proceso de integración de los proyectos piloto, a las instancias responsables de generar y sistematizar información relevante para la comprensión de los flujos físicos y financieros que tienen lugar en la cadena. La transparencia de tales flujos y la visión compartida por los empresarios es una primera y elemental condición para el desarrollo del proceso.
- De manera similar, a lo largo del proceso de integración será necesario propiciar los vínculos comprometidos de otras instancias cuyos recursos puedan hacer aportes significativos para el diseño y operación de los proyectos específicos en la gestión de la cadena. Una vez más, todo ello bajo un enfoque de red que promueva el desarrollo de competencias locales asociadas de manera muy cercana a los procesos específicos de integración.

F. Sintetizar las experiencias de los proyectos piloto, con el fin de generar efectos externos positivos en otros contextos (comités sistema/producto, subsectores y territorios).

- El acopio, sistematización y producción de materiales de alta calidad difundibles resultado de todo el proceso recorrido por los proyectos piloto deberá realizarse por un equipo profesional especializado. Este es un producto fundamental para el éxito de toda la política.
- Considerando la operación de una red de aprendizaje coordinada por la agencia pública responsable del seguimiento, monitoreo y evaluación, esta tarea contará con múltiples recursos humanos, en los “cluster brokers” y en los mismos empresarios, con lo cual solamente un pequeño grupo de especialistas será necesario para realizarla exitosamente.
- La difusión de las experiencias y herramientas extraídas deberá ser planeada con cuidado y consistentemente tanto respecto a los criterios de focalización producto del análisis realizado (ver primera propuesta) como respecto a la lógica de la iniciativa empresarial.