

Políticas públicas integradas: Un enfoque decisorio en la competitividad del sector agrícola mexicano¹

Rivera Sánchez, Tania Nayely

Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México

 taniarivera_unam@hotmail.com

ORCID ID [0000-0002-2991-2439](https://orcid.org/0000-0002-2991-2439)

Documento recibido:

30 septiembre 2021

Aprobado para publicación:

15 noviembre 2021

Resumen

En los últimos años el Enfoque de Integración en política pública se ha convertido en una herramienta inherente en la gestión de un problema multicausal. Motivo de ello es la complejidad y multidimensionalidad que atañen a los problemas públicos actuales, los cuales rebasan el tratamiento tradicional del ciclo en políticas públicas. Una de las políticas más reveladoras que exige esta atención en su especificidad y en conjunto con otros espacios de políticas es la política agrícola. Esta política es parte de un trabajo sistemático por excelencia conducido por diversos espacios de políticas pertenecientes a una mayor. Actualmente, su diseño ha limitado la intervención integral e integrada en la competitividad de las productoras y productores en México. Como consecuencia se ha continuado con una política superficial que promueve la exclusión de agricultores, fragmentación de procesos agroalimentarios y ausencia de complementariedad en los instrumentos que promueve. Por lo comentado, el objetivo del siguiente documento es analizar el Enfoque de Integración en políticas públicas y su pertinencia en el diseño de la política alimentaria federal, de manera particular en la política agrícola.

Keywords

integración, políticas públicas, coherencia, política alimentaria, sector agrícola.

Resumo

Nos últimos anos, a Abordagem de Integração nas políticas públicas tornou-se uma ferramenta inerente à gestão de um problema multicausal. A razão disso é a complexidade e a

¹ Una versión preliminar de este documento fue presentada en la mesa temática: Nuevos paradigmas de políticas públicas: Hacia métodos alternativos en el análisis y tratamiento de problemas complejos, celebrada en el marco del evento llamado "I Semana Virtual GIGAPP" (30 septiembre 2021). <https://bit.ly/3ooWsdb>.

multidimensionalidade que afetam os problemas públicos atuais, que vão além do tratamento tradicional do ciclo nas políticas públicas. Uma das políticas mais reveladoras que requer essa atenção na sua especificidade e em articulação com outros espaços de política é a política agrícola. Esta política enquadra-se num trabalho sistemático por excelência conduzido por vários espaços políticos pertencentes a uma grande área. Atualmente, seu desenho tem limitado a intervenção abrangente e integrada na competitividade dos produtores mexicanos. Como consequência, deu-se continuidade a uma política superficial que promove a exclusão dos agricultores, a fragmentação dos processos agroalimentares e a falta de complementaridade dos instrumentos que promove. Com base no exposto, o objetivo do documento a seguir é analisar a Abordagem da Integração nas políticas públicas e sua relevância no desenho da política alimentar federal, em particular na política agrícola.

Palavras-chave

integração, políticas públicas, coerência, política alimentar, setor agrícola.

Abstract

In recent years, the Integration Approach in politics has become inherent tool in multi-causal management. This is due to the complexity and multidimensionality that affect current public problems, which go beyond the traditional treatment of the cycle in public policies. One of the most revealing policies that demand this attention in its specialty and in conjunction with other policy spaces is agricultural policy. This policy is part of a systematic work par excellence conducted by various policy spaces belonging to a larger one. Currently, its design has limited comprehensive intervention in the competitiveness of producers in Mexico. As a result, a superficial policy that promotes the exclusion of farmers, fragmentation of agri-food processes and absence complementarity in the instruments it promotes has continued. Therefore, the objective of the following document is to analyze the Integration Approach in public policies and its relevance in the design of federal food policy, particularly in politics.

Keywords

integration, coherence, public policies, food policy, agricultural sector.

Introducción

A partir de la década de 1990 las transformaciones que el aparato gubernamental ha enfrentado como lo son la descentralización, las privatizaciones y reducción del Estado y la tendencia de evaluación por resultados (Acuña, 2010), han forjado evidencia de la complejidad y multicausalidad que definen a los problemas públicos actuales. Sin embargo, los modelos de intervención pública tradicionales difícilmente permiten visualizar la complementariedad que exigen políticas interrelacionadas que son partícipes en una misma problemática o comparten objetivos comunes. Como consecuencia se fragmenta no sólo a los procesos de intervención pública sino los resultados que deben participar en agregado en la solución. Estos desafíos enmarcados en las relaciones interinstitucionales revaloran a la integración como un proceso inherente en la promoción y unificación de programas comunes. Este proceso estudiado por el enfoque de Política Integrada (PI) promueve un trabajo

continuo y compartido que cuestiona constantemente la coherencia existente entre los objetivos de políticas, las relaciones en las estructuras políticas y procedimientos, y las relaciones entre los instrumentos de política que buscan contribuir en objetivos comunes.

En este contexto, el enfoque de Política Integrada (PI) precisa una herramienta de análisis que identifica el tratamiento de diferentes subpolíticas pertenecientes a una mayor que en conjunto buscan generar resultados en agregado. Pero ¿Cuáles son los elementos que caracterizan el enfoque de Política Integrada?, ¿Qué problemáticas motivan la aplicación de este enfoque en políticas públicas? “No todo el quehacer de la política requiere necesariamente un nivel de interacción de alta intensidad. Para algunos casos sólo es necesario que exista coordinación entre las acciones de los diversos sectores a modo de no sobreintervenir o traslaparse” Leytan; Cortínez y Fernández (2017:11). Y es éste el argumento que debe delimitar con nombre y apellido el problema multidimensional que exige una mirada integrada, ya que mientras algunos de ellos dependen de la interconexión para perfeccionar diferentes tareas administrativas, otros dependen de la integración para transformar los resultados en el sector.

Por lo comentado y a fin de considerar la consistencia y definición del enfoque de integración en políticas públicas, el objetivo principal del presente documento es analizar los elementos que caracterizan el enfoque de Política Integrada y su pertinencia en el diseño de la política alimentaria federal, de manera particular en la política agrícola. La estructura de la política alimentaria como eje de gobernanza mayor atiende espacios de política que requieren inherente atención en su especificidad y atención en su interrelación, ya que existe un condicionamiento de tareas en los procesos que se gestionan. Se consideran al menos dos aspectos relevantes en la elección de dicha política: 1) las relaciones entre objetos de políticas, es decir, los diversos subsistemas de políticas que se impulsan tienen un alcance común o tratan una faceta complementaria del cometido de la política, y 2) las relaciones entre los actores políticos, ya que existe una serie de actores y valores comunes que intervienen en las distintas políticas que despliega la política mayor para su cometido económico o social.

A pesar de que las condiciones estructurales y sistémicas del sector agroalimentario pueden constituir un factor determinante en el uso de herramientas integradoras, son las consecuencias ocasionadas por la fragmentación de programas quienes han evidenciado la importancia de valorar conjuntamente la multicausalidad del problema. Actualmente, las dinámicas globales impulsadas en los sistemas alimentarios han dejado al descubierto que la estructura programática que los gestiona permite obstaculizar resultados o reciclar políticas que no resuelven en agregado los malestares en el sector. Y es que mientras en el pasado la política alimentaria se usaba principalmente para indicar toda una gama de esfuerzos de políticas que afectan los resultados de políticas del sistema alimentario, la noción se ha utilizado cada vez más para enfatizar la necesidad de estrategias integradoras que alineen estos esfuerzos de políticas en un todo concertado, (Candel y Pereira, 2017: 89). En la diversidad de alimentos producidos, el rubro de granos básicos gestionado por la política agrícola (maíz, frijol, trigo y arroz) se encuentra ampliamente afectado por las medidas mercantiles impulsadas a nivel global y la creación de instrumentos que promueven su competitividad en relación con los alimentos importados, ya que el diseño de la política no es confluyente con las nuevas dinámicas agroalimentarias, las necesidades de los productores y la articulación del mercado interno.

Enfoque de integración en problemas públicos multidimensionales

Los retos de la gestión pública en términos de relaciones e intersectorialidad enfrentan nuevos desafíos administrativos y estructurales para la construcción de propuestas coherentes y coordinadas que necesiten vincular diferentes sectores, niveles de gobierno, empresas privadas, ONG y voluntariado, “Gobiernos más abiertos tienen la tarea de promover mejores relaciones intergubernamentales, así como virtuosas interacciones intersectoriales” (Repetto, 2014). El enfoque de integración en políticas públicas constituye una propuesta alterna al enfoque del ciclo de la política pública para gestionar problemas multidimensionales y/o transversales que no pueden ser concebidos de manera aislada. Motivo de ello es que difícilmente el enfoque tradicional permite observar la relación o simultaneidad de ciclos entre dos o más políticas que trabajan bajo una misma dirección de objetivos, es decir, que dependen de su conexión para generar resultados complementarios y no convertirse en limitantes u obstaculizadores de la política general.

El concepto de integración en el lenguaje de los programas públicos suele ser de uso común en diversos procesos de gestión inherentes a la implementación de políticas públicas. Evert Meijers y Dominic Stead (2004) asumen dicho argumento sumando a los conceptos mencionados términos relacionados con la literatura organizacional que se relacionan con la integración de políticas sectoriales dentro y entre organizaciones como los son la coordinación interorganizacional (Rogers y Whetten, 1982), la colaboración interorganizacional (Alter y Hage, 1993; Huxham, 1996), gestión intergubernamental (Agranoff, 1986) y gestión de redes (Kickert et al, 1997). Sin embargo, a pesar de que estos conceptos encarnan similitudes conceptuales y teóricas en relación con el énfasis de las relaciones y vínculos entre los actores y las instancias, sus dimensiones refieren aspectos distintos en el objeto de estudio, enfoques teóricos de políticas u organizacionales que no tiene como finalidad única la integración, Trein, Meyer y Magguetti (2019).

Para clarificar su significado y cobertura como enfoque en el debate de políticas públicas, debe precisarse que la palabra integración fue utilizada por primera vez por Arild Underdal en 1980, haciendo referencia a la política marina integrada. Su referente conceptual motivó una mirada de interés en la transversalidad de los problemas ambientales y los efectos que la coordinación generaba entre la multiplicidad de sectores para la resolución de determinadas problemáticas. Su uso se adjudicó como una constante en el marco de desarrollo sostenible (Integración de Política Ambiental (EPI por sus siglas en inglés) y ahora como Climate Policy Integration (CPI)) que la utilizan como una estrategia indispensable en el tratamiento de la problemática, motivando la importancia de perfeccionar los procesos integradores. A pesar de que en el transcurso de los años el enfoque y los estudios en el tema fueron reiterados y complementados, no significó que el concepto se encapsulara sólo en el tema. Su énfasis en la multidimensionalidad de los problemas complejos permitió que su finalidad como enfoque se compaginara con otros problemas sociales y económicos que enfrentaban problemas relacionados a la fragmentación de acciones, omisión de políticas relacionadas y multiplicidad de actores e instancias que buscan resolver el mismo problema. De esta manera el avance en el estudio de integración de políticas trascendió de un dominio dominante en el medio ambiente hacia un estudio aplicable a problemas complejos y multidimensionales.

¿Pero cuáles son los elementos que definen el enfoque de integración? Etimológicamente el Diccionario de la Real Academia Española menciona que el concepto está formado con raíces latinas y significa “acción y efecto de hacer algo entero usando partes”. En esta lógica el término en contexto de la política pública construye una estrategia de unificación e incorporación de elementos en una concepción más grande que es objeto de influir en el conjunto de decisiones y acciones comprendidas por el gobierno para dar solución a un problema público, una vez que los ciudadanos y el propio gobierno consideran la prioridad del mismo. “La política integrada,

entonces, significa una política donde los elementos constituyentes se reúnen y se convierten en sujetos de uno sola y se someten a una sola concepción unificadora" (Underdal, 1980:159).

Por lo comentado, la reunión e inserción de diversas políticas en una comprensión unificadora se convierte en la premisa central de la definición. Sin embargo, el contenido del enfoque es más demandante que sólo una tarea unificadora. Jeroen Candel y Robbert Biesbroek (2016) agregan en la definición la cualidad de ser un proceso que implica varios elementos que no se mueven de manera concertada, integrar es el verbo e integración es el fin. Este proceso se caracteriza por ser continuo y consciente de la multiplicidad de aspectos diferentes que no suelen moverse en la misma dirección y a la misma velocidad. En este sentido, los flujos de información se convierten en una previsión inicial y necesaria en la toma de decisiones para generar intereses compartidos y relaciones entre las agencias involucradas (Cejudo, 2015). Su finalidad es lograr promover en las diferentes etapas de la política la coherencia en las decisiones y programas seleccionados.

Como consecuencia: "Hay integración de las políticas cuando se comparte información a partir de las estructuras y procesos de coordinación creados, y cuando ella es utilizada para la toma de decisiones, en la planeación y asignación presupuestaria en términos de objetivos común que se busca alcanzar" (Cejudo, 2015:45). Compartir la información no es tarea de un solo momento, en la ausencia exacta y lineal de etapas cíclicas de la política pública, los flujos de información serán requeridos y retroalimentados las veces que sean necesarias. Esta tarea implica que los riesgos de unificar y promover comunicación entre funcionarios y agencias que usualmente están acostumbrados a operar de manera independiente enfrenten diferentes obstáculos en la aceptación y disposición de compartir información o bases de datos por los dirigentes de agencias individuales.

Al respecto Rayner y Howlett (2009) indican que parte de ello es la incrustación que enfrentan las políticas actuales en contraposición a la integración buscada y que deben ser objeto de atención en el enfoque para promover un modelo de política que permita perseguir coherentemente múltiples objetivos de política y consistencia en la mezcla de sus instrumentos. Ya que "la integración es el reemplazo de elementos específicos de políticas existentes- mezclas o regímenes- las metas, objetivos y calibraciones de herramientas y objetivos de políticas existentes- por una nueva combinación de políticas, con la expectativa de evitar el resultado de políticas contraproducentes o subóptimas que surgen del tratamiento de regímenes y componentes de políticas interrelacionadas de manera aislada", Rayner y Howlett (2009:100). Este reemplazo se encuentra lleno de riesgos que tienen que ver con la dificultad de alinear el trabajo compartido y traducirse en limitantes para la resolución de problemas: celos profesionales e intereses políticos, escasa práctica y cultura de diálogo, participación y deliberación, desigual capacidad institucional en distintas organizaciones, deficit de gestión de políticas coordinadas, intenciones provinciales o nacionales, muy rígidas, entre otros (Repetto, 2012).

En continuación, los diferentes aspectos en que puede estudiarse la integración de una determinada política se han relacionado con los niveles institucionales que son parte de la estructura gubernamental. Es decir, "Se propone que el IP se interprete como 'integración de políticas', refiriéndose a un proceso de costura y coordinación de diversas políticas, tanto sobre (horizontalmente) como a través de (verticalmente) niveles de gobernanza, modificándolos adecuadamente si es necesario, para crear un sistema de políticas entrelazadas, jerárquicas, poco acopladas, multinivel, que funciona armoniosamente en la unidad" Briassoulis (2004). Esta precisión identifica que el análisis de integración puede atender a dos direcciones que buscan impulsar coherencia entre las políticas: vertical y horizontal. La dirección vertical refiere al análisis de instituciones y actores que se encuentran en el mismo nivel espacial organizativo y buscan la intervención adecuada de todos los involucrados que son parte de una política determinada o complementan dicha política. La dirección horizontal pretende influir en la participación integrada de los proyectos generales o federales que se replican en diferentes centros

de poder y organizativos impulsados por los gobiernos centrales o locales. En un sentido utópico, pero óptimo, diversos analistas concluyen la relevancia de que la integración sea posible en las dos direcciones pues es el argumento ideal para hablar en términos estrictos de integración.

En función de lo comentado, el terreno que contextualiza y define el enfoque de integración, se caracteriza por seis aspectos analíticos: 1) La unificación; 2) El carácter procesal; 3) La Interrelación de flujos de información; 4) La promoción y disponibilidad de mezclas de políticas; 5) La gestión de problemas multidimensionales y/o transversales; y 6) La intervención bidireccional. Con estos elementos es posible considerar al enfoque de integración de políticas públicas como un proceso continuo bidireccional (vertical y horizontalmente) que busca la unificación de políticas en una concepción mayor a través de flujos de información compartidos y un trabajo conjunto (sector privado, sector público, ONG's, instituciones internacionales y ciudadanos). Su principal objetivo es concretar la combinación de políticas en un modelo congruente que gestione problemas multidimensionales o trasversales que son objeto de instituciones complementarias o comunes para la resolución de sus causas.

Para términos de precisión en el enfoque de Política Integrada (PI) es importante contextualizar y discernir su diferencia con el concepto integral, ya que es un término que comúnmente es mencionado por la literatura en materia. Las siglas "PI" suelen referirse también a la política integral y no propiamente al término integrado, sobre todo cuando su concepción refiere a la "comprensión de todos los elementos o aspectos de algo", características similares a la integración. Sin embargo, en terrenos operativos podrían ser objeto de abordar espacios distintos, aunque no se tenga la suficiente evidencia sobre las relaciones o discrepancias entre ellos. En este contexto de manera puntual Engel (2004) plantea que una política integral "es aquella que conjuga programas de generación de trabajo e ingreso, desarrollo humano y social y protección social, implantada, monitoreada y evaluada de forma intersectorial (diferentes sectores), descentralizada (diferentes niveles de gobierno), participativa (diferentes poderes gubernamentales —ejecutivo, legislativo y judicial—, organizaciones de la sociedad civil, empresas y voluntariado). Así las políticas integrales de acuerdo con Engel (2004,10:11) tienen cinco principios básicos: multidimensionalidad, focalización, ciclos de vida, participación social y centralidad en la familia. Su logro es dependiente de la integración programática e integración institucional para cumplir los objetivos (García, 2007:163).

Por otro lado, Underdal (1980) señala el término de integralidad como un factor que permite calificar a la integración: inclusividad, agregación y coherencia. La inclusividad tiene que ver con el tiempo, espacio, actores y temas en la etapa de entrada, es decir, la integralidad (reconociendo un alcance más amplio de las consecuencias de la política en términos de tiempo, espacio, actores y problemas). La agregación tiene la aplicación de criterios generales para evaluar la eficacia en la etapa de procesamiento de insumos (un grado mínimo de alternativas políticas) que se evalúan desde una perspectiva "general", y la coherencia con los productos determinan la consonancia entre sí de los componentes que la caracterizan (un grado mínimo en el que una política penetra en todos los niveles de políticas y todas las agencias gubernamentales). La operación de cada requisito requiere tareas y procesos que permitan su cometido.

En terrenos de Engel, la política integral es un fin que a partir de ciertas integraciones institucionales y programáticas logra los objetivos esperados, y aunque las características tengan presente la participación bidireccional de niveles, instancias y actores, la finalidad de la integralidad es lograr recoger o concertar las diferentes dimensiones del problema en una concepción general que permita la intervención completa y con mayor alcance. Debe mencionarse que su análisis es focalizado en el tema de la pobreza, un sector que involucra vertientes muy diversas y con múltiples enfoques, por ello la integralidad implicaría incluir todas las cualidades que

enfrenta la problemática para trabajar en una estrategia pertinente y efectiva en los objetivos planteados. Es decir, encarar la multicausalidad tomando distancia de los reduccionismos al imputar monocausalidades que reproducen ineficiencia en el entendimiento y gestión pública (Acuña, 2004).

En la misma línea, Underdal coloca el término de integralidad como una característica particular de la integración en el diseño de la política pública que permite incluir de forma pertinente y consciente todos los actores e instancias que requieren ser contemplados para los fines esperados. De esta manera, la conjunción adecuada impulsará la integralidad de la política que será capaz de concretarse a través de la integración. Dichas precisiones permiten legitimar el concepto de integración como el referente principal en el enfoque de las políticas públicas, en el cual, la integralidad será objeto de necesidad en el diseño de la política para diagnosticar las diferentes dimensiones en que se desagrega la problemática y las instancias que deben ser partícipes en su solución.

Integración en el diseño de la política pública

Considerando el alcance y problemas que son objeto de un enfoque de integración, una interrogante significativa consiste en preguntarse el núcleo de elementos o conceptos metodológicos que permiten identificar los niveles de integración en un problema multidimensional. Para tratar de establecer algunas referencias al respecto debe subrayarse que si bien la integración óptima es objeto bidireccional de instancias en todas las etapas del ciclo de las políticas, el diseño de la política pública constituye una etapa fundamental en el tratamiento integrado: “éste no es otra cosa que la formulación de la estrategia que se seguirá para intentar resolver el problema en su contexto particular, entendiendo por estrategia el conjunto de instrumentos coherentemente integrados, así como las restricciones que éstos enfrentarían. En suma, se trata de establecer una relación entre los medios manipulables y los objetivos alcanzables dadas las condiciones del entorno” (Gault y Blanco 2013:46).

Como toda intervención pública, el diseño de la política pública no suele caracterizarse por ser definitivo, ello implica la posibilidad de generarse nuevas políticas o las existentes estén sujetas a un rediseño continuo que mejore en la medida de lo posible sus resultados. “Aquí se establecen las cargas y la distribución de los beneficios; cuando se selecciona una alternativa de acción se están desechando otras. ¿Quién toma estas decisiones, por qué, con qué evidencias? Por todo esto el diseño es un paso crítico, público, deliberativo” (Gault y Blanco, 2013: 49). El análisis del enfoque integrado en el diseño de la política pública federal tampoco es inequívoco. “El concepto de política de integración esta bajo teoría, parte en relación con su naturaleza de proceso inherente y no hay una teoría general de integración en las ciencias políticas” (Candel y Biesbroek, 2016). Por ello, en esta ausencia de teoría general y única los marcos analíticos que ofrecen Jeroen J.L. Candel y Robbert Biesbroek (2016) y Helen Brassioulis (2004) constituyen un insumo revelador en el análisis metodológico del enfoque.

Robbert Candel propone un marco analítico procesual de cuatro dimensiones de integración: 1) Marco de políticas; 2) Participación en el Subsistema; 3) Objetivos de políticas; e 4) Instrumentos de Políticas. El marco de políticas refiere al marco de gobernanza que permite la definición y problematización de un determinado problema, es aquí donde se detecta la transversalidad o no del problema y, de serlo, se cuestiona en qué medida debe interferir un enfoque de gobernanza holística. La participación del subsistema implica la gama de actores e instituciones involucradas en la gobernanza de un problema de política transversal particular. En un sistema de gobernanza y subsistema dado, los objetivos de políticas se refieren a la preocupación explícita de sus políticas y las estrategias que llevarán a cabo el sistema y sus subsistemas. Y por último, los instrumentos de

políticas, los cuales pueden ser sustantivos y/o procesuales, refieren a la consistencia que adquieren los mecanismos propuestos para la consecución de los objetivos planteados. Estas cuatro dimensiones son objeto de varios elementos que no se mueven de manera concertada y que dependen de un análisis integrado para cumplir determinados fines. Esta situación implica que los avances no sean similares en todas las dimensiones y aumenten o disminuyan los ritmos inclusivos y de interacciones.

Por su parte Hellen Briassoulis identifica y plantea cuatro dimensiones a lo largo de las cuales puede estudiarse la Política Integrada: 1) Dimensiones sustantivas; 2) Dimensiones analíticas; 3) Dimensiones procesales y 4) Dimensiones prácticas. Las dimensiones sustantivas tienen que ver con la constitución de objetos a integrar, temáticas conceptuales y de valor. La dimensión analítica tiene tres componentes: a) espacial que refiere a las relaciones dentro y entre los actores estatales y no estatales involucrados en la formulación de políticas; b) temporal que tiene que ver con la congruencia entre los sistemas temporales que adopta la política; y c) metodológicas que refieren a las relaciones de los métodos y técnicas para el análisis de políticas asociadas con diferentes políticas. Las dimensiones procesales refieren a las relaciones estructurales y de procedimiento, medios a través de los cuales la PI se materializa y por último las dimensiones prácticas reflejan los problemas relacionados con la disponibilidad y compatibilidad de datos e información necesarios para analizar el objeto de la PI. Las cuatro dimensiones constituyen grupos amplios de dimensiones interrelacionadas e interdependientes en términos de integración.

Los marcos que se mencionan líneas anteriores no son propiamente excluyentes o alternos sino complementarios. El enfoque procesual que plantea Candel y Biesbroek explica de manera explícita y gradual los pasos y procesos que deben tomarse en cuenta en el análisis de dos o más políticas que son objeto de la integración. Por tanto, no condiciona una etapa particular de la política pública sino la política en general. Sin embargo, si desea puntualizarse en términos de diseño, el esquema también puede aplicarse, condicionando los indicadores que deben ser considerados en cada dimensión. Es decir, en la formulación de la política pública, la participación en el subsistema, los objetivos y los instrumentos de las políticas se concentrarían en los aspectos que permiten a los actores e instancias involucradas diagnosticar y diseñar conjuntamente una estrategia.

Por consiguiente, si la intención es identificar los grados de integración en la implementación, el objetivo sería seleccionar los indicadores que permiten observar las relaciones que logran operacionalizar las instancias y actores involucrados en las actividades y ejecución de los instrumentos formulados. Por ello es que a pesar de que la integración óptima se busque en todo el ciclo de la política a nivel horizontal y vertical, los pasos deben ser graduales, identificados y bien definidos en cada etapa. "Incluso si se diseña un esquema de IP perfecta en niveles espaciales/organizacionales más altos los desajustes sustantivos e institucionales que surgen durante la implementación son difíciles de predecir en la etapa de formulación" Brassioulis (2004:21)

En complementariedad al enfoque procesual, Helen Briassoulis precisa una serie de dimensiones que deben observarse en el proceso de la política pública, y que a diferencia del enfoque procesual, éste puede considerarse como el conjunto de indicadores que evidencian la existencia de políticas complementarias como lo son las relaciones entre los objetos de políticas, la consistencia interna y efectividad de los arreglos procesales, las relaciones entre los actores involucrados, congruencias entre los sistemas temporales, entre otros. En precisión a los diferentes indicadores que son pertinentes identificar en los marcos metodológicos, Guillermo Cejudo y Cinthya Michel (2015) realizan una esclarecedora clasificación, a partir de su análisis sobre la política social en México desde una lógica integral, identifican a la coordinación de estructuras y procesos y a la coherencia como dos componentes inherentes de la integración.

En el objetivo de articulación gubernamental, la coherencia es conformada por tres aspectos: población objetivo, instrumentos y objetivos complementarios. Estos dos componentes promueven políticas que permiten complementarse o reforzarse para resolver en conjunto problemas complejos. Causa de ello es que las políticas públicas bien implementadas no significan que sean sinónimo de ser complementarias y resuelvan en agregado las dificultades del sector. "Existen políticas que persiguen el mismo objetivo y no queda claro ¿Cuál es el objetivo amplio que buscan contribuir, ni en qué medida lo harán? Por separada es coherente, pero en conjunto presentan vacíos o duplicidades" (Cejudo y Michel, 2015:5). Por lo comentado, mientras la coherencia es un primer acercamiento a la integración de una política, la coordinación atañe a una estructura organizacional representada por agencias y funcionarios, es decir, las instituciones participantes en los dominios de políticas consideradas. El análisis de Guillermo Cejudo ve en la integración dos aspectos, un modelo que permite resolver problemas complejos y congruentes a través relaciones armónicas que en conjunto alcancen los objetivos propuestos que gestionen en todos los espacios que lo requieran, y un proceso de articulación que a través de la coherencia y la coordinación resolverán dichos problemas.

A pesar de que la coherencia y coordinación no son dos conceptos presentes en las dimensiones de los marcos analíticos mencionados inicialmente, los elementos que los caracterizan tienen como intención principal analizar la coordinación y coherencia entre actores, instancias y estrategias. La participación en el subsistema encierra un tinte más político, tiene que ver con la coordinación de las instancias, actores y actividades partícipes de la política, subsistemas involucrados (subpolíticas y sectores) e interacciones presentes en este proceso. En el caso de los objetivos e instrumentos de la política, éstos son parte de la coherencia como un aspecto que sintetiza el nivel de complemento que existe en las estrategias de los diferentes programas, considerandos así un proceso más técnico del enfoque. En consecuencia, la participación en el subsistema y la coherencia logran posicionarse como dos dimensiones centrales en el diseño de una política pública con una lógica de integración. A pesar de la ausencia de un modelo único que los identifique, es posible interpretar que son un punto de referencia sustantivo del enfoque de PI, que si bien enfrentan desafíos interpretativos y operativos también permiten nutrir una herramienta de estudio indispensable en el tratamiento de problemas complejos.

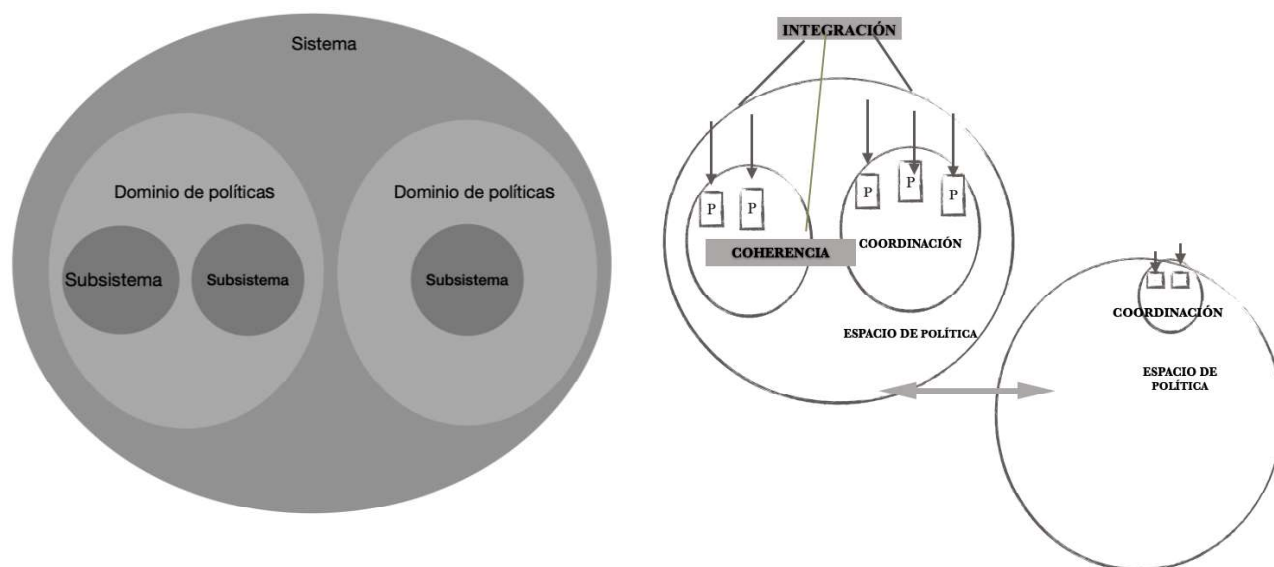
Política alimentaria: un sector multidimensional y sistémicamente interrelacionado

Los problemas actuales son quienes condicionan la búsqueda constante de impulsar nuevas alternativas que incidan en su tratamiento, esto significa que es el problema que a continuación se señalara el motivo principal que legitima la relevancia de analizar un enfoque de PI. Para ello es importante iniciar describiendo el marco analítico que representa la diversidad de conexiones entre políticas que pueden ser objeto de la integración. En función de las características y dimensiones mencionadas que definen el enfoque, es posible contextualizar como estructura analítica la existencia de diversos conjuntos de políticas que forman parte de políticas más generales. Es decir, Jeroen Candel y Robert Biesbroek (2016) lo denominan dominio de políticas, un campo sustantivo de formulación de políticas dentro de un sistema de gobernanza más amplio que a su vez son constituidos por subsistemas para significar las configuraciones asociadas de actores e instituciones que participan en este proceso de dominio de políticas.

Las diferentes dimensiones son tangibles de observar cuando en un sistema de gobernanza dado existen políticas potenciales de necesitar el complemento de otra política para concretar sus objetivos. Los espacios de políticas construyen dominios de políticas representativas en un sector determinado, estas políticas en su interior conforman subsistemas de políticas que desencadenan una serie de programas o acciones que en conjunto

deben responder a las exigencias que el sistema de gobernanza y los dominios de políticas promueven. Por su parte Guillermo Cejudo y Cynthia Michel (2015) consideran un esquema similar, pero refiriéndose al dominio de políticas como una serie de políticas que son parte de un espacio de políticas mayor. Este espacio puede delinear tres niveles de coherencia: 1- Coherencia interna 2-Coherencia entre políticas de un mismo espacio y 3- coherencia entres espacios de política (ver figura 1.1). Los niveles de coordinación y coherencia pueden desarrollarse entre espacios de políticas, al interior del espacio de políticas y en las subpolíticas que conforman los diferentes espacios.

Figura 1.1 Esquema analítico del enfoque de política integrada



Elaboración propia a partir de las dimensiones que señalan Helen Brassioulis (2004), Candel y Biesbroek (2016), Cejudo y Michel (2015) para analizar los niveles de integración en una política.

Estos esquemas ejemplifican que la integración es potencial de generarse desde 1) un conjunto de programas (supolítica o subsistema) que atienden una parte del problema; 2) entre diversos conjuntos de programas (dominios de políticas); o 3) entre diversas políticas (espacios de política o sistemas de gobernanza) que contemplen conjuntos de programas para contribuir en objetivos mayores. En consecuencia, los resultados de la política general buscados serán condicionados por los espacios de política que lo componen, exigiendo diferentes niveles de integración según sus objetivos.

En este contexto, una de las políticas más reveladoras que es representativa de dominios de políticas ampliamente interrelacionados es la política alimentaria. Es decir, la correlación estructural que caracteriza un sistema agroalimentario inherente y participe en el recorrido de un alimento condiciona la existencia de diferentes subsistemas intrínsecamente vinculados. La producción de un alimento en el mayor de los casos debe involucrarse en actividades posteriores a su cultivo como lo son la transformación, distribución-comercialización y consumo. Estas etapas ejemplifican que la disponibilidad de alimentos a nivel nacional e internacional es resultado de la capacidad que los sistemas agroalimentarios sustentan para abastecer a todos aquellos lugares que no son potenciales de producirlos. Por consecuencia, un alimento que sea sólo participe de programas dirigidos a su producción sesgara importantes recorridos del producto nacional.

En la identificación del marco analítico integrado en el sector alimentario, la política alimentaria se interpreta como el espacio de políticas mayor, sector o sistema de gobernanza que atiende en su conjunto todos los problemas relacionados a los alimentos. A pesar de que esta política no tiene una definición única que precise su

alcance o un documento oficial que justifique la terminología conceptual de las agrupaciones de políticas que son objeto de la política, sus estrategias generales construyen las bases conceptuales de agrupación. Por un lado, genera estrategias relacionadas a los procesos agroalimentarios y las necesidades de los mismos, como son la producción, transformación/distribución y comercialización, y por otro lado, motiva estrategias dirigidas a los aspectos de ingesta protéico-energética focalizadas en el consumo y acceso. Esta distinción define diversos rubros programáticos con sectores de atención que en conjunto buscan objetivos compartidos y atienden diferentes procesos agroalimentarios (ver agrupaciones A de la figura 1.3).

Para justificar lo comentado, algunos documentos señalan al respecto. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) emitido por el gobierno federal posiciona la gestión de la política en función de los procesos agroalimentarios y la compensación directa subsidiaria a grupos sociales que no son beneficiados por el sistema. A partir del objetivo de Desarrollo Sostenible 2 de la Agenda 2030 aprobada por la Organización de las Naciones Unidas que tiene como contenido “Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”, el PNUD contempla dos objetivos que tienen que ver con el desarrollo sostenible y la autosuficiencia alimentaria y el rescate al campo, los que a su vez son desagregados en objetivos alineados a las estrategias centrales. Estos objetivos buscan operacionalizarse en políticas que son parte del Programa Sectorial y Desarrollo Rural 2020-2024, y los programas de Asistencia Alimentaria (programas de desarrollo social de la Seguridad Alimentaria Nutricional), dos políticas que a su vez derivan en otras políticas de intervención particular.

El Programa Sectorial y Desarrollo Rural derivado del Plan Nacional de Desarrollo y emitido con apego al marco constitucional y legal impulsa en este contexto una de las políticas con mayor alcance: la política agroalimentaria. La política agroalimentaria tiene como finalidad “apoyar y fomentar prioritariamente a los productores que, por sus carencias, requieren asistencia en insumos, procesos y bienes colectivos, sin dejar al margen a quienes han hecho de México una potencia productora y exportadora de alimentos”. Sus programas se suscriben a su vez en tres subpolíticas: agrícola, pecuaria y pesquera. La política agrícola a su vez tiene dos supolíticas: los programas encaminados al sector de granos y los programas encaminados al sector hortofrutícola. Ello porque “México produce 750 cultivos a nivel nacional, sin embargo, dada la necesidad de focalizar las acciones y los recursos de la política pública nacional se conformó una selección de 38 cultivos que constituyen un conjunto estratégico para el sector agrícola y que representa el 75% del valor de la producción agrícola total” (Planeación Agrícola Nacional 2017-2030). En la política de granos se focaliza una política particular de granos básicos: arroz, frijol, maíz y trigo, grupo de alimentos imprescindibles en la dieta diaria de los mexicanos por su alta aportación de nutrientes.

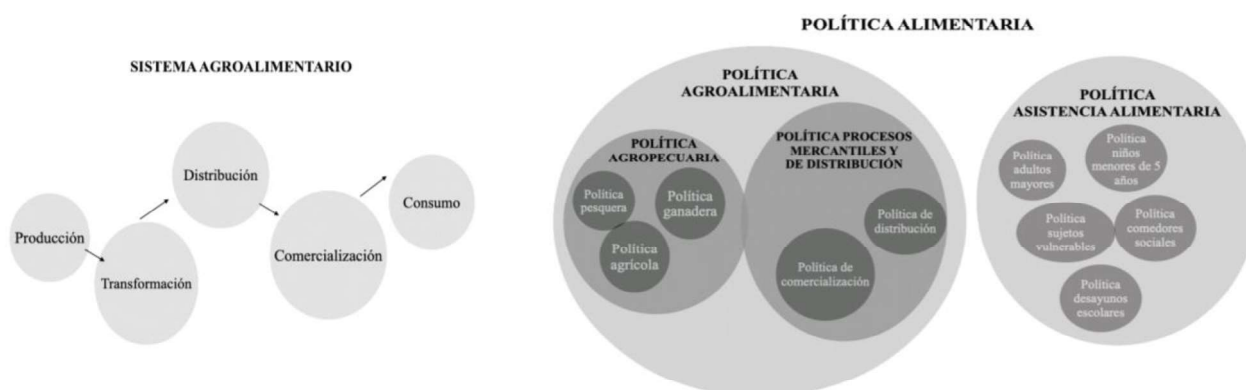
En el caso de la política pecuaria, esta se desagrega en programas dirigidos en función del ganado. Comprende la producción, tanto de carne en canal y animales sacrificados. El seguimiento se realiza para siete especies: bovina, porcina, ovina, caprina, ave, guajolote y abeja. Los precios y volumen de producción también se captan para leche de bovino, leche de caprino, huevo para plato, miel, cera y lana (Normatividad para la generación de estadística básica agropecuaria y pesquera, 2010). Al igual que política pecuaria, la política pesquera también desagrega sólo programas en función de las especies gestionadas. “La cobertura temporal es similar a la agrícola, por lo que se dispone de Programas anuales de producción, Avances mensuales de la producción y Cierres definitivos con información para 53 especies pesqueras” (Planeación Agrícola Nacional 2017-2030).

En función de las agrupaciones que se desagregan en la política agroalimentaria, los procesos de transformación, comercialización y distribución se insertan en algunas de las estrategias e instrumentos que motiva esta política, aunque no estén claramente definidos o postulados, por ello estos subsistemas podrían clasificarse

como una subpolítica de la política agroalimentaria que se ocupa de los procesos mercantiles y el sistema de distribución. La política agrícola, la política ganadera y la política pesquera constituyen lo que también se conoce como la política agropecuaria: “el conjunto de medidas e instrumentos que aplica el estado en materia agropecuaria con el fin de lograr el desarrollo socioeconómico del campo” (López, 2013). Por su parte, la política de Asistencia Alimentaria impulsa diferentes políticas que agrupan grupos vulnerables de diferentes edades.

La intervención de la política de asistencia alimentaria compensa la dificultad que enfrentan los grupos más desfavorables en la dimensión de acceso para comprar los alimentos de la canasta básica o consumo calórico necesario por día. A pesar de que esta diversidad de políticas conjuntan el trabajo de un mismo sector que trabaja desde su trinchera social en el complemento de objetivos compartidos por contemplar aspectos interrelacionados del sistema, la eficiencia en su interior es una interrogante importante, sobre todo, porque el concepto de multidimensionalidad en las políticas mencionadas implica que las dimensiones de desarrollo social, crecimiento económico y protección ambiental sean objetivos latentes en la construcción y resultados de la política en general (ver agrupaciones B de la figura 1.2).

Figuras 1.2. Dominios de políticas que conforman a la política alimentaria
A (sistema agroalimentario y B (política agroalimentaria)



Elaboración propia a partir de los programas relacionados con Seguridad Alimentaria Nutricional (Plataforma SAN) y los programas sectoriales derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

Estas clasificaciones de políticas que estructuralmente mencionan los planes de desarrollo agrupan en diferentes políticas las estrategias que influyen de manera directa en un mismo objetivo nacional: seguridad y soberanía alimentaria. En la agrupación de políticas B se muestran diferentes espacios de atención que son desagregados de la política alimentaria. Como resultado de esta desagregación, los grados de integración logran ser diferentes entre cada grupo de programas. Es decir, la política agroalimentaria contiene una subpolítica agropecuaria que exigiría niveles de integración altos con la política mercantil por el papel que representa en el seguimiento del producto, pero de menor intensidad con sus políticas pares (política agrícola, política ganadera y política pesquera). Esto es porque tratan áreas de intervención que exigen un tratamiento totalmente distinto en la actividad primaria que no exige instrumentos complementarios. Sin embargo, los programas que componen cada política sí exigirían niveles de integración altos por impulsar instrumentos que deben ser partícipes en un mismo sector.

Si los niveles de integración no son de alta intensidad entre las dos subpolíticas que componen la política agroalimentaria (política agropecuaria y política de procesos mercantiles y de distribución) entonces existe un quiebre total en los objetivos perseguidos durante la producción. Si los referentes de objetivos de la política

alimentaria y de desarrollo rural atienden características de seguridad y soberanía alimentaria, el producto tendría que ser gestionado hasta el final de la cadena. Ello explica que no sólo deba tenerse una política explícita y concreta en los niveles intermedios y finales del sistema, sino interrelacionada inherentemente a las políticas de producción. En ello la política de asistencia alimentaria como componente de la política social, exigiría en el marco también alineado a las premisas nacionales tener niveles de integración con la producción nacional, estimulando que el tipo de alimentos dirigidos a los grupos vulnerables se conforme por la diversidad de alimentos locales.

Como conclusión de este apartado, la política alimentaria cumple con los requisitos que son objeto de atención de un enfoque de política integrada: “Se refiere a la gestión de cuestiones transversales en la formulación de políticas que trascienden los límites de los campos de políticas establecidas, que a menudo no corresponden a las responsabilidades institucionales de los departamentos individuales” Meijers y Stead (2004). Situar y analizar los desafíos de la integración de políticas exige la elección de espacios de política que requieran inherente atención en su especificidad y atención en su interrelación, atención a problemas de carácter multidimensional que en conjunto condicionen la coherencia de distintas políticas pertenecientes a una mayor. Esta multiplicidad de espacios es consecuencia de interpretar y adjudicar a la multicausalidad como una característica imprescindible de las problemáticas que enfrenta la política. La política alimentaria sustenta el objeto de la integración en políticas que Hellen Briassoulis (2004) señala: 1) relaciones entre objetivos de políticas (metas y objetivos); 2) relaciones entre estructuras políticas (vínculos horizontales entre los aparatos organizativos y administrativos de las políticas individuales, como estructuras y procedimientos comunes, no conflictivos, cooperativos y coordinados; y 3) relaciones entre instrumentos de política: a) relaciones entre instrumentos del mismo tipo, b) relaciones entre instrumentos de diferentes tipos y c) uso de instrumentos integradores.

Integración “integral”: procesos decisorios en la competitividad del sector agrícola

La característica estructural-sistémica e ideal de los planes considerados en la política alimentaria no se posiciona como defensa suficiente para integrar a las subpolíticas o programas que la componen (aunque sea un argumento sólido), sino las consecuencias que derivan de la fragmentación para avanzar o retroceder en la seguridad y soberanía alimentaria del país. A pesar de la obtención de resultados positivos en la individualidad de las subpolíticas (en el mejor de los casos), éstos no son suficientes si no logran complementarse en los cometidos del sistema. Antropólogos, economistas, sociólogos, agrónomos, ecologistas, entre otros especialistas, han citado constantemente a la desintegración como un problema persistente en el sector alimentario. ¿Pero de dónde deriva este problema de integración desde un enfoque de políticas públicas? Para dar respuesta a ello vale la pena precisar particularidades de la desintegración en la política de granos básicos, subpolítica de la política agrícola.

En los últimos años, la política federal dirigida a los granos básicos (programas que intervienen en la atención de alimentos esenciales en la alimentación mexicana: arroz, maíz, frijol y trigo) ha sufrido importantes consecuencias tras la liberalización comercial. Entre 2008 y 2018, la producción nacional de maíz blanco, maíz amarillo, frijol y arroz creció 11.4%, en tanto que las importaciones de estos mismos cultivos crecieron en 82.2%, es decir, 7.2 veces más que el crecimiento de la producción nacional. “Al mismo tiempo, la participación de la producción interna en el consumo nacional disminuyó; pasó de 72.1% a 62.4%, una reducción de -9.8%, en tanto que las importaciones incrementaron su participación en 11.6% al pasar de 28.1% a 39.7%” (SIAP, 2109). Estos datos indican que, a pesar del aumento de la producción nacional en estos alimentos, ésta no es suficiente a la

demanda nacional, condicionando una fuerte dependencia con Estados Unidos y Canadá. Este aumento de importación coincide con un evidente abandono y superficialidad en el tratamiento competitivo de los productores y las productoras en México.

Algunas de las causas y consecuencias de este tratamiento, es resultado de una visión fragmentada en la problemática que suele masificarse con la disminución de políticas dirigidas al fomento económico y social que son promovidas por este modelo económico. En función de las dimensiones que se mencionan en el enfoque de política integrada: 1) Marco de políticas; 2) Participación en el Subsistema; 3) Objetivos de políticas; e 4) Instrumentos de Políticas, el diseño de programas públicos a nivel federal que oferta la política enfrenta importantes inconsistencias. Diferentes reportes presentados por las evaluaciones individuales de Diseño emitidas por el Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL) de programas federales dirigidos al fomento de la producción de granos básicos: Programa de Producción del Bienestar (PPB), Programa Fertilizantes (PF), Programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos (PPGPAB), Programa Agromercados Sociales y Sustentables (PASS), Programas de Competitividad Agroalimentaria (PCA) y Programas de Apoyo Alimentario (PAA) (algunos de ellos iniciativas nuevas emitidas por gobierno federal actual) señalan que existe un problema de diagnóstico y detección de población potencial.

Causa de lo comentado es que no existe congruencia en la justificación y precisión de los instrumentos que intervienen en el sector de cada programa, impidiendo visualizar su aportación a la resolución real de la problemática. En el caso de los beneficiarios, la precisión referente a la población potencial, la población objetivo y la población beneficiada también suele excluir o simular apoyos dirigidos a la competitividad de los actores que más necesitan el recurso; los cuales en gran medida son partícipes en la estructura interna del campo y potenciales de contribuir en la productividad nacional pero no son focalizados adecuadamente por gestionar sistemas de producción competitivos. Ello implica que la política posiblemente continúe acciones rutinarias gestionando sus objetivos a través de patrones de cambio basados en la estratificación. Es decir, “se agregan nuevas metas e instrumentos a un régimen existente sin abandonar los anteriores” (Rayner y Howlett, 2009). En realidad, la política continúa con la misma dinámica de trabajo, pero con una exigencia de generar mayores respuestas sin resolver los problemas estructurales

Evidencias históricas en el sector agrícola arrojan elementos que argumentan a favor de lo comentado y que tiene que ver con 1) la coherencia y consistencia en los instrumentos que intervienen en la competitividad de la producción nacional y 2) la construcción congruente y transparente de los padrones de beneficiarios que son acreedores del recurso. El primer aspecto tiene que ver con la problematización y el diagnóstico (mencionado por los reportes de CONEVAL) utilizado en el sector agropecuario. Los instrumentos utilizados no tienen una justificación concreta que explique el modelo de implementación que se elige. Este factor encierra muchas interrogantes que cuestiona la aplicación de políticas que gestionan la productividad nacional, ya que continuamente se han fragmentado los instrumentos sociales de bienestar en el productor (condiciones necesarias en la competitividad nacional) de los instrumentos económicos que condicionan las herramientas y capacidades productivas. Scott (2010) señala que históricamente se han separado los instrumentos categorizados en la política social o la política económica trabajando de extremo a extremo en los programas.

Como consecuencia, el asistencialismo ha predominado como el modelo de tratamiento principal a las necesidades rurales sin que justifique su impacto en el desarrollo rural. “Cabe destacarse que, de cada diez pesos invertidos en el campo, seis corresponden a programas sociales, de educación y de salud y sólo dos a políticas de apoyo productivo (vertiente de la productividad), FAO (2019: 40). Estas dos políticas de apoyo productivo que señala la FAO y que son desarticuladas de las políticas sociales también se caracterizan por tener inconsistencia

en su finalidad como apoyo a la producción, los servicios técnicos y el financiamiento. Hector Manuel (2013) los esclarece después de una revisión minuciosa que realiza a los programas productivos, señalando que la implementación de apoyos de Fomento Productivo: Inversión en Equipamiento e Infraestructura; Ingreso Agropecuario; Prevención y Manejo de Riesgos, Fondos Regionales (FRI), Programa de la Mujer del Sector Agrario (PROMUSAG) y Fondo para el Apoyo de proyectos productivos de Núcleos Agrarios (FAPPA), por mencionar sólo algunos, se otorgan sin que sea necesario u obligatorio dar capacitación o asistencia técnica, segregando así los resultados o efectividad de la política. No existe la certeza de que el apoyo productivo sea complementado con otros instrumentos técnicos que permitan implementar adecuadamente un apoyo de esta índole.

La inconsistencia de los programas también es conflictuada por la ausencia de coherencia entre objetivos o finalidades que cada programa persigue y su contribución a los objetivos estratégicos a los que se encuentran alineados. Al menos los objetivos de los 20 programas a nivel federal que van desde apoyos para equipamiento e infraestructura, mejoramiento del ingreso hasta los apoyos que se dirigen en caso de desastres naturales son muy diferentes unos de los otros. Su efecto directo en la producción agropecuaria cuestiona en primer lugar si existe una analogía coherente que procese las necesidades rurales con los diferentes programas que deben ser partícipes y en qué medida cada uno de ellos contribuye en la disminución de las problemáticas enfrentadas.

Este diagnóstico referente al primer aspecto se relaciona con la segunda causa: la congruencia y transparencia en los padrones de beneficiarios. Se ha visualizado que el acceso a los diferentes programas agrícolas es condicionado por el uso clientelar, la falta de transparencia en las instituciones y los criterios de construcción y selección de beneficiarios. En México existe una segregación importante de pequeños productores, a pesar de ser ellos quienes predominan en el campo mexicano. De las 4 millones 69 mil 938 unidades productivas con agropecuaria o forestal, el 67.8% son menores o iguales a 5 hectáreas (Censo Agrícola y Ganadero 2007). Se considera que a las entidades federativas más pobres se les distribuyen pocos recursos de la vertiente de competitividad y predominan los apoyos de combate a la pobreza, la mayoría de los productores no reciben financiamiento (la cobertura crediticia es del 4%) (Berlanga, 2011:13). La exclusión de la unidad productiva menor a 5 hectáreas es motivo que se concentre una cantidad significativa de subsidios en las entidades del norte en el país como Sinaloa, Sonora, Jalisco y Chihuahua, generando mayor desigualdad y pobreza rural.

Por consiguiente, la incoherencia en el diseño de la política agrícola conforma un factor determinante en la desarticulación institucional que enfrentan las secretarías involucradas. Actualmente la cámara de diputados mantiene siete comisiones que atienden temas del sistema alimentario, y de alguna manera no necesariamente mantienen vínculos obligatorios por gestionar temas de una misma materia. La política nacional en torno al derecho a la alimentación está fragmentada en diversas estrategias y existen al menos 33 programas desarrollados de manera independiente uno de otro y poco coordinados entre sí, señaló CONEVAL (Periódico la Jornada, 23 de enero 2020). De esta manera los diferentes programas que conforman a la política alimentaria son potenciales de ser contradictorios, reforzar y aumentar las dificultades de otras políticas que buscan finalidades relacionadas.

La ausencia de coherencia identificada en la construcción de la población objetivo que será seleccionada y la complementariedad de los instrumentos utilizados adquiere mayor relevancia por los problemas que son visualizados en el proceso de comercialización. A nivel federal, los programas que se implementan en procesos intermedios son mucho menores en función de los programas que atienden el proceso de producción. Motivo de ello es porque algunas de las principales barreras que enfrenta el productor en sus productos se relacionan con: la dificultad de comercialización (37%); falta de información de precios de los productos (22%) y falta de organización de la producción (18%), (FAO, 2019:25). En el sistema agroalimentario suelen concentrarse los

esfuerzos en la producción o el consumo, descuidando procesos agroalimentarios intermedios que han ganado mayor fuerza en los últimos años como lo es el eslabón de “distribución”: Subsistema que condiciona flujos de información y perfeccionamiento logístico capaz de controlar los extremos de la cadena. Es este uno de los procesos de la cadena que ha permitido al sistema de abastecimiento moderno condicionar y estipular las nuevas dinámicas del sistema.

Estos niveles de desarticulación y tendencias alimentarias contextualizan a la integración como una causa y consecuencia de malestares en la gestión de la política de granos básicos. Por ello, la integración debe precisarse en dos categorías claramente definidas: la primera tiene que ver con la integralidad del sector, y la segunda con el diseño que permite interrelacionar coherentemente esas dimensiones al interior del grupo de políticas y con otro grupo de políticas, es decir, la integración. El primer aspecto refiere a la ausencia de conjunción de elementos que deben ser considerados en la atención de las necesidades, ya que la expresión directa de esta integralidad es la coherencia entre la problemática real y la estrategia a impulsar. En el mismo sentido la interrelación o legitimidad de correlacionar los diferentes instrumentos que tiene a su alcance el sector público y que usualmente tiene que ver con mucho de lo que gran parte de los estudiosos en temas ambientales, sociales, educativos, agrarios expresan al señalar que la política alimentaria debe ser integrada.

Respecto a la falta de integralidad de las políticas y programas de desarrollo rural, cabe resaltar que los programas convencionales de desarrollo rural dan prioridad a una dimensión determinada, por ejemplo, desarrollo productivo, fortalecimiento institucional, dotación de infraestructuras o servicios sociales, y en un espacio como lo es sector agropecuario, es difícil que las poblaciones receptoras resuelvan sus problemáticas con un sólo beneficio. Esto tiene mucho que ver con el planteamiento de competitividad en el sector, ya que en función del alcance conceptual éste debe ser complementario con la vertiente social y educativa, en el mismo sentido complementado con los programas que gestionan la distribución y comercialización de los productos.

El segundo aspecto atiende a la situación de cumplir el cometido de gestionar las diferentes dimensiones que son parte de una misma problemática, es decir, la coordinación entre instituciones y actores que deben involucrarse. La inclusión de secretarías que deben comunicarse, la definición concreta de objetivos que contribuirán en agregado al problema, y la lógica de interrelación que requieren los instrumentos para que sean adecuados, diferenciados y focalizados eficazmente en un tema de diseño coherente. La integración cuestiona así la integralidad del problema (instrumentos que deben involucrarse en la atención del problema) y la articulación de actores e instancias que deben ser partícipes en la construcción de propuestas coherentes entre beneficiarios y tipo de instrumentos. De esta manera, el análisis integrado de las políticas públicas delimita la gestión multidimensional de causas y su atención coherente como dos premisas nucleares para incidir en el logro de objetivos nacionales y evitar el fracaso de los programas.

El estudio de la política alimentaria justifica importantes elementos para impulsar procesos de integración que afinen diversas políticas fragmentadas para el desarrollo y competitividad de los sistemas agroalimentarios nacionales. A pesar de que el enfoque de PI enfrenta importantes limitantes en su aplicación, concreta una herramienta de análisis necesaria en tiempos actuales para instrumentar políticas acordes a las formas de interrelación que las instancias y los actores enfrentan. Los diversos sectores que atiende el sector público no suelen ser estáticos y autónomos en su desempeño, las transformaciones económicas han delimitado que necesiten trabajar cada vez más de manera conjunta para atender un problema en específico o reinterpretar el tipo de programas que se implementan cuando las políticas nacionales no son eficientes en el sector. Por ello, es necesario poder delimitar categorías analíticas que interpreten y diseñen niveles de integración requeridos en problemas complejos.

Conclusiones

El enfoque de integración de políticas públicas es un método alternativo en el análisis y tratamiento de problemas complejos. Aunque en algunos casos puede considerarse a la integración como un utópico ideal porque existen inhibidores que impiden una integración total, los problemas complejos y multicausales motivan cada vez más la creación de herramientas que generen mayores niveles de interacción. Su finalidad es obtener congruencia entre el diagnóstico de la problemática a tratar, los objetivos planteados y los diferentes instrumentos seleccionados. La diversidad de programas que se involucran en sistemas de gobernanza mayor y son potenciales de resolver un fragmento del mismo problema exigen un método que permita conocer los niveles de interacción que son necesarios para contribuir en los objetivos de la política en general.

La falta de integración no es una problemática per se, ésta toma sentido cuando se convierte en una causa o consecuencia de un proceso de gestión que no concreta los objetivos de políticas conectadas. La integración no es la única herramienta para atender un problema dimensional y por ello debe puntualizarse en qué nivel de intensidad es requerido y en qué sectores el nivel de sinergias se encuentra frenando administrativamente importantes avances en la política. Posiblemente, algunos programas requieran sólo la unificación de actores como monitoreo en la dirección de la política, pero no complementariedad en la construcción de instrumentos. Esta característica resulta esclarecedora en el sector alimentario, al interior de la política alimentaria es posible observar que los grados de interacción entre las políticas que son parte del proceso de producción pueden tener niveles de interacción con menor intensidad que los niveles de integración que exigen las políticas encargadas de los procesos posteriores a la producción. Esto delimita que, en el sector agrícola, las instituciones del proceso de comercialización y consumo deban promover las sinergías necesarias con todos los programas que lo requieran. Si se contextualiza a la política alimentaria en relación con otras políticas como lo son una política de salud, educativa o de medio ambiente, los niveles de intensidad dependerán del grado de consecuencias generados entre ellas.

Existe un problema estructural de competitividad en el sector de granos básicos, algunas de las causas más reveladoras en términos de gestión tienen que ver con la ausencia de coherencia entre los programas que componen a la política, la desigualdad y cobertura de los beneficiarios, la inconsistencia de los instrumentos y la lógica fragmentada de intervención. El productor puede acceder a un programa en materia de apoyo para potencializar sus cultivos, pero puede demeritarse el esfuerzo si éstos no son los adecuados o no son suficientes y en los procesos comercializadores no existe un sistema justo y eficiente que los oferte. Por consecuencia no existe coherencia de la respuesta pública ante las necesidades agroalimentarias, el grupo de beneficiarios y las nuevas dinámicas globales.

A pesar de que existen escasos estudios para teorizar y aplicar un marco metodológico único que permita evaluar y construir una política integrada en todas sus tareas, las dimensiones que caracterizan el enfoque de PI constituyen un acercamiento valioso en la contextualización de procesos como lo son la coherencia y coordinación en términos de integración, ya que son dos conceptos con un amplio bagaje y utilización conceptual en las políticas públicas. El enfoque no sólo permite observar los grados de fragmentación que enfrenta una política interrelacionada sino los factores que deben de tomarse en cuenta para impulsar desde un inicio cierta coherencia entre los programas. Su investigación debe continuar en la promoción de procesos integradores, ya que la unificación de programas en un todo concertado es sólo un primer reto que, en ausencia de una metodología operativa que promueva sinergias e interacciones necesarias, carece de reales procesos bidireccionales integradores. 

Referencias

- Acuña H., Carlos (2010). "Los desafíos de la coordinación y la integralidad para las Políticas y la Gestión Pública en América Latina: Una introducción", Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pp. 9-13.
- Arellano Gault, David y Blanco, Felipe (2013). "Políticas Públicas y Democracia", Instituto Federal Electoral, México, pp. 63.
- Berlanga Robles, Héctor M. (2013). "Subsidios al campo en México. Los pequeños productores y la política Pública", Documento elaborado para RIMISP, Centro de Análisis e Investigación, FUNDAR, pp 28.
- Briassoulis, Helen (2004). "Policy integration for complex policy problems: What, why and how" In Paper presented at the Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change: Greening of Policies - Interlinkages and Policy Integration, Berlin.
- Cejudo, Guillermo M. y Michel, Cynthia L. (2016). "Coherencia y políticas públicas: metas, instrumentos y poblaciones objetivo", en Gestión y Política Pública, VolUmen XXV- número 1, pp. 3-31.
- Caballero García, José Francisco (2007). "La política integral como respuesta a la multidimensionalidad de la pobreza", Espacios Públicos, vol. 10, núm. 19, Universidad Autónoma del Estado de México Toluca, México, pp. 150-168.
- Cejudo, Guillermo M y Michel, Cynthia L. (2015). "Resolviendo problemas sociales complejos mediante la integración de políticas. El caso de la Cruzada Nacional contra el Hambre en México", Caracas, Venezuela, Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 63, septiembre- diciembre, 2015, pp. 33- 64.
- Candel, Jeroen J.L And Pereira, Laura (2016). "Towards integrated food policy: Main challenges and steps ahead Environmental Science and Policy", 73, pp. 89-92.
- Candel Jeroen J. L. And Biesbroek, Robbert (2016). "Toward a processual understanding of policy integration", Public Administration and Policy Group, Wageningen University, Hollandseweg 1, 6706 KN Wageningen, The Netherlands.
- Enciso L, Angélica (2020), "Fragmentada, la política alimentaria según el balance del CONEVAL 2018-2019", Periódico La Jornada/SOCIEDAD, Lunes 20 de enero de 2020, p. 31, <https://www.jornada.com.mx/2020/01/20/sociedad/031n1soc>, 17-11-2020.
- Engel, Wanda (2004). Políticas integrales de reducción de la pobreza: el desafío de la efectividad, Banco Interamericano de Desarrollo.
- FAO (2019). "El sistema alimentario en México, Oportunidades para el campo mexicano en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible", Ciudad de México, 68 pp., <http://www.fao.org/3/CA2910ES/ca2910es.pdf>, 13-01-2021.
- Howlett, M., Rayner, J. (2007). "Design principles for policy mixes: cohesion and coherence in "New governance arrangements". Policy Society 26, 1-18.

- Leyton, C.; Cortínez, V.; Fernández, I.; Fernández, J. (2017). "Desafíos Institucionales para la Articulación de Políticas Públicas", serie documento de trabajo N° 229. Grupo de Trabajo Inclusión Social y Desarrollo. Rimisp Santiago, Chile.
- López, R. L (2013). Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 5 de la Ley de Organizaciones Ganaderas. Gaceta Parlamentaria, Número 3870-II, <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2013/sep/20130926-II.html>, 13-08-2020.
- Meijers, Evert and Stead, Dominic (2004). "Policy integration: What does it mean and how can it be achieved? A multi-disciplinary review", Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change: Greening of Policies – Interlinkages and Policy Integration, Berlin.
- Philipp Trein, Iris Meyer & Martino Maggetti (2019). "The Integration and Coordination of Public Policies: A Systematic Comparative Review", *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 21:4, 332-349, DOI: 10.1080/13876988.2018.1496667.
- Repetto, Fabián y Fernández, J.P. (2012). "Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales". Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF.
- Scott, Jhonn (2010). "Subsidios agrícolas en México: ¿quién gana, y cuánto? En Subsidios para la desigualdad". Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio, coordinadores: Coordinadores: Jonathan Fox y Libby Haight, Centro de Investigación y Docencia Económicas University of California, Santa Cruz, pp. 73-127.
- Underdal, A. (1980). "Integrated marine policy – What? Why? How? *Marine Policy*" 4(3) pp. 159-169.

Sobre la autora/About the author

Tania Nayely Rivera Sánchez- Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública (Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM). Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos (Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, FCPyS-UNAM). Actualmente, Doctorante en Administración Pública- (Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, FCPYS-UNAM). Profesora de asignatura en el Centro de Estudios en Administración Pública (CEAP), FCPYS-UNAM. Líneas de investigación: enfoque de integración en políticas públicas, política alimentaria y política económica.

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Asociación GIGAPP.
ewp@gigapp.org