

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente

Repositorio Institucional del ITESO

rei.iteso.mx

Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos

DSOJ - Trabajos de fin de Maestría en Política y Gestión Pública

2013-05

La política de integración de cadenas agroalimentarias y los Comités Sistema-Producto: caso del estado de Michoacán

Landa-Franco, Elizabeth

Landa-Franco, E. (2013). La política de integración de cadenas agroalimentarias y los Comités Sistema-Producto: caso del estado de Michoacán. Trabajo de obtención de grado, Maestría en Política y Gestión Pública. Tlaquepaque, Jalisco: ITESO.

Enlace directo al documento: <http://hdl.handle.net/11117/3206>

Este documento obtenido del Repositorio Institucional del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente se pone a disposición general bajo los términos y condiciones de la siguiente licencia:
<http://quijote.biblio.iteso.mx/licencias/CC-BY-NC-ND-2.5-MX.pdf>

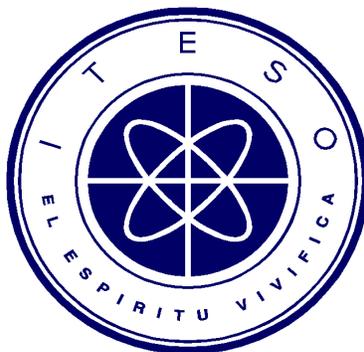
(El documento empieza en la siguiente página)

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE

Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios de nivel superior según Acuerdo
Secretarial 15018, publicado en el DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 29
DE NOVIEMBRE DE 1976

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS SOCIOPOLÍTICOS Y JURÍDICOS

MAESTRÍA EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA



**La política de integración de cadenas agroalimentarias y los Comités
Sistema-Producto: caso del estado de Michoacán**

TESIS

PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRO EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA

Presenta

Elizabeth Landa Franco

Asesor: Dr. Alfonso Hernández Valdez

Tlaquepaque, Jal., Mayo de 2013

Resumen

El tema de la integración de cadenas agroalimentarias fue planteado en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) publicada a finales de 2001 e incorporado como una de las estrategias prioritarias de la política sectorial del gobierno federal durante la administración 2000-2006. Integración de cadenas significa cooperación entre actores, implica intercambiar información sobre la demanda y desarrollar acciones conjuntas e inversiones colectivas para obtener beneficios en el ámbito de la cadena (FAO 2004).

Como un medio para lograr la integración de las cadenas, en la Ley se estableció la figura de los Comités Sistema-Producto, los cuales debían constituirse como mecanismos de planeación, comunicación y concertación permanente entre los actores económicos que forman parte de las cadenas productivas. Dentro de la misma Ley se define al Sistema Producto como el conjunto de elementos y agentes concurrentes de los procesos productivos de productos agropecuarios incluidos el abastecimiento de equipo técnico, insumos productivos, recursos financieros, la producción primaria, acopio, transformación, distribución y comercialización.

Con el objetivo de promover la integración de los Comités Sistema-Producto la SAGARPA implementó en 2003 dentro del Programa de Fomento Agrícola, el componente de Fortalecimiento de los Comités Sistema Producto, que en 2008 cambió de nombre a Programa de apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural y en 2009 se llamó Programa de Fortalecimiento a la Organización Rural (Organízate) componente Sistemas-Producto.

Este estudio busca, a nueve años de la instrumentación de la política, conocer cómo están funcionando los Comités S-P e identificar los avances logrados en términos de integración en las cadenas que actualmente cuentan con un Comité en el estado de Michoacán. En un segundo momento se hace un análisis crítico de la política tomando como base el enfoque que se centra en las diferentes fases o etapas que comprende el ciclo o proceso de las políticas, esto es, diseño, implementación y evaluación. Esto con el objetivo de identificar limitantes o áreas de mejora, derivado de este análisis se plantean una serie de recomendaciones a fin de mejorar los resultados obtenidos.

Palabras clave: integración de cadenas, competitividad, análisis de políticas públicas.

Contenido

Introducción.....	1
Capítulo I Marco conceptual y experiencia en otros países	6
1.1 Cadena de valor, cadena productiva, red empresarial y clúster	6
1.2 Competitividad.....	7
1.3 Articulación y encadenamientos productivos: enfoque conceptual de la CEPAL	9
1.4 Integración de cadenas: enfoque conceptual de la FAO	10
1.5 Las Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias.....	11
1.5.1 Las organizaciones interprofesionales francesas	12
1.5.2 Diferentes tipos de Organizaciones Interprofesionales	15
1.5.3 Limitaciones y desafíos de las interprofesiones	20
Capítulo II Marco Legal y Normativo de los Comités Sistema-Producto y el Programa Organízate	22
2.1 Ley de Desarrollo Rural Sustentable	22
2.2 Los Comités Sistema-Producto	24
2.3 El Programa de Fortalecimiento a la Organización Rural (Organízate) Componente Sistemas Producto	26
2.4 Hallazgos de la FAO en torno a la política de integración de cadenas en México.....	31
Capítulo III Resultados	34
3.1 Importancia de los Comités Sistema Producto.....	34
3.1.1 En el ámbito nacional.....	34
3.1.2 En el ámbito estatal.....	35
3.1.3 Características relevantes de los Sistemas Producto	36
3.1.4 Inversión en fortalecimiento a través del Programa Organízate (2008-2011).....	38
3.1.5 Recursos totales invertidos en las cadenas involucradas	40
3.2 Metodología y técnicas	42
3.3 Integración y características de los Comités Sistema-Producto.....	44
3.4 Hallazgos de la sistematización de las entrevistas	48
3.4.1. Conocimiento y aplicación del reglamento interno	49
3.4.2. Funcionamiento operativo.....	50
3.4.3. Origen de los recursos con los que operan	55
3.4.4. Participación de los eslabones y grado de integración.....	56
3.4.5. Representatividad	57
3.4.6. Infraestructura física básica	58
3.4.7. Profesionalización	59
3.4.8. El Plan Rector como instrumento de planeación estratégica	60

3.4.9. La operación del Plan Rector mediante los Planes Anuales.....	63
3.4.10. Percepción de cumplimiento y logros alcanzados.....	66
3.4.11. La naturaleza política de los Comités S-P.....	67
3.4.12. Índice del grado de fortalecimiento de los Comités Sistemas Producto.....	68
Capítulo IV Análisis de la política	73
4.1. El diseño de la política.....	73
4.2 La implementación de la política.....	77
4.3 La evaluación de la política.....	81
Capítulo V Conclusiones y recomendaciones.....	84
5.1 Conclusiones.....	84
5.1.1 Sobre el diseño	84
5.1.2 Sobre la implementación	84
5.1.3 Sobre la evaluación	85
5.2 Recomendaciones.....	86
5.2.1 Para el diseño de la política.....	86
5.2.2 Para la implementación de la política	88
5.2.3 Para la evaluación de la política	90
Bibliografía	92
Anexo 1. Instrumentos utilizados.....	94

Índice de cuadros

Cuadro 1. Comparación de distintos tipos de Organizaciones Interprofesionales.....	18
Cuadro 2. Programas y subprogramas de apoyo a los Comités Sistema-Producto.....	26
Cuadro 3. Programa Organízate (Reglas de Operación 2010).....	27
Cuadro 4. Montos de apoyo.....	27
Cuadro 5. Comités Sistema Producto nacionales constituidos.....	34
Cuadro 6. Características relevantes de los Sistemas Producto.....	37
Cuadro 7. Apoyo otorgado por el Programa Organízate a los Comités S-P (\$).....	39
Cuadro 8. Recursos de los diferentes programas en el periodo 2008-2011.....	40
Cuadro 9. Entrevistas realizadas por Comité Sistema-Producto.....	44
Cuadro 10. Características de los Comités Sistema-Producto.....	45
Cuadro 11. Eslabones que integran los Comités Sistema-Producto.....	48
Cuadro 12. Conocimiento del reglamento interno (% de entrevistados).....	49
Cuadro 13. Aplicación del reglamento (% de entrevistados).....	49
Cuadro 14. Frecuencia de reuniones del Comité (% de entrevistados).....	50
Cuadro 15. Número de reuniones realizadas por el Comité en 2010.....	51
Cuadro 16. Conocimiento del gerente por parte del Comité (% de entrevistados).....	52
Cuadro 17. Valoración del desempeño de los gerentes (% de entrevistados).....	53
Cuadro 18. Conocimiento del facilitador por parte del Comité (% de entrevistados).....	53
Cuadro 19. Valoración del desempeño del facilitador (% de entrevistados).....	53
Cuadro 20. Dificultad para integrar a los diferentes eslabones (% de entrevistados).....	56
Cuadro 21. Cómo se integró cada eslabón al Comité.....	58
Cuadro 22. Infraestructura física.....	59
Cuadro 23. Número de gerentes y facilitadores.....	59
Cuadro 24 Conocimiento del Plan Rector (% de entrevistados).....	60
Cuadro 25. Información contenida en los Planes Rectores.....	61
Cuadro 26. Información contenida en los PAFs 2011.....	64
Cuadro 27. Tipo de proyectos implementados.....	65
Cuadro 28. Cumplimiento de las funciones del Comité (% de entrevistados).....	66
Cuadro 29. Logros identificados.....	66
Cuadro 30. Valoración de criterios del índice de fortalecimiento de los Comités.....	68
Cuadro 31. Matriz de Indicadores para Resultados del Programa Organízate 2010.....	82
Cuadro 32. Valoración de los indicadores de la MIR del Componente S-P 2010.....	83
Cuadro 33. Resumen de recomendaciones.....	86

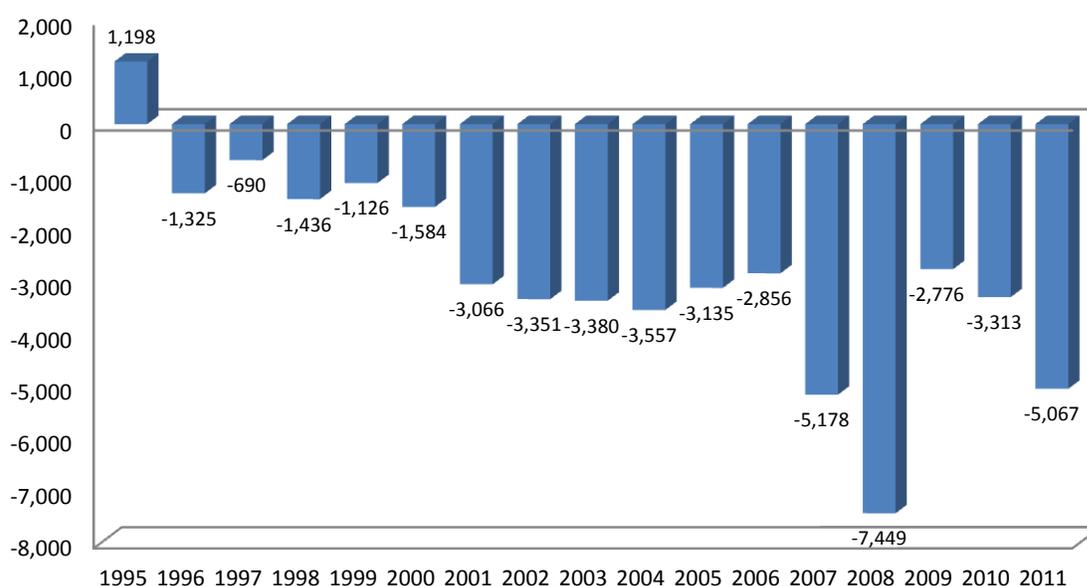
Índice de figuras

Figura 1. Balanza comercial agropecuaria y agroindustrial (millones de dólares).....	1
Figura 2. Gasto público rural según finalidad y tipo de bienes.....	2
Figura 3. Importancia de los Comités SP en el valor de la producción agropecuaria.....	35
Figura 4. Aportación al valor de la producción agrícola de las cadenas con Comité.....	36
Figura 5. Distribución de los recursos ejercidos de 2008-2011.....	40
Figura 6. Distribución de los recursos por sistema producto.....	41
Figura 7. Recursos invertidos en los sistemas producto por tipo de programa.....	41
Figura 8. Número de eslabones que integran los Comités.....	47
Figura 9. Desempeño del Representante No Gubernamental (% de entrevistados).....	55
Figura 10. Recursos para operar diferentes al Programa Organízate (% de Comités).....	56
Figura 11. Conocimiento del número de miembros que integran su eslabón.....	58
Figura 12. Índice de fortalecimiento de los Comités S-P.....	70
Figura 13. Índice de fortalecimiento de los Comités S-P vs Recursos invertidos.....	72

Introducción

Dentro de los mayores obstáculos que enfrenta actualmente la agricultura mexicana está su baja competitividad -entendida esta como la capacidad de un sector para conquistar, mantener y ampliar su participación en el mercado-, esto en virtud de nuestra alta dependencia de las importaciones agroalimentarias. En varios países, Japón, Estados Unidos y los miembros de la Unión Europea, por ejemplo, la soberanía alimentaria es un tema de seguridad nacional. En nuestro país, en cambio, la balanza comercial agroalimentaria muestra un importante deterioro en el valor de los flujos comerciales; 1995 fue el último año en el que se registró superávit y 2008 ha sido, al menos de los últimos 17 años, el más deficitario.

Figura 1. Balanza comercial agropecuaria y agroindustrial (millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con base en información del Banco de México, 2012.

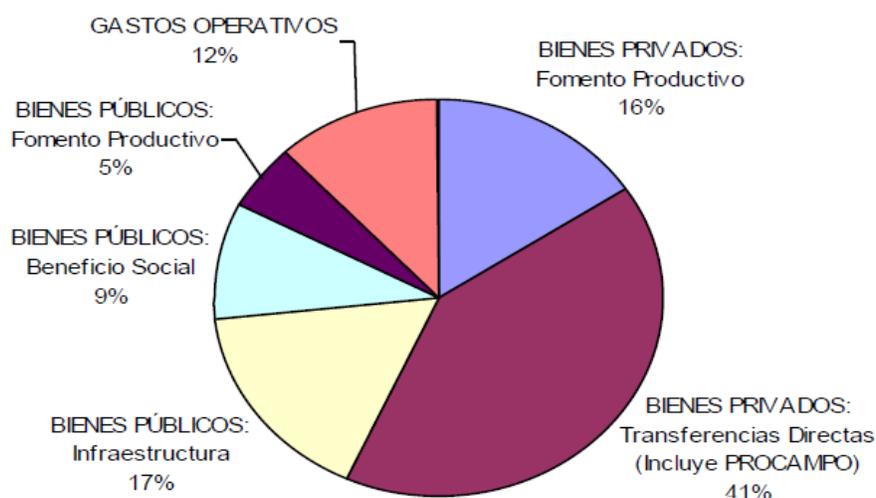
Lo anterior, no obstante los cuantiosos recursos públicos invertidos en el campo, algunos datos dan cuenta de ello:

- En el periodo 1996-2001 México ocupó el quinto lugar entre los países de América Latina y el Caribe en porcentaje del gasto público rural dentro del gasto público total, es decir, es de los países que más invierte.
- En el mismo periodo nuestro país ocupó el segundo lugar con el mayor gasto público rural en relación con el nivel del producto agropecuario; los recursos canalizados al campo equivalieron al 32.8% de todo el producto sectorial.

- Con excepción de Uruguay, México es el país que ha tenido el mayor gasto público por habitante rural en el periodo 1996-2001, con un promedio de US\$281.

Estos tres indicadores muestran la elevada prioridad que México asigna al campo, la falta de correspondencia entre el esfuerzo de gasto público y el magro resultado en desarrollo productivo, la pérdida de recursos naturales, el deterioro del medio ambiente y la falta de progreso en el campo, se debe entre otros factores¹ a la orientación del gasto público. En efecto, durante el periodo 2002-2007 más de la mitad del gasto público rural (57%) se destinó a bienes privados (transferencias directas y fomento productivo), mientras que solo 22% se orientó a bienes públicos como infraestructura, investigación, asistencia técnica y capacitación (FAO 2007).

Figura 2. Gasto público rural según finalidad y tipo de bienes



Fuente: FAO, 2007.

La débil participación de los bienes públicos orientados al fomento productivo, contrasta con la importancia de sus objetivos, toda vez que aquí se encuentran todas las mejoras para el desarrollo tecnológico y de instituciones rurales para mejorar la productividad.

Esta realidad de alta inversión y baja eficiencia nos obliga a realizar un análisis detallado de las políticas públicas a fin de determinar a la luz de un marco teórico su pertinencia y congruencia. En la mayor parte de la literatura convencional sobre este tema se subraya, bajo distintas denominaciones, la importancia de lo que se ha denominado el *núcleo duro*² de la política en el que ha de encontrarse al menos, la definición del problema que el Estado quiere resolver; los

¹ También pueden incidir factores de tipo estructural (atomización de la tenencia de la tierra), de diseño institucional y la política neoliberal, por mencionar algunos.

² Metáfora propuesta por Giandoménico Majone en comparación con el conjunto de conocimientos y saberes que le dan sentido a las investigaciones e incluso vocaciones de una comunidad científica.

criterios y los valores que orientan su decisión de intervenir; y el propósito explícito que quiere obtener. Incluye también *un cinturón de protección de las políticas*, que está formado por el conjunto de procedimientos, recursos, funciones y oficinas encargadas de hacer posible que las políticas se implementen exitosamente, conjunto que puede cambiar y ajustarse sobre la marcha (Majone, 1997).

Considerando lo anterior, la necesidad de incrementar la competitividad del sector agroalimentario fue planteada en el Programa Sectorial de la SAGARPA 2001-2006³ y también en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS)⁴, en ambos documentos se consideró la integración de cadenas como un medio para mejorar la competitividad del sector. Integración de cadenas significa cooperación entre actores, implica intercambiar información sobre la demanda y desarrollar acciones conjuntas e inversiones colectivas para obtener beneficios en el ámbito de la cadena (FAO 2004).

Para lograr esto se estableció en la Ley la figura de los Comités Sistema-Producto, los cuales debían constituirse como mecanismos de planeación, comunicación y concertación permanente entre los actores económicos que forman parte de las cadenas productivas. Dentro de la misma Ley se define al Sistema Producto como el conjunto de elementos y agentes concurrentes de los procesos productivos de productos agropecuarios incluidos el abastecimiento de equipo técnico, insumos productivos, recursos financieros, la producción primaria, acopio, transformación, distribución y comercialización.

Con el objetivo de promover la integración de los Comités Sistema-Producto la SAGARPA implementó en 2003 dentro del Programa de Fomento Agrícola, el componente de Fortalecimiento de los Comités Sistema Producto, que en 2008 cambió de nombre a Programa de apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural y en 2009 se llamó Programa de Fortalecimiento a la Organización Rural (Organízate) componente Sistemas-Producto.

Todos estos programas se han implementado a nivel nacional y los apoyos otorgados han permitido que al cierre de 2011 se contara con 60 Comités nacionales constituidos (38 agrícolas, 11 pecuarios y 11 acuícolas) y 455 Comités estatales, los cuales representaban el 74% del valor de la producción agrícola, el 97% del valor de la producción pecuaria y el 53% del valor de la producción acuícola y pesquera del país (SAGARPA, 2011).

En 2012 el estado de Michoacán contaba con 27 Comités S-P integrados, 21 agrícolas, tres pecuarios y tres de acuicultura y pesca. La elevada proporción de Comités agrícolas se explica por su vocación pues a nivel nacional Michoacán es líder en producción agrícola, ocupó en 2011 el primer lugar, por tercer año consecutivo, con una producción valorada en poco más de 39 mil millones de pesos, seguido por Veracruz y en tercer lugar Jalisco.

³ Publicado en mayo de 2001.

⁴ Publicada el 7 de diciembre de 2001.

Aunque por normativa el Programa Organízate⁵ debe ser evaluado cada año, en el estado de Michoacán hasta el 2011 no se había realizado ninguna evaluación, de ahí la importancia de este estudio que busca responder a la pregunta de si el Programa Organízate en su componente Sistemas-Producto y la figura de los Comités S-P han servido como instrumento para la integración de cadenas agroalimentarias.

A fin de dar respuesta a esta pregunta este estudio se ha estructurado en cinco capítulos, en el primero se presenta un marco conceptual que permite entender que son las cadenas productivas, así como los diferentes enfoques que existen en torno al concepto de integración de cadenas. En la segunda parte se presenta la experiencia de las Organizaciones Interprofesionales (OI) como un ejemplo de estructuras de coordinación entre las diversas fases de una cadena. Estas organizaciones existen en varios países de Europa pero tuvieron su origen y mayor impulso en Francia. Son una especie de Comités S-P europeos, en este apartado se revisa su diseño y los retos que enfrentan actualmente. También se incluye un comparativo de esquemas de integración que existen en otros países, todo esto con el objetivo de contar con elementos que permitan analizar a los Comités S-P a la luz de otras experiencias.

En el segundo capítulo se presenta el marco legal y normativo de los Comités S-P y del Programa Organízate. En este apartado se describe el objetivo de los Comités S-P de acuerdo con la LDRS, así como el diseño y operación del Programa creado por la SAGARPA para promoverlos, integrarlos y fortalecerlos. Este capítulo es importante porque una parte sustancial de los resultados obtenidos se derivan o tienen su origen en el diseño propio del Programa.

El tercer capítulo corresponde a los resultados, este capítulo está dividido en tres apartados, en el primero se presentan una serie de elementos que permiten dimensionar la importancia de los Comités a nivel nacional y estatal, así como los recursos públicos estatales que se han invertido en cada una de las cadenas involucradas. En el segundo apartado se describe la metodología y técnicas utilizadas en este estudio, el cual consistió en trabajo de gabinete donde se revisó toda la documentación existente relacionada con la operación del Programa y la integración de los Comités; y el trabajo de campo, donde se entrevistó a los representantes de los eslabones que integran los 27 Comités S-P de Michoacán. En el tercer apartado se describe el proceso de integración de los Comités S-P y los hallazgos generados de la sistematización de las entrevistas a los actores que participan en los Comités y que permiten conocer la forma en que funcionan actualmente. A fin de poder comparar los diferentes Comités e identificar diferencias en su integración y operación se construyó un indicador denominado Índice de Fortalecimiento.

En el cuarto capítulo se integra la información de los capítulos anteriores para hacer un análisis de la política de integración de cadenas tomando como base el enfoque que se centra en las diferentes fases o etapas que comprende el ciclo o proceso de las políticas, esto es, diseño, implementación y evaluación.

⁵ Cuando que se haga referencia al "Programa" se está hablando de Organízate componente Sistemas-Producto.

El quinto capítulo corresponde a las conclusiones y recomendaciones. En las conclusiones se resumen los hallazgos más importantes del análisis realizado, lo que permite dar respuesta a la pregunta de si el Programa Organízate en su componente Sistemas-Producto y la figura de los Comités S-P han servido como instrumento para la integración de cadenas agroalimentarias. Posteriormente se presentan una serie de recomendaciones que de llevarse a cabo podrían mejorar los resultados de la política.

Finalmente, es importante mencionar que aunque este estudio se realizó en el Estado de Michoacán, lo que significa que los resultados obtenidos no deberían generalizarse a otros estados, dado que el Programa Organízate opera de la misma forma en todo el país, y con base en lo reportado en los informes de evaluación del Programa realizada en otros estados, se puede afirmar que gran parte de los resultados y conclusiones aquí presentadas son compartidas por el resto de los estados del país.

Capítulo I Marco conceptual y experiencia en otros países

Este estudio inicia con la revisión de algunos conceptos que permiten entender que son las cadenas productivas y cuáles son sus características, también se revisan algunos enfoques que se han desarrollado sobre la articulación e integración de cadenas a fin de conocer que es lo que busca y cómo se propone que debe abordarse un ejercicio de este tipo. Esto es muy relevante pues es uno de los ejes en torno al cual gira este trabajo.

Asimismo y con el objetivo de poder analizar desde una perspectiva más amplia la figura de los Comités S-P se revisó la experiencia de las Organizaciones Interprofesionales como ejemplo de estructuras de coordinación entre los actores de una cadena. Esta figura está ampliamente difundida en Europa pero tuvo su origen y mayor impulso en Francia. Algunos elementos de su diseño y operación podrían servir de referencia para los Comités S-P.

1.1 Cadena de valor, cadena productiva, red empresarial y clúster

En los últimos años, la economía global se ha caracterizado por la presencia de algunas tendencias entre las que destacan: cambios en los patrones de consumo, nuevos canales de distribución, la apertura comercial y la introducción de tecnologías de información, comunicación y transporte; las cuales han estimulado la especialización de las empresas.

La especialización produce problemas de coordinación, pues se requieren nuevas formas de coordinación en cuanto a flujos físicos, financieros y de información. Por lo tanto, surgieron varios conceptos para sustituir el enfoque atomista de la competitividad empresarial por uno que enfatizara la importancia de la interacción entre empresas para lograr mayores niveles de eficiencia colectiva de un conjunto de empresas.

Así, en 1985 Porter introdujo el concepto del *value chain*, para describir cómo una empresa individual crea valor a través de distintas actividades: mercadeo, investigación y desarrollo, manufactura, ventas y distribución, y varias actividades de soporte. El término *value chain* originalmente se refirió a una sola empresa y posteriormente se ha ido confundiendo con el concepto del *supply chain*.

El concepto de la cadena productiva (*supply chain*) surgió a raíz de la concientización de las empresas multinacionales de que su capacidad de competir a nivel mundial requiere de un mayor énfasis en la cadena productiva. Es decir, no es tanto la empresa individual, sino son las *cadenas verticales* de empresas las que compiten entre sí para poder vender productos finales a los usuarios. La relación costo/servicio sigue siendo importante para el usuario final, con la diferencia que ahora es el costo total, la suma total de distintos tipos de costos (de mercadeo, investigación & desarrollo, compra de insumos, manufactura, distribución: transporte, almacenaje, stocks y procesos administrativos, y de venta) de todas las empresas que

pertenecen a una cadena. La cadena es tan fuerte como el eslabón más débil. Por ende, el concepto de *supply-chain management* surgió con mucho rigor.

La cadena productiva se define como un conjunto vertical de empresas que producen materias primas, productos intermedios y productos finales, y que se encargan del mercadeo, investigación y desarrollo, la venta y la distribución del producto final a los usuarios finales, que en la mayoría de los casos son consumidores.

Las cadenas agro-alimentarias son similares a cadenas productivas, integran a proveedores de insumos, productores agropecuarios, empresas de comercio al por mayor, centros de consolidación y distribución, empresas de comercio al por menor (supermercados, tiendas, etc.), y los usuarios finales (consumidores).

Un Sistema-Producto es equivalente a cadena productiva, se define como el conjunto de actores que participan en la producción de un producto agropecuario, desde el abastecimiento de insumos, servicios para la producción primaria, producción, acopio, transformación, distribución, comercialización y consumo (SAGARPA, 2004).

También existe el concepto de red de empresas o una red empresarial (*network*) que es distinto al concepto de la cadena productiva, en el sentido que una red se forma en función del objetivo estratégico por parte de los empresarios de intercambiar información, ideas y conocimiento con el fin de aprender e innovar. Los empresarios que se integran a una red pueden ser competidores directos (en cuyo caso se refiere a vínculos horizontales) o indirectos (en cuyo caso se refiere a vínculos laterales). Además, una red puede incorporar vínculos diagonales con empresas pertenecientes a otras cadenas productivas y/o actores que operan en otros ámbitos (por ejemplo bancos, institutos tecnológicos, o empresas consultores).

Por último está el concepto de *clúster o aglomeración productiva* que fue utilizado originalmente por Porter en 1990. Es distinto a los conceptos de cadena productiva y de red empresarial porque un *clúster* representa una concentración territorial de empresas que pertenecen a un determinado grupo de actividades económicas, que podrían, aunque no siempre lo hagan, cooperar intercambiando información y conocimiento con el fin de aprender e innovar. Una aglomeración productiva puede abarcar múltiples cadenas productivas y puede incluir, aunque no necesariamente, redes de empresas. El *clúster* comprende varias dimensiones: i) la dimensión vertical de las relaciones de mercado entre empresas en cadenas productivas, ii) la dimensión horizontal y lateral de la cooperación entre empresas en redes y, c) la dimensión diagonal de las relaciones de mercado y/o de cooperación entre actores pertenecientes a distintas cadenas productivas, subsectores y sectores (FAO 2004).

1.2 Competitividad

El marco conceptual del término competitividad se remite a las teorías clásicas de la economía desarrolladas por David Ricardo quién planteó la teoría de las ventajas comparativas, la cuales

se basan en la abundante dotación de factores básicos de producción (tierra, mano de obra y capital) y sobre todo, en la abundancia relativa de recursos naturales.

Porter en 1990 introdujo el concepto de ventaja competitiva para denotar el hecho de que la prosperidad nacional se puede crear, es decir, no siempre surge de los dones naturales de un país como los recursos naturales o la tierra como afirmaban los economistas clásicos, por el contrario sostiene que la competitividad de una nación es evolutiva y dinámica y depende de la capacidad de su industria para innovar y mejorar, y se crea y se mantiene a través de un proceso localizado.

En 1994, Esser et al., propusieron el enfoque sistémico de la competitividad que distingue cuatro niveles de análisis, distintos pero interrelacionados entre sí: nivel meta, macro, meso y micro.

Nivel meta. Este nivel se inserta de forma complementaria en cada uno de los otros niveles, y se refiere a aspectos del recurso humano, como desarrollo de habilidades y conocimientos y, por ende, comprende los temas de educación y capacitación.

Nivel macro. En este ámbito aparecen las variables macroeconómicas manejadas por el Estado, como el déficit fiscal, la inflación, y con ella el tipo de cambio y la tasa de interés, las cuales afectan sustancialmente el comportamiento productivo. También entran en juego aquellos aspectos externos al país y que influyen en la cadena, como son los precios internacionales y las exigencias de calidad en los mercados finales.

Nivel meso. Aquí se destacan elementos como la infraestructura y el desarrollo de logística, la base de recursos naturales, las características agroecológicas y los elementos climáticos.

Nivel micro. A este nivel se identifican factores que condicionan el comportamiento de la empresa, como la productividad, los costos, los esquemas de organización, la conciencia ambiental e innovación con tecnologías limpias, la gestión empresarial, el tamaño de empresa, el nivel tecnológico, diversificación y control de calidad de los productos, avance en esquemas de comercialización y distancias entre fuentes de materias primas, empresa y mercados.

Cada nivel de análisis corresponde a diferentes estrategias e instrumentos de política. A nivel de la empresa (micro), la competitividad es principalmente el resultado de estrategias de gestión. A nivel meso, es el resultado de estrategias de cooperación/competencia de un grupo de organizaciones y al nivel regional o nacional, principalmente el resultado de la política pública y su respuesta a iniciativas de política de los actores económicos o sociales.

Actualmente existe todavía una amplia discusión y debate en la literatura en torno a este concepto, sin embargo para fines de este estudio adoptaremos la siguiente definición, *“competitividad es la capacidad dinámica que tiene una cadena agroalimentaria localizada espacialmente, para mantener, ampliar y mejorar de manera continua y sostenida su participación en el mercado, tanto doméstico como extranjero”* (Rojas y Sepúlveda, 1999).

1.3 Articulación y encadenamientos productivos: enfoque conceptual de la CEPAL

De manera paralela a la identificación y estudio de las cadenas y aglomeraciones productivas, surgieron marcos conceptuales a través de los cuales se ha buscado promover su creación, su fortalecimiento y desarrollo.

Uno de ellos es el concepto de articulación productiva, la cual de acuerdo con la CEPAL (2005) tiene como objetivo promover y gestionar la interacción entre empresarios, entre éstos y consumidores, organismos públicos y asociaciones privadas, instituciones académicas y organizaciones de la comunidad.

Barrera y Sanhueza (2007), plantean los encadenamientos productivos como una forma de enfrentar y gestionar los riesgos; una manera de capitalizar y desarrollar la confianza; una forma de incorporar y fomentar el progreso competitivo; y una manera de entender la asociatividad.

Por su parte Ferraro (2010) establece que las políticas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas (pymes), basadas en la cooperación empresarial y la colaboración interinstitucional con el objetivo de mejorar el desempeño productivo y competitivo de las empresas y crear un ambiente de negocios pujante, innovador y dinámico, reciben el nombre genérico de “políticas de articulación productiva”.

Desde esta perspectiva dos aspectos son de interés: el primero es el conjunto de acciones de cooperación que se da en los encadenamientos y el segundo es el de su gobierno (*governance*). En relación al primero, según Pietrobelli y Robellotti (2005) pueden identificarse: a) la acción conjunta dentro de vinculaciones verticales, incluyendo encadenamientos hacia atrás y hacia adelante, b) la acción conjunta dentro de vinculaciones horizontales, que incluye las acciones entre dos o más productores y c) la acción conjunta dentro de vinculaciones horizontales multilaterales, que incluye acciones entre distintos actores.

De acuerdo con la CEPAL (2005), las relaciones de los actores entre sí y entre éstos y las organizaciones que canalizan la acción conjunta están determinadas por varios factores, entre ellos: a) los valores compartidos entre los que resaltan la solidaridad, la honradez, la sinceridad, la reciprocidad y la confianza, b) el cumplimiento de los compromisos, la disciplina, el respeto, la apertura al diálogo y la disposición a la crítica y autocrítica, c) los sistemas de reglas formales que estipulan deberes y derechos, distribución de los beneficios y costos, y castigo de la corrupción y otras irregularidades, y, d) la existencia de agentes innovadores capaces de liderar el desarrollo colectivo y de delegar sus funciones en agentes más jóvenes en el momento oportuno. Además sostiene la CEPAL deben existir instancias generadoras de incentivos que estimulen la continuidad de las estrategias conjuntas, función que puede cumplir un mercado dinámico cuando la acción colectiva apunta a elevar el bienestar material.

En cuanto al gobierno de la cadena productiva, se refiere a la coordinación que debe existir entre los distintos eslabones de la cadena y de la cadena en su conjunto. Según Pietrobelli y

Robellotti (2005), esta coordinación puede ser a través de relaciones de mercado o no de mercado. Entre éstas últimas se encuentran las redes, cooperación entre empresas de más o menos el mismo poder; las relaciones cuasi jerárquicas entre empresas jurídicamente independientes donde una está subordinada a la otra y donde un líder en la cadena determina las reglas que el resto de los actores debe cumplir; y las relaciones jerárquicas cuando una empresa es propiedad de otra empresa.

La calidad del gobierno de la cadena productiva depende de los siguientes cuatro elementos: la confianza mutua, la presencia de una empresa líder, la existencia de intermediarios del conocimiento (universidades, institutos de investigación, asociaciones empresariales, etc.) y la búsqueda de solución de los problemas que puedan surgir de la misma acción conjunta. El gobierno o gestión de la acción conjunta es de la mayor relevancia en los encadenamientos productivos, entre otras razones por la existencia de los costos de coordinación y los comportamientos oportunistas de los distintos actores, que se pueden ver alentados en contextos de externalidades positivas (CEPAL, 2005).

Es interesante destacar que la existencia de mayores niveles de confianza favorece los procesos asociativos y los encadenamientos productivos, toda vez que implican menores costos de transacción, disminuyen los comportamientos oportunistas y reducen los costos de vigilancia en la relación agente-principal. La confianza aumenta la tolerancia a la incertidumbre y es la base del capital social que sustenta y posibilita las acciones de cooperación (CEPAL, 2005).

1.4 Integración de cadenas: enfoque conceptual de la FAO

De acuerdo con la FAO (2004), la integración de cadenas presupone pensar en el cliente y en todo lo que pasa dentro de una cadena. Sugiere hablar de *supply chain management*, ya que este término expresa con rigor la necesidad de un cambio de mentalidad por parte de los actores en la cadena, quienes deben pasar de un enfoque de la rentabilidad de la propia empresa a una visión y concientización de que el desempeño de la cadena en su conjunto es decisivo en la batalla que se libra actualmente en la competencia global. Esto es así porque al consumidor solo le interesa el desempeño colectivo de la cadena, y no tanto el esfuerzo individual de un solo eslabón.

Pensar en el cliente implica cooperar dentro de la cadena con el fin de satisfacer en la mayor medida posible sus requerimientos, por esto integrar cadenas significa una máxima cooperación entre empresas: lo que conlleva intercambiar información sobre la demanda (reforzando así el flujo de información hacia atrás en la cadena) y desarrollar acciones conjuntas e inversiones colectivas para obtener beneficios en el ámbito de la cadena. A partir de esta perspectiva, algunos de los resultados que se pueden alcanzar con la integración de cadenas son:

- Bajar costos (de producción, distribución, organización e innovación) de todas las empresas a lo largo de la cadena;

- Ahorrar capital de trabajo, reduciendo así el costo financiero de las operaciones a lo largo de la cadena y la demanda crediticia correspondiente;
- Mejorar el desempeño logístico de toda la cadena: la rapidez, confiabilidad y flexibilidad de la distribución de productos básicos, intermedios y finales;
- Convertir bienes en servicios, aumentando así el valor agregado de un producto que viene con las características requeridas por el cliente: sabor, nutrición, etc.;
- Entrar en nuevos mercados y canales de venta, aumentando así el valor de ventas y la participación en el mercado;
- Reducir los efectos negativos de actividades de producción y distribución, sobre todo en el caso de que tales actividades se concentren en un espacio territorial limitado, lo cual tiende a contaminar más el aire y los paisajes, y a agravar la congestión de carreteras y nodos logísticos, etc.

Con esto surge un problema de distribución de beneficios, por lo que la cooperación trae consigo retos para la coordinación, sobre todo cuando se requiere de inversiones colectivas para obtener beneficios colectivos. Entre los retos a enfrentar destacan los riesgos de oportunismo, comportamientos *'free-rider'* y otros tipos de molestias y engaños comunes en el mundo empresarial. Por lo tanto, se puede afirmar que la integración de cadenas es un proceso complejo 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. Esto es, sobre y ante todo, un proceso de aprendizaje por parte de actores privados y públicos involucrados en la integración de cadenas. Dicho proceso se refiere a dos temas: la reestructuración requerida para mejorar el desempeño de una cadena, y la coordinación de la cooperación requerida para poder reestructurarla.

Más allá de los términos usados, ambos enfoques coinciden en la necesidad de pensar en la cadena en su conjunto y en desarrollar acciones de cooperación y colaboración entre las empresas o eslabones que la integran. Un segundo elemento es la gobernanza, donde la CEPAL pone énfasis en el gobierno de la cadena productiva y en los principios y valores que favorecen la cooperación, mientras que la FAO habla más bien de coordinación ante el problema de distribución de beneficios que puede surgir.

1.5 Las Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias

Una experiencia internacional que vale la pena revisar por su similitud con los Comités S-P es el de las Organizaciones Interprofesionales⁶ (OI), las cuales se inscriben en el marco general de estructuras de coordinación entre las diversas fases que intervienen en la producción de bienes

⁶ Se entiende como organización profesional al conjunto de actores que participan en una misma etapa en una cadena productiva, por ejemplo, productores o transformadores, puede considerarse como sinónimo del término "eslabón" usado en nuestro país para identificar a los integrantes de los Sistemas-Producto.

agroalimentarios. En los países europeos existe una gran variedad de formas jurídicas y organizaciones que desempeñan el papel de coordinar y articular los sectores productivos verticalmente, dotándolos de una gran capacidad de adaptación al mercado, innovación tecnológica y agresividad comercial (Langrero y García, 1995).

Si bien las formas de organización son muy diversas, tienen características y objetivos comunes. Todas ellas se financian con aportaciones obligatorias de los productores y en su caso de las demás fases y abordan todos o algunos de los siguientes aspectos:

- i) La promoción de los productos
- ii) La investigación y desarrollo
- iii) El fomento y la defensa de la calidad
- iv) El conocimiento estadístico del sector
- v) La concertación entre fases y la tipificación de las relaciones internas de los sectores productivos
- vi) La ordenación de los mercados
- vii) La apertura de nuevos mercados y el fomento de las exportaciones

Su objetivo final es mejorar la posición competitiva de sus respectivos sectores, para defender así los intereses y las rentas de todos sus componentes. En todos los casos, la relación de estas organizaciones con el Gobierno es esencial. Se trata de organismos de derecho público (los “Produktschappen” holandeses) o para-público (“Marketing Boards” y “Commodities Commissions”), o bien, dotados por el Estado de mecanismos para que sus decisiones, bajo determinadas condiciones, sean de obligado cumplimiento para todos los operadores de la cadena de producción (OI francesas). Tienen por lo tanto poder reglamentario.

Todas las organizaciones de coordinación vertical se apoyan en fuertes organizaciones horizontales de cada una de las fases de producción.

Todos estos organismos de coordinación vertical se financian fundamentalmente por medio de cuotas pagadas por los productores o por el conjunto de las fases de la cadena en distinta proporción. Esas cuotas se recaudan siempre en los “cuellos de botella” o lugar de paso obligado por el producto: el centro de acopio de leche, el rastro, el ingenio, el empaque, el mayorista de frutas y hortalizas, etc., y se repercute luego sobre el productor o sobre cada agente en la proporción correspondiente. La autoridad fiscal y en ocasiones la propia organización se encarga de efectuar el cobro.

1.5.1 Las organizaciones interprofesionales francesas

La historia de la organización vertical francesa es muy larga, tiene su origen en los años 30's y es producto de una compleja dinámica de confrontación-concertación entre los distintos integrantes del sector agroindustrial y entre éstos y el Estado. El primer acuerdo de carácter interprofesional data de 1931 en el sector remolacha azucarera. Este acuerdo de carácter privado, respondía a la necesidad de limitar la producción durante algunos años a consecuencia de la existencia de grandes excedentes en la zafra 1930/31.

A partir de esa fecha y hasta los años 60, la legislación promovió la integración de un gran número de organizaciones de tipo interprofesional, muchas de ellas nacieron en una situación de crisis, en respuesta a la necesidad imperiosa de las profesiones de tomar acuerdos para regular el mercado. Fue hasta 1975 cuando se promulgó la Ley 75-600 donde se establecieron las condiciones para el reconocimiento de las organizaciones interprofesionales. La Ley incluía básicamente cinco artículos:

Artículo 1. Condiciones de reconocimiento

La autoridad administrativa puede otorgar reconocimiento a una única organización interprofesional para un producto o grupo de productos, integrada por las organizaciones profesionales más representativas de la producción agrícola y en su caso de la transformación y la comercialización. En caso de existir una OI de ámbito nacional, las organizaciones de ámbito nacional deberán ser comités de la nacional y estar representadas en ésta.

Las condiciones para el reconocimiento se fijan por decreto. Sólo pueden ser sujetas de reconocimiento aquellas OI cuyos estatutos prevén la designación de una instancia de conciliación y arbitraje.

Artículo 2. Extensión de norma

Los acuerdos tomados en el marco de una OI pueden ser extendidos total o parcialmente por la autoridad administrativa competente cuando tiendan mediante contratos tipo, convenios de campaña y acciones comunes compatibles con las reglas de la CEE, a favorecer-

- El conocimiento de la oferta y la demanda
- La adaptación y la regulación de la oferta
- La implantación, bajo control del Estado de reglas de puesta en el mercado, de precios y de condiciones de pago.
- La calidad de los productos
- Las relaciones interprofesionales en el sector interesado en particular mediante el establecimiento de normas técnicas y de programas de investigación aplicada y desarrollo
- La promoción de los productos en los mercados interior y exterior

La extensión de los acuerdos se subordina a su aprobación por unanimidad de las profesiones representadas en la interprofesional o después de un procedimiento de concertación y arbitraje.

La autoridad competente dispone de un plazo de tres meses para decidir sobre la extensión solicitada. El silencio administrativo, como excepción a la regla general, es considerado como positivo para los solicitantes.

Artículo 3. Cobro de cuotas

Una OI reconocida, está habilitada para cobrar a todos los miembros de las profesiones que la integran, las cuotas establecidas en un acuerdo “extendido”. Esas cuotas a pesar de su carácter obligatorio, siguen siendo de derecho privado (“cotizaciones voluntarias-obligatorias”)

Puedes también establecerse cotizaciones sobre los productos importados, en condiciones definidas por decreto. A petición de las interprofesionales interesadas, que sufragan los gastos del cobro, esas cotizaciones se cobran en la aduana. Las cotizaciones no excluyen la posibilidad de cobrar tasas parafiscales.

Artículo 4. Nulidad de contratos y sanciones

Los contratos firmados entre sujetos afectados por un decreto extendido y que no sean conforme a lo establecido en el acuerdo son declarados nulos. Se establecen indemnizaciones judiciales para estos casos, que pueden alcanzar el total del perjuicio causado, al margen de las sanciones internas establecidas por los contratos o las organizaciones en cuestión.

Si el contrato afecta un producto cuya circulación requiere de un certificado de desplazamiento, la administración competente puede, a propuesta de la OI interesada, suspender la entrega.

Artículo 5. Interprofesionales creadas antes de la aprobación de la Ley

Este artículo abre la puerta para que las OI ya creadas por Ley o Reglamento, se beneficien de las disposiciones establecidas en los artículos 2, 3 y 4.

A la fecha existen en Francia 74 Organizaciones Interprofesionales. Algunos aspectos importantes de su operación son los siguientes:

Financiamiento

Sólo las interprofesiones creadas antes de la Ley tienen derecho a cobrar tasas parafiscales, actualmente se han suprimido las tasas parafiscales y se ha dejado la financiación de las interprofesionales únicamente a cargo de las cuotas. La cotización varía según los productos, puede establecerse como un monto global como ocurre en los vinos, o como porcentaje del valor de la transacción como en la ciruela pasa. Puede corresponder únicamente al productor (queso gruyere), a los productores y transformadores por partes iguales (leche), o según el valor del producto agrícola a la entrada de la fábrica para el productor y a la salida de la fábrica para el industrial (frutas y hortalizas procesadas).

Composición

La Ley de 1975 dejaba totalmente abierta a iniciativa de los profesionales la composición de las interprofesiones, siempre y cuando se respetara su carácter paritario. En la mayoría de los casos la interprofesión agrupa a dos colegios: producción y transformación, o producción y comercialización. Pero pueden ser más de acuerdo a la complejidad de la cadena productiva.

Las cooperativas entran a formar parte de las interprofesiones como una parte más, integrada en una de las otras partes o en algunos casos, en las dos.

Así, para las frutas y hortalizas frescas (INTERFEL) se tiene por un lado el colegio producción-cooperación y por el otro el colegio comercio-distribución. La sidra se organiza en tres colegios: producción-cooperación-comercio, la leche y la remolacha azucarera se integra de producción-cooperación-transformación. La ciruela pasa incluye cuatro colegios: producción-cooperación-trasformación-importación. La interprofesión ganado-carne que incluye bovinos y ovinos (INTERBEV), está integrada por 13 organizaciones profesionales, incluyendo la distribución.

La representación de los productores

La representación de los productores en la interprofesión es casi siempre de tipo sindical (gremial) y no económico. En algunos casos participan los Comités Económicos de Productores, además de las cooperativas que ocupan un espacio como tales. Su participación se canaliza a través de los sindicatos sectoriales, que pertenecen en casi todos los casos a la organización general Federación Nacional de Sindicatos de Agricultores (FNSEA).

Representatividad

Antes de otorgar el reconocimiento a una interprofesión que lo solicita como única organización nacional, el Ministerio de Agricultura debe cerciorarse de su representatividad real: cuál es su peso en el mercado, qué representa cada parte, y cuál es su grado de aceptación en el sector. Se considera necesaria una representación de al menos 80% del sector en su conjunto para que sea eficaz, aunque no existen criterios rígidos y cada interprofesión es analizada en particular.

Una vez aprobada la interprofesión se debe realizar un “balance de representatividad” y en caso de que este descienda en exceso, el Ministerio puede retirar su reconocimiento. Un ejemplo es el caso de INTERMIEL, la interprofesión para la miel, debido a divisiones entre sus integrantes. En otros casos, la no representatividad de la interprofesión conduce simplemente a su inoperancia: no puede hacer extensiva una cuota, ni firmar acuerdos interprofesionales.

En general, las grandes interprofesionales tienen una representatividad incuestionada en su sector, sus decisiones son respetadas y el cobro de las cuotas –siempre que exista un cuello de botella eficaz- no plantea problemas. La existencia de individuos o empresas que rechazan la autoridad de interprofesión, es sin embargo una espada de Damocles que amenaza permanentemente a las interprofesiones, que rehúsan aplicar su poder sancionador ante la posibilidad de terminar ante el Tribunal de Luxemburgo.

1.5.2 Diferentes tipos de Organizaciones Interprofesionales

Aunque la Organización Interprofesional suele percibirse como un modelo típicamente francés, en otros países existen organizaciones similares, las principales características a través de las cuales pueden ser comparadas son: funciones, gobernanza y financiamiento.

A. Funciones. Actualmente las funciones que corresponden a la mayoría de las interprofesiones son cinco:

i) Representación del sector ante los responsables políticos. Las organizaciones interprofesionales a menudo desempeñan un papel de representación de los intereses del sector ante las instituciones públicas. En Estados Unidos, es la principal razón de ser de los *commodity councils* y su principal argumento a la hora de reclutar nuevos miembros. La Asociación Estadounidense de la Manzana por ejemplo, dispone de una oficina de asuntos legislativos y gubernamentales y, a través de sus relaciones, sirve a los intereses del sector norteamericano de la manzana.

ii) Promoción colectiva de los productos. Las interprofesiones suelen ser generalmente activas en la promoción de sus productos a los consumidores: campañas de publicidad nacionales, apoyo a la exportación, etc. *Passion Céréales* por ejemplo, es la herramienta de la interprofesión francesa de cereales que pretende promover los beneficios de estos productos. Por su parte, la Asociación vietnamita para la fruta nació principalmente con la misión de desarrollar el reconocimiento del origen de la fruta vietnamita en los mercados internacionales.

iii) Implementación concertada de normas de calidad. Las interprofesiones pueden desempeñar un papel en el desarrollo participativo de las normas, estándares de calidad y de los pliegos de condiciones que garantizan la homogeneidad de los productos del sector. En Francia, varias interprofesiones han creado centros técnicos para mejorar las nomenclaturas, denominaciones, indicaciones y referencias de calidad de los productos. La interprofesión sudafricana de la carne creó una empresa, SAMIC, que realiza controles de calidad para la totalidad del sector. En Sudáfrica, las interprofesiones dejan que participen los representantes de los consumidores en los debates relativos a las normas de calidad y la inocuidad de los alimentos. En términos más generales, la creación de interprofesiones en torno a un producto de calidad específica, relacionado con un territorio definido (indicaciones geográficas, denominaciones de origen protegida, etc.) fue un factor de éxito, no sólo en Europa sino también en los países en desarrollo.

iv) Investigación y desarrollo. Algunas interprofesiones también están involucradas en la investigación para mejorar las técnicas de producción o para desarrollar nuevas herramientas de seguimiento y gestión para el sector. En este contexto, en Francia se han creado: Arvalis para grandes cultivos, CTIFL para frutas y hortalizas, CETIOM para oleaginosas.

v) Gestión de mercados. Para entender mejor el contexto económico, las interprofesiones suelen proporcionar datos estadísticos sobre los mercados. El arbitraje de las relaciones comerciales es uno de los papeles potencialmente importantes de las asociaciones interprofesionales, especialmente en los países en desarrollo donde los tribunales de comercio pueden no existir. En Ghana, la interprofesión GRIB arbitra las discrepancias relacionadas con el precio del arroz.

La regulación de los mercados y de las relaciones contractuales fue un factor clave para la creación de interprofesiones en Francia. La presencia de activos específicos en agricultura, combinada con fuertes incertidumbres en cuanto a la evolución de los mercados, limitan de hecho la eficacia de los mecanismos de coordinación puramente mercantiles, basados exclusivamente en los precios. Asimismo, resultó necesario implementar mecanismos de coordinación adicionales. La creación de interprofesiones puede ser un método eficaz de coordinación no sólo en cuanto limitan los costos de transacción de los agentes (particularmente centralizando las negociaciones), sino también para determinar de forma conjunta las modalidades de distribución de la *cuasi-renta* generada por las transacciones, según los términos de la teoría neo-institucionalista.

Aunque fomentar la adaptación de la oferta a la demanda y contribuir a la gestión de los mercados forme parte de los objetivos de una interprofesión reconocida en Francia, la implicación de las interprofesiones agroalimentarias en la gestión de los mercados se enfrenta en la actualidad al derecho de la competencia, tanto nacional como comunitario. El Artículo L 420-1 del Código de Comercio francés prohíbe las acciones concertadas y los acuerdos tácitos que tienden a limitar el libre ejercicio de la competencia en cuanto al acceso al mercado, precios y cantidades comercializadas.

A nivel comunitario, a pesar del reconocimiento de ciertas interprofesiones (tabaco, frutas y hortalizas, sector vitivinícola, aceite de oliva, etc.) sus competencias en cuanto a la gestión de mercados también están restringidas, acogiéndose al Artículo 101 del Tratado de la Unión Europea (el artículo L 420-1 del Código de comercio francés es su aplicación). No obstante, algunas interprofesiones pueden desempeñar un papel en la gestión de la oferta; es el caso de la interprofesión del queso francés *Comté*, que define objetivos anuales en materia de evolución del volumen de producción con fines de garantizar la calidad de los productos.

El papel de las interprofesiones en la gestión de mercados no surge en los mismos términos en todos los casos, depende del grado de organización económica de las cadenas agroalimentarias. En los países donde existen cuasi-monopolios cooperativos, como en la leche en los Países Bajos, en Dinamarca o en Nueva Zelanda, no es necesaria la coordinación entre los actores en cuanto a volúmenes y precios, fundamental para la repartición de la *cuasi-renta*, ya que se lleva a cabo dentro de la cooperativa, misma que encarna una integración vertical completa del sector, por los actores de las etapas anteriores de la cadena (los productores), en fase ascendente. En otros casos, el interés de disponer de tales estructuras de gobernanza es menos necesario cuando una forma de intervención pública establece directamente la distribución del valor añadido entre actores de un sector, por ejemplo, la política lechera estadounidense. Esto podría ser un elemento para explicar el enfoque de las organizaciones interprofesionales norteamericanas, más bien centradas en la investigación y el *lobbying* (Cadilhon y Dedieu, 2011).

B. Gobernanza. Aunque las Organizaciones Interprofesionales tienen funciones similares, se pueden distinguir por sus modos de funcionamiento y su relación con el Estado.

Como se observa en el Cuadro 1, las interprofesiones se distinguen principalmente en lo relativo a las organizaciones o miembros que las integran. En Francia, para ser reconocida por el Estado, una interprofesión debe reunir las organizaciones consideradas como las más representativas de la producción agropecuaria y, en su caso, de la transformación, comercialización y distribución. Sin embargo, los actores son libres de elegir los eslabones que desean integrar.

Cuadro 1. Comparación de distintos tipos de Organizaciones Interprofesionales

	Francia Interprofesiones	Estados Unidos Commodity council	Sudáfrica Commodity forum	Canadá Mesas de trabajo por cadena	México Comités S-P
Estatuto jurídico	Asociación sin fin de lucro	Asociación sin fin de lucro	Asociación sin fin de lucro	Ninguno	Asociación sin fin de lucro
Criterios de reconocimiento establecidos	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Posibilidad de extender las decisiones de la OI a todo el sector	Sí	No	Sí	Sí	No
Miembros	Asociaciones o sindicatos que representan a los profesionales del sector	Asociaciones o sindicatos representativos, empresas individuales	Individuos que representan a los actores del sector, y entre estos, empleados y consumidores	Individuos que representan a las profesiones y organismos concernidos por el sector	Individuos que representan a los eslabones de la cadena
Representatividad de los profesionales miembros	Obligatoria para que la reconozcan los poderes públicos	No	Necesaria para la extensión de las decisiones	Decidida por los miembros según las problemáticas	No
Ámbito de actividad de los miembros	Establecido en el acta constitutiva de la OI	No está limitado	Establecido en el acta constitutiva de la OI	Decidida por los miembros según el caso	Establecido en el acta constitutiva
Paridad entre profesionales para la toma de decisiones	Obligatoria para que la reconozcan los poderes públicos	No	No	No	No
Modo de decisión	Unanimidad para poder extenderse	Voto mayoritario	Votación de una mayoría de 2/3 de los miembros y del tonelaje total	Concertación	-
Financiamiento	Retenciones obligatorias sobre el volumen de negocio de todo el sector, cuota de los miembros, pagos voluntarios de los miembros	Cuota de los miembros, retenciones obligatorias	Cuota de los miembros, retenciones obligatorias, pagos voluntarios	Ausencia de fondos propios	Recursos públicos sólo para profesionalización, no cuentan con recursos adicionales

Fuente: Centro de Estudios y Prospectiva, Francia 2011.

En Estados Unidos y Sudáfrica, la naturaleza de las organizaciones que integran las interprofesiones es más flexible, dado que estas últimas pueden tener miembros a título

individual o empresas. En Canadá, sin embargo, las autoridades públicas estipulan que las organizaciones o miembros que participen en los debates pertenezcan a las cadenas de valor.

Las interprofesiones también difieren en el funcionamiento de su instancia de toma de decisiones. A diferencia del sistema colegial francés, donde cada profesión tiene una voz paritaria, en los Estados Unidos las decisiones se toman por mayoría de votos de todos los miembros. En Sudáfrica, el mínimo requerido para la toma de decisiones es una mayoría de dos tercios de los miembros junto con una mayoría de los actores registrados que representen por lo menos dos tercios de las cantidades totales producidas por el sector. Por lo tanto, más allá de las organizaciones o miembros que la integran, los criterios utilizados para definir la representatividad de los miembros y las modalidades de la toma de decisiones son cruciales para el correcto funcionamiento de una interprofesión (Cadilhon y Dedieu, 2011).

C. Financiamiento. El financiamiento de las interprofesiones es problemático en muchos casos. Sus necesidades son elevadas y las cuotas de los socios sólo cubren generalmente los costos básicos (administración, seguimiento de mercados). En teoría, los beneficiarios de las acciones interprofesionales son los que contribuyen a su financiamiento. Inicialmente, en los *checkoff programs* americanos implementados por los *commodity councils*, cada miembro podía elegir poniendo una cruz en los *items* o actividades en las que quería participar y a las que deseaba contribuir. La realidad es más compleja.

Las interprofesiones, a través de herramientas jurídicas, pueden obtener contribuciones de todos los actores de un sector, inclusive cuando éstos no estén afiliados a una de las organizaciones profesionales miembros de la interprofesión. Así ocurre en Francia con el sistema de “contribuciones voluntarias obligatorias”, que se cobran a todos los miembros de un sector a través del procedimiento de extensión, lo que genera debates y cuestionamientos. Los *checkoff programs* también son programas que se financian ahora con una retención obligatoria impuesta que se acoge a un decreto gubernamental.

En Sudáfrica, las actividades interprofesionales que son objeto de un amplio consenso en el seno de los *commodity forums* se someten al gobierno para pasar a ser “estatutarias”. Este trámite permite que la interprofesión pueda retener un impuesto (*levy*) a todos los actores del sector. Sin embargo, la representatividad de esos *commodity forums* es tan amplia que todos los actores de los sectores suelen aceptar sin problema este sistema. En cuanto a los debates canadienses, no plantean ese tipo de preguntas porque se benefician ampliamente del apoyo estatal (Cadilhon y Dedieu, 2011).

Con fines comparativos se incluyó en el Cuadro a los Comités S-P, los cuales como se observa están integrados por individuos que representan a los eslabones de la cadena pero no se les exige contar con representatividad, no tienen definido un modo de toma de decisiones y para su financiamiento únicamente cuentan con recursos públicos para profesionalización y algunos costos de operación.

1.5.3 Limitaciones y desafíos de las interprofesiones

La Organización Interprofesional es ante todo el reflejo de un sector. Cuando un pequeño número de actores cooperan para preservar el valor añadido de un producto de calidad, una interprofesión pequeña como la del queso *Comté* demuestra claramente su pertinencia. Por el contrario, en el caso de producciones estándar que se desarrollan por todo el territorio, el nivel nacional parece más adecuado, sin excluir que existan subdivisiones a escala de las distintas áreas de producción.

Además, el perímetro de las interprofesiones, en caso de que estén involucradas en la gestión de los mercados, también se ve limitado por el derecho de la competencia que ha definido el concepto de mercado relevante con el fin de establecer lo que constituye o no una posición dominante.

En un contexto de debates tumultuosos sobre la distribución del valor añadido dentro de las cadenas agroalimentarias, la posición de los productores en las interprofesiones plantea interrogantes. Una interprofesión puede resultar una herramienta para la distribución de la *cuasi-renta* dentro del sector, sin embargo, no puede sino reflejar las relaciones de poder entre sus miembros. El fortalecimiento del estabón productor en las interprofesiones dependerá en particular de su grado de estructuración horizontal. En los países del Sur de Europa, la creación de organizaciones de productores sólidas se enfrenta a numerosas dificultades relacionadas con la diseminación y heterogeneidad de los productores, y a la falta de medios financieros.

Cuando la disponibilidad de recursos en términos de financiamiento público se va reduciendo, es necesario distinguir dos planteamientos. Por un lado, aquel cuyo interés general preeminente justifica la intervención del Estado y por el otro, aquel de común interés para un sector profesional, que puede quedar en la propia responsabilidad del sector, como son determinadas actividades de investigación aplicada o de información sobre los mercados. El procedimiento denominado extensión de la norma, que permite que las acciones que se han decidido por unanimidad sean obligatorias para todos los operadores del sector, constituye en Francia una herramienta esencial al servicio de las iniciativas interprofesionales. Esta disposición también existe en Suiza vía el uso de la fuerza obligatoria, pero también en Sudáfrica y Canadá. La prerrogativa de la que se benefician las interprofesiones de ver sus acuerdos convertidos en obligatorios para todos los operadores del sector plantea la cuestión de la evaluación de sus acciones.

Si bien muchos papeles pueden recaer en las organizaciones interprofesionales, sus intervenciones se enfrentan a las divergencias de interés de los miembros que la integran. Mientras las operaciones permitan incrementar, directa o indirectamente, las ganancias de cada uno, cualquier miembro tiene interés en adoptar una estrategia cooperativa. Pero en cuanto se rebasen los límites de dichas estrategias, la interprofesión sólo puede dar lugar a la expresión de conflictos. Así pues, se manifiestan relaciones de competencia entre los eslabones, el volumen de negocio de unos constituye los gastos de abastecimiento de otros. Esas presiones

competitivas pueden observarse también dentro de un mismo eslabón. Por lo tanto, sus características intrínsecas pueden limitar el ámbito de actuación de las interprofesiones.

Aunque las organizaciones interprofesionales pueden variar en denominación y funcionamiento, permiten en todo caso, garantizar la gestión coordinada de un sector ayudando a reducir algunos costos de transacción en beneficio de todos sus miembros para cumplir con ciertas nuevas expectativas de la sociedad.

Las interprofesiones no podrán sin embargo abarcar todos los retos del sector agroalimentario. El peso de los agricultores en las decisiones de la interprofesión seguirá siendo tanto más limitado cuanto estos sean dispersos. En un contexto de volatilidad creciente de los precios agrícolas, las interprofesiones pueden ser el lugar de expresión de conflictos. Así pues, su eficacia depende de la capacidad de los actores para definir un amplio campo de convergencia en beneficio de todos los miembros del sector. Sin embargo, dado que la estructura de los sectores alimentarios está lejos de reflejar las hipótesis de un mercado de pura y perfecta competencia, la experiencia demuestra que la carencia de estructura de coordinación híbrida eficaz privada o pública lleva a los actores a optar por otras formas de organización tales como la integración vertical de actividades en fase ascendente, o al contrario, en fase descendente, con el fin de reducir los costos de transacción (Cadilhon y Dedieu, 2011).

Capítulo II Marco Legal y Normativo de los Comités Sistema-Producto y el Programa Organízate

En este capítulo se abordan básicamente dos temas, el primero es la Ley de Desarrollo Rural Sustentable que es el marco legal de la figura de los Comités Sistema-Producto y donde están definidos sus objetivos. El segundo corresponde a los antecedentes del Programa Organízate y su diseño actual. Tanto la Ley como el Programa constituyen los instrumentos de política pública utilizados para lograr la integración de cadenas, la revisión de su contenido y diseño es importante porque es posible que parte de los resultados obtenidos por el Programa tengan su origen en el propio diseño.

En la última parte se retoman algunos de los hallazgos reportados por la FAO en un estudio de análisis prospectivo realizado en 2006 en torno a los *riesgos y limitaciones* de la política de integración de cadenas implementada. Se consideró importante incluirlos como antecedente y referencia pues posiblemente haya coincidencia con las conclusiones de este estudio.

2.1 Ley de Desarrollo Rural Sustentable

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) señala que las políticas, acciones y programas en el medio rural están orientados a los objetivos de *“promover el bienestar social y económico de todos los agentes de la sociedad rural”*, a *“corregir las disparidades existentes en el desarrollo regional”*, *“contribuir a la soberanía y seguridad alimentaria de la nación”*, *“fomentar la conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de la calidad de los recursos naturales”*; y a *“valorar las diversas funciones de la agricultura nacional”*. La Ley refiere que para lograr estos objetivos y, así, un desarrollo rural sustentable, se debe abarcar a *“todas las cadenas agroalimentarias en el medio rural”*. La Ley señala que el fomento a las actividades económicas del desarrollo rural se propiciará, entre otros, mediante *“la “integración de cadenas agroalimentarias”*. Explícitamente indica: *“el impulso a la investigación y desarrollo tecnológico agropecuario(..); el fomento de la inversión de los productores y demás agentes de la sociedad rural, para la capitalización, actualización tecnológica y reconversión sustentable de las unidades de producción y empresas rurales (..); el fomento de la eficacia de los procesos de extracción o cosecha, acondicionamiento con grados de calidad del producto, empaque, acopio y comercialización; el fortalecimiento de los servicios de apoyo a la producción, en particular el financiamiento, el aseguramiento, el almacenamiento, el transporte, la producción y abasto de insumos y la información económica y productiva; el impulso a la industria, agroindustria y la integración de cadenas productivas, así como el desarrollo de la infraestructura industrial en el medio rural; el impulso a las actividades económicas no agropecuarias en el que se desempeñan los diversos agentes de la sociedad rural; y la creación de condiciones adecuadas para enfrentar el proceso de globalización”* (LDRS, 2001).

Asimismo, es en la LDRS donde se establece formalmente la figura de los Comités Sistema-Producto. Su objeto y atribuciones se establecen en los artículos 149 al 152.

Artículo 149. La Comisión Intersecretarial promoverá la organización e integración de los Sistemas-Producto, como Comités del Consejo Mexicano, con la participación de los productores agropecuarios, agroindustriales y comercializadores y sus organizaciones, que tendrán 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 de acuerdo con las tendencias de los mercados y las condiciones del país;
- iii. Establecer las alianzas estratégicas y acuerdos para la integración de las cadenas productivas de cada sistema;
- iv. Establecer las medidas y acuerdos para la definición de normas y procedimientos aplicables en las transacciones comerciales y la celebración de contratos sin manejo de inventarios físicos;
- 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 para definir las características y cantidades de los productos, precios, formas de pago y apoyos del Estado

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

La Comisión Intersecretarial promoverá el funcionamiento de los Sistemas-Producto para la concertación de programas agroindustriales y de desarrollo y expansión de mercados.

A través de los Comités Sistema-Producto, el Gobierno Federal impulsará modalidades de producción por contrato y asociaciones estratégicas, mediante el desarrollo y adopción, por los participantes, de términos de contratación y convenios conforme a criterios de normalización de la calidad y cotizaciones de referencia.

Artículo 150. Se establecerá un solo Comité Nacional de Sistema-Producto por cada producto básico o estratégico, el cuál llevará al Consejo Mexicano los acuerdos tomados en su seno.

Por cada Comité Sistema-Producto se integrará un solo Comité Nacional, con un representante de la institución responsable del Sistema-Producto correspondiente, quién lo presidirá con los representantes de las instituciones públicas competentes en la materia, con representantes de las organizaciones de productores, con representantes de la cámara de industriales y de servicio que estén involucrados directamente en la cadena producción-consumo y por los demás representantes que de conformidad con su reglamento interno establezcan los miembros del Comité.

Los Comités Sistema-Producto estarán representados en el Consejo Mexicano mediante su presidente y un miembro no gubernamental electo por el conjunto del Comité para tal propósito.

Artículo 151. Se promoverá la creación de los Comités Regionales de Sistema-Producto, cuyo objetivo central es el de planear y organizar la producción, promover el mejoramiento de la producción, productividad y rentabilidad en el ámbito regional, en concordancia con lo establecido en los programas estatales y con los acuerdos del Sistema-Producto nacional.

Artículo 152. Los Sistemas-Producto, en acuerdo con sus integrantes podrán convenir el establecimiento de medidas que, dentro de la normatividad vigente, sean aplicables para el mejor desarrollo de las cadenas productivas en las que participan.

2.2 Los Comités Sistema-Producto

Aunque la LDRS solo hablaba de Comités Sistema-Producto nacionales y regionales, en 2004 la SAGARPA publicó los “Lineamientos para la Integración y Operación de los Comités Sistema-Producto a nivel Nacional, Regional y Estatal”, con lo que se procedió a su integración a nivel estatal. Estos Lineamientos establecían que cada Sistema Producto debía estar integrado por los siguientes sectores:

- A. Productivo** que variará en función de la complejidad de la estructura productiva de cada producto. Ellos son los dueños de la cadena, y son quienes deben de apropiarse del proceso de integración y fortalecimiento del Comité. Cada sector productivo designará a sus representantes que participarán a nivel estatal regional y nacional, asegurando la representatividad y participación de los representados.
- B. Gubernamental** estará representado por las dependencias del Gobierno Federal y los Gobiernos Estatales que se relacionan con la cadena que se trate. Cada dependencia designará su representante para participar a nivel nacional, estatal y distrital, en los casos en que corresponda. En el concepto de operación, el Gobierno solamente participará en los aspectos normativos, y como facilitador del proceso.
- C. Organizaciones no gubernamentales** como los organismos e institutos de enseñanza e investigación, así como agrupaciones de profesionistas, técnicos, entre otros. Cada organización designará a sus representantes para participar a nivel nacional regional o estatal.

Para el caso de los productores se propuso como estrategia la integración de Consejos de Productores (estatales, regionales o nacionales, según el caso). Para constituirlos a nivel estatal se convocaría a las principales organizaciones de productores que existieran en la entidad, la convocatoria estaría a cargo de la Delegación de la SAGARPA en coordinación con el Gobierno del Estado. La elección de representantes se haría por mayoría de votos, dejando asentado en un acta la designación de la Directiva. Si los productores así lo decidían, podían

integrarse en cualquier figura que permite la Ley de Asociaciones, para darles un marco y representación legal.

Cada Comité estaría integrado por diferentes eslabones: productores, industriales, comercializadores, proveedores de servicios, etc.

La representación del Comité estaría a cargo de un Representante Gubernamental, un Representante No Gubernamental y un suplente No Gubernamental. El Representante Gubernamental es nombrado por la SAGARPA, y los Representantes No Gubernamentales se eligen por mayoría de votos de los miembros del Comité.

El Representante Gubernamental tiene la función de coordinar la operación y seguimiento de las acciones de la cadena, en coordinación con la Subsecretaría de Agricultura. El objetivo era contar con un responsable que estuviera al pendiente de cada cadena y fomentara su funcionamiento para elevar los niveles de competitividad.

El Representante No Gubernamental es un integrante de la cadena, cuya función sería velar por los intereses comunes de la cadena, no solo del sector al que pertenece. Sería el interlocutor de la cadena ante el gobierno y todos los agentes involucrados con la misma.

El suplente tendría funciones similares a las del representante No Gubernamental, y trabajaría de manera coordinada para el desarrollo de acciones del propio Comité.

Cada uno de los Comités debía elaborar un reglamento para su operación, el cual sería acorde a las Leyes vigentes. La LDRS no definía una figura jurídica para los Comités y por tanto, su validez en términos de representatividad quedaba establecida en el Acta de Instalación y Protocolo que se firmaba con todos los integrantes de la cadena. Sin embargo, en virtud de que la Ley no lo limitaba, los Comités podían integrarse en la figura jurídica que ellos decidieran.

Una vez integrado el Comité, se debía diseñar su Plan Rector, que sería la base para su operación. En él se debían establecer las políticas, estrategias y acciones que requiere la cadena para elevar los niveles de competitividad. Era responsabilidad del propio Comité y del Representante Gubernamental de la SAGARPA dar seguimiento y propiciar que las acciones establecidas en el Plan Rector pudieran cumplirse en tiempo y forma.

Adicionalmente se debía integrar un programa de trabajo, cuyo objetivo era dar respuesta a la problemática, requerimientos y necesidades del cultivo en cuestión y de los eslabones de la cadena. Para la instrumentación del Plan Rector y de su programa de trabajo se sugería crear comisiones o grupos de trabajo por temas específicos que analizaran y promovieran la aplicación de las acciones identificadas.

2.3 El Programa de Fortalecimiento a la Organización Rural (Organízate) Componente Sistemas Producto

Desde el 2003 la SAGARPA ha diseñado y puesto en marcha programas orientados a apoyar la integración y fortalecimiento de los Comités Sistema-Producto. El Cuadro 2 resume los diferentes programas, los cuales a través de los años han sufrido cambios en su objetivo de tal forma que al principio se buscó a través de los Comités S-P mejorar la competitividad de las cadenas productivas, sin embargo a partir de 2008 se dio mayor énfasis a su consolidación como formas de organización representativas que participen de manera consultiva en la instrumentación de políticas, planes y programas de desarrollo rural.

Cuadro 2. Programas y subprogramas de apoyo a los Comités Sistema-Producto

Año	Programa	Subprograma /Componente	Objetivo
2003 ⁷	Fomento Agrícola	Fortalecimiento de los Comités Sistema-Producto	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.
Modificación 2007	Fomento Ganadero	Fortalecimiento de los Sistema-Producto Pecuarios	
2008	Apoyo a la participación de Actores para el Desarrollo Rural		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 y 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.
2011-2012	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.

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

La descripción del Programa de Fortalecimiento a la Organización Rural (Organízate), implementado en 2010 se describe a continuación:

⁷ En las Reglas de Operación de 2003 sólo se consideraba el apoyo a los Comités Sistemas Producto Agrícolas y a partir de 2007 se incorporan los Comités S-P pecuarios.

Cuadro 3. Programa Organízate (Reglas de Operación 2010)

Población objetivo:	Comités Sistema-producto nacionales, regionales y estatales, integrados de acuerdo a la LDRS.
Características de los apoyos:	Se otorgarán apoyos para constituir y fortalecer la capacidad de participación de los Sistemas Producto en el diseño de políticas, estrategias y programas, los siguientes conceptos y montos máximos podrán solicitarse de manera independiente, en los términos del Plan Anual de Fortalecimiento
Conceptos de apoyo:	Profesionalización, equipamiento, difusión, estudios de fomento a la competitividad, centros de servicios y operación del Comité. La definición y detalle de estos conceptos serán determinados por la unidad responsable.
Monto de apoyo:	Se podrá asignar por año hasta un máximo de \$2,000,000.00 (Dos millones de pesos) para los nacionales; y, \$500,000 (Quinientos mil pesos) a los de cobertura estatal o regional, siempre y cuando la organización aporte o justifique haber aportado por lo menos el 15% del monto total de su Programa de Trabajo. El costo de la formulación, actualización y seguimiento de los Planes Rectores se financiará con recursos que operará la unidad responsable y las Delegaciones en el nivel estatal.
Ventanilla autorizada	Las organizaciones beneficiarias de los apoyos a los Comités sistemas producto deberán entregar las solicitudes en las Delegaciones Estatales de la SAGARPA.
Periodo de recepción:	El periodo de recepción de proyectos será determinado por la unidad responsable de este componente y difundido mediante convocatoria previa que al efecto emita. Las solicitudes deberán estar debidamente integradas, requisitadas y foliadas, conforme lo que se establece en estas Reglas.
Dictamen	Estará a cargo del órgano colegiado correspondiente, considerando lo establecido en las presentes Reglas.
Ejecución	Los recursos se proporcionarán mediante esquemas de concertación que defina la Comisión de Evaluación y Seguimiento del programa.

Fuente: Reglas de Operación de la SAGARPA 2010.

En el estado de Michoacán en 2009 se elaboraron los Lineamientos de Operación cuyo objetivo era proporcionar orientaciones adicionales a lo establecido en las reglas de operación que permitieran una operación clara y eficiente del Programa Organízate. Los lineamientos describían con mayor detalle los conceptos de apoyo.

Profesionalización

Bajo este concepto se apoya el pago de servicios profesionales que requiere el Comité para asegurar su profesionalización. Con los recursos asignados a este concepto se contratan los servicios del facilitador, gerente y servicios contables, observando los siguientes montos:

Cuadro 4. Montos de apoyo

Puesto	Limites de percepciones (antes del IVA)	
	Mensuales (\$)	Monto máximo (\$)
Facilitador	20,000	240,000
Gerente	16,000	192,000
Servicios contables	5,000	60,000

Fuente: Lineamientos de Operación, SAGARPA 2009.

Los Comités podían contratar más personal o pagar mayores retribuciones pero las diferencias se sufragarían con cargo a sus recursos propios.

Los facilitadores se contratan por parte del Fondo de Fomento Agropecuario del Estado de Michoacán (FOFAEM), por cuenta y orden de cada Comité Sistema-Producto, avalado en carta de conformidad de retención de recursos de cada Comité y respaldado por el acta del Comité correspondiente, además de haber aprobado las evaluaciones del INCA Rural.

Para llevar a cabo la contratación del gerente, este tiene que ser validado en reunión convocada para este propósito por el Comité Sistema-Producto respectivo, respaldado con el acta de la sesión correspondiente. Para el caso de la contratación de servicios contables, se debe realizar con un profesional acreditado en esta materia.

Funciones del facilitador

- Asesoría en la elaboración y seguimiento a Planes Rectores
- Coordinar acciones de acompañamiento, seguimiento y control, propuestas en los programas de trabajo anuales y Planes Rectores de cada Comité.
- Promover acciones que fortalezcan la integración de los Comités y que fomenten la correcta operación de los mismos.
- Servir de enlace entre la Delegación Estatal, el Gobierno del Estado y los Comités S-P.
- En coordinación con cada Comité, proponer la estructuración de grupos de trabajo o comisiones y establecer un esquema de instrumentación de acciones y proyectos y su adecuado seguimiento.
- Considerar la incorporación de los eslabones que no estén integrados en el Comité y que forman parte esencial de él.
- Priorizar en coordinación con el Comité, las estrategias, acciones y proyectos contenidos en los Planes Rectores, que se pondrán en marcha.
- Identificar necesidades y elaborar un programa de capacitación del Comité.
- Desarrollar un plan de trabajo anual, derivado del Plan Rector enfocado a mejorar la competitividad del Sistema-Producto.
- Contribuir a la alineación de acciones contenidas en los Planes Rectores, con las acciones y los programas de las dependencias e instituciones relacionadas con el sector.
- Sensibilizar a los Comités para iniciar las acciones tendientes a la empresarialidad.
- Realizar reportes mensuales de actividades, de logros e impactos cuantificables, que deberá entregar a la unidad operativa (SEDRU) y la unidad normativa (SAGARPA).

Funciones del gerente

- Desarrollar un plan de trabajo anual derivado del Plan Rector enfocado a mejorar la competitividad del Sistema-Producto.

- Elaborar un directorio completo de los agentes de cada Comité.
- Indicar cuántos eslabones están participando y en su caso considerar la incorporación de los que no están integrados en el Comité.
- Elaborar un inventario de la adquisición de equipos, software, proyectores, impresoras.
- Elaborar e integrar junto con el facilitador el Plan Rector o el diagnóstico del Comité.
- Coordinar y apoyar al Representante No Gubernamental en actividades de planeación, comunicación, concertación y difusión, tales como: reuniones, talleres, mesas de negocios, publicación de trípticos, revistas y folletos.
- Realizar reportes mensuales de actividades, de logros e impactos cuantificables.
- Realizar informes físico-financieros, mensuales, trimestrales y final.
- Incrementar la representatividad del Comité, incorporando nuevos eslabones de la cadena productiva.
- Organizar en coordinación con las autoridades las reuniones del Comité.
- Fomentar la participación de dependencias, instituciones u organismos en las reuniones del Comité.
- Fortalecer la realización de acciones estratégicas a través de la obtención de apoyos de diversas dependencias.
- Facilitar la obtención de apoyos federales y estatales a los productores.
- Realizar en tiempo y forma las acciones apoyadas del Programa Anual de Fortalecimiento presentado al Programa Organízate.
- Desarrollar la auto-sustentabilidad del Comité a través de estrategias de generación de recursos.
- Negociar con proveedores la obtención de mejores precios de insumos para el eslabón productores.
- Organizar al eslabón productores para la realización de compras de insumos y para la realización de ventas en común para atender demandas de grandes cantidades.
- Vincular a los productores con nuevos clientes para apoyarlos en los procesos de comercialización.
- Desarrollar nuevos canales de comercialización, ofertando la producción.
- Detectar proyectos de inversión y nuevas oportunidades de negocio que fortalezcan la estructura de la cadena productiva.

Equipamiento

A los Sistemas-Producto que sean beneficiarios en su primer o segundo año de apoyo, se les podía autorizar la adquisición de:

- Equipos informáticos nuevos: computadora de escritorio y portátiles, USB, software y hardware.
- Equipos de comunicación: impresora, proyector, cámara fotográfica, de video, pantalla, equipos electrónicos para apoyar las labores que impacten en la operación y fortalecimiento del Comité.
- Equipo de oficina: escritorios, muebles para equipo de cómputo, sillas, mesa para proyector, entre otros estrictamente necesarios para la instalación de los equipos de cómputo y comunicación.

En el caso de adquisición de partes de equipo y mantenimiento a los equipos informáticos y de comunicación, deberían presentar una solicitud respaldada con facturas de que son propiedad del Comité, para proponer ante el FOFAEM su autorización.

No se otorgaba apoyo para este concepto cuando se había apoyado en años anteriores. No aplica para la renta de equipo informático de oficina. Únicamente se comprobaba la compra mediante factura vigente. En ningún caso se reembolsaban compras de equipos usados, partes de equipos ni de consumibles.

Todos los rubros de equipamiento son auditados y por lo tanto deben estar físicamente identificables en las oficinas de cada Comité, debidamente resguardados e inventariados por quién se responsabilice del bien.

Difusión

El apoyo solicitado para la difusión se utiliza únicamente para dar a conocer los resultados de los casos de éxito, así como el impacto alcanzado por el Comité, como la promoción de congresos, seminarios, convenciones simposios, encuentros, degustaciones, publicación de trípticos, revistas, folletos, manuales, diseño de páginas web o cualquier otro medio de carácter informativo.

En caso de llevar a cabo la contratación de despachos o prestadores de servicios que brinden capacitación a miembros del Comité en temas específicos de la cadena agroalimentaria, especificados en su Plan Anual de Fortalecimiento, se hará mediante factura del servicio o recibos de honorarios vigente.

Todos los rubros de información y documentación serán auditados y por tanto deberán estar físicamente identificables en las oficinas de cada Comité, debidamente inventariados.

Gastos de operación

Se apoya para la operación, desarrollo de funciones, planeación, comunicación y concertación como reuniones, talleres, mesas de negocios, entre otros, que realicen los miembros que integran el Comité, siempre que tales gastos se hayan originado por convocatorias oficiales, públicas y otro tipo de acciones inherentes al Comité. El recurso se debe aplicar únicamente para el gasto de:

- Pasajes (boletos de avión, autobús, combustible, peaje)
- Hospedaje y alimentación
- Rentas de salón para realizar los eventos antes mencionados
- Pago de servicios de teléfono e internet (no exceder los \$500.00 mensuales)

Invariablemente estos gastos deben corresponder a la planeación y programa de trabajo mediante calendario en el Plan Anual de Fortalecimiento. Para comprobar dichos gastos se deben presentar las facturas correspondientes a nombre del Comité. La insuficiencia de la evidencia o una evidencia dudosa, será motivo de negativa del reembolso solicitado o se exigirá su devolución.

De la representatividad del Comité

Con el objetivo de mantener vigente la representatividad de los Comités, no se reconocerán gestiones que realicen los Representantes No Gubernamentales que ya tengan vencida la vigencia de su representatividad, con respecto a la vigencia en el cargo conforme a lo establecido en los estatutos de su acta constitutiva.

2.4 Hallazgos de la FAO en torno a la política de integración de cadenas en México

En 2006 en el marco del acuerdo de colaboración entre la SAGARPA y la FAO, se elaboraron siete estudios de análisis prospectivo, uno de los cuales abordó el tema de la política de integración de cadenas agroalimentarias. El tema se consideraba estratégico debido a que la integración de cadenas era una de las estrategias prioritarias de la política sectorial del Gobierno Federal, que requería ser revisada a la luz de los resultados presentados a fin de valorar su capacidad de respuesta para enfrentar los desafíos que planteaba el entorno.

Los objetivos del análisis fueron: 1) explicar *por qué* es necesaria la integración de cadenas; 2) analizar *qué es y qué requiere* la integración de cadenas agroalimentarias; 3) identificar *los riesgos y limitaciones* de la política de integración de cadenas en México, y 4) contribuir a concebir una *estrategia de mediano y largo plazo* que condujera a procesos más eficaces de integración de cadenas agroalimentarias. Entre los hallazgos más importantes identificados por la FAO en torno a los *riesgos y limitaciones* de la política de integración de cadenas implementada, destacan cinco

- a) **Percepción de la política de integración de cadenas:** Una dificultad existente para operativizar la línea estratégica de integración de cadenas es que no existe un concepto claro y compartido por todos los actores respecto de lo que es una cadena y de cuáles son los requisitos y condiciones para lograr su real y efectiva integración. Muchas acciones están dirigidas a la constitución formal de instancias colegiadas con base en las cuales se supone van a funcionar las cadenas. En otros casos, se asume que la estrategia debe motivar a que los productores actúen en todos los eslabones con la finalidad de acceder a una mayor proporción del excedente generado a lo largo de la cadena.
- b) **El papel del gobierno en la formación de los Comités S-P.** En respuesta al mandato de la LDRS la SAGARPA toma la iniciativa para promover y organizar los Comités S-P aún en cadenas donde no existe un grado suficiente de asociatividad. A raíz de esto, surgen problemas de organización, representatividad y legitimidad (de los miembros que representan eslabones que entraron al Comité), participación (de aquellos eslabones que tienen poder por colusión, o que tienen una fuerte orientación de negocio y temen ser parte de procesos lentos que no sirvan a sus intereses) y de relaciones poco equitativas dentro de los Comités (que hacen que determinados grupos y actores ejerzan gran influencia sobre las decisiones). En lugar de que los factores antes señalados sean explicativos del limitado impacto de la política, éstos son resultados de una política de integración que sigue la lógica de aplicación, de manera generalizada, de reglas definidas desde arriba (al nivel federal) hacia abajo (al nivel estatal), sin considerar las realidades locales.
- c) **Planes Rectores.** Conforme a su razón de ser, los Planes Rectores por Sistema Producto deben contar con la voluntad de los actores involucrados y definir acciones para el fortalecimiento de la competitividad de la cadena. Sin embargo, al parecer no han alcanzado a consolidarse como un instrumento efectivo para la conducción de acciones al interior de la cadena, entre otras razones porque, en general los mecanismos participativos son limitados y las metodologías utilizadas son inapropiadas. Pueden haber casos en que ciertos grupos de interés inciden de manera significativa en la formulación del Plan Rector, por lo que sus contenidos carecen de la legitimación y la apropiación necesaria para tener viabilidad. En otros casos se observa también que a menudo no se definen acciones y metas concretas que se puedan traducir en una agenda de trabajo sencilla y factible.
- El Plan Rector refleja un sólo momento en un largo proceso de aprendizaje, integración y reestructuración de cadenas. Por ende, pronto pierde actualidad y no tiene mucho sentido evaluar un proceso de integración de cadenas sobre las bases del contenido de los Planes Rectores por más que se éstos estén bien hechos. No se debe perder de vista que los planes rectores, al igual que los Comités S-P, son un medio para alcanzar el fin mayor de incrementar la competitividad.

d) **Medición de resultados.** *La evaluación de la efectividad del proceso de integración de cadenas es una responsabilidad de los actores privados. El plan rector tiene como objetivo mejorar la productividad y la competitividad de la cadena y estos son propósitos que deben asumir las empresas. Desde una perspectiva de cadenas, habría que recurrir a indicadores que globalicen (integren) los costos totales de una cadena y valoricen el servicio brindado a los clientes. Sin embargo, el problema de evaluar y medir los resultados de la integración de cadenas es algo que deben tomar en cuenta los empresarios. Ellos estiman de antemano las deficiencias de su cadena o del eslabón en el que actúan, los objetivos estratégicos y los beneficios de integración, se orientan a superar esas deficiencias. A mediano plazo, coordinan el proceso y la distribución correcta de los beneficios (si no es correcta y no están conformes, ellos saben que se puede perder el proceso y el capital invertido, que es parte del proceso de aprendizaje). En otras palabras, la medición de resultados es terreno del sector privado y no debería ser una preocupación del sector público.*

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

Capítulo III Resultados

Este capítulo busca conocer la importancia y funcionamiento de los Comités S-P, primero a través del análisis de una serie de variables que dan cuenta de la importancia socioeconómica y de mercado de las cadenas involucradas, después en términos de los recursos económicos invertidos no sólo del Programa Organízate sino de los programas con los que pueden ser apoyadas las cadenas, en un tercer momento revisando las condiciones bajo las cuales se dio la integración de los Comités, y por último, a través de la percepción de los actores que integran los 27 Comités S-P constituidos.

Esta última parte es sustancial porque las entrevistas realizadas a los actores muestran cómo están funcionando realmente los Comités. Un elemento importante para su operación es el plan rector, en él se establecen las políticas, estrategias y acciones que requiere la cadena para elevar su nivel de competitividad, debido a ello se hizo una revisión detallada de su contenido, así como de los planes anuales de fortalecimiento. Por último, con los datos disponibles se propuso la construcción de un índice que intenta mostrar las diferencias entre los 27 Comités, esto debido a que uno de los indicadores de gestión del Programa es el fortalecimiento de los Comités S-P, pero no existe ninguna referencia concreta sobre cómo medirlo.

3.1 Importancia de los Comités Sistema Producto

3.1.1 En el ámbito nacional

A partir de 2003 se inicia a nivel nacional la estrategia para integrar los Comités Sistema Producto, teniendo constituidos al cierre del 2011, 60 Comités Nacionales (38 agrícolas, 11 pecuarios y 11 acuícolas) y 455 Comités Estatales, los cuales representan el 74% del valor de la producción agrícola, el 97% del valor de la producción pecuaria y el 53% del valor de la producción acuícola y pesquera del país (SAGARPA, 2011).

Cuadro 5. Comités Sistema Producto nacionales constituidos

Agrícolas	38 Comités Nacionales					
	Granos y Oleaginosas		Hortofrutícolas y Ornamentales		Industriales	
	Maíz	Ajo	Mango	Nuez	Agave Tequila	Vainilla
	Frijol	Chile	Cítricos	Uva	Cacao	
	Arroz	Papa	Fresa	Ornamentales	Café	
	Trigo	Nopal	Aguacate	Limón Persa	Maguey mezcal	
	Sorgo	Melón	Durazno	Tomate Rojo	Palma de aceite	
	Cebada	Guayaba	Limón M.		Hule	
	Oleaginosas	Manzana	Piña		Coco	
	Algodón	Plátano	Papaya		Jamaica	
	242 Comités Sistema Producto Estatales					
Pecuarios	11 Comités Nacionales					
	Bovinos leche	Bovinos Carne	Avícola	Apícola	Caprinos	
	Ovinos	Cunícola	Porcinos	Huevo para plato	Ganadería diversificada	
	Équidos	150 Comités Estatales				

Acuícolas	11 Comités Nacionales				
	Camarón de Cultivo	Ostión	Calamar	Sardina	Trucha
	Camarón de Altamar	Tilapia	Langosta	Bagre	Pulpo
	Peces de Ornato	63 Comités Estatales			

Fuente: SAGARPA 2011.

3.1.2 En el ámbito estatal

Considerando el valor de la producción, en 2011 el estado de Michoacán fue por tercer año consecutivo líder a nivel nacional en la producción agrícola. Durante este año, la agricultura del estado registró una producción valorada en 39 mil 63 millones 57 mil pesos, que supera a la registrada en 2010 en un 30%.

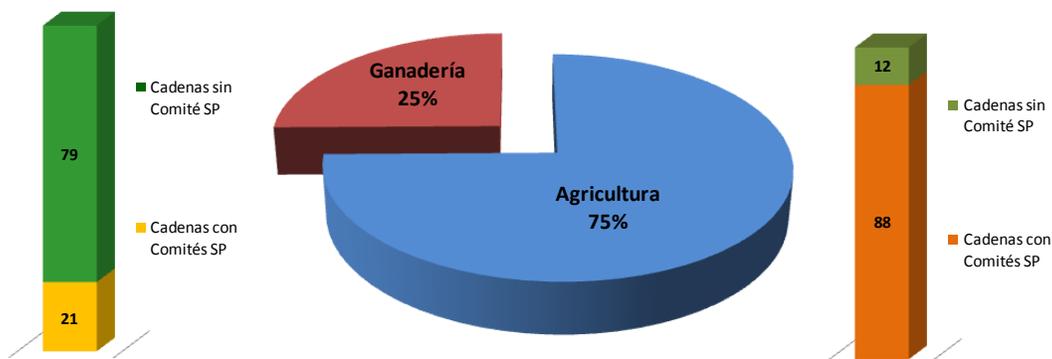
Con ello, la aportación del estado al valor de la producción agrícola nacional fue de 11%, que representa la cifra más alta registrada en la última década.

Después de Michoacán, el estado de Veracruz es el segundo más productivo del país en materia agrícola, con un valor estimado de su producción de 27 mil 355 millones de pesos; y en tercer lugar se coloca Jalisco con una producción superior a los 27 mil 155 millones de pesos.

Además de lo anterior, el estado de Michoacán se encuentra dentro de los cinco primeros lugares del país en la producción de al menos 70 productos frescos entre los que destacan: aguacate, zarzamora, guayaba, ciruela, lenteja, fresa, camote, limón y durazno (SIAP 2012).

Al sumar la actividad pecuaria se tiene que el valor de la producción agropecuaria en 2011 fue de 52 mil 218 millones de pesos, de los cuales la actividad agrícola representó el 75% y la actividad pecuaria el 25%.

Figura 3. Importancia de los Comités SP en el valor de la producción agropecuaria



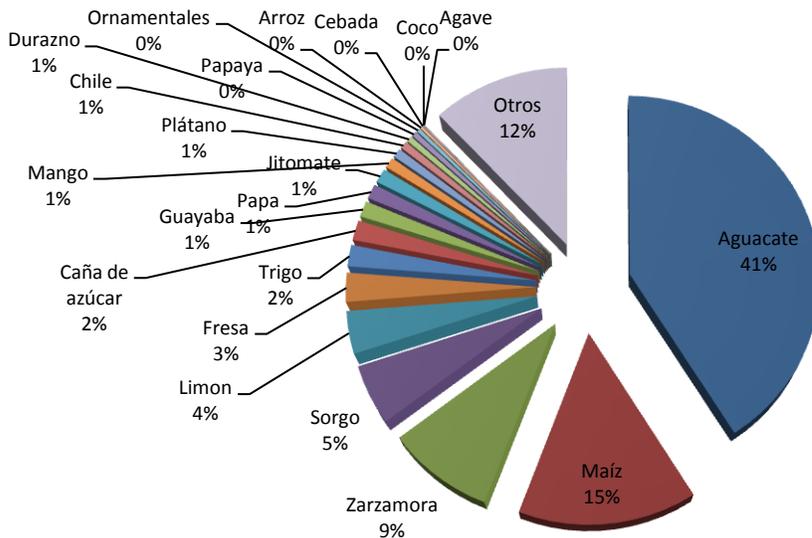
Fuente: SIAP 2012

Analizando las cadenas que cuentan con un Comité Sistema-Producto, destaca que en el área pecuaria éstas representan el 21% del valor de la producción, mientras que en las cadenas agrícolas representan el 88%.

Esto puede tener varias explicaciones que van desde el hecho de que el estado de Michoacán tiene una vocación más agrícola que ganadera, pasando por el estancamiento y conflictos que se han registrado en las organizaciones gremiales de los ganaderos (lo cual ha impedido la toma de acuerdos), hasta la misma dispersión de las actividades ganaderas a los largo y ancho del estado. Así, a la fecha se han constituido 21 Comités Sistemas-Producto agrícolas, mientras que en la actividad pecuaria sólo se han constituido tres Comités. Las dos actividades pecuarias que concentran el mayor valor de la producción: bovinos carne y bovinos leche, no han podido integrar sus respectivos Comités Sistema-Producto

Ahora bien, considerando únicamente el valor de la producción agrícola, se observa que de las 21 cadenas que actualmente cuentan con un Comité Sistema-Producto, tres cadenas - aguacate, maíz y zarzamora-, concentran cerca de dos terceras partes del valor total de la producción agrícola (65%), y dos de ellas –aguacate y zarzamora-, ampliamente orientadas al mercado de exportación.

Figura 4. Aportación al valor de la producción agrícola de las cadenas con Comité



Fuente: SIAP 2012

3.1.3 Características relevantes de los Sistemas Producto

Adicional a la importancia de las cadenas en términos de su aportación al valor total de la producción agropecuaria, se analizaron otras características que involucran aspectos sociales, económicos y de mercado. Se analizaron siete variables, por su naturaleza las tres primeras se

agruparon en lo que se denominó importancia socioeconómica, aquí se incluyó el número de productores involucrados en la actividad, la dispersión territorial y los requerimiento de mano de obra.

El segundo grupo de variables corresponden al potencial de mercado en donde se incluyó el mercado destino relevante, la tasa media anual de crecimiento de la producción (TMAC), la aportación a la producción nacional y el lugar que ocupaba a nivel nacional en el año 2000 comparado con el 2011.

Cuadro 6. Características relevantes de los Sistemas Producto

Sistema Producto	Importancia socioeconómica			Potencial de mercado				
	No. de productores	Dispersión territorial	Requerimiento de mano de obra	Mercado relevante	TMAC prod. (2000-2011)	% aportación a la prod. nal. 2011	Lugar en 2000	Lugar en 2011
Agave tequilero	2,000	Media	Baja	Estatad	32.66	3.9	4°	3°
Aguacate	14,023	Media	Alta	Exportación	2.93	86	1°	1°
Apícola	1,400	Alta	Baja	Regional	-0.87	2.9	10°	11°
Arroz	429	Baja	Baja	Regional	-2.69	14	3°	4°
Bagre	29	Baja	Baja	Local	4.24	22	6°	4°
Caña azúcar	3,800	Media	Baja	Estatad	0.12	2.3	12	14
Cebada	1,120	Media	Baja	Estatad	-7.34	2.1	6°	7°
Chile	350	Media	Alta	Nacional	2.86	2.4	11°	10°
Coco	1,040	Baja	Baja	Nacional	10.04	22.8	7°	1°
Durazno	2,500	Media	Media	Regional	-0.29	17.7	1°	1°
Fresa	1,150	Baja	Alta	Exportación	3.59	49	1°	1°
Guayaba	3,274	Baja	Media	Nacional	2.58	45.1	1°	1°
Jitomate	600	Alta	Alta	Exportación	-3.25	7.9	3°	3°
Limón	4,200	Baja	Media	Nacional	3.01	21.7	2°	3°
Maíz	198,400	Alta	Baja	Nacional	2.10	7.8	7°	4°
Mango	4,000	Media	Media	Exportación	0.15	8.1	7°	6°
Ornamentales	600	Media	Baja	Regional	29.18	21.3	5°	2°
Ovinos	1,747	Media	Baja	Regional	1.86	2.52	9°	14
Papa	40	Baja	Media	Nacional	-5.98	5.2	5°	7°
Papaya	300	Media	Media	Nacional	-4.97	7.1	3°	6°
Plátano	456	Baja	Media	Nacional	2.46	6.6	5°	5°
Porcinos	ND	Baja	Baja	Estatad	-1.96	3.62	7°	7°
Sorgo	4,870	Media	Baja	Regional	-1.09	8.9	3°	4°
Tilapia	42	Baja	Baja	Regional	-4.82	7.2	3°	5°
Trigo	596	Baja	Baja	Regional	1.41	5.3	5°	4°
Trucha	150	Baja	Baja	Local	9.42	5.1	7°	7°
Zarzamora	1,700	Baja	Alta	Exportación	23.25	95.4	1°	1°

Fuente: Elaboración propia, 2012.

La clasificación de la dispersión territorial se hizo tomando como criterio el número de Distritos de Desarrollo Rural (DDR) en los que se concentra el 65% de la producción. La dispersión es baja cuando se concentra en un solo DDR, media cuando se localiza en 2 o 3 DDR y alta si se encuentra en más de 4 DDRs. La clasificación del requerimiento de mano de obra se realizó considerando de manera cualitativa el número de jornales requeridos durante el proceso productivo. Los requerimientos son altos en frutales y hortalizas que requieren cosecha manual, y es baja en cultivos o actividades con cierto nivel de tecnificación, como son los granos. La clasificación de mercado relevante local, regional y estatal es cualitativa considerando el destino del 70% de la producción. Se clasificó como mercado de exportación cuando se destina a este mercado al menos el 30% de la producción total.

Revisando la inclusión social destaca definitivamente el maíz que involucra a cerca de 200,000 productores, seguido por el aguacate. En cuanto a su importancia económica como actividades generadoras de mano de obra destacan los cultivos de aguacate, fresa, jitomate, chile y zarzamora.

Analizando el crecimiento de la producción en los últimos 11 años a través de la TMAC sobresalen los sistemas producto agave tequila, ornamentales y zarzamora con tasas superiores al 20%. Sigue después un grupo de productos con tasas menores de crecimiento pero bastante aceptables donde se encuentra aguacate, fresa, chile, guayaba, limón, plátano, bagre y trucha. También está el grupo de los productos que podrían considerarse como estancados en virtud de que prácticamente no han crecido como es caña de azúcar, mango, ovinos y trigo. Finalmente están los productos cuya producción está decreciendo, aquí se encuentran apícola, cebada, arroz, durazno, papa, papaya, porcinos, sorgo y tilapia.

Al comparar el lugar que ocupaba Michoacán en el año 2000 en el ranking nacional en cada uno de estos productos contra el lugar que ocupa en 2011 es posible identificar tres grupos: los sistemas producto que han ganado posiciones o se han mantenido en el primer lugar, como es el caso de bagre, chile, coco, maíz, ornamentales, aguacate, fresa, zarzamora y durazno; los que se han mantenido en un lugar diferente al primero son jitomate, plátano, porcinos y trucha. En el tercer grupo se encuentran los productos que han perdido posiciones que son apícola, arroz, caña de azúcar, cebada, ovinos, papa y papaya.

3.1.4 Inversión en fortalecimiento a través del Programa Organízate (2008-2011)

La mayoría de los Comités Sistema-Producto se constituyeron formalmente en 2008, a excepción de los Comités S-P de Jitomate, Ornamentales, Ovinos y Papaya que se constituyeron en 2009 y Chile en el 2011. Los montos de apoyo para su fortalecimiento se muestran en el Cuadro 7.

El monto total de recursos comprometidos para el programa en el Anexo Técnico de Ejecución ha sido muy similar en todos los años, las diferencias que se observan tienen que ver con las economías que se generan al final del ejercicio, esto debido principalmente a la falta de

comprobación de los recursos por parte de los Comités. Por ejemplo, en el 2011 se generó una economía que ascendió a más de un millón de pesos, recursos que fueron reintegrados a la TESOFE en virtud de que los Comités S-P fresa, papa y porcinos no realizaron la comprobación de manera adecuada.

Cuadro 7. Apoyo otorgado por el Programa Organízate a los Comités S-P (\$)

SP	2008	2009	2010	2011	Total
Agave tequilero	476,500		324,725	413,795	1,215,020
Aguacate	476,500	466,534	379,860	398,980	1,721,874
Apícola	409,786	481,991	416,991	434,288	1,743,056
Arroz	476,500	632,222	324,725	388,033	1,821,480
Bagre	295,429	458,620	398,016	434,588	1,586,653
Caña de azúcar	476,500	227,752	364,107	257,981	1,326,340
Cebada	476,500	427,496	348,354	438,578	1,690,928
Chile				379,641	379,641
Coco	476,500	402,807	348,355	398,420	1,626,082
Durazno	476,500	438,124	356,231	357,333	1,628,188
Fresa	476,500	422,827	191,075	145,538	1,235,940
Guayaba	476,500	383,777	191,075	30,000	1,081,352
Jitomate		411,638	356,231	409,208	1,177,077
Limón	476,500	458,124	332,602	480,309	1,747,535
Maíz	476,500	312,746			789,246
Mango	476,500	429,579	183,199	370,254	1,459,532
Ornamentales		396,464	364,107	404,797	1,165,368
Ovinos		481,991	257,701	276,245	1,015,937
Papa	476,500	361,856	380,736	123,805	1,342,897
Papaya		413,721	308,973	435,488	1,158,182
Plátano	476,500	450,381	301,097	487,568	1,715,546
Porcinos	409,786	481,991	293,652	109,852	1,295,281
Sorgo	476,500	313,317	332,602	411,959	1,534,378
Tilapia	171,542	458,620	416,991	361,162	1,408,315
Trigo	476,500	379,921	360,957	404,369	1,621,747
Trucha	333,549	458,620	416,991	410,834	1,619,994
Zarzamora	476,500	354,767	356,231	376,978	1,564,476
Total	9,720,592	10,505,886	8,305,581	9,140,003	37,672,062

Fuente: Elaboración propia con base en la información de las Actas de Cierre Finiquito del Programa.

Es importante señalar el caso del Comité S-P maíz y guayaba, los cuales por problemas internos no ha recibido apoyos, maíz en 2010 y 2011 y guayaba sólo en 2011. El Comité S-P guayaba en el último año sólo recibió apoyo para el pago del facilitador pero no del gerente.

Como se mencionó en el capítulo anterior, estos recursos se distribuyen básicamente en tres conceptos:

- a) Profesionalización: contratación de gerente, facilitador, servicios contables y capacitación.
- b) Mobiliario y equipo de cómputo y oficina (sólo el primer año).
- c) Difusión de acciones: foros, convenciones y asambleas

3.1.5 Recursos totales invertidos en las cadenas involucradas

Los recursos que se operan en la modalidad de concurrencia⁸ entre el gobierno federal y los gobiernos estatales se invierten en cuatro programas, tres de ellos inciden directamente en las cadenas productivas, estos son: Adquisición de Activos Productivos, Extensionismo y Desarrollo de Capacidades y Fortalecimiento a la Organización Rural. El Programa de Investigación y Transferencia de Tecnología (IVTT) aunque es de ejecución nacional también apoya a las diferentes cadenas. En total, en los últimos cuatro años se han invertido en Michoacán en estos cuatro programas poco más de mil quinientos millones de pesos.

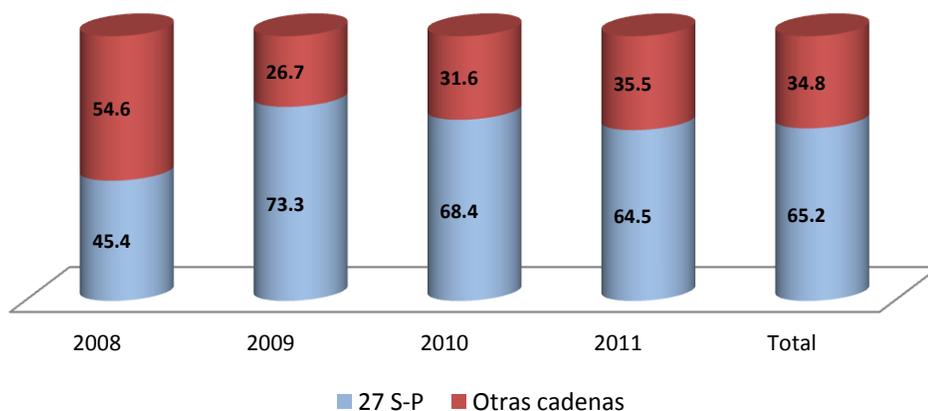
Cuadro 8. Recursos de los diferentes programas en el periodo 2008-2011

Programa	2008	2009	2010	2011	Total
Activos productivos	206,345,211	426,370,530	287,763,320	311,295,105	1,231,774,166
Desarrollo de capacidades	27,695,235	40,208,273	48,647,980	58,328,228	174,879,716
IVTT	7,648,080	24,968,644	16,635,369	31,923,301	81,175,394
Organízate	9,720,592	10,505,886	8,305,581	9,140,003	37,672,062
Total	251,409,118	502,053,333	361,352,250	410,686,637	1,525,501,338

Fuente: Elaboración con base en información proporcionada por la Delegación Estatal de la SAGARPA, 2012.

La mayor parte de los recursos (80.7%) se ha invertido en activos productivos que son principalmente bienes privados y menos de 20% se ha destinado a la inversión en bienes públicos o de uso colectivo como son la investigación o el desarrollo de capacidades.

Figura 5. Distribución de los recursos ejercidos de 2008-2011

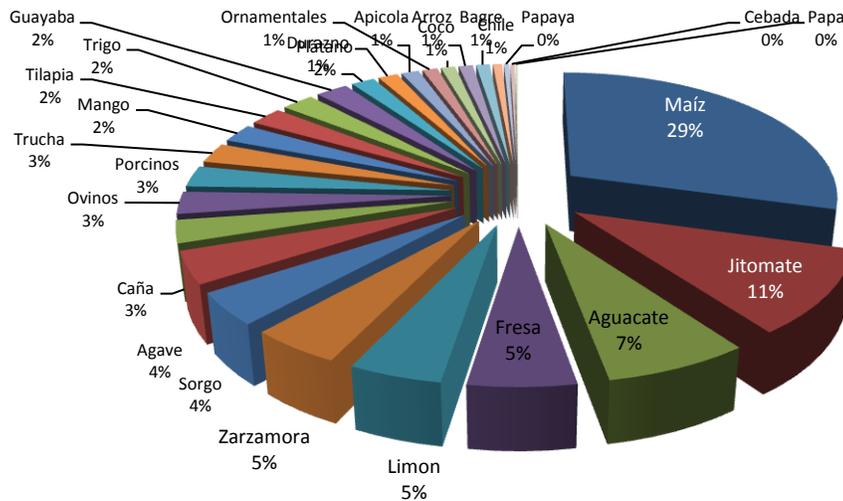


Fuente: Elaboración propia, 2012.

⁸ Se denomina concurrencia porque el gobierno federal aporta generalmente el 75% de los recursos y el gobierno estatal el restante 25%.

Del total de recursos ejercidos, cerca de dos terceras partes (65.2%) se han destinado a las cadenas que cuentan actualmente con un Comité S-P integrado, el restante 34.8% a cadenas que no han integrado su Comité.

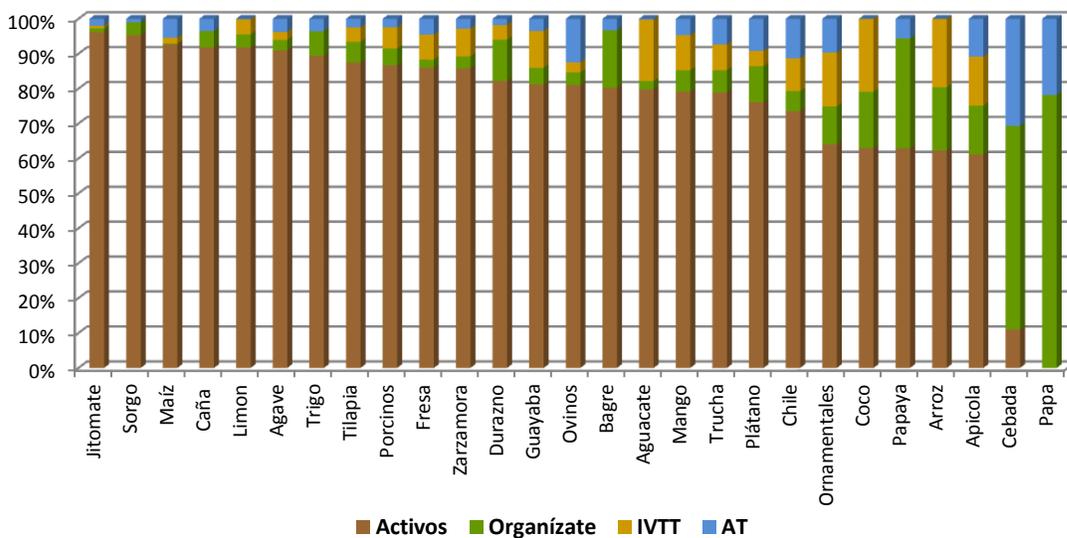
Figura 6. Distribución de los recursos por sistema producto



Fuente: Elaboración propia, 2012.

Al analizar la distribución de este 65% de los recursos entre los sistemas-producto, se observa en la Figura 6 que 62% del total se ha concentrado en seis cadenas: maíz, jitomate, aguacate, fresa, limón y zarcamora.

Figura 7. Recursos invertidos en los sistemas producto por tipo de programa



Fuente: Elaboración propia, 2012.

Analizando los recursos invertidos en cada sistema-producto considerando los cuatro programas mencionados anteriormente se observa que sólo el sistema-producto papa no ha recibido recursos del Programa de Activos Productivos y junto con cebada no ha sido apoyada con recursos de IVTT. Una característica de la cadena papa es que es muy pequeña en términos del número de productores involucrados.

Es importante resaltar que una tercera parte de los recursos del Programa de Investigación y Transferencia de Tecnología (33.8%) se han invertido en cinco cadenas: aguacate (15.6%), maíz (6.1%), fresa (4.7%), zarzamora (4.4%) y guayaba (3%). Una proporción similar de los recursos del Programa de Activos Productivos (34.8%) se ha concentrado en tres cadenas: maíz (22%), jitomate (8.2%) y aguacate (4.7%). En el caso del Programa de Desarrollo de Capacidades sobresale la cadena maíz con 9% de los recursos totales invertidos, mientras que en el Programa Organízate la distribución de los recursos entre las diferentes cadenas ha sido bastante homogénea.

Estos cuatro programas son los instrumentos con los que cuentan los gobiernos de los estados para apoyar los proyectos derivados de los planes rectores por lo que en teoría deberían estar orientados a resolver las restricciones o problemas de las cadenas. En la práctica esto no ocurre así debido a que cada uno de ellos se opera de manera independiente, es decir, las áreas responsables de cada uno de ellos operan con diferentes tiempos y convocatorias y en función de la demanda no en función de las líneas estratégicas priorizadas en los planes rectores.

3.2 Metodología y técnicas

Para la realización del presente estudio fue necesario apoyarse en diferentes técnicas de recolección de información, las cuales de alguna manera se constituyeron en etapas del proceso, a saber:

a) Trabajo de gabinete

En esta etapa se recopiló y analizó toda la información disponible relacionada con la operación de los Comités Sistema-Productos del programa Organízate:

- Ley de Desarrollo Rural Sustentable
- Reglas de Operación del Programa Organízate, para el ejercicio presupuestal 2010 y 2011.
- Lineamientos de Operación para el Componente de Sistemas Producto
- Planes Anuales de Fortalecimiento de los Sistemas Producto 2010 y 2011 autorizados por el FOFAEM
- Planes Rectores 2010 y 2011
- Información física-financiera del componente

b) Diseño de instrumentos

En función del tipo de información requerida, se consideró que lo más apropiado era el diseño de cuestionarios que fueron aplicados a través de una entrevista cara a cara con los actores involucrados en el Programa. En función de los objetivos, se diseñaron dos instrumentos de colecta de información:

Entrevista semi-estructurada

Consiste básicamente en una guía que enlista temas a cubrir y las preguntas abiertas a formular. Permiten usar técnicas de sondeo para solicitar respuestas y generar nuevos temas que reflejen las perspectivas de las personas, creencias, actitudes y preocupaciones.

Este instrumento se aplicó a los directivos y funcionarios con las visiones más globales sobre la operación del programa a nivel estatal. Se entrevistó al personal directivo y áreas encargadas de la instrumentación del Programa Organízate, así como a otros actores clave que intervinieron en la operación del programa.

Entrevista estructurada o encuesta

Son el instrumento más popular para coleccionar datos en una investigación o evaluación. En este caso se trató de diseñar un instrumento de hechos, actitudes y opiniones, ello debido a que se buscaba averiguar lo que los actores sabían del Programa Organízate y también averiguar lo que pensaban o sentían sobre el trabajo y operación del Comité en el que participan. A fin de facilitar el análisis de la información se procuró que las preguntas fueron cerradas, sin embargo, en la mayoría de ellas se busco indagar los porqués. El cuestionario se dividió en tres apartados:

- i) Datos generales del entrevistado
- ii) Participación y operación en el Comité S-P
- iii) Resultados del trabajo del Comité, medidos a través de la gestión e implementación de los proyectos derivados del Plan Rector.

Considerando la estructura de los Comités se diseñaron dos cuestionarios, uno para el Representante No Gubernamental y otro para los representantes de los diferentes eslabones que integran el Comité. Dado que el Representante No Gubernamental tiene una mayor responsabilidad y es quién normalmente realiza las gestiones necesarias para la operación del Comité, se juzgó pertinente incorporar únicamente en su cuestionario preguntas detalladas sobre la operación del Programa Organízate. Los instrumentos utilizados se encuentran en el Anexo 1.

c) Trabajo de campo

Un tema importante antes de iniciar el trabajo de campo fue definir el tamaño de muestra, debido al objetivo del estudio se buscó realizar un censo, esto es, entrevistar a todos los eslabones que integran los Comités Sistema-Producto. Esto no fue posible en todos los casos

debido a diversas razones entre las que destacan: problemas de agenda de los actores a entrevistar, eslabones que ya no están participando, conflictos internos del Comité, problemas de salud del actor a entrevistar o cambio de residencia.

Para realizar el trabajo en campo contamos con el apoyo de la Delegación Estatal de la SAGARPA, quién se encargó de contactar a cada uno de los Comités y agendar el programa de entrevistas. Las entrevistas se realizaron siempre en el municipio sede del Comité, en algunos casos en las oficinas del Comité, en otras en el Distrito de Desarrollo Rural (DDR), o en el Centro de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER), correspondiente. El número de entrevistas realizadas se presenta a continuación:

Cuadro 9. Entrevistas realizadas por Comité Sistema-Producto

Sistema-Producto	Núm. de entrevistas	% de eslabones	Sistema-Producto	Núm. de entrevistas	% de eslabones
1. Agave tequilero	6	50	15. Maíz	10	83
2. Aguacate	6	55	16. Mango	6	75
3. Apícola	8	100	17. Ornamentales	5	60
4. Arroz	11	100	18. Ovinos	7	50
5. Bagre	3	75	19. Papa	6	83
6. Caña de azúcar	13	75	20. Papaya	9	100
7. Cebada	8	100	21. Plátano	4	57
8. Chile	8	75	22. Porcinos	7	100
9. Coco	6	60	23. Sorgo	10	100
10. Durazno	5	100	24. Tilapia	6	80
11. Fresa	6	67	25. Trigo	9	60
12. Guayaba	7	63	26. Trucha	9	100
13. Jitomate	6	63	27. Zarzamora	6	80
14. Limón	6	100	Total	193	

Fuente: Elaboración propia, 2012.

3.3 Integración y características de los Comités Sistema-Producto

Antes de entrar a la sistematización de las entrevistas realizadas, vale la pena revisar una serie de hechos sobre la implementación de la política orientada a la integración de los Comités Sistema-Producto, pues es posible que algunos de los resultados que se analizarán más adelante tengan su origen en la forma en que se dio en el estado de Michoacán la integración de los Comités.

Los lineamientos publicados por la SAGARPA en 2004 establecían que para definir el representante de los productores en el Comité se debían integrar los Consejos de Productores (estatales, regionales o nacionales, según el caso). Para constituirlos a nivel estatal se convocaría a las principales organizaciones de productores que existieran en la entidad, la convocatoria estaría a cargo de la Delegación de la SAGARPA en coordinación con el Gobierno del Estado. La elección de representantes se haría por mayoría de votos, dejando asentado en un acta la designación de la directiva.

De acuerdo con lo anterior, lo primero que se debía hacer era convocar a todos los productores del estado para constituir el Consejo Estatal. De suyo esto conlleva cierta complejidad por el grado de dispersión que presentan la mayoría de las actividades agropecuarias involucradas y por el escaso nivel de desarrollo organizativo existente en el medio rural. En este punto, la pregunta que surge es si efectivamente se llevó a cabo un proceso de este tipo para elegir una directiva que “representara” a todos los productores de una determinada cadena y cuyo presidente se incorporaría al Comité Sistema-Producto como el representante del eslabón de productores.

Es difícil en este momento tener una respuesta veraz para esta pregunta, es un proceso que se llevó a cabo hace cerca de diez años y difícilmente han permanecido los actores institucionales que participaron en el mismo. En el Cuadro 10 se presenta la fecha de constitución de los diferentes Consejos Estatales, cerca de una tercera parte de ellos se constituyeron entre 2002 y 2004.

Cuadro 10. Características de los Comités Sistema-Producto

SP	Fecha de constitución del Consejo Estatal	Fecha de constitución del Comité	Vencimiento de la representatividad	Núm. de socios que firman el Acta	Núm. de eslabones
Agave tequilero	03-feb-05	08 -sep 08	08-sep-11	12	12
Aguacate	27-jul-07	06 -jul-09	06-jul-12	16	11
Apícola		25-nov-09	25-nov-11	ND	4
Arroz	21-abr-04	09-jul-08	09-jul-11	7	4
Bagre		4-abr-06	05-mar-12	23	4
Caña de azúcar	18-feb-03	30-oct-08	30-oct-11	11	4
Cebada	19-jul-02	06-oct-08	06-oct-11	10	4
Chile	13-oct-05	23-feb-11	23-feb-14	19	8
Coco	10-dic-02	25-jun-08	25-jun-11	12	5
Durazno	07-feb-04	14-jun-08	14-jun-11	ND	5
Fresa	23-ene-04	11-ago-09	11-ago-12	4	9
Guayaba	24-nov-07	01-jul-08	01-jul-11	8	8
Jitomate	30-mar-09	02-jun-09	02-jun-11	18	7
Limón	26-jun-02	12-may-08	12-may-11	10	5
Maíz	16-jul-04	27-jun-2008	27-jun-11	ND	6
Mango	27-jun-02	16-jun-08	12-ago-14	10	4
Ornamentales	30-jun-08	28-may-09	28-may-12	17	5
Ovinos		26-jun-09	26-jun-12	6	8
Papa	20-jul-05	27-feb-09	27-feb-12	20	6
Papaya		03-abr-09	03-abr-12	11	4
Plátano	06-may-05	19-may-08	05-oct-13	24	7
Porcinos		30-mar-09	30-mar-12	10	5
Sorgo	05-sep-06	19-oct-09	19-oct-12	11	5
Tilapia		21-feb-08	27-may-13	23	5
Trigo	18-sep-03	06-mar-08	11-oct-11	3	5
Trucha		10-mar-06	27-ago-12	43	3
Zarzamora	21-nov-02	22-jul-04	16-abr-12	16	5

Fuente: Elaboración propia, 2012.

Sin embargo, de las entrevistas realizadas con algunos integrantes de los Comités, quedó de manifiesto que en muchos casos el proceso no se llevó a cabo, algunos de ellos afirmaron haberse enterado años después de que se había constituido un Consejo Estatal. Asimismo, llama la atención el hecho de que actualmente hay algunas cadenas, específicamente las pecuarias y las acuícolas, en las que no existe Consejo Estatal, por lo que cabe preguntarse, ¿quién o cómo se definió al representante de los productores?, o ¿a quién representa?

Otra evidencia es una afirmación del Subdelegado Agropecuario de la SAGARPA en el sentido de que *“la metodología de renovación de los Sistemas Producto tiene vacíos, que tienen que ser analizados”* Esto se refiere a que en el año 2011 se venció la vigencia de la representatividad de muchos Comités, ante la necesidad de ahora sí establecer un proceso para elegir a la nueva representatividad, la SAGARPA propuso realizar reuniones regionales de tal forma que se eligieran los representantes distritales de cada uno de los eslabones, posteriormente se realizaría una reunión estatal en la cual por votación se elegiría a los nuevos representantes.

Durante las entrevistas se pudo percibir que aunque se hizo una convocatoria con anticipación, no hay datos precisos que indiquen el nivel de participación de los productores, ni se definieron criterios como por ejemplo número de productores participantes o superficie, lo que permitiría asegurar cierta “representatividad”.

Otro tema de fondo en la integración de los Comités lo constituye el hecho de que en un inicio la SAGARPA no solicitó que los Comités se constituyeran bajo una figura legal específica, simplemente se oficializó la integración mediante un acta de instalación y/o un acta de protocolo firmada por los eslabones que integran la cadena y el representante gubernamental (SAGARPA).

El problema fue cuando los Comités debieron ser sujetos de apoyo, principalmente para su fortalecimiento. Dado que no existía una figura legalmente constituida la forma en que lo resolvieron fue autorizando los apoyos a nombre del Consejo Estatal de Productores. Así operó el modelo durante varios años, hasta que en el 2008 se pidió como requisito para poder ser sujetos de apoyo que los Comités se constituyeran en una Asociación Civil (AC).

Quizás por eso el Subdelegado Agropecuario de la SAGARPA afirma que *“existe cierta confusión entre la figura del Consejo Estatal de Productores y la del Comité Estatal Sistema Producto”*. Efectivamente, en muchos casos los productores no diferencian una figura de otra y piensan que es lo mismo. Lo cual es bastante entendible debido a que durante muchos años los Consejos Estatales de Productores “asumieron las funciones del Comité S-P”, aunque con una escasa e incluso nula participación del resto de los eslabones. Actualmente la mayoría de los Consejos Estatales han desaparecido o al menos no operan, al constituirse los Comités se perdió el interés en ellos y no se renovaron sus dirigencias conforme se establecía en sus estatutos.

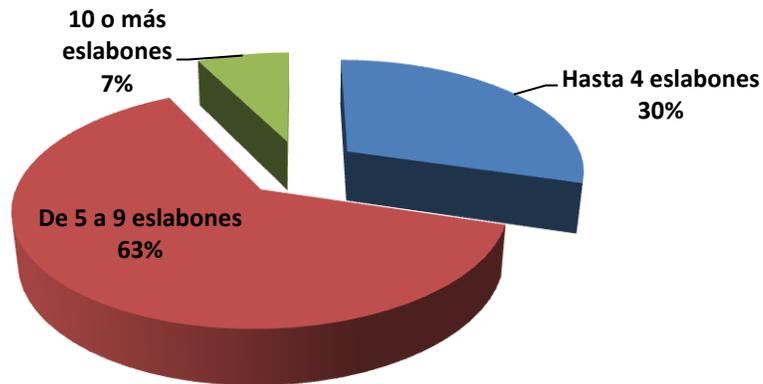
Lo anterior explica la afirmación del Subdelegado en el sentido de que “*existe una tendencia a la sobre representación de los productores*”, pues durante muchos años fueron los únicos que participaron en el “Comité”.

Retomando el Cuadro 10, una de las características de los Comités es el número de socios que firman el Acta, el cual es muy variable, va desde tres hasta 43. Además del número es importante identificar quienes son, revisando las actas fue posible observar tres casos:

- i) Los socios son los representantes de los diferentes eslabones
- ii) Los socios son un grupo de productores
- iii) El Consejo Estatal de Productores hizo cambios en su Acta Constitutiva de tal forma que pudiera asumir funciones de Comité S-P.

Otra de las características es el número de eslabones que integran cada Comité. La LDRS habla de productores agropecuarios, agroindustriales y comercializadores y sus organizaciones, lo cual llevaría a pensar en tres eslabones, sin embargo, también menciona que se pueden incorporar los demás representantes que de conformidad con su reglamento interno establezcan los miembros del Comité. Esto último fue lo que dejó abierta la posibilidad de integrar a muchos otros eslabones.

Figura 8. Número de eslabones que integran los Comités



Fuente: Elaboración propia, 2012.

De esta forma se tiene que sólo una tercera parte de los Comités (30%) tienen hasta cuatro eslabones, la mayoría (63%) tienen de seis a nueve y existe un 7% que integraron a diez o más eslabones. El detalle de eslabones se presenta en el Cuadro 11.

La falta de claridad sobre la definición o función de un eslabón es quizás lo que llevó al S-P Ovinos a integrar al eslabón comisariado ejidal y al Comité Agave Tequilero a integrar al eslabón combustibles. Especial atención merece el eslabón de proveedores, los cuales pueden ser de insumos, maquinaria y equipo, o infraestructura. La mayoría de los Comités cuentan con

al menos uno de ellos y la percepción que existe en los demás integrantes es que se incorporaron al Comité porque quieren “venderles” algo.

Cuadro 11. Eslabones que integran los Comités Sistema-Producto

S-P	Productores primarios	Viveristas, prov. de semilla o plántula	Proveedor de insumos	Proveedor de AT	Industria	Comercializadores	Prov. de equipo, maquinaria, tecnología o pie de cría	Prov. de servicios financieros	Investigación	Transportistas	Empacadores	Otros	Total
Agave tequilero	X		X	X	X	X	X	X	X	X		3	12
Aguacate	X	X	X	X	X	X			X	X	X	2	11
Apícola	X				X		X					1	4
Arroz	X		X		X		X						4
Bagre	X					X		X	X				4
Caña de Az	X			X	X					X			4
Cebada	X		X	X		X							4
Chile	X		X	X		X	3		X				8
Coco	X		X	X	X	X							5
Durazno	X	X	X		X				X				5
Fresa	X		X	X	X	X	X	X	X	X			9
Guayaba	X		X	X	X				X	X	X	1	8
Jitomate	X	X	X	X		X	X			X			7
Limón	X	X	X		X						X		5
Maíz	X	X	X			X	X			X			6
Mango	X			X					X		X		4
Ornamentales	X	X		X		X						1	5
Ovinos	X		X	X	X	X	X					2	8
Papa	X		X			X	X	X		X			6
Papaya	X	X	X							X			4
Plátano	X		X	X	X	X	X	X					7
Porcinos	X			X	X		X					1	5
Sorgo	X		X	X		X	X						5
Tilapia	X		X			X			X			1	5
Trigo	X			X	X	X			X				5
Trucha	X		X			X							3
Zarzamora	X		X	X	X	X							5

Fuente: Elaboración propia, 2012.

3.4 Hallazgos de la sistematización de las entrevistas

Como se mencionó al inicio del capítulo, una parte sustancial de este estudio fue el trabajo de campo en donde se buscó entrevistar a todos los actores que integran los Comités, esto con el fin de conocer su percepción sobre el funcionamiento del mismo. A continuación se presenta la sistematización de estas entrevistas. Se analizó por separado la información proveniente del

representante no gubernamental y la de los representantes de eslabones tratando de identificar diferencias en cuanto al nivel de conocimiento e involucramientos en las actividades realizadas por el Comité.

3.4.1. Conocimiento y aplicación del reglamento interno

De acuerdo con los Lineamientos para la Integración y Operación de los Comités Sistema-Producto publicados en 2004 por la SAGARPA, cada uno de los Comités debía elaborar un reglamento para su operación, el cual sería acorde a las Leyes vigentes. De acuerdo con las entrevistas realizadas, 92% de los representantes no gubernamentales y 64% de los eslabones reconocen que el Comité cuenta con un reglamento.

Cuadro 12. Conocimiento del reglamento interno (% de entrevistados)

	Representante No Gubernamental	Eslabones
Sí	92	64
No	8	13
No sabe	-	23
Total	100	100

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas, 2012.

Al indagar sobre el nivel de aplicación del reglamento, las respuestas son muy parecidas: 41% de los representantes no gubernamentales y 40% de los representantes de los eslabones coincidieron en indicar que no se aplica.

Cuadro 13. Aplicación del reglamento (% de entrevistados)

	Representante No Gubernamental	Eslabones
Sí	59	60
No	41	40
Total	100	100

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas, 2012.

Entre las razones de por qué no se aplica, la más común es que se desconoce o no saben de su existencia, pero también externaron lo siguiente:

- *“no nos conviene”*
- *“por desorganización e indisciplina, no hay visión de trabajar en conjunto”*
- *“no lo consideran importante”*
- *“no lo ha leído”*
- *“somos muy grilleros, siempre hay grupos y hay lucha de poder”*
- *“no se reúnen”*
- *“no son estrictos en su aplicación”*

3.4.2. Funcionamiento operativo

La operación y funcionamiento de los Comités involucra una serie de actividades, entre las que destacan la realización de reuniones periódicas de trabajo y el seguimiento de los acuerdos tomados en las reuniones.

Con respecto a las reuniones, es importante comentar que tomando como referencia las actas de las reuniones, se pensó en construir un cuadro detallado del número de reuniones realizadas y los eslabones que asistieron a cada una de ellas. Sin embargo, fue prácticamente imposible tener acceso a las actas de las reuniones, entre las excusas más comunes se encuentran el *no tenerlas a la mano*, que *el gerente las había entregado a SEDRU* como parte de sus informes, que *el gerente se las había llevado* (esto el caso de los Comités donde hubo cambio de gerente), entre otras.

Cuadro 14. Frecuencia de reuniones del Comité (% de entrevistados)

	Representante No Gubernamental	Eslabones
Mensualmente	40	44
Bimestralmente	30	23
Tres o cuatro veces por año	10	8
Casi nunca	20	25
Total	100	100

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas, 2012.

Es posible que en algunos casos así haya ocurrido, pues al preguntar a los entrevistados la frecuencia de reuniones del Comité las respuestas son más o menos coincidentes. Por ejemplo, 40% de los representantes no gubernamentales y 44% de los representantes de eslabones indican que se reúnen mensualmente. En el otro extremo se tiene al 20% de de los representantes no gubernamentales y 25% de los representantes de eslabones que indicaron que casi nunca se reúnen, estos son los casos de los Comités SP Apícola, Durazno y Ornamentales.

Analizando los Planes Anuales de Fortalecimiento (PAF) de 2011, en donde se reportan las actividades realizadas en 2010, se construyó un cuadro con el número de reuniones realizadas en 2010, se reporta no disponible (nd) cuando esta información no fue reportada en el Plan Operativo.

Como se observa en el Cuadro 15, existe de una amplia variabilidad en el número de reuniones realizadas, siendo el Comité de caña de azúcar el que reporta el mayor número de reuniones (15), mientras que los Comités apícola, coco y guayaba reportan sólo 4 reuniones cada uno. Destaca el caso del Comité de ornamentales en donde se reportan nueve reuniones, sin embargo, los representantes de los eslabones afirmaron que casi nunca se reúnen, esta diferencia en información se puede deber a que el Comité tiene su sede en el DDR de Zitácuaro

y los eslabones entrevistados corresponden al DDR de Uruapan y posiblemente no han sido convocados a las reuniones.

Cuadro 15. Número de reuniones realizadas por el Comité en 2010

Sistema-Producto	Reuniones	Sistema-Producto	Reuniones
1. Agave tequilero	9	15. Maíz	nd
2. Aguacate	9	16. Mango	8
3. Apícola	4	17. Ornamentales	9
4. Arroz	5	18. Ovinos	nd
5. Bagre	13	19. Papa	nd
6. Caña de azúcar	15	20. Papaya	8
7. Cebada	7	21. Plátano	nd
8. Chile	nd	22. Porcinos	nd
9. Coco	4	23. Sorgo	8
10. Durazno	5	24. Tilapia	5
11. Fresa	nd	25. Trigo	7
12. Guayaba	4	26. Trucha	nd
13. Jitomate	12	27. Zarzamora	6
14. Limón	5		

Fuente: Elaboración propia, con base en los POA 2011.

Definitivamente el número de reuniones está en función de la diversidad de temas o agenda a tratar y del grado de participación de los diferentes eslabones. Aunque no se tienen datos precisos de estos dos indicadores, en las entrevistas realizadas se pudo percibir un bajo nivel de participación de los diferentes eslabones, aunque es necesario enfatizar que un mayor número de reuniones no necesariamente refleja un mejor funcionamiento del Comité, pues puede ocurrir el hecho de que realicen muchas reuniones en las que sólo participa el eslabón de los productores.

Asimismo, se considera que la dificultad de poder contar con las actas se debe al hecho de que aunque efectivamente se llevan a cabo las reuniones, no en todos los casos se elaboran las actas, es decir, no se le da formalidad a las reuniones. Prueba de ello es que al preguntar al representante no gubernamental cómo se le da seguimiento a los acuerdos que se toman en las reuniones, las respuestas fueron muy ambiguas. Algo que complementa lo anterior es que sólo una tercera parte de los Comités (33%) reportaron el seguimiento de acuerdos en los Planes 2011 (agave, aguacate, coco, caña de azúcar, durazno, guayaba, jitomate, ornamentales y paya), esto no obstante que es uno de los apartados que se debe incluir.

Para su operación y funcionamiento los Comités son apoyados con recursos públicos para la contratación de dos figuras: un facilitador y un gerente. De acuerdo con los Lineamientos de Operación las funciones de cada uno de ellos son bastante amplias, sin embargo, en términos generales los entrevistados ubican al facilitador como un gestor ante las diferentes instituciones y al gerente como el administrador de los recursos del Comité.

Al preguntar a los actores si conocían al gerente que apoyó al Comité en 2010, se observan algunas diferencias entre las respuestas: 92% de los representantes no gubernamentales y 81% de los representantes de eslabones contestaron afirmativamente. Al preguntar por el gerente que los apoyó en 2011, los porcentajes son muy similares.

Normalmente el gerente está en contacto y trabaja directamente con el representante no gubernamental, sin embargo llama la atención que un 17% de los representantes de los eslabones no hayan conocido al gerente que los apoyó en 2011 o que no hayan estado informados de que no contaron con este apoyo.

Cuadro 16. Conocimiento del gerente por parte del Comité (% de entrevistados)

	2010				2011			
	Sí	No	No hubo	Total	Sí	No	No hubo	Total
Representante No Gubernamental	92	-	8	100	92	-	8	100
Eslabones	81	19	-	100	83	17	-	100

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas, 2012.

Considerando las funciones a realizar por el gerente, se preguntó a los entrevistados cómo valoraban su desempeño; 86% de los representantes no gubernamentales y 70% de los representantes de eslabones valoraron como satisfactorio el desempeño del gerente del 2010. Al compararlo con el gerente del 2011, se observa un mejor desempeño de este último, al que 95% de los representantes no gubernamentales y 82% de los representantes de eslabones valoraron como satisfactorio.

Como se observa, sólo los representantes de eslabones calificaron como no satisfactorio el desempeño del gerente y fue básicamente en los casos en los que no lo conocieron. Por otro lado, entre las causas por las que consideran que el desempeño fue regular, destacan las siguientes:

- *“se concentra en cuestiones administrativas, aún no se nota su labor”*
- *“porque el contacto directo con él debería ser más accesible”*
- *“falta de acercamiento con los productores”*
- *“le falta meterse más en las necesidades de Comité”*
- *“bajó su desempeño con respecto al año anterior”*

El mismo ejercicio se hizo con los facilitadores, encontrándose que 96% de los representantes no gubernamentales y 63% de los representantes de eslabones manifestaron conocer al facilitador del 2010, mientras que para el facilitador 2011, respondieron afirmativamente 92% y 51%, respectivamente.

Cuadro 17. Valoración del desempeño de los gerentes (% de entrevistados)

	2010				2011			
	Satisfactorio	Regular	Insatis- factorio	Total	Satisfactorio	Regular	Insatis- factorio	Total
Representante No Gubernamental	86	14	-	100	95	5	-	100
Eslabones	70	18	12	100	82	11	7	100

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas, 2012.

En el caso de los facilitadores, es muy notorio el conocimiento y acercamiento que tienen con los representantes no gubernamentales, comparado con los demás eslabones, pues en el 2011 prácticamente la mitad de ellos expresaron no conocerlos.

Cuadro 18. Conocimiento del facilitador por parte del Comité (% de entrevistados)

	2010				2011			
	Sí	No	No hubo	Total	Sí	No	No hubo	Total
Representante No Gubernamental	96	-	4	100	92	-	8	100
Eslabones	63	37	0	100	51	49	0	100

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas, 2012.

Ello explica que en la evaluación del desempeño no salgan muy bien evaluados, sobre todo el facilitador del 2011, al cual sólo 50% de los representantes no gubernamentales y 48% de los representantes de eslabones valoraron su desempeño como satisfactorio. Asimismo, destaca que 23% y 36%, respectivamente, valoren su desempeño como insatisfactorio.

Cuadro 19. Valoración del desempeño del facilitador (% de entrevistados)

	2010				2011			
	Satisfactorio	Regular	Insatis- factorio	Total	Satisfactorio	Regular	Insatis- factorio	Total
Representante No Gubernamental	61	35	4	100	50	27	23	100
Eslabones	53	21	26	100	48	16	36	100

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas, 2012.

Entre las opiniones más recurrentes que expresaron los entrevistados en torno al desempeño del facilitador, destacan las siguientes:

- *“solo se coordinaba con el representante”*
- *“no asiste con regularidad”*
- *“no cumple con sus actividades”*

- *“nunca lo ví, ni sé de su trabajo”*
- *“poca presencia, no se involucró”*
- *“no se encontraba muy disponible”*
- *“lo vi dos veces, no sé que hizo”*
- *“solo vino una vez, fue impuesto”*
- *“solo se presentó una vez y nunca estuvo al pendiente de las necesidades del CSP”*

Existen dos diferencias importantes entre el gerente y el facilitador: la primera es que al gerente lo elige o propone directamente el Comité, mientras que el facilitador es propuesto por SAGARPA y SEDRU. La segunda diferencia es que el primero sólo apoya a un Comité, mientras que el segundo normalmente apoya a tres Comités. Sin embargo, al compartir algo en común, ser financiados con recursos públicos, no tienen mucha certidumbre sobre su contratación y pago, lo cual afecta el desempeño de ambos, pero mucho más a los facilitadores que a los gerentes. Éstos últimos normalmente son de origen y residencia local, y al tener mayor acercamiento con los Comités suelen recibir apoyo económico temporal para cubrir algunos gastos en tanto reciben su pago por parte de las dependencias gubernamentales. En contraste, los facilitadores generalmente radican en Morelia o fuera del Municipio sede del Comité, razón por la cual incurren en más gastos de movilización al atender a tres Comités, situación que definitivamente les resta presencia.

Es importante también destacar que en virtud del cambio de gobierno estatal, el año 2011 fue un año excepcionalmente incierto en cuanto a los pagos, de tal forma que a septiembre de 2012 todavía se tenían adeudos de pago de los servicios prestados por el facilitador y el gerente en 2011. De acuerdo a las opiniones vertidas por los actores, esto repercutió en un menor número de reuniones y acciones realizadas en el caso de los gerentes y en una escasa o mínima presencia de los facilitadores; quienes en el mejor de los casos sólo se reportaron con el representante no gubernamental.

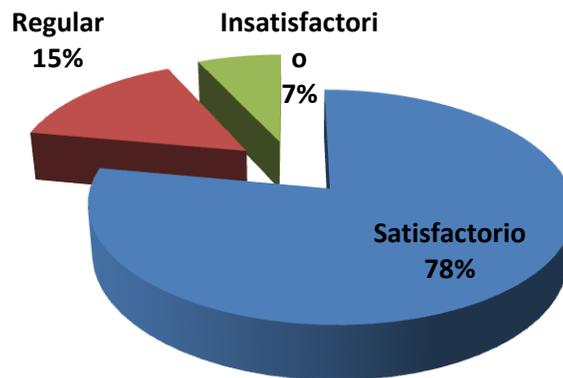
Finalmente, se hizo un ejercicio con los representantes de los eslabones para valorar el desempeño del representante no gubernamental. Como se observa en la Figura 9, destaca que 78% de los eslabones entrevistados lo valoran como satisfactorio y reconocen que son los que tienen tiempo para asistir a todas las reuniones donde los convocan y hacer las gestiones requeridas.

Entre las razones expresadas por los eslabones que lo valoraron como regular o insatisfactorio destacan las siguientes:

- *“ve el beneficio personal y no del grupo”*
- *“le hace falta convocar a más reuniones”*
- *“es muy grande la zona productora y no alcanza a cubrir todo”*
- *“aún hay cosas que hacer, necesita moverse más”*

- *“falta aun mas trabajo para alcanzar los objetivos”*
- *“no hace su trabajo”*
- *“no ha respetado la organización”*
- *“por no trabajar en equipo, le faltó formalidad”*
- *“en un principio fue bueno, después se fue solo y no hubo resultados”*
- *“faltaron muchas cosas, los eslabones no estaban enterados de lo que estaba haciendo”*

Figura 9. Desempeño del Representante No Gubernamental (% de entrevistados)



Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas, 2012.

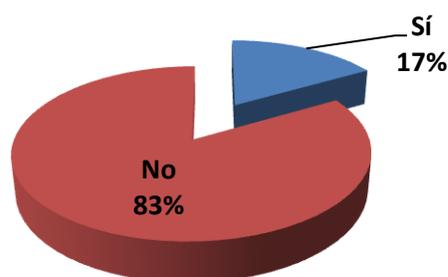
3.4.3. Origen de los recursos con los que operan

La mayoría de los Comités se constituyeron en 2008, sin embargo ya venían trabajando desde por lo menos dos años atrás; en este sentido se considera que uno de los criterios para valorar su grado de evolución es el origen de los recursos con los que operan.

De acuerdo con la entrevista realizada a los representantes no gubernamentales, tal y como se observa en la figura 10, el 83% coincidieron en afirmar que además de los recursos del Programa Organízate no cuentan con otra fuente de recursos para operar. El 17% restante corresponde a los Comités cuya característica es que el Consejo Estatal de productores cuenta con recursos con los cuales puede subsidiar los costos de operación del Comité cuando no hay recursos oficiales disponibles.

Este es el caso de los Comités de mango, aguacate, limón y bagre. En el caso del mango por ejemplo, el Consejo Estatal tiene un empaque que opera a través de una integradora, el gerente del Comité era a su vez el gerente de la integradora lo que le permitía recibir su pago de manera relativamente oportuna. Asimismo, el Consejo subsidia algunas actividades del Comité los periodos en los que no hay o no han llegado los apoyos institucionales.

Figura 10. Recursos para operar diferentes al Programa Organízate (% de Comités)



Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas, 2012.

Esta característica representa una de las principales diferencias con respecto a las modalidades de interprofesión existentes en otros países, las cuales tienen como principal fuente de financiamiento las aportaciones de sus miembros a través de cuotas parafiscales captadas en los “cuellos de botella” o lugar de paso obligado del producto. Un caso excepcional de autofinanciamiento de un Sistema Producto -en Michoacán y probablemente en todo México-, lo constituye el caso del Aguacate, donde los productores y empacadores agrupados en la APEAM⁹ aportan desde el año 2000 cuotas por kilo comercializado destinadas principalmente a financiar campañas de promoción del consumo en el mercado estadounidense. Tan solo para el año 2012 esta asociación operó con un presupuesto total de 259.7 millones de pesos, de los cuales el 42% se destinó a promoción, 16% a financiar los costos de la supervisión fitosanitaria de los inspectores USDA y 23% a programas especiales, entre ellos la investigación.

3.4.4. Participación de los eslabones y grado de integración

Ahora bien, con respecto a la participación de los eslabones, aunque no fue posible contar con las actas de las reuniones a través de las cuales se hubiera podido medir de manera precisa la participación de los diferentes eslabones en los Comités, se preguntó a los actores si habían tenido dificultad para integrar a los diferentes eslabones y trabajar como Comité. Al respecto, 54% de los representantes gubernamentales y de los representantes de los eslabones coincidieron en indicar que sí han tenido problemas para integrarse.

Cuadro 20. Dificultad para integrar a los diferentes eslabones (% de entrevistados)

	Representante No Gubernamental	Eslabones
Sí	54	54
No	46	46
Total	100	100

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas, 2012.

⁹ Asociación de Productores y Exportadores de Aguacate de Michoacán.

Algunas de las razones mencionadas son:

- *“por los intereses particulares de los eslabones”*
- *“los otros eslabones no identifican algún beneficio”*
- *“no quieren participar”*
- *“cada quién defiende su interés, el productor no quiere programar la cosecha”*
- *“resistencia del eslabón industrial”*

La participación de los eslabones es clave para que los Comités puedan cumplir con las funciones que les han sido encomendadas y una medida indirecta del éxito o fracaso de la estrategia está en la capacidad que han tenido los Comités para sentar en la mesa a los actores importantes de la cadena productiva. Uno de ellos es la industria o el empaque, quienes juegan un papel relevante en muchas cadenas y aunque en teoría participan dentro de los Comités la realidad es que están prácticamente ausentes. Por ejemplo, en el S-P caña de azúcar los ingenios forman parte del Comité pero no participan en las reuniones, mandan a un empleado como representante, alguien sin poder de decisión. En el caso del sorgo, el destino de la producción es la industria de alimentos balanceados, sin embargo el eslabón industria no existe en el Comité. En el Comité S-P trigo aunque si está considerado el eslabón y se invitó al representante de una harinera, su participación ha sido mínima. Por último, en el Comité zarzamora no participa como representante del eslabón empaque una de las empresas trasnacionales que exportan 80% de la fruta, participa una pequeña empresa nacional con la que no se puede resolver uno de los grandes problemas de la cadena que es el precio.

3.4.5. Representatividad

Muy vinculado con el tema anterior está el tema de la representatividad de los Comités, en el eslabón más numeroso, el de los productores primarios, el proceso de elegir al representante es más fácil pues se supone que el presidente del Consejo Estatal de Productores es quién los representa ante el Comité, aunque habría que revisar cómo se eligen los presidentes de los Consejos estatales, además hay casos de Sistemas Producto en los que no existe Consejo Estatal de Productores. Para el resto de los eslabones, no es tan claro el proceso a través del cual fueron nombrados los representantes.

Ante esto, se plantearon dos preguntas a los representantes de los eslabones que pueden arrojar un poco de luz sobre este tema. La primera se refiere a cómo se integraron al Comité o quién los invitó. De acuerdo a la Cuadro 21, poco menos de una tercera parte (31%) de los entrevistados afirmó que fue a través de una invitación directa del representante no gubernamental. En segundo lugar se encuentra la invitación a través de una organización, empresa o despacho con el 15%, mientras que para el 12% de los entrevistados, los miembros de su eslabón lo eligieron. Esta última debería ser la opción mencionada por la mayoría de los entrevistados, lo que indicaría sino representatividad, al menos cierto nivel de reconocimiento por parte de los miembros que integran su eslabón.

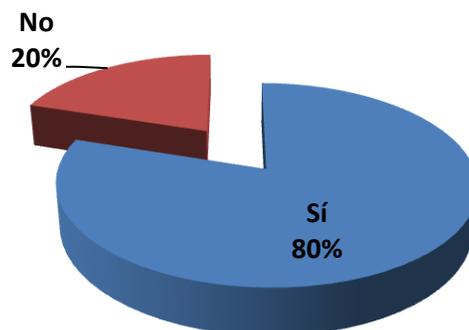
Cuadro 21. Cómo se integró cada eslabón al Comité

	% de entrevistados
Por invitación del Representante No Gubernamental	31
Lo invitó una organización, empresa o despacho	15
Otro eslabón lo invitó	12
Los demás miembros de su eslabón lo eligieron	12
Por invitación de una institución (SAGARPA, SEDRU, DDR, Municipio, etc.)	10
Por la convocatoria	7
Otra	13
Total	100

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas, 2012.

La segunda pregunta se refiere a cuántos miembros integran cada eslabón; en este caso, tal y como se observa en la Figura 11, 20% de los representantes de eslabones no sabe cuántos miembros integran su eslabón.

Figura 11. Conocimiento del número de miembros que integran su eslabón



Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas, 2012.

3.4.6. Infraestructura física básica

Los Comités han sido apoyados por el Programa con recursos para mobiliario y equipo, asimismo, aunque dentro de los apoyos no se consideran recursos para renta de oficina, es de esperar que todos los Comités cuenten con un espacio físico donde trabajar.

Al preguntar a los representantes no gubernamentales si cuentan con oficina, mobiliario y equipo, 88% respondieron afirmativamente en el caso de oficina y mobiliario, sólo un Comité (sorgo) afirmó no contar con ninguno de los tres, mientras que guayaba y maíz cuentan únicamente con equipo.

Cuadro 22. Infraestructura física

	% de Comités
Oficina	88
Mobiliario	88
Equipo	96

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas, 2012.

Sólo cerca de la mitad de las entrevistas se llevaron a cabo en las oficinas de los Comités, debido a esto, no obstante el elevado porcentaje de respuestas afirmativas, esto no pudo ser corroborado.

3.4.7. Profesionalización

Un aspecto importante en la profesionalización de los Comités tiene que ver con la permanencia de su estructura gerencial, aunque también de los facilitadores en virtud de que son los responsables de dar seguimiento a las acciones o proyectos derivados del Plan Rector.

En este sentido, en el Cuadro 23 se puede observar que cerca de una tercera parte (30%) de los Comités han tenido a partir de su constitución en 2008 o 2009 un solo gerente, 37% de los Comités han tenido dos gerentes y un 33% tres o más gerentes.

Cuadro 23. Número de gerentes y facilitadores

	Gerentes	Facilitadores
Sólo uno	30	17
Dos	37	48
Tres o mas	33	35
Total	100	100

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas, 2012.

La situación con los facilitadores es un poco diferente pues sólo 17% de los Comités han tenido un solo facilitador, casi la mitad (48%) dos facilitadores y 35% tres o más.

La principal característica de los Comités que ha tenido un solo gerente es que son Comités que cuentan con recursos propios para operar, esto significa que pueden mantener la contratación y cubrir los honorarios del gerente durante el tiempo que tarda en llegar el apoyo institucional, así como durante el periodo que se abre entre un contrato y otro.

Si los Comités cambian cada año de gerente y facilitador, difícilmente podrán avanzar en su fortalecimiento, sin embargo, esto está en función de su capacidad para contar con recursos adicionales, mientras dependan exclusivamente de los recursos de los programas públicos para pagar su estructura gerencial seguirá existiendo un elevado nivel de rotación y difícilmente podrán convertirse en sujetos independientes y auto-sostenibles.

3.4.8. El Plan Rector como instrumento de planeación estratégica

El Plan Rector es la base de la operación de los Comités, es un documento guía que da dirección sobre cómo lograr la efectividad y eficiencia en todas las acciones y contiene el conjunto de políticas, estrategias y acciones que se deben realizar en una cadena productiva para que todos sus eslabones alcancen mejores niveles de competitividad. Su elaboración y actualización es responsabilidad del facilitador pero con el apoyo del gerente. Todos los Comités deben contar con un Plan Rector y de acuerdo con las entrevistas realizadas la mayoría los representantes no gubernamentales manifestaron conocerlo, pero destaca que una tercera parte de los representantes de los eslabones (34%) afirmaron no conocerlo.

Cuadro 24 Conocimiento del Plan Rector (% de entrevistados)

	Representante No Gubernamental	Eslabones
Sí	96	66
No	4	34
Total	100	100

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas, 2012.

Al indagar sobre la fecha de la última actualización y presentación al Comité, las respuestas fueron muy variadas: hay actores que afirmaron que fue en 2010 y otros que coincidieron en que fue entre marzo y abril de este año. Esto contrasta un poco con el hecho de que el Plan Rector se debe actualizar y validar ante el Comité cada año.

Debido a su importancia se hizo una revisión exhaustiva de su contenido y de las herramientas de planeación utilizadas. El Plan está integrado básicamente por un diagnóstico, un análisis de la problemática y el planteamiento de líneas estratégicas y proyectos requeridos para resolver los problemas identificados. Para elaborarlo, los facilitadores y gerentes han recibido diversas capacitaciones, no se dispone de información detallada de las herramientas que se les han proporcionado pero la revisión de los Planes indica que la herramienta más común es el análisis FODA (Fortalezas-Oportunidades-Debilidades-Amenazas), utilizado en el 26% de los casos (Cuadro 25).

Sin embargo, es importante mencionar que la herramienta del análisis FODA no está bien aplicada pues se queda únicamente al nivel de identificación de las Fortalezas-Oportunidades-Debilidades-Amenazas, no se realiza el análisis correspondiente a través del cual se llega a la identificación de las estrategias las cuales pueden ser defensivas, ofensivas, de supervivencia o de reorientación.

En el resto de las Planes Rectores no se usa ninguna herramienta de análisis, es decir, sólo presentan los insumos, que normalmente son una serie de problemas identificados ya sea por eslabón o por eje de atención (producción, comercialización, financiamiento, etc.), o bien, un listado de demandas de apoyo tecnológico.

Cuadro 25. Información contenida en los Planes Rectores

SP	Estadísticas		Análisis de la problemática		
	Nacional y estatal	Internacional	Insumos y herramienta utilizada	Núm. de líneas estratégicas	Núm. de proyectos
Agave tequilero	2008	No contiene	Identificación de problemática, demandas de apoyo tecnológico	10	24
Aguacate	2009	2009	Arboles de limitantes y matriz de problemática por eslabón	11	70
Apícola	2011	No contiene	Matriz de árbol de problemas y Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas	13	26
Arroz	2009	2009	No incluye análisis de problemática	10	33
Bagre	2009	2009	Retoma las estrategias del Programa Maestro Estatal de Bagre	12	14
Caña de azúcar	2008	2007	Identificación de problemática y efectos, jerarquización de problemas	4	24
Cebada	2010	2009	Identificación de problemática, demandas de apoyo tecnológico	10	39
Chile	2009	2009	Identificación de problemática y Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas	10	40
Coco	2007	2008	No incluye análisis de problemática	7	63
Durazno	2007	2007	Identificación de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas	10	49
Fresa	2010	No contiene	Identificación de problemática	8	27
Guayaba	NO	2004	Identificación de problemática y Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas	8	37
Jitomate	2010	No contiene	Identificación de problemática por eslabón	12	25
Limón	2009	2008	Identificación de problemática por eslabón	10	60
Maíz	2008	2007	Identificación de problemática, demandas de apoyo tecnológico o	7	40
Mango	2009	2009	Identificación de problemática, puntos críticos y Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas	10	36
Ornamen-tales	2008 Y 2012	2009	Identificación de necesidades, Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas y árbol de soluciones y objetivos	11	43
Ovinos			nd	10	23
Papa	2009	2008	Identificación de problemas, puntos críticos y áreas de oportunidad	7	30
Papaya	2009	2009	No incluye análisis de problemática	10	37
Plátano	2007 y 2008	2007 y 2008	Identificación de problemática y demandas de apoyo tecnológico	8	37
Porcinos	2008 y 2010	2008	Identificación de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas	21	21
Sorgo	2009 y 2010	2009 y 2010	Identificación de problemática y demandas de apoyo tecnológico	8	24
Tilapia	2009-2010	2009	Identificación de problemática por eslabón	6	16
Trigo	2009	2009 y 2010	Identificación de problemática	7	40
Trucha	2009	2008	Retoma las estrategias del Programa Maestro Estatal de Trucha	7	17
Zarzamora	2006	2007	Identificación de problemática por eslabón	7	44

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas, 2012.

De lo anterior se concluye que la elaboración del Plan no parte de un trabajo sistemático de análisis y síntesis que permita entender de donde salen las estrategias planteadas, incluso hay Planes que pasan del diagnóstico o caracterización de la cadena al planteamiento de estrategias (arroz, coco y papaya). Esto tiene implicaciones importantes en el seguimiento como se verá más adelante.

El no contar con una metodología estandarizada ha generado que los facilitadores usen de manera indistinta términos como “línea estratégica”, “objetivo estratégico”, “meta estratégica”, “acciones” o “líneas de acción”. Asumiendo que todos ellos son sinónimos, en el Cuadro 25 se presenta el número de lo que se ha denominado líneas estratégicas, las cuales van de un mínimo de cuatro en el S-P caña de azúcar a un máximo de 21 en el S-P porcinos. Las líneas estratégicas se traducen a su vez en “proyectos enunciativos y/o específicos”, cuyo número también es muy variable pues va de un mínimo de 14 en el S-P bagre a un máximo de 70 en el S-P Aguacate.

Adicional a lo anterior, está el hecho de que la SAGARPA propuso a partir del 2009 el denominado “esquema estratégico” que son diez criterios comunes a todos los Sistemas Producto, esto con el objetivo de dar un seguimiento homogéneo a la estrategia. Los diez criterios que caracterizan el esquema de fortalecimiento son:

1. Fortalecimiento del conocimiento para la toma de decisiones
2. Perfeccionamiento del modelo de gestión y organización del Comité
3. Desarrollo del esquema de evaluación y seguimiento
4. Perfeccionamiento del proceso productivo en los eslabones del Sistema Producto
5. Asignación eficiente de los recursos auxiliares de no mercado
6. Encadenamiento productivo
7. Desarrollo de infraestructura básica
8. Planeación de mercado
9. Desarrollo y perfeccionamiento de los mecanismos de financiamiento y cobertura de riesgos
10. Marco legal y regulatorio

La revisión de los Planes indica que la incorporación de estos diez criterios ha generado confusión entre los facilitadores quienes en el 38% de los casos han hecho su análisis y después han ubicado cada uno de las líneas estratégicas identificadas en el criterio que corresponde, el 35% no ha incorporado estos diez criterios y el 27% restante presenta como líneas estratégicas únicamente estos diez criterios.

Por último está el tema de la “actualización” del Plan Rector, que es una de las principales actividades de los facilitadores y deben realizarla cada año. No existe en los Lineamientos una definición de lo que significa “actualizar” pero la lógica lleva a pensar que se refiere a la actualización de la estadística internacional, nacional y estatal, la incorporación de cambios en

el entorno que afecten el desempeño del Comité o de la cadena, así como la actualización de las líneas estratégicas y de los proyectos específicos en función del grado de avance. Considerando el primer criterio, en el Cuadro 25 se observa que no todos los Planes 2011 fueron “actualizados”, destaca coco, durazno, plátano y zarzamora que presentan estadísticas de 2007. Lo referente a las líneas estratégicas y proyectos se aborda en el siguiente apartado.

3.4.9. La operación del Plan Rector mediante los Planes Anuales

Para operativizar el Plan Rector, los Comités deben elaborar cada año un Plan Anual de Fortalecimiento (PAF) en donde se establecen las acciones y proyectos a desarrollar, se considera que es el instrumento de seguimiento a las acciones del Comité y que debe servir para medir los avances. Lo cierto sin embargo, es que el Plan Anual como está diseñado actualmente sirve básicamente para “justificar” los recursos solicitados por los Comités al programa de apoyo, en este caso Organízate.

Prueba de ello es que a pesar de ser un apartado obligatorio, sólo 23% de los Planes Anuales reportan el seguimiento a los proyectos implementados en términos de estatus y porcentaje de avance, 27% sólo mencionan de manera general los proyectos, 15% hacen referencia al número de criterios del “esquema estratégico” en los que se está incidiendo y el restante 35% no presenta información.

El otro apartado importante es el de las líneas estratégicas y proyectos a desarrollar, el problema de este apartado no es solo que 27% de los planes no reportan información, sino que en varios de los casos que sí reportan, normalmente sólo incluyen las líneas estratégicas y los proyectos tal y como aparecen en el Plan Rector, sin resaltar aquellos en los que efectivamente se va a trabajar.

Con esta información es muy difícil dar seguimiento a las acciones y proyectos implementados por los Comités del 2008 a la fecha. Incluso en algunos Planes 2011 se reporta exactamente la misma información que en el 2010, como si no se hubiera hecho nada o no se hubiera tenido ningún avance.

Los principales apartados de los Planes Anuales son “Análisis del Sistema Producto”, “Programa de trabajo” y “Análisis financiero”. En el primero se presenta información estadística muy similar a la presentada en el Plan Rector, lo que lo vuelve un documento extenso y repetitivo. El apartado de programa de trabajo incluye una descripción de las actividades y metas a alcanzar por el Comité pero en función de los componentes de apoyo del programa Organízate, esto es, número de reuniones a realizar, asistencia a foros, talleres, etc. En el apartado de Análisis financiero se hace un presupuesto y se desglosan los recursos solicitados al Programa.

El problema del seguimiento a las acciones de los Comités tiene su origen en el Plan Rector y en la herramienta de análisis utilizada, esto debido a que aunque en el Plan Rector se llega a nivel de identificación de proyectos específicos, quedan sólo a nivel de enunciado, no se

establecen metas o resultados concretos a alcanzar ni periodos de ejecución, sin esta información difícilmente se puede dar seguimiento¹⁰.

Cuadro 26. Información contenida en los PAFs 2011

	Seguimiento de proyectos (estatus y % de avance)	Líneas estratégicas y proyectos a desarrollar	% de proyectos del PR implementados
Agave tequilero	No presenta	Sí	20.8
Aguacate	Sí	Sí	31.4
Apícola	Sí	Sí	23.1
Arroz	Hace referencia a los 10	No presenta	12.1
Bagre	No presenta	No presenta	50.0
Caña de azúcar	Sí	Sí	16.7
Cebada	Se mencionan las LE	Sí	12.8
Chile	No aplica	Sí	7.5
Coco	Sí	Sí	19.0
Durazno	Se atendieron 2 de 10	No presenta	6.1
Fresa	No presenta	Sí	29.6
Guayaba	Sí	Sí	27.0
Jitomate	Solo se mencionan	Sí	8.0
Limón	No presenta	Sí	10.0
Maíz	Describe los proyectos	nd	12.5
Mango	Se atendieron 4 de 10	No presenta	16.7
Ornamentales	Sí	Sí	11.6
Ovinos	Menciona los 10	No presenta	17.4
Papa	No presenta	No presenta	16.7
Papaya	No presenta	No presenta	5.4
Plátano	Sí	Sí	18.9
Porcinos	No presenta	No presenta	33.3
Sorgo	Sólo se mencionan los proy	Sí	16.7
Tilapia	No presenta	Sí	37.5
Trigo	No presenta	Sí	12.5
Trucha	Sí	Solo acciones sin LE	47.1
Zarzamora	No presenta	Sí	9.1

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas, 2012.

A fin de tener un dato de referencia sobre el nivel de avance en la implementación de los proyectos se comparó el número de proyectos que los actores identificaron como

¹⁰ Una metodología como la de Marco Lógico permitiría definir el problema e identificar su complejo causal, a partir de esto establecer los resultados esperados con sus respectivos indicadores, línea de base y medios de verificación.

implementados con el número total de proyectos definidos en el Plan Rector, el resultado se reporta en el Cuadro 26.

Como se observa, los porcentajes van del 5 al 50%. El bajo nivel de implementación tiene que ver primero con el elevado número de proyectos identificados y segundo, que los Comités dependen para la implementación de los proyectos de recursos externos, básicamente de programas gubernamentales, lo que dificulta que puedan avanzar de manera rápida. El mayor porcentaje de proyectos implementados (50%) lo tiene el Comité S-P bagre, el cual tiene la característica de que tiene el menor número de proyectos propuestos. En el otro extremo están el S-P papaya y durazno quienes solo han implementado un par de proyectos.

Dado que también es importante el tipo de proyectos se preguntó sobre esto a los actores, al analizar la información se encontró que 42% corresponde a proyectos de equipamiento e infraestructura, 23% a investigación y transferencia de tecnología y 11% a capacitación y asistencia técnica.

Cuadro 27. Tipo de proyectos implementados

Tipo de proyecto	%
Equipamiento e infraestructura	42
Investigación y transferencia de tecnología	23
Asistencia Técnica y capacitación	11
Promoción del producto	4
Sanidad e inocuidad	7
Otro	13
Total	100

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas, 2012.

Lo anterior pone de manifiesto el interés que se le da a la gestión de activos, por encima de los bienes públicos o de uso colectivo como es la investigación y transferencia de tecnología y la asistencia técnica y capacitación.

En las entrevistas realizadas se pudo observar que en general los actores tienen identificado el problema que buscan resolver, ello independientemente de que dicho problema sea el que efectivamente limite la competitividad del sistema producto. En cuanto a las fuentes de financiamiento, estas son muy acotadas, y para los tres principales tipos de proyectos implementados generalmente recurren a los programas públicos operados de manera centralizada por la SAGARPA o con recursos en concurrencia entre el gobierno federal y el estatal, como son Activos productivos, Investigación y Transferencia de Tecnología y Extensionismo y Desarrollo de Capacidades.

3.4.10. Percepción de cumplimiento y logros alcanzados

Una forma de medir el nivel de apropiación de la estrategia por parte de los actores es a través de la percepción que tienen sobre el cumplimiento de las funciones del Comité, al respecto, 75% de los representantes no gubernamentales y 76% de los representantes de los eslabones coincidieron en indicar que el Comité sí está cumpliendo con las funciones para las que fue creado.

Cuadro 28. Cumplimiento de las funciones del Comité (% de entrevistados)

	Representante No Gubernamental	Eslabones
Sí	75	76
No	25	24
Total	100	100

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas, 2012.

Aunque es alto el porcentaje de actores que respondieron de manera afirmativa, es importante mencionar que muchos de ellos indicaron que “*si está cumpliendo pero de manera parcial*”, o bien, “*si, pero falta mucho por hacer*”.

Posteriormente se les preguntó sobre cual consideran que es el principal logro del Comité, casi una tercera parte (30%) de los representantes de los eslabones mencionaron que el principal logro tiene que ver con la gestión de apoyos para equipamiento e infraestructura, mientras que para 21% es el haber integrado a los diferentes eslabones, en tercer lugar con 9% de respuestas están acciones relacionada con la asistencia técnica y la capacitación.

Cuadro 29. Logros identificados

Tipo de logro identificado	% de entrevistados
Gestión de apoyos para equipamiento e infraestructura	30
Integrar a los eslabones	21
Asistencia técnica y capacitación	9
Compra de insumos en común	4
Negociaciones o acuerdos entre eslabones	4
Financiamiento	4
Diversificación de mercados	4
Promoción del producto	3
Ventas consolidadas	1
Otro	20
Total	100

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas, 2012.

Llama la atención que de acuerdo con la información presentada en el Cuadro 27, un importante número de los proyectos implementados (23%), están relacionados con acciones de investigación y transferencia de tecnología, sin embargo, los actores no ubican este tipo de acciones entre los logros del Comité.

3.4.11. La naturaleza política de los Comités S-P

Finalmente, un último elemento a considerar en la integración y operación de los Comités es su naturaleza política. El estudio de la FAO (2006) hablada de “*la intencionalidad subyacente en la formación de los Comités S-P*” al afirmar que “*subyace en la orientación de la actual política mexicana de integración de cadenas un objetivo no explícito de naturaleza más política que económica, en el sentido de “romper” o cuando menos “desarticular o restar fuerza”, mediante la constitución de Comités S-P, a las organizaciones tradicionales que operan en el ámbito rural, donde algunas grandes o medianas asociaciones de productores primarios históricamente han tenido un gran poder de negociación frente al Gobierno. La conformación de los Comités S-P puede disminuir los costos de transacción, tanto para el Gobierno que con los Comités regionales y estatales ahora cuenta con una instancia colaborativa para atender la demanda privada, como para el sector privado que sigue requiriendo de ciertos aportes públicos. En estos términos, ambas partes gozan de la ventaja de tener una sola ventanilla para ofrecer, recibir, evaluar y negociar aportes públicos a proyectos privados de desarrollo*”.

Asimismo, en las entrevistas realizadas se logró identificar que en la integración de algunos Comités participaron, a veces de manera discreta y en otros más obvia, actores políticos como presidentes municipales y diputados locales y federales quienes “avisaron” a sus conocidos sobre la integración de los Comités a fin de que se adelantaran y pudieran de alguna forma “apropiarse” del Comité.

Esta naturaleza política definitivamente lleva a preguntarse si lo que realmente mueve a los actores no son sus intereses personales, el dominio de un actor sobre los otros, la actitud fregativa y la obtención de ganancias individuales, por encima del incremento de la productividad y competitividad de la cadena en la que participan.

Seguramente hay algo de esto, sin embargo, hay que recordar que en el caso de las Organizaciones Interprofesionales se acepta que son el reflejo de las relaciones de poder entre sus miembros lo que puede dar lugar a la expresión de conflictos, incluso dentro de un mismo eslabón, por lo que más allá de la naturaleza política de los Comités lo importante era la generación de condiciones para que los actores pasaran de una relación de conflicto a una de cooperación.

3.4.12. Índice del grado de fortalecimiento de los Comités Sistemas Producto

Uno de los indicadores de gestión del Programa Organízate es el fortalecimiento de los Comités S-P, sin embargo en ningún documento normativo existe una definición de “fortalecimiento” ni de los criterios a considerar para valorarlo, debido a esto, con la información disponible se propone la construcción de un índice usando los siguientes criterios:

1. **Gestión interna:** El número de reuniones realizadas en 2010 de acuerdo a lo reportado en el Plan Anual de Fortalecimiento 2011 da cuenta de su dinámica de trabajo.
2. **Representatividad.** Se consideraron tres criterios que buscan medir quién integra el Comité, cómo se incorporaron y qué tanta importancia le dan a la vigencia.
3. **Profesionalización:** Medida en términos de la estabilidad del cuadro gerencial, número de gerentes que ha tenido el Comité de 2008 a 2011.
3. **Autofinanciamiento:** Cuenta con recursos para operar diferentes al Programa Organízate.
4. **Eficacia:** Nivel de implementación de los proyectos definidos en el Plan Rector.
5. **Apropiación:** Nivel de consenso de los eslabones en torno problemática y acciones a instrumentar.

La valoración de cada uno de los criterios se presenta a continuación:

Cuadro 30. Valoración de criterios del índice de fortalecimiento de los Comités

Indicador	Criterio	Valor
1. Gestión interna		
Reuniones realizadas en 2010	a) De 7 a 12 reuniones	3
	b) De 4 a 6 reuniones	2
	c) Hasta 3 reuniones	1
2. Representatividad		
i) Socios en el Acta Constitutiva	a) Representantes de los eslabones	3
	b) Sólo productores o se modificó el Acta del Consejo Estatal para que asumiera funciones del CSP	1
ii) Forma en que se eligió a los representantes de los eslabones	a) La mayoría de los eslabones están integrados en una organización y cuentan con un representante.	3
	b) Sólo los productores están organizados, los demás representantes se integraron por diferentes vías.	1
iii) Respeto a la vigencia	a) Se hizo el cambio de directiva de manera oportuna o aún está vigente	3
	b) No se hizo el cambio oportunamente, se hizo por presión de SAGARPA u otra razón	1
3. Profesionalización		
Número de gerentes entre 2008 y 2011	a) Sólo un gerente	3
	b) Dos	2
	c) Tres o más	1
4. Autofinanciamiento		
	a) Cuentan con otra fuente de recursos para financiar los gastos de operación.	3
	b) Cuentan únicamente con los recursos del Programa Organízate	0
5. Eficacia:		
Nivel de implementación de los proyectos del PR.	a) Se han implementado más del 30% de los proyectos.	3
	b) Se han implementado entre el 15.1 y el 30%	2
	c) Se han implementado hasta el 15%	1
6. Apropiación		
Nivel de consenso de los eslabones en torno a la problemática y acciones a instrumentar	a) Se aprecia cierto nivel de consenso entre la mayoría de los eslabones	3
	b) Se observa indiferencia entre los eslabones	2
	c) Existe discrepancia y conflicto entre los eslabones	1

Fuente: Elaboración propia, 2012.

La mayoría de los criterios ya han sido analizados en los apartados anteriores, salvo el de apropiación que es básicamente un criterio de percepción, valorado en función de la información proporcionada y las actitudes observadas por el evaluador durante las entrevistas.

Los resultados se presentan en la Figura 12, para fines de análisis podemos hablar de tres grandes grupos, en el primero se encuentran los Comités de aguacate, mango, bagre y limón que son los que presentan los valores más altos. A excepción del aguacate, los otros tres Comités comparten la característica de estar integrados por pocos eslabones (4 o 5), lo que posiblemente ha facilitado su integración y los cuatro cuentan con recursos propios que les permiten cubrir, cuando se requiere, algunos gastos operativos, lo que definitivamente favorece su funcionamiento.

Es importante aclarar que este índice no sólo valora el nivel de fortalecimiento de los Comités, también mide el nivel de integración de la cadena. El hecho de que el índice del Comité S-P aguacate sea el más alto no significa que sea resultado directo de las acciones emprendidas en el marco del Componente Organízate. En realidad, la integración de la cadena aguacate ha sido resultado de un largo proceso construido ante la necesidad de satisfacer la exigente demanda del mercado de exportación, en particular del estadounidense. Así, a lo largo de la historia del cultivo, se han ido creando estructuras organizativas para cumplir funciones específicas tales como la representación gremial -Asociaciones Agrícolas Locales-; la fitosanidad -Juntas Locales de Sanidad Vegetal-; la administración del plan de exportación y el financiamiento de la promoción en los mercados externos -APEAM-; la promoción en el mercado interno -Pro Aguacate-; la organización de los servicios de corte -SUMA-; el agrupamiento de los viveristas que buscan regular la oferta y mejorar calidad de la planta -AVU-; la creación de un organismo cúpula que aglutine a todas las organizaciones -Comisión Michoacana del Aguacate (COMA), etc. Es decir, el Comité S-P Aguacate muestra un alto nivel de fortalecimiento, y por lo tanto de integración, por su amplia trayectoria en la conformación de organizaciones en cada eslabón de la cadena antes y después de la implementación del Programa Organízate.

Lo ideal es que como resultado del fortalecimiento de los Comités se logre la integración de las cadenas, sin embargo también puede ocurrir lo contrario, es decir, una cadena integrada como la del aguacate presenta una serie de condiciones que favorecen que el Comité S-P cumpla con sus funciones, lo que se traduce en este caso en un elevado nivel de fortalecimiento.

Retomando el concepto de integración de cadenas, justamente los sistemas producto aguacate y mango son los únicos que presentan un incipiente nivel de integración considerando los acuerdos tomados entre los actores. En estas cadenas los actores se pusieron de acuerdo sobre los criterios de madurez que debía cumplir el fruto para ser cosechado. El fruto tierno no alcanza un adecuado grado de madurez lo que disminuye su calidad con la correspondiente caída en el precio. El establecimiento y respeto del acuerdo se tradujo en ambos casos en un mejor precio en el mercado de exportación.

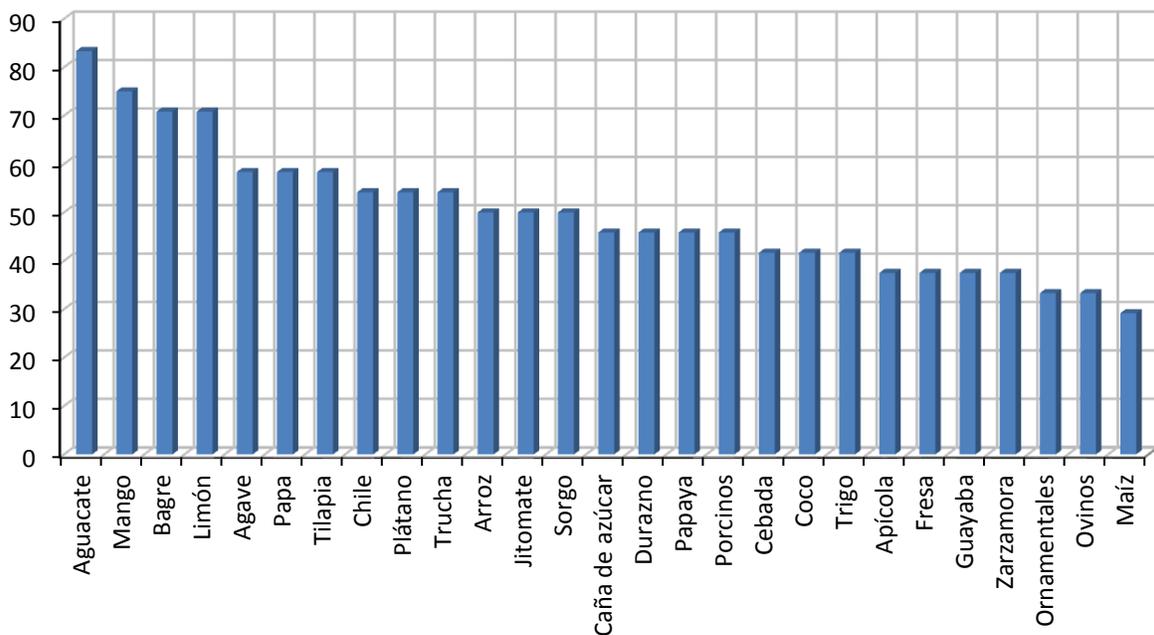
En la cadena mango tomaron acuerdos en torno a otro factor que afectaba la caída del precio. Además de la calidad otro de los problemas identificados era la saturación del mercado, en este caso productores y emparadoras se pusieron de acuerdo sobre el volumen a exportar y establecieron cuotas por empaque para evitar saturar el mercado. Los productores entrevistados coincidieron en indicar que el precio del mango en 2012 se mantuvo estable y no sufrió caídas drásticas como en años anteriores.

Aunque muy concretos, estos ejemplos indican que es posible lograr acuerdos de cooperación y colaboración entre los actores, sin embargo, su construcción no es fácil y requiere tiempo.

Retomando el índice de fortalecimiento se tiene un segundo grupo donde se encuentran los Comités que se considera tienen un nivel de fortalecimiento intermedio con un valor entre 40.0 y 60.0, y que comparten la característica estar cumpliendo con lo mínimo. Este grupo es el más numeroso pues en esta situación se encuentran 16 Comités que representan cerca del 60%.

En el otro extremo de la gráfica está el tercer grupo, los Comités con un índice de fortalecimiento menor a 40.0. La principal característica de estos Comités es que presentan un bajo nivel de participación de los eslabones que los integran, o bien, presentan situaciones de conflicto como es el caso de los Comités de ornamentales y ovinos, en ambos casos derivado de la autorización de proyectos a nombre del Comité que al final han quedado en manos del presidente o de algún otro eslabón, lo que definitivamente ha generado disgusto en los demás integrantes.

Figura 12. Índice de fortalecimiento de los Comités S-P



Fuente: Elaboración propia, 2012.

El Comité S-P maíz presenta el índice de fortalecimiento más bajo, las diferencias entre los actores que lo integran han dificultado su reestructuración razón por la que no ha recibido apoyos del programa Organízate en los últimos dos años. Debido a que su funcionamiento y operación se ha reducido al mínimo obtuvo una baja calificación en la mayoría de los criterios.

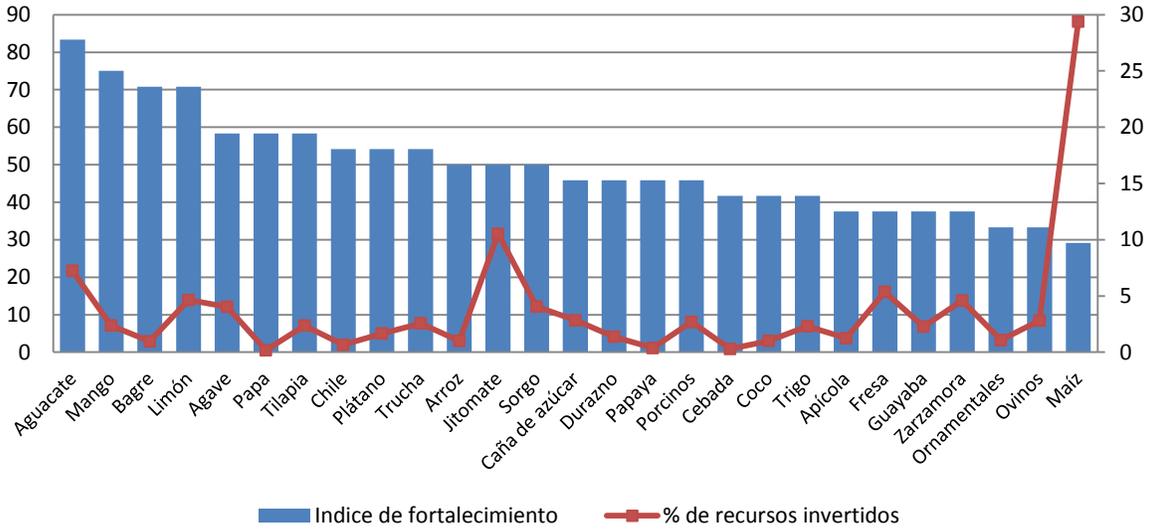
Del análisis de la operación y funcionamiento de los Comités se pueden extraer tres ideas fuerza:

- a) En general los Comités cuentan con un bajo nivel de gestión interna que se refleja en el desconocimiento o falta de aplicación de su reglamento interno y en un bajo nivel de participación de los eslabones en las reuniones que tienden a ser deliberativas, en muchos casos no se toman acuerdos, no se indican los responsables, ni los plazos de ejecución lo que dificulta su seguimiento.
- b) Existe una sobre representación del eslabón productores primarios, incluso en algunos Comités son los únicos que participan, la incorporación de actores clave de la cadena como puede ser la agroindustria es baja, lo que ha dificultado la toma de acuerdos y definición de acciones colectivas que beneficien a la cadena en su conjunto.
- c) El instrumento de gestión denominado plan rector ha servido en la mayoría de los casos para hacer un buen diagnóstico de la cadena, pero presenta severas deficiencias en el análisis lo que se traduce en líneas estratégicas muy generales o poco claras. Asimismo, la ausencia de un análisis causa-efecto dificulta valorar si las alternativas propuestas realmente resolverán los problemas identificados. Adicional a lo anterior no se cuenta con instrumentos de seguimiento de las acciones implementadas ni con indicadores de resultados que permitan ir midiendo los avances.

Finalmente, a fin de valorar si la inversión en recursos por sistema producto se ha traducido en un mayor nivel de fortalecimiento de los Comités se procedió a graficar ambas variables. Al realizar la correlación entre variables se obtuvo una $r = -0.193$, el valor es muy bajo lo que significa que no existe relación entre las variables.

Una posible explicación a esto es que los cuatro programas/componentes analizados operan de manera independiente y sin orientación estratégica para resolver las restricciones de las cadenas identificadas en el plan rector. En algunos planes rectores las acciones y/o proyectos propuestos son tan generales que coinciden con las inversiones realizadas con el programa de Activos Productivos, sin embargo, al no abordarse la problemática de manera sistémica con los diferentes instrumentos, se corre el riesgo –como efectivamente sucede–, de dispersar una gran cantidad de recursos que abonan poco a la solución de los problemas identificados.

Figura 13. Índice de fortalecimiento de los Comités S-P vs Recursos invertidos



Fuente: Elaboración propia, 2012.

Capítulo IV Análisis de la política

Una vez que se ha revisado lo que significa la integración de cadenas, la experiencia en otros países en torno a estructuras de coordinación entre las diversas fases de una cadena productiva, el marco legal de los Comités S-P, el diseño normativo del Programa Organízate, así como la operación y funcionamiento de los Comités S-P de acuerdo con lo expresado por los actores que en ellos participan; se hará un análisis de la política tomando como base el enfoque que se centra en las diferentes fases o etapas que comprende el ciclo o proceso de las políticas, esto es, diseño, implementación y evaluación.

4.1. El diseño de la política

Dentro de las primeras etapas del diseño de una política pública está la definición del problema que se quiere resolver y el análisis y selección de las alternativas a través de las cuales se buscará resolverlo.

La definición del problema público involucra la formación de la agenda gubernamental que suele entenderse como el conjunto de problemas, demandas, cuestiones o asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más apropiadamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o que han considerado que tienen que actuar (Aguilar, 2003b).

Política por su parte, se puede definir como una estrategia de acción colectiva, deliberadamente diseñada y calculada en función de determinados objetivos. Implica y desata toda una serie de decisiones a adoptar y de acciones a efectuar por un número extenso de actores (Aguilar, 2003a).

Empezando por la definición del problema se tiene que en el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2001-2006, se hace referencia a la política de *integración de las cadenas agropecuarias* considerando el “*impulso de las cadenas productivas*”, y estableciendo que este enfoque hace necesario “*contar con información veraz y oportuna para apoyar la toma de decisiones, con el propósito de optimizar cada uno de los eslabones de la cadena, buscando su competitividad nacional e internacional*”. (SAGARPA, 2001). La LDRS señala por su parte que el fomento a las actividades económicas del desarrollo rural se propiciará entre otros, mediante la *integración de cadenas productivas* (LDRS, 2001).

Retomando el concepto de agenda gubernamental se puede considerar la *competitividad* como el gran problema en el que el gobierno decide actuar, luego entonces, el diseño de la política debería estar orientado a atacar las causas que la limitan y que pueden ser de diversa índole, se identifica la falta de integración de las cadenas como una de ellas y se proponen los Comités S-P como medio para lograrlo.

Aquí es importante mencionar que la *competitividad* es un problema multi-causal por lo que posiblemente muchos de los programas de la SAGARPA, y no sólo Organízate, busquen abonar a su solución.

Si esto es cierto, se esperaría que en el objetivo del Programa Organízate se planteara algo relacionado con los resultados que conlleva la integración de cadenas¹¹, en términos de competitividad, o bien, de los objetivos establecidos en la LDRS para los Comités S-P. Sin embargo esto no es así, el objetivo del Programa es “*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*”¹².

Buscar que los Comités participen desde una perspectiva consultiva en la instrumentación de políticas de desarrollo rural puede ser importante, sin embargo, la integración de cadenas va mucho más allá pues implica un cambio de visión de los actores que se traduzca entre otras cosas en acuerdos, acciones de colaboración e inversiones colectivas. Asimismo, el objetivo del Programa tampoco coincide con las funciones establecidas en la LDRS dentro de las que destaca la planeación, la comunicación y la concertación.

De acuerdo con este análisis, se observa por un lado que hay un problema en el que se busca incidir –*la competitividad*–, y se asume que la integración de cadenas productivas abona a su solución. Por el otro, se tiene la figura de los Comités S-P que realizan actividades orientadas a la identificación y posterior eliminación de las restricciones que aquejan a las cadenas productivas, y en medio, el objetivo del Programa que no parece coincidir con ninguno de los dos, ni con el problema, ni con lo que actualmente hacen los Comités.

Aunque lo anterior puede parecer un poco incongruente no hay que olvidar que el Programa Organízate lleva al menos ocho años operando y en ese período ha cambiado no sólo de nombre sino también de objetivos. Por ejemplo, el Programa de Fortalecimiento de los Comités Sistema-Producto que se instrumentó de 2003 a 2007 establecía en su objetivo que “*la integración de los Comités permitiría fortalecer los esquemas de organización productiva y cumplir con sus funciones de planeación, comunicación y concertación para incrementar la producción, productividad y rentabilidad de las actividades agropecuarias*”. Definitivamente este objetivo estaba más acorde y coincidía más con lo establecido en el programa sectorial de la SAGARPA y la LDRS.

Lo que este análisis indica es que a partir de 2008 se modificaron los objetivos del Programa sin previa revisión de lo que se estaba haciendo y posiblemente sin tener muy claro lo que se buscaba, prueba de ello es que a pesar del cambio de objetivo el diseño del programa se mantuvo exactamente igual. Esto no deja de ser preocupante pues pone de manifiesto la

¹¹ De acuerdo al Capítulo 1 podrían ser reducción de costos a lo largo de la cadena, ahorro en capital de trabajo, mejoramiento del desempeño logístico de toda la cadena, entrar a nuevos mercados, entre otros.

¹² Como órgano consultivo se refiere básicamente al Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable.

escasa relevancia que se le da dentro del diseño de la política a la definición de objetivos. Este tema se abordará nuevamente en el apartado de evaluación.

Ahora se realizará el análisis del diseño de la política considerando sus dos elementos: la figura de los Comités Sistema-Producto y el Programa de Fortalecimiento a la Organización Rural (Organízate), para determinar si los elementos considerados en su diseño proveen las condiciones para avanzar en la integración de las cadenas.

a) Los Comités Sistema-Producto

Tomando como referencia la experiencia de las Organizaciones Interprofesionales (OI), cuyas características fueron analizadas en capítulos previos, la idea de integrar a los diferentes eslabones de una cadena en torno a una figura es correcta. Sin embargo, hay un elemento clave que explica el éxito de las OIs y que al estar ausente en el modelo mexicano ha limitado en gran medida su funcionamiento, esto es, la representatividad.

La representatividad de los productores en las OIs, especialmente en las francesas, es casi siempre de tipo sindical (gremial) y no económico, esto es importante considerando que en Francia las organizaciones gremiales tienen un importante peso y se consideran representativas de los productores. En México, aunque existen un gran número de organizaciones gremiales (la CNC, la UNORCA, la CCI, la CNOG, por mencionar algunas), su principal característica es que son organizaciones corporativas que responden a otro tipo de interés, generalmente de tipo político, por lo que un paso previo a la integración de los Comités S-P fue la conformación de los Consejos Estatales de Productores, se proponía que esto se hiciera a través de un proceso abierto e incluyente, pero en muchos casos no fue así y en otros incluso actualmente no existe Consejo Estatal de Productores.

Por ello la percepción de los actores institucionales en el sentido de que los Comités S-P no son representativos y más bien son “un club de amigos” es correcta, pues ni en la LDRS ni en los Lineamientos para la Integración y Operación de los Comités S-P se definieron criterios de representatividad. Se decidió constituir los Comités a pesar de la ausencia de organizaciones horizontales fuertes en cada una de las fases de producción y del bajo grado de asociatividad que existe en la mayoría de las cadenas.

La representatividad no es un tema menor pues en el caso de las OIs es lo que les permite aplicar a los integrantes de la cadena los acuerdos por ellas tomadas (extensión de la norma), lo que se convierte de alguna forma en su razón de ser y como resultado de ello tienen la posibilidad de cobrar cuotas y generar recursos para operar.

En el caso de los Comités aunque la LDRS establece en su Artículo 152 que los Sistemas Producto en acuerdo con sus integrantes podrán convenir el establecimiento de medidas que dentro de la normatividad vigente sean aplicables para el mejor desarrollo de las cadenas productivas en que participan; no hay información de casos en los que esto haya ocurrido, posiblemente como resultado del problema de representatividad existente.

Esto lleva al problema del financiamiento de los Comités S-P, aunque se ha planteado que los Comités cobren cuotas como una alternativa para ser autosuficientes y no depender exclusivamente de los apoyos provenientes de los programas de gobierno, en la práctica esto no ha sido posible debido también su falta de representatividad y por consiguiente poca claridad sobre la forma en que serían administrados dichos recursos.

En virtud de lo anterior, ante la ausencia de apoyo gubernamental a los Comités S-P vía el Programa Organízate, cuyo presupuesto anual es de 10 mdp, seguramente la mayoría de ellos dejaría de operar. En un escenario de este tipo la pregunta obligada es sí eso afectaría o traería consigo alguna consecuencia importante, conforme a lo que se ha revisado hasta ahora, posiblemente ninguna.

Por último, un elemento a analizar tiene que ver con la forma en que se originan este tipo de estructuras. Una característica de las OIs francesas es que muchas de ellas nacieron en una situación de crisis y en respuesta a la necesidad de los actores de tomar acuerdos, es lo que se podría denominar un proceso de abajo hacia arriba (*bottom-up*). En el caso de los Comités S-P se parte de un proceso de arriba hacia abajo (*top-down*), cuya principal característica es que fueron promovidos por y desde el gobierno, con lo que se corre el riesgo de que los actores actúen en respuesta a una demanda gubernamental e incluso con la expectativa de la obtención de un “apoyo”, tal y como lo manifestaron muchos de los representantes de eslabón entrevistados, y al no obtenerlo pierdan el interés en participar tal y como efectivamente ha sucedido en un importante número de Comités.

La integración de cadenas implica la toma de acuerdos entre los actores para resolver los problemas que afectan a la cadena en su conjunto, esto tal y como lo expresa la FAO conlleva un proceso de aprendizaje entre los actores públicos y privados involucrados, lo que significa que no se puede realizar por decreto, es decir, no porque exista la figura de los Comités la cooperación y colaboración se va a dar de manera automática, máxime si los actores no perciben la necesidad, o están convencidos e interesados en que esto suceda. De hecho, salvo en un par de cadenas que son aguacate y mango, en el resto no se perciben acuerdos tangibles entre los eslabones que integran los Comités, lo que pone de manifiesto la dificultad que implica construir este tipo de procesos.

b) Programa de Fortalecimiento a la Organización Rural (Organízate)

El establecimiento de la figura de los Comités S-P dentro de la LDRS llevó a la necesidad de diseñar un instrumento de política a través del cual se apoyara con recursos públicos su promoción, integración, operación y fortalecimiento. Fue así como en 2003 se instrumentó el Programa de Fortalecimiento a los Comités Sistemas-Producto que posteriormente en 2009 cambió de nombre Organízate.

El elemento de diseño más importante del Programa tiene que ver con los apoyos a los Comités, centraremos el análisis en la profesionalización.

Al revisar las funciones de los gerentes se encontró que éstas pueden ser divididas en tres grupos. El primero son las actividades meramente administrativas que incluyen la correcta administración y comprobación de los recursos del Programa Organízate. El segundo son las actividades de coordinación institucional y la gestión interna del Comité que se podría considerar corresponden a la integración de la cadena. En el tercer grupo se encuentran actividades como la negociación con proveedores, compras de insumos en común, vinculación con nuevos clientes y desarrollo de nuevos canales de comercialización que corresponden más bien al desarrollo organizativo de los productores.

El mezclar estos dos niveles de trabajo, a nivel cadena y a nivel productores primarios, lleva a pensar que existe una confusión en la política pública entre lo que es integración de cadenas productivas y el desarrollo organizacional de los eslabones (organización económica).

Posiblemente esto se debe, tal y como lo mencionó la FAO, a que *“no existe un concepto claro y compartido por todos los actores respecto a lo que es integración de cadenas productivas”*. Frente a este vacío conceptual y ante las numerosas demandas de apoyo por parte de los productores fue quizás que se decidió incorporar dentro de las funciones del gerente actividades que tienen que ver con el desarrollo organizacional del eslabón productores.

4.2 La implementación de la política

Desde los primeros trabajos realizados a mediados de los setentas, el estudio de la implementación puso de manifiesto los diversos factores que afectan la puesta en marcha de las políticas gubernamentales. Estos factores (distorsiones burocráticas, resistencia locales, conflictos intergubernamentales, heterogeneidad de intereses, diversidad de situaciones, indiferencia de los beneficiarios...) demostraron que la promulgación de leyes o el buen diseño de un programa gubernamental no eran condiciones suficientes para el éxito efectivo de una política (Aguilar, 2003c).

El análisis de la implementación se hará siguiendo la misma lógica, esto es, la figura de los Comités S-P y el Programa Organízate.

a) Integración y funcionamiento de los Comités Sistema-Producto

Dado que los Lineamientos sólo incluían orientaciones generales para la integración de los Comités, fue durante el proceso de implementación cuando surgieron una serie de dudas que fueron resueltas en mayor o menor medida por la Delegación Estatal de la SAGARPA y el gobierno del estado a través de SEDRU y en otros casos por los mismos facilitadores y gerentes.

Tal y como se mencionó en el capítulo de resultados, hubo una serie de decisiones iniciales que se tomaron en torno a la integración de los Comités que han afectado de alguna forma su funcionamiento.

Una de ellas tiene que ver con que al inicio la SAGARPA no solicitó que los Comités se constituyeran bajo una figura legal específica, simplemente se oficializó la integración mediante un acta de instalación y/o un acta de protocolo firmada por los eslabones que integraban la cadena y el representante gubernamental. Sin embargo, cuando se requirió que contaran con una figura legal para ser sujetos de apoyo se les pidió constituirse en una Asociación Civil.

Esto ocasionó, al menos así lo ha manifestado el Subdelegado Agropecuario de la SAGARPA, que *“exista cierta confusión entre la figura del Consejo Estatal de Productores y la del Comité Estatal Sistema Producto”*. En muchos casos los productores no diferencian una figura de otra y piensan que es lo mismo. Lo cual es bastante entendible debido a que durante muchos años los Consejos Estatales de Productores *“asumieron las funciones de Comité S-P”*, aunque con una escasa e incluso nula participación del resto de los eslabones.

Derivado de lo anterior se tiene actualmente un problema de sobre representación del eslabón productores primarios que es el que participa en mayor medida, sino es que el único en algunos casos.

Otro problema de implementación se presentó al momento de definir el número de eslabones que debía integrar cada Comité. Partiendo de su objetivo se considera que cuatro podría ser un número adecuado de eslabones, sin embargo, en la realidad el número varía entre tres y doce. Esto tiene que ver con la falta de claridad que existe sobre la función de los eslabones, lo que provocó que algunos Comités integraran como eslabón a actores que si bien participan en la cadena no juegan un papel tan importante por lo que se podría prescindir de ellos, mientras que otros Comités integraron a actores que definitivamente no corresponden a un eslabón.

b) Programa de Fortalecimiento a la Organización Rural (Organízate)

Se identificaron tres elementos del proceso de implementación del Programa que se considera tienen importantes áreas de mejora: la capacitación y seguimiento al trabajo de gerentes y facilitadores, el plan rector y el plan anual de fortalecimiento como herramientas de planeación y seguimiento de los Comités, y el proceso de selección y contratación de facilitadores y gerentes.

i) La capacitación y seguimiento al trabajo de gerentes y facilitadores

El gerente tiene entre sus funciones apoyar al Comité en actividades de planeación, comunicación, concertación y difusión, mientras que el facilitador debe promover acciones que fortalezcan la integración de los Comités, ambas relacionadas con la integración de las cadenas, esto a nivel enunciativo está bien, sin embargo el problema es el cómo.

En efecto, para construir procesos de cooperación y colaboración entre los actores de las cadenas los gerentes y facilitadores debieron haber sido capacitados pero también recibir soporte técnico y acompañamiento para poder llevar a cabo estas actividades. Debido a la complejidad de estos procesos seguramente no existen recetas pero tal vez a través de

estudios de caso, o bien, la realización de ejercicios concretos con los actores posiblemente hubiera sido útil¹³. En vez de eso, su capacitación se enfocó en la elaboración y seguimiento del plan rector.

Por ello en la práctica los gerentes se han centrado principalmente en las actividades administrativas seguidas de las gestiones institucionales y la realización de las escasas reuniones que realizan y los facilitadores en la elaboración y “actualización” del plan rector.

ii) *El plan rector y el plan anual de fortalecimiento*

Los Lineamientos establecen que una vez constituido el Comité debe de elaborar su plan rector al cual se le dará seguimiento a través de un programa de trabajo que forma parte del plan anual de fortalecimiento.

La elaboración del plan rector se considera como un acierto pues el trabajo de Comité debía partir de un diagnóstico de la cadena que permitiera identificar los problemas y establecer las estrategias y acciones requeridas para mejorar su competitividad. Sin embargo, en la revisión de los planes rectores 2010 y 2011 se pudo observar que como resultado de una serie de lagunas metodológicas, la mayoría de los planes rectores se han convertido en documentos meramente descriptivos con escaso análisis de la problemática. Como parte del diseño se debió de haber considerado la aplicación de una metodología que permitiera a los facilitadores construir un documento que se constituyera realmente en la base de la planeación del Comité.

Esto ya había sido observado por la FAO en el *Análisis de la Política de Integración de Cadenas* realizado en 2006, en este estudio se aseveró “*que los planes rectores no habían alcanzado a consolidarse como un instrumento efectivo para la conducción de acciones al interior de la cadena porque los mecanismos participativos eran limitados y las metodologías utilizadas inapropiadas*”. Al parecer se hizo caso omiso de estas observaciones pues nada cambió con respecto a la construcción de los planes rectores. En este mismo informe la FAO afirmaba que “*la medición de resultados era terreno del sector privado y no debería ser una preocupación del sector público, que debían ser los actores de la cadena quienes conociendo la problemática concreta del eslabón en el que participan valoraran los avances logrados*”. Si bien esto es cierto, también lo es que los planes rectores tendrían que haber considerado en su construcción el diseño de indicadores y la medición de una línea de base a partir de la cual los actores dieran seguimiento a las acciones implementadas.

Esto está relacionado con la herramienta de seguimiento diseñada para tal fin denominada plan anual de fortalecimiento, que es uno de los requisitos con los que deben cumplir los Comités para poder ser susceptibles de apoyo. Como se mencionó en capítulos anteriores, los planes anuales están diseñados básicamente para justificar los recursos solicitados al Programa

¹³. La construcción de estos procesos requiere de mucha capacidad táctica y comunicativa para ganar la confianza de los actores. Crear, preservar y aumentar la voluntad de cooperar exige que los actores acepten 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.

Organízate, aunque consideran dentro de su contenido un apartado referente al seguimiento del plan rector en términos de la situación de los proyectos, pocos planes desarrollan este apartado y quienes lo hacen aportan información muy general que no permite identificar de manera precisa los proyectos/acciones en marcha y la etapa o nivel de desarrollo en el que se encuentran.

No obstante lo anterior, fue posible identificar durante el trabajo en campo Comités que lograron definir algunas estrategias específicas y centrar los esfuerzos en ellas, de tal forma que se observan avances y resultados tangibles (caso plátano). Sin embargo dado que son los menos, bien se puede afirmar que la ausencia en los planes rectores de indicadores de resultados, así como de instrumentos de seguimiento dificulta poder medir qué tanto han avanzado los Comités en la solución de los problemas identificados.

iii) El proceso de selección y contratación de los facilitadores y gerentes

Los Lineamientos establecen que cada Comité puede solicitar el apoyo de un facilitador, sin embargo, en el estado de Michoacán se decidió a partir de 2010 que cada facilitador debía atender tres Comités, esto definitivamente ha afectado su desempeño de tal forma que 50% y 48% de los representantes gubernamentales y representantes de eslabones, respectivamente, valoran su desempeño como satisfactorio. Asimismo, el hecho de que no sean propuestos por los Comités sino por SAGARPA y SEDRU les ha restado poder de interlocución pues los actores los ven como “impuestos” por las instituciones.

Los gerentes por su parte son propuestos por los Comités y sólo atienden a uno, esto permite que comparados con los facilitadores tengan una mejor valoración de desempeño, 95% y 82% de los representantes gubernamentales y representantes de eslabones, respectivamente, coincidieron en que su desempeño fue satisfactorio.

Es importante mencionar que para ninguno de los dos casos existe una definición precisa del perfil y experiencia requerida y no se tiene establecido un proceso de selección. De lo que se pudo observar en el trabajo de campo una parte de los resultados logrados por los Comités es atribuible al gerente y tiene que ver con sus características y habilidades personales tales como visión, reconocimiento de los actores, capacidad de negociación, habilidades de comunicación, arraigo en la región, entre otras. Sin embargo, dado que no se realiza un proceso de selección no hay forma de verificar si los técnicos contratados cuentan con las habilidades y experiencia necesaria.

Por otro lado, uno de los problemas de implementación que comparten todos los programas de la SAGARPA que financian servicios técnicos –el programa Organízate no es la excepción-, es el retraso en la contratación y pago, y el año 2011 fue un año excepcionalmente incierto de tal forma que a septiembre de 2012 todavía se tenían adeudados de pago de los servicios prestados por el facilitador y el gerente en 2011. De acuerdo a las opiniones vertidas por los actores, esto repercutió en un menor número de reuniones y acciones realizadas en el caso de los gerentes y

en una escasa o mínima presencia de los facilitadores; quienes en el mejor de los casos sólo se reportaron con el representante no gubernamental.

El problema de retraso en la contratación y pago tiene su origen en una serie de condiciones normativas que deben cumplirse en virtud de que los recursos del Programa Organízate se ejercen en la modalidad de “conurrencia”, esto significa que se requiere aportación de la federación y del estado. Aunque de acuerdo con las Reglas de Operación los recursos deben estar disponibles en los estados en el primer trimestre del año normalmente llegan a fines del segundo trimestre. Además, una vez que se autorizan los servicios todavía se realizan a varios procesos administrativos que hacen que el proceso de contratación y pago sea poco eficiente.

La incertidumbre y retraso en la contratación y pago de la estructura técnica de los Comités se ha traducido en un elevado nivel de rotación, prueba de ello es el hecho de que una tercera parte de los Comités (33%) ha tenido tres gerentes, es decir uno por año, lo que definitivamente afecta su operación por la falta de continuidad en las acciones.

4.3 La evaluación de la política

La implementación y la evaluación son elementos complementarios y paralelos de una política pública: la primera aporta la experiencia que la segunda examina. Por tanto, cuando la evaluación se aísla de la implementación, ésta queda ciega y aquélla muda, sin que ninguna pueda cambiar para mejorar (Pressman y Wildavsky, 1998)

Considerando la importancia de la evaluación, a partir de 2003 la administración pública federal buscó fortalecer el sistema de medición y evaluación de la gestión pública a través del establecimiento de indicadores de desempeño que permitieran evaluar los resultados de la gestión, en términos de calidad, costos unitarios y pertinencia de sus servicios; para ello en cada programa se establecieron los indicadores correspondientes (SAGARPA, 2003). Los indicadores inicialmente propuestos se actualizaron conforme fueron cambiando los programas implementados.

En 2010 las Reglas de Operación de la SAGARPA establecían que se debía realizar la evaluación del desempeño de los programas a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitieran evaluar los resultados de la aplicación de los recursos públicos, lo que se denominó Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), a fin de fomentar una gestión basada en resultados y consolidar el sistema de evaluación de desempeño, orientado a mejorar el quehacer de la administración pública (SAGARPA, 2010).

La MIR de los programas de la SAGARPA fue diseñada aplicando la metodología del marco lógico, esto significa que el *fin* corresponde al objetivo de desarrollo, el *propósito* al objetivo general del Programa, el *componente* al resultado esperado y las *actividades* a los objetivos específicos.

Cuadro 31. Matriz de Indicadores para Resultados del Programa Organízate 2010

Fin:	Contribuir a que los Comités Sistema-Producto participen en órganos consultivos mediante su fortalecimiento
Propósito:	Comités Sistemas Producto fortalecidos
Componentes:	Comités Sistemas Producto constituidos y operando con un Plan Estratégico
Actividades:	<ol style="list-style-type: none"> 1. Otorgamiento de apoyos para asesorías especializadas para desarrollar la gerencia y gestión técnica del comité. 2. Otorgamiento de apoyos económicos a los comités sistema producto para la difusión, equipamiento, profesionalización y operación. 3. Avance físico-financiero del ejercicio de los recursos del Programa 4. Reintegro de recursos no ejercidos 5. Supervisar los programas 6. Cierre del ejercicio del Programa

Fuente: Reglas de Operación de la SAGARPA 2010.

En la metodología del marco lógico la identificación de las relaciones causales es determinante, si este ejercicio no se realiza de manera adecuada se corre el riesgo de establecer relaciones causa-efecto escasamente sustentadas. La metodología establece que la lógica de construcción de un árbol de alternativas normalmente se revisa de abajo hacia arriba. Haciendo este ejercicio, encontramos que hay dos actividades que inciden directamente en la operación de los Comités y tienen que ver con el otorgamiento de apoyos para la profesionalización y para las actividades de difusión, equipamiento y operación, las otras cuatro actividades tienen que ver con cuestiones administrativas de la operación y administración de los recursos del Componente. La realización de estas seis *actividades* debe llevar al logro del *componente* (resultado esperado) que es: Comités S-P constituidos y operando con un plan estratégico (plan rector), lo que permitirá cumplir con el *propósito*, el cual es: Comités S-P fortalecidos y abonará al *fin* de contribuir a que los Comités participen en órganos consultivos.

En función de lo anterior, se puede afirmar que la lógica vertical de la MIR del Componente Sistemas-Producto es correcta en términos de su construcción considerando el *fin* que persigue. Sin embargo, tal y como se comentó en apartados anteriores hay que analizar si lo que se busca con esta política es sólo contar con Comités S-P que participan en órganos consultivos, si no es así, entonces lo que procede es rediseñar la MIR. La correcta construcción de la matriz de MIR tiene implicaciones pues de ahí se desprende el diseño de los indicadores a través de los cuales mide el logro de resultados.

Las delegaciones de la SAGARPA reportan periódicamente a SAGARPA central el valor de los Indicadores de la MIR. En el Cuadro 32 se presentan los valores de la MIR reportados en 2010. Como se observa el indicador de *fin* se cumplió al 100% desde 2010, esto debido a que todos los Comités asistieron a las reuniones del Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable.

En el caso del indicador de *propósito* aunque nunca se definieron los criterios a través de los cuales se mediría el fortalecimiento de los Comités la delegación de la SAGARPA reportó un valor de 63%, al preguntar sobre la referencia utilizada para calcular este indicador la respuesta

fue que no contaban con el valor del 2009 por lo que estimaron el valor del 2010, tomando como criterio de fortalecimiento que el Comité cuente con plan rector.

Cuadro 32. Valoración de los indicadores de la MIR del Componente S-P 2010

Resumen narrativo	Indicador		Valor del indicador
	Enunciado	Fórmula de cálculo	
Fin: Contribuir a que los Comités Sistema-Producto participen en órganos consultivos mediante su fortalecimiento	Porcentaje de Comités S-P apoyados que participan en órganos consultivos	(Sumatoria de Comités S-P apoyados que participan en órganos consultivos/Total de Comités S-P apoyados)*100	100%
Propósito: Comités Sistemas Producto fortalecidos	Porcentaje de incremento de Comités S-P fortalecidos en relación con el año anterior	(Comités S-P fortalecidos en el año t/Comités S-P fortalecidos en el año t-1)*100	63%
Componentes: Comités sistemas producto constituidos y operando con un Plan Estratégico.	Porcentaje de Comités S-P estatales operando con Plan Rector	(Comités S-P operando con Plan Rector/Comités S-P atendidos)*100	96.3%
	Porcentaje de líneas estratégicas del Plan Rector Nacional que atendidas en Comités agrícolas.	(Núm. de líneas estratégicas atendidas promedio/Núm. de líneas estratégicas totales prom del PR)*100	68.1%
Actividades: 1. Otorgamiento de apoyos para asesorías especializadas para desarrollar la gerencia y gestión técnica del comité. 2. Otorgamientos de apoyos económicos a los Comités sistema producto para la difusión, equipamiento, y operación. 3. Avances físico-financiero del ejercicio de los recursos del programa. 4. Reintegro de recursos no ejercidos. 5. Supervisar los programas. 6. Cierre del ejercicio del programa.	% de Comités S-P que recibieron apoyos económicos para acciones de gerencia y acción técnica	(Núm. de Comités S-P que recibieron apoyos económicos para acciones de gerencia y acción técnica/ Total de Comités S-P apoyados)*100	96.3%
	% de Comités S-P que recibieron apoyos económicos para difusión, equipamiento y operación.	(Núm. de Comités S-P que recibieron apoyos para difusión, equipamiento y operación/Total de Comités S-P apoyados)*100	96.3%
	Porcentaje de eficiencia en el avance en el cumplimiento de elaboración y envío de avances físicos y financieros del Programa	(Núm. de informes físico-financieros formulados y entregados/Núm. de informes físico y financieros programados a entregar)*100	100%
	Porcentaje de recursos reasignados en relación a los recursos aprobados en el Anexo T	(Monto de recursos reasignados/Monto de recursos aprobados en el Anexo Técnico)*100	7.5%
	Porcentaje de supervisiones en campo hechas al programa por la CRyS del Componente	(Núm. de solicitudes supervisadas en campo/Núm. de folios CS-P autorizados)*100	100%
	Porcentaje de cumplimiento de metas presupuestales en términos de lo establecidos en las RO.	(Monto de recursos ejercidos al final del programa/Monto total de recursos programados)*100	92.5%

Fuente: Delegación Estatal de la SAGARPA, 2012.

Lo que estos valores muestran es que tanto la MIR como los indicadores están diseñados con un enfoque formal-administrativo que privilegia el cumplimiento de una serie de requisitos en torno a la integración de los Comités S-P, en donde priva la lógica de “constituirlos”, que elaboren su plan rector y su plan anual de fortalecimiento, independientemente de su calidad; así como aspectos administrativos de operación de los recursos del Componente, dejando de lado los elementos que permitirían medir avances en la integración de cadenas en términos de acciones y/o proyectos consensuados entre los actores e implementados y resultados de los mismos en términos de contribución a la solución de la problemática identificada.

Capítulo V Conclusiones y recomendaciones

Este capítulo integra la información y el análisis presentado en los capítulos previos, se retoman en gran medida los hallazgos derivados del análisis de la política realizado en el capítulo anterior, con base en el cual se formulan una serie de conclusiones con las que se da respuesta a la pregunta que guió este estudio de si el Programa Organízate en su Componente Sistemas Producto y la figura de los Comités S-P han servido como instrumento para la integración de cadenas agroalimentarias. Posteriormente se proponen una serie de recomendaciones que pueden servir a los tomadores de decisiones para mejorar la gestión de esta política pública.

5.1 Conclusiones

5.1.1 Sobre el diseño

- Los elementos analizados indican que el problema que se busca resolver gira en torno a la competitividad de las cadenas productivas y se asume que la integración de cadenas abona a su solución, sin embargo, no existe congruencia entre el problema identificado y el objetivo del Programa, ni tampoco entre éste último y las funciones de los Comités S-P establecidas en la LDRS.
- Los Comités S-P carecen de origen de un elemento sin el cual difícilmente podrán cumplir con las funciones establecidas en la LDRS, esto es, la representatividad. En el diseño del modelo nunca se definieron criterios de representatividad por lo que es correcta la percepción de los actores institucionales en el sentido de que no son representativos.
- La falta de claridad institucional en torno a lo que significa integración de cadenas provocó que se confundiera el proceso de integración de cadenas con la conformación de los Comités S-P.

5.1.2 Sobre la implementación

- Se priorizó la creación de la figura -el Comité-, y no el para qué -la integración de cadenas- y lo más importante, el cómo. Debido a ello, el Programa no considera las acciones a través de las cuales se generarán las condiciones para el diálogo y la concertación entre los actores, lo que permitiría el desarrollo de procesos de cooperación y colaboración.
- Los Comités S-P cuentan con un bajo nivel de gestión interna que se refleja en el desconocimiento o falta de aplicación de su reglamento interno y en un bajo nivel de participación de los eslabones en las reuniones que tienden a ser deliberativas, en muchos casos no se toman acuerdos, no se indican los responsables ni los plazos de ejecución, lo que dificulta su seguimiento.
- El Programa considera el plan rector como el instrumento de planeación de los Comités, sin embargo su diseño es inercial, con limitado uso de herramientas y metodologías de análisis

y planeación y no considera el diseño de indicadores para medir resultados, por lo que en general se traducen en un listado de demandas dispersas que no necesariamente inciden en la solución de las restricciones identificadas en la cadena.

- En cuanto a la estructura de profesionalización, el gerente es propuesto por el Comité y el facilitador por SEDRU y SAGARPA, para ninguno de los dos existe una definición precisa del perfil y experiencia requerida, ni se realiza proceso de selección. Además de esto, su contratación y pago es poco oportuna lo que se ha traducido es escasa presencia y bajo nivel de compromiso tanto de gerentes como facilitadores.
- El Comité S-P aguacate presenta el más alto índice de fortalecimiento pero no es resultado de las acciones del Programa Organízate, esta cadena presenta un alto grado de integración resultado de un largo proceso construido ante la necesidad de satisfacer la exigente demanda del mercado de exportación.
- Únicamente en los sistemas producto aguacate y mango se observa una experiencia incipiente de integración de cadenas. Los actores tomaron acuerdos para resolver un problema concreto: la caída en el precio resultado de la baja calidad del fruto. El establecimiento y respeto de criterios de madurez para la cosecha se tradujo en un mejor precio.

5.1.3 Sobre la evaluación

- El Programa Organízate cuenta con una Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) cuya lógica vertical de construcción es correcta en función del *fin* establecido, pero está diseñada con un enfoque formal-administrativo que privilegia el cumplimiento de una serie de requisitos formales en torno a la integración de los CSP, en donde priva la lógica de “constituirlos” y que elaboren su plan rector y plan anual de fortalecimiento, independientemente de su calidad.
- Los indicadores de la MIR están diseñados simplemente para “cumplir” con un requisito institucional, la condición es que sean fácilmente medibles de tal forma que puedan ser reportados en tiempo y forma por la instancia responsable (delegación estatal de la SAGARPA), esto independientemente de su utilidad para realimentar el Programa y para medir los avances y resultados logrados por los CSP.

Después de más de ocho años de instrumentación de la política los resultados son bastante desalentadores, por lo que bien se puede afirmar que el Programa Organízate en su componente Sistemas-Producto y la figura de los Comités S-P no han servido como instrumento para la integración de cadenas agroalimentarias. 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 que poco contribuyen a elevar ya no digamos la competitividad, al menos la productividad de las cadenas.

5.2 Recomendaciones

No obstante lo anterior y con el objetivo de ser propositivos, se presentan una serie de recomendaciones las cuales serán enunciadas siguiendo nuevamente el ciclo utilizado en el apartado anterior. A fin de facilitar su identificación se presentan a continuación un cuadro resumen.

Cuadro 33. Resumen de recomendaciones

Proceso	Recomendación
Diseño	Redefinición del <i>fin</i> y <i>propósito</i> del Programa (MIR)
	Definición de una unidad organizacional con facultades para alinear el presupuesto
Implementación	Apoyos diferenciados por Sistema-Producto y focalización
	Incorporar un componente de capacitación y seguimiento de los servicios
	Hechura del plan rector (agenda) a partir de un proceso sistemático de análisis
	Sistema de seguimiento y evaluación orientado a la medición de indicadores de resultados por Sistema-Producto
	Selección de gerentes con base en criterios técnicos
	Proceso eficiente de contratación y pago de gerentes
Evaluación	Indicadores de la MIR orientados a resultados

Fuente: Elaboración propia, 2012.

5.2.1 Para el diseño de la política

En esta etapa las recomendaciones propuestas incluyen la reorientación o redefinición de algunos elementos, así como la inclusión de otros que se considera están ausentes en el actual diseño.

i) Redefinición del *fin* y *propósito* del Programa (MIR)

Definitivamente hay que empezar por darle consistencia al diseño de la política, si lo que se busca es mejorar la competitividad del sector a través de la integración de cadenas productivas, esto debe quedar establecido en el *fin* (objetivo de desarrollo) y el *propósito* (objetivo del programa) debe de estar orientado a ello.

Retomando la definición de competitividad como la capacidad dinámica que tiene una cadena agroalimentaria localizada espacialmente, para mantener, ampliar y mejorar de manera continua y sostenida su participación en el mercado, tanto doméstico como extranjero, los indicadores de resultados podrían estar orientados a medir la participación de las cadenas agroalimentarias de Michoacán en el contexto nacional, así como la participación en mercados extranjeros en el caso de las cadenas orientadas a la exportación. Aunque en este segundo caso sería importante considerar también el grado de diversificación de los mercados de

exportación, pues en el análisis realizado se identificó que la mayoría de éstos productos (aguacate, mango, zarzamora, papaya, fresa congelada), están concentrados en el mercado de Estados Unidos a donde se destina más del 90% del volumen exportado, lo que en un determinado momento se puede convertir en un factor de vulnerabilidad¹⁴.

Realizar el ejercicio de planeación de manera adecuada incluye también la construcción de una línea de base que permita precisar el punto de partida, para esto podrían ser tomadas como referencia las variables analizadas en el Cuadro 6.

ii) Definición de una unidad organizacional con facultades para alinear el presupuesto

Actualmente los gobiernos de los estados cuentan con al menos cuatro instrumentos de política pública¹⁵ con los cuales pueden financiar los proyectos y/o acciones derivados del plan rector, el problema es que cada uno de estos instrumentos se opera de manera aislada y normalmente en respuesta a la demanda, hace falta la definición de una unidad organizacional con facultades para alinear el presupuesto de estos programas y que a través de las agendas de los sistemas-producto se orienten los recursos con un enfoque de competitividad sistémica.

Uno de los problemas mencionado en las conclusiones y que no se aborda de manera específica en las recomendaciones es el que tienen que ver con la representatividad de los Comités S-P, esto es así porque se considera que difícilmente se podrá revertir este problema en el corto plazo, es un mal de origen resultado de la escasa capacidad asociativa que existe en el medio rural y construirla tomará tiempo. Sin embargo, se considera que acciones como esta en la que se propone exista una unidad organizacional que oriente todos los recursos disponibles abonará al fortalecimiento de los Comités en virtud de que podría cambiar la actitud de los actores involucrados y motivar su participación el observar resultados tangibles en los problemas percibidos.

Adicional a lo anterior se considera que SAGARPPA y SEDRU deben asumir un papel más encaminado a inducir, orientar, facilitar, asistir en asuntos de coordinación (de acciones conjuntas) y establecer mecanismos claros y transparentes de apoyo y cofinanciación de proyectos, que permita romper con la lógica de arriba hacia abajo y más bien promover el desarrollo de procesos que conduzcan a un modelo de abajo hacia arriba.

Todos los Comités S-P acaban de renovar su mesa directiva y en la mayoría de ellos tiene una vigencia de tres años, lo que significa que será hasta el 2015 cuando en función de los avances logrados se podrán definir cambios al método de selección de los representantes de los eslabones.

¹⁴ Un ejemplo de vulnerabilidad es la alerta de importación que emitió EU en agosto de 2011 para impedir el paso de cargamentos de papaya mexicana debido a que detectaron muestras contaminadas con salmonella de 28 empresas distintas de casi todas las regiones productoras del país. Se realizaron estudios de campo que demostraron que la papaya mexicana estaba libre de salmonella pero el impacto económico de esta medida fue cuantioso.

¹⁵ Activos productivos, Extensionismo y Desarrollo de Capacidades, Investigación y Transferencia de Tecnología, Organizate y Uso Sustentable de Suelo y Agua.

5.2.2 Para la implementación de la política

Se plantean seis recomendaciones para la etapa de implementación:

iii) Apoyos diferenciados por Sistema-Producto y focalización

Antes que nada es importante retomar el problema de conceptualización que existe en torno a las cadenas productivas y que ha provocado que se tenga una visión por cultivo o especie o una segmentación sub-sectorial entre los Comités agrícolas y los Comités pecuarios que impide la visión integral de encadenamientos productivos; por ejemplo, de granos y forrajes con producción de carne o leche.

Ahora bien, si realmente se le quiere apostar la integración de cadenas se sugiere al momento de autorizar los apoyos del Programa considerar las características de las cadenas.

Hasta ahora a todos los Comités se les ha apoyado prácticamente con los mismos recursos, sin embargo se recomienda diseñar un estrategia de atención diferenciada pues se considera que no es igual apoyar a una cadena como la papa que involucra a 40 productores, muy localizada y con un mercado destino regional, que a una cadena como el maíz que involucra a cerca de 200,000 productores, dispersa en toda la entidad y con un mercado nacional, que a una cadena como el aguacate que involucra a 14,000 productores, localizada regionalmente y orientada al mercado de exportación. El mercado destino es una característica que ejerce una importante influencia en la dinámica de la cadena, lo que se traduce en problemas y necesidades de apoyo específicas, en estos casos una estrategia de intervención gubernamental homogénea puede ser poco eficaz.

Otro tema muy vinculado a este tiene que ver con la focalización, los tomadores de decisión a nivel local deben decidir, por un lado, si es viable en función de los recursos disponibles y los resultados esperados seguir apoyando a todos los Comités, o bien, focalizar los esfuerzos sólo en algunos, la selección puede tomar en cuenta los criterios analizados en apartados anteriores o algunos otros. Por el otro, deben decidir si es conveniente seguir promoviendo la integración de nuevos Comités, considerando que una vez constituidos demandarán apoyo y ante un escenario donde hay pocas probabilidades de que el presupuesto del Programa se incremente se corre el riesgo de atomizar aún más los recursos¹⁶.

iv) Incorporar un componente de capacitación y seguimiento de los servicios

A partir de 2008, todas las estrategias de asistencia técnica y capacitación que implican la contratación de prestadores de servicios y que son financiadas con los programas de la SAGARPA incluyen un componente de capacitación y seguimiento que es brindado por universidades de educación e investigación local que fungen como Centros Estatales de Capacitación y Seguimiento (CECS). Aunque el modelo tiene algunas áreas de mejora que no

¹⁶ A fines de 2012 ya se habían constituido dos nuevos Comités Sistema-Producto.

van a ser discutidas en este estudio, ha permitido ofrecer capacitación y tener un control y seguimiento mínimo de las actividades realizadas por los técnicos.

Por alguna razón el Programa Organízate se ha mantenido al margen y se ha asumido de manera automática que los facilitadores y gerentes no sólo tienen claro lo que deben hacer, sino que saben cómo hacerlo y lo hacen bien. La realidad es muy distinta, la elevada heterogeneidad que presentan tanto los planes rectores como los planes anuales de fortalecimiento pone de manifiesto que los supuestos son erróneos.

Actualmente no hay nadie que revise lo que hacen los facilitadores y gerentes, los operativos de gobierno del estado (SEDRU) revisan el plan anual de fortalecimiento porque es uno de los requisitos que deben entregar los Comités para poder ser apoyados, sin embargo, esta revisión es sólo de forma, no de fondo, prueba de ello es que todos los Comités que cumplen con los requisitos han sido apoyados anualmente, independientemente de la calidad de los planes entregados y más importante aún, de los resultados logrados.

Esto pone de manifiesto la necesidad de contar con una estructura de capacitación y seguimiento -ajena a SAGARPA y SEDRU-, que brinde soporte técnico a los gerentes y acompañe su trabajo con los Comités a fin de que puedan mejorar su desempeño y obtener mejores resultados.

La capacitación es un tema muy importante porque no todos los gerentes cuentan con los conocimientos y habilidades para cumplir con las funciones que les han sido asignadas, por ello se debe diseñar e implementar un programa de capacitación y soporte metodológico focalizado en el análisis estratégico, situación y tendencias y modelos de negocio competitivos.

v) Hechura del plan rector (agenda) a partir de un proceso sistemático de análisis

En su gran mayoría los planes rectores cuentan con un diagnóstico más o menos detallado de las características de la cadena, sin embargo, se sugiere complementar este diagnóstico con el apoyo de herramientas metodológicas. Asimismo, se sugiere que las alternativas se diseñen con los actores relevantes que participan en las cadenas. Más que un proceso participativo, lo que se debe de buscar es que los actores involucrados se pongan de acuerdo primero sobre la problemática existente y segundo sobre las alternativas posibles y la priorización de las mismas.

Realizar estas mejoras permitiría contar con una agenda construida a través de un proceso sistemático de análisis de restricciones, diseño de alternativas y orientado a resultados, de tal forma que podría convertirse en el eje orientador de las inversiones en las cadenas.

vi) Sistema de seguimiento y evaluación orientado a la medición de indicadores de resultados por Sistema-Producto

Se sugiere rediseñar el plan anual de fortalecimiento de tal forma que en vez de servir para justificar los recursos solicitados al Programa Organízate, sirva realmente como instrumento de seguimiento a los proyectos y acciones derivados del plan rector, para ello debe incluir

indicadores de resultados que permitan de manera periódica valorar los avances. La condición de logro de resultados debe ser uno de los principales criterios a considerar al momento de autorizar los apoyos, esto permitirá realizar de manera natural una depuración de los Comités, aquellos que no estén orientados a resultados y demuestren avances tangibles no deberían seguir siendo apoyados.

vii) Selección de gerentes con base en criterios técnicos

Dado el traslape de funciones existente entre el gerente y el facilitador se sugiere contratar únicamente gerentes. Además, se recomienda establecer un proceso de selección basado en criterios técnicos y no sólo en la recomendación del representante no gubernamental o de las instituciones (SAGARPA y SEDRU). Este proceso debe incluir la aplicación de instrumentos para valorar los conocimientos y habilidades de los candidatos considerando las características de la cadena a atender. Por ejemplo, los gerentes de Comités cuyo producto está orientado a la exportación (aguacate, zarzamora y mango) requieren contar con conocimientos básicos de inglés y habilidades informáticas que les permitan mantenerse actualizados, revisar constantemente las tendencias de los mercados internacionales, realizar *benchmarking*, etc., esto a fin de identificar mejoras en el modelo de negocios y proporcionar a los actores de la cadena información oportuna para la toma de decisiones.

viii) Proceso eficiente de contratación y pago de gerentes

Una recomendación relevante en la implementación del Programa Organízate tiene que ver con resolver el eterno problema de retraso en la contratación y pago de los gerentes. Definitivamente esto no es sencillo y no depende únicamente de los actores locales pues hay procesos en lo que participa la federación, sin embargo, en la medida en que el gobierno del estado haga más eficientes sus procesos internos estará en condiciones de cumplir los requisitos normativos solicitados por la federación y podrán empezar a ejercer los recursos del Programa en el primer trimestre del año. Asimismo se requiere simplificar al máximo el proceso administrativo de tal forma que la liberación de pagos se haga de una manera más rápida.

5.2.3 Para la evaluación de la política

ix) Indicadores de la MIR orientados a resultados

Desde hace varios años la evaluación es un elemento que se considera dentro del diseño de las políticas públicas y esto ha permitido avanzar en el desarrollo de una cultura de la evaluación, sin embargo, todavía falta mucho para que la evaluación cumpla con su principal objetivo que es aportar elementos para mejorar el diseño e implementación de los programas. Esto debido por un lado a la falta de claridad sobre los fines y propósitos que persiguen los programas, y por el otro, al diseño de indicadores.

Esta recomendación va de la mano con la primera enunciada en este apartado en el sentido de rediseñar la Matriz de Indicadores para Resultados y poner especial énfasis en el diseño de los

indicadores de tal forma que realmente reflejen lo que se busca que en este caso es la integración de cadenas.

Otra recomendación pero esta es más amplia e involucra a toda la SAGARPA es la posibilidad de adoptar un modelo de evaluación tipo CONEVAL de evaluación de la política de desarrollo social cuya principal variable es la pobreza, en este caso sería de la política agropecuaria y de desarrollo rural en donde se pudieran definir uno o dos indicadores hacia los cuales estarían orientadas todas las acciones, programas y componentes de la SAGARPA y que al igual que en el caso de la política de desarrollo social se midieran periódicamente a fin de revisar los avances.

La evaluación no debe considerarse como un requisito que hay que cumplir porque está en las reglas de operación, debe verse como un proceso complementario dentro del ciclo de diseño e implementación de políticas públicas.

Bibliografía

- Aguilar L. (2003a). “*Estudio introductorio*”, La Hechura de las Políticas. Antologías de Política Pública. Vol. II. 3ra edición, Miguel Ángel Porrúa. México.
- Aguilar L. (2003b). “*Estudio introductorio*”, Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. Antologías de Política Pública. Vol. III. 3ra edición, Miguel Ángel Porrúa. México.
- Aguilar L. (2003b). “*Estudio introductorio*”, La Implementación de las Políticas. Antologías de Política Pública. Vol. IV. 3ra edición, Miguel Ángel Porrúa. México.
- Barrera, A. y Sanhueza, R. (2007). Asociatividad Económica en los Encadenamientos Productivos. Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Veterinarias y Pecuarias. Santiago de Chile.
- Cadilhon, J. y Dedieu M. (2011). Organizaciones Interprofesionales: una herramienta generalizada para gestionar las agro-cadenas. Centro de Estudios y Perspectiva Análisis No.31. Ministerio Francés de Agricultura, Alimentación, Pesca, Ruralidad y Ordenación del Territorio. Francia.
- CEPAL (2005). Aglomeraciones en torno a los recursos naturales en América Latina y el Caribe. Políticas de articulación y articulación de políticas. Santiago de Chile.
- Esser, K., W. Hillebrand, D. Messner y J. Meyer-Stamer. (1994) Competitividad Sistémica: Nuevo Desafío para las Empresas y la Política. Revista de la CEPAL No. 59.
- FAO (2004). Enfoque internacional sobre el Desarrollo de Cadenas Agroalimentarias. Proyecto Evaluación Alianza Contigo, Análisis de Políticas Agropecuarias y Rurales. México.
- FAO (2006). Análisis Prospectivo de Política para la Integración de Cadenas. Proyecto Evaluación Alianza para el Campo 2005. México.
- FAO (2007). Análisis Integral del Gasto Público Agropecuario en México. Proyecto Evaluación Alianza para el Campo 2006. México.
- Ferraro, C. (2010). Clústers y políticas de articulación productiva en América Latina. CEPAL, Santiago de Chile.
- 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.

Pietrobelli, C. y Rabelotti, R. (2005). Mejora de la Competitividad en Clústers y Cadenas Productivas en América Latina. El papel de las políticas. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C.

Pressman R y Wildavsky, A. (1998). Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland. México FCE.

Rojas P. y Sepúlveda S. 1999. ¿Qué es la Competitividad? Competitividad de la agricultura: cadenas agroalimentarias y el factor espacial. Folleto No.2. Serie Cuadernos Técnicos IICA; No. 09. San José de Costa Rica.

SAGARPA (2001). Ley de Desarrollo Rural Sustentable. SAGARPA. México.

SAGARPA. Reglas de Operación de los Programa 2003, 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011. SAGARPA, México.

Páginas electrónicas consultadas:

www.banxico.gob.mx

www.siap.gob.mx

www.sagarpa.gob.mx

Anexo 1. Instrumentos utilizados

Entrevista estructurada para el Representante No Gubernamental

Sistema Producto:	Fecha:
DDR:	Municipio:
Nombre del entrevistado:	
Eslabón al que pertenece: Representante No Gubernamental	Escolaridad:

1. ¿En qué fecha se constituyó formalmente el Comité SP? _____
2. ¿Cuál es la vigencia de la representatividad del Comité (años) _____
3. ¿Se tiene definido algún proceso para la renovación de la representatividad? a) Si b) No c) No sabe
Especifique: _____
4. ¿Cómo le dan seguimiento a los Acuerdos que se toman? _____

5. ¿Cuentan con reglamento interno? a) Si b) No c) No sabe
6. ¿Se aplica? a) Si b) No, ¿porqué? _____
7. ¿Cuentan con un Programa de Trabajo anual? a) Si b) No c) No sabe
8. ¿Desde qué año han sido apoyados por el Programa **Organízate**? _____
9. ¿Qué tipo de apoyos han recibido del Programa **Organízate**?

a) Para la profesionalización (contratación de facilitador, gerente, servicios contables, capacitación)	b) Para mobiliario y equipo de cómputo y de oficina, así como mantenimiento y conservación de instalaciones
c) Apoyos para la difusión de las acciones del CSP (foros, convenciones, asambleas)	d) Para gastos operativos (pasajes, hospedaje, alimentación)
e) Apoyos para la integración de proyectos	e) Otro (especifique) _____
10. ¿Cómo se enteró de la Convocatoria 2011 del Programa **Organízate**? _____
11. ¿Considera que la estrategia de difusión del Programa fue adecuada? a) Si b) No
Porque: _____
12. ¿Considera pertinentes los medios de difusión utilizados? a) Si b) No
Porque: _____
13. ¿Dónde entregó su solicitud de apoyo al Programa? _____

14. ¿Considera que los requisitos para solicitar el apoyo son claros? a) Si b) No

Porque: _____

Las preguntas 15 y 16 aplican sólo si en la pregunta 8 se marcó el inciso b) y c)

15. ¿Actualmente se conservan los programas de cómputo, refacciones y accesorios para el equipo de cómputo adquiridos con apoyo del Programa?

a) Si b) No Porque: _____

16. ¿Se realizaron las actividades relacionadas con la promoción de la organización, la realización de congresos, foros, talleres?

a) Si b) No Porque: _____

17. Desde que se formó el Comité, ¿cuántos facilitadores han tenido? _____

18. ¿Cuáles son las funciones del facilitador? _____

19. ¿Cómo se llama el facilitador que los apoyó en el **2010**? _____

20. ¿Cómo valora su desempeño? a) Satisfactorio b) Regular c) Insatisfactorio

¿Por qué? _____

21. ¿Cómo se llama el facilitador que los apoyó en el **2011**? _____

22. ¿Cómo valora su desempeño? a) Satisfactorio b) Regular c) Insatisfactorio

¿Por qué? _____

23. Desde que se formó el Comité, ¿cuántos gerentes han tenido? _____

24. ¿Cuáles son las funciones del gerente? _____

25. ¿Cómo se llama el gerente que los apoyó en el **2010**? _____

26. ¿Cómo valora su desempeño? a) Satisfactorio b) Regular c) Insatisfactorio

¿Por qué? _____

27. ¿Cómo se llama el gerente que los apoyó en el **2011**? _____

28. ¿Cómo valora su desempeño? a) Satisfactorio b) Regular c) Insatisfactorio

¿Por qué? _____

29. ¿Está satisfecho con los apoyos recibidos del Programa **Organízate**? a) Si b) No

Porque: _____

30. ¿Conoce el Plan Rector? a) Si (especifique propósito) _____

b) No

31. ¿Cuándo fue la última vez que se actualizó y se presentó a validación del Comité? _____

32. ¿Además de los recursos del Programa **Organízate**, cuenta el Comité con recursos de otra fuente para operar? a) Si (especifique) _____ b) No

33. ¿Asisten a las reuniones de Consejo Distrital de Desarrollo Rural? a) Si b) No c) No sabe

34. ¿Con qué frecuencia y quién asiste? _____

35. ¿Asisten a las reuniones de Consejo Estatal de Desarrollo Rural? a) Si b) No c) No sabe

36. ¿Con qué frecuencia y quién asiste? _____

37. ¿Sabe qué es el Centro de Servicios Empresariales (CESE)? a) Si b) No

38. ¿Qué avances hay en su integración y operación? _____

39. Como parte del CSP, en los últimos dos años (2010-2011) ¿ha sido invitado a algún taller de capacitación?

a) Si (especifique) _____ b) No

40. ¿Participa o forma parte de alguna organización económica?

a) Si (especifique) _____ b) No

41. ¿Han tenido algún problema para integrar a los diferentes eslabones y trabajar como Comité?

a) Si (especifique) _____ b) No

42. ¿Considera que el Comité está cumpliendo con las funciones para las que fue creado?

a) Si (especifique) _____

b) No (porqué) _____

43. ¿Cuál considera que es uno de los principales logros del Comité? _____

44. Infraestructura física con la que cuentan: a) Oficina b) Mobiliario c) Equipo

45. ¿Cada cuándo se reúne el Comité? _____

46. Proyectos derivados del Plan Rector que se han implementado o se están implementando actualmente:

Nombre del proyecto	Estatus (Iniciando, En proceso, Concluido)	Problema que resuelve	Alianzas Institucionales (con quién se coordinan para implementarlo)	Fuentes de financiamiento y monto (\$)	Logros o resultado alcanzados

Entrevista estructurada para los eslabones del Comité SP

Sistema Producto:	Fecha:
DDR:	Municipio:
Nombre del entrevistado:	
Eslabón al que pertenece:	Escolaridad:

1. ¿Desde qué año participa en el Comité Sistema-Producto? _____

2. ¿Cómo se incorporó al Comité, quién lo invitó? _____

3. ¿Cuántos miembros integran su eslabón? _____

4. ¿Sabe quién es el Presidente (Rpte. No Gubernamental) y cuáles son sus funciones y/o responsabilidades?

a) Si (especifique) _____

b) No

5. ¿Cómo valora su desempeño? a) Satisfactorio b) Regular c) Insatisfactorio

¿Por qué? _____

6. ¿Cuentan con reglamento interno? a) Si b) No c) No sabe

7. ¿Se aplica? a) Si b) No, ¿porqué? _____

8. ¿Cuentan con un Programa de Trabajo anual? a) Si b) No c) No sabe

9. ¿Se acuerda o conoció al facilitador que los apoyó en el **2010**?

a) Si _____ (especifique nombre) b) No lo conoció

10. ¿Cuáles son las funciones del facilitador? _____

11. ¿Cómo valora su desempeño? a) Satisfactorio b) Regular c) Insatisfactorio

¿Por qué? _____

12. ¿Conoce al facilitador que los apoyó en el **2011**?

a) Si _____ (especifique nombre) b) No lo conoce

13. ¿Cómo valora su desempeño? a) Satisfactorio b) Regular c) Insatisfactorio

¿Por qué? _____

14. ¿Cómo se llama el gerente que los apoyó en el **2010**? _____

15. ¿Cuáles son las funciones del gerente? _____

16. ¿Cómo valora su desempeño? a) Satisfactorio b) Regular c) Insatisfactorio

¿Por qué? _____

17. ¿Cómo se llama el gerente que los apoyó en el **2011**? _____

18. ¿Cómo valora su desempeño? a) Satisfactorio b) Regular c) Insatisfactorio

¿Por qué? _____

19. ¿Conoce el Plan Rector? a) Si (especifique propósito) _____

b) No

20. ¿Cuándo fue la última vez que se actualizó y se presentó a validación del Comité? _____

21. ¿Sabe qué es el Centro de Servicios Empresariales (CESE)? a) Si b) No

22. ¿Qué avances hay en su integración y operación? _____

23. Como parte del CSP, en los últimos dos años (2010-2011) ¿ha sido invitado a algún taller de capacitación?

a) Si (especifique) _____

b) No

24. ¿Participa o forma parte de alguna organización económica?

a) Si (especifique) _____ b) No

25. ¿Han tenido algún problema para integrar a los diferentes eslabones y trabajar como Comité?

a) Si (especifique) _____ b) No

26. ¿Considera que el Comité está cumpliendo con las funciones para las que fue creado?

a) Si (especifique) _____

b) No (porqué) _____

27. ¿Cuál considera que es uno de los principales logros del Comité? _____

28. ¿Cada cuándo se reúne el Comité? _____

