

## CAPÍTULO VIII

### **Análisis de la política alimentaria en México desde la gestión institucional y el modelo de desarrollo en el periodo 2013-2018”**

**Autores:**

Dr. Francisco Hernández Quinto

Dr. César Vega Zárate

#### **Resumen.**

El presente capítulo, aborda un análisis sobre el proceso de institucionalización de la política de apoyo alimentario en México, planteando como elemento de discusión las estructuras y prácticas de gestión en la administración pública, esbozando aspectos inherentes al conjunto de componentes que constituyen a las políticas alimentarias. Simultáneamente, se estudian aquellos mecanismos de gestión de las organizaciones gubernamentales, a partir de una visión de los modelos e ideologías desarrollistas que delinea una reestructuración organizacional y un replanteamiento en las funciones del Estado para atender las exigencias sociales desde el enfoque de derechos. En primer lugar, se aborda el marco legislativo de la política alimentaria con una visión jerarquizada de las leyes y reglamentos vinculados a éste derecho social, en segundo lugar, se identifican las distintas políticas y programas alimentarios implementadas durante el periodo 2013-2018 en el entramado de la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH) y la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA), en tercer lugar, se esbozan las atribuciones y funciones de las organizaciones públicas encargadas de la política de apoyo alimentario y finalmente, en cuarto lugar, se traza el mapeo de la coordinación administrativa y de políticas.

**Palabras clave:** Bienestar, gestión, institucionalización, política pública.

#### **1. Introducción**

“Las instituciones han transformado su retórica en el sentido de tocarse nuevos tópicos de discusión, tales como; transparencia, pobreza, participación. Aunque medie una brecha entre retórica y realidad, la retórica tiene un efecto sobre la conducta de las instituciones, sobre la transparencia, sobre el interés en la pobreza”. (Stiglitz, 2002, p. 291)

En el contexto actual a nivel global, existe una concepción de cambio acerca de las funciones y acciones del Estado, es decir, de sus capacidades para atender las demandas sociales, entonces, existe la percepción de la población de que las instituciones se vuelven inoperantes en la solución de carencias sociales que han conducido al Estado a una crisis de legitimidad, así pues, estamos frente a una reconfiguración en el sistema que da coherencia y lógica al quehacer en el ámbito público, desde un viejo paradigma hacia uno completamente nuevo que modifica las prácticas de gestión en la administración pública, a fin de mejorar los resultados esperados en los diversos programas sociales.

Es entonces que el Estado mexicano se encuentra en problemas de capacidades para atender las exigencias sociales desde el enfoque de derechos, con el propósito de generar un cambio institucional en un sentido amplio, entorno a la desigualdad y distribución de la riqueza. Por

consiguiente, las transformaciones del Estado tienen como consecuencia modificaciones o reformas sustantivas en el sistema jurídico procedentes de los cambios específicos en el diseño institucional a escala global.

Conviene subrayar, como lo señala López y Gallardo (2015, p.14) los “intereses políticos del Estado” han girado en torno a constituir un modelo de desarrollo que contemple una sociedad nacionalista más integrada, independiente y consolidada políticamente. Sin embargo, en la actualidad las evidencias de la transnacionalización<sup>22</sup> del mercado interno en México han demostrado que se ha convertido más en la política del Estado para la sociedad, aunque con esto se minimicen drásticamente los espacios de decisión política y al mismo tiempo, se acentuó la debilidad macroeconómica del país.

En este contexto de cambios estructurales y del escenario de estabilidad económica, las acciones estatales dirigidas a los programas de asistencia social y políticas públicas alimentarias se han visto escasamente favorecidas en los últimos años. Simultáneamente, el Estado mexicano debe atender la problemática del hambre por carencia alimentaria, si bien, el rango constitucional que adquirió el derecho a la alimentación representa un avance para garantizar a toda la población este derecho, existe una serie de obstáculos para alcanzar dicho fin, esto se confirma en el reporte sobre la *Política de apoyo alimentario en México* elaborado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2015) en el periodo del 1989-2012, encontró la existencia de ciertas consideraciones que aún persisten en la definición del problema público respecto a la carencia de alimentación en México, las cuales fueron clasificadas en el ámbito programático, jurídico e institucional.

De acuerdo con lo planteado con anterioridad, las limitantes vinculadas a la política pública han favorecido que la institucionalización de la política social presente dificultades en su implementación, y con ello, no se logre abatir el rezago social asociado a la dimensión alimentaria por medio de la conjugación de acciones y decisiones del aparato gubernamental y actores concurrentes en la intervención del problema público.

En este mismo tenor, pero en el contexto empírico de acuerdo con Urquía (2014) a nivel internacional la seguridad alimentaria empezó a constituirse como una de las prioridades en las agendas políticas internacionales, producto de los eventos que se desencadenaron después del surgimiento de la “crisis financiera, energética y alimentaria de 2008”, no obstante, los efectos no fueron los mismos en todos los países, los impactos negativos fueron acrecentados por las acciones “descoordinadas” de los grandes productores de alimentos, creando a nivel mundial una enorme “inestabilidad, volatilidad de precios y un aumento generalizado de los precios de los granos básicos”. Si bien, se instauraron acciones para atenuar los efectos por parte de los países y organismos internacionales multilaterales, también, se planteó la necesidad de diseñar medidas para disminuir los efectos en el corto plazo por medio del apoyo internacional, a través de, la provisión de alimentos y fondos con la finalidad de

---

<sup>22</sup> Se puede entender por transnacionalización al establecimiento de empresas no sólo en su país de origen sino que también se constituyen en otros países para realizar sus actividades mercantiles, tanto venta, compra o producción en los países en los que se han establecido. (Trajtenberg, 2000).

mejorar fundamentalmente los sistemas productivos para África subsahariana, sur de Asia y Centroamérica.

Como muestra de la situación anterior de acuerdo con el CONEVAL (2010) citado por Urquía (2014, p. 593), en el entorno nacional el impacto no fue menor, paralelamente con una caída brusca en el Producto Interno Bruto (PIB) que trajo como consecuencia un aumento considerable de la pobreza alimentaria en nuestro país, la cual pasó de 13.8% de la población en 2006, a 18.2% en 2010. Asimismo, los índices de carencia alimentaria aumentaron de 21.7% a 24.9% de la población entre 2008 y 2010. Todo esto parece confirmar que el problema de la alimentación en México, es por causas de accesibilidad económica principalmente, como se describe en el informe sobre el *Diagnóstico del Derecho a la Alimentación Nutritiva y de Calidad 2018*. (CONEVAL, 2018b, p. 17)

En el contexto planteado, se suman los argumentos de Barquera, Rivera y Gasca (2001, pp. 464, 466) que profundizan en un estudio que realizan sobre las *Políticas y programas de alimentación y nutrición en México*, apuntando que a principios del siglo XX se fueron produciendo “epidemias, sequías y hambrunas” de manera constante a causa de circunstancias ambientales adversas y a una débil infraestructura para combatirlas.

Algunas evidencias que muestran la magnitud del fenómeno de estudio, son delineadas desde diferentes informes y evaluaciones, por ejemplo, en el Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México emitido por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2018a, pp. 6-7), los datos de pobreza fueron mostrados un panorama mixto; los resultados entre 2008 y 2016 revelaron que la pobreza aumentó en 3.9 millones de personas al pasar de 49.5 a 53.4, al mismo tiempo, 2.9 millones de personas dejaron de estar en situación de pobreza extrema; en 2008 había 12.3 millones y en 2016 fue de 9.4 millones.

Sumado a las cifras y datos que plantean la importancia cuantitativa del problema, en el diagnóstico del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, se describen aspectos tales como; niveles de exclusión, privación de derechos sociales y desigualdad entre personas y regiones de nuestro país. De ahí, la necesidad de centrarse en la relevancia social de diseñar políticas públicas abordando diversas aportaciones multidisciplinarias para corregir desigualdades y de igualdad de oportunidades desde un enfoque participativo. (DOF, 2013a) Como resultado de las ideas recuperadas bajo la perspectiva de la gestión pública, será posible problematizar la carencia alimentaria como parte de la política pública desde su marco institucional. Por tanto, dicho fenómeno será analizado y gestionado bajo las propias limitaciones institucionales que prevalecen de forma ideológica de un momento histórico a otro, es así, como su propia evolución en las reglamentaciones acotan el problema público bajo ciertas aproximaciones que son definidas en el discurso, prácticas, actores y dispositivos

de gestión<sup>23</sup>, así pues, se va configurando el cambio institucional en la política de desarrollo social en nuestro país.

Una cuestión clave para la gestión gubernativa, de acuerdo a Ramírez y Ramírez (2012) son las nuevas iniciativas en los modelos organizacionales que han servido de puente para el análisis de las capacidades institucionales, a través del desarrollo de procesos, estructuras y funciones del aparato estatal con la finalidad de cumplir con las tareas y acciones administrativas que atiendan los objetivos, metas y estrategias de la política social.

Además, el proceso de institucionalización de la política social a nivel nacional, se fundamenta con los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, leyes y reglamentos secundarios, así como, de otros acuerdos internacionales que el país ha suscrito con el propósito de garantizar el derecho a la alimentación, de ahí que, se han delimitado las características de las principales políticas alimentarias correspondientes a programas de apoyo al consumo y a la producción de alimentos en México como se planteará en los siguientes apartados.

## **2. Desarrollo**

En este contexto cambiante y global que vivimos, existe una concepción de cambio acerca de las funciones y acciones en el que el Estado, por tanto, es necesario caracterizar los procesos de reconfiguración de la Administración Pública para el caso mexicano, en este tenor, Arellano y Cabrero (2001, pp. 2-3) discuten sobre el cambio en las organizaciones públicas en México en el marco de la especificidad de los propios mecanismos históricos de las relaciones sociales y estructuras de dominación al normalizar y homogeneizar la racionalidad en un marco universal ante diferentes realidades locales complejas y multifacéticas, el ejemplo más claro, ha sido la transformación del Estado que ha sufrido una reorganización interna compuesta de múltiples organizaciones y en las relaciones con la sociedad en el contexto mexicano que fue incorporado la modernidad a través de la apertura y la desregulación, en donde, los mecanismos neoliberales se han enfrentado desde la política pública hasta organizaciones basadas en procesos de dominación tradicional, patrimonialista y clientelista.

Cejudo (2016), aporta una discusión sobre la reconfiguración de la Administración Pública en el marco de la racionalización del mundo moderno y su relación dicotómica entre la democracia y el aparato burocrático, esto es, se encuentra lo político y la administración como áreas de análisis de medios y fines para resolver los problemas que enfrentan las sociedades modernas, pues los fines y valores definidos en el proceso político pueden materializarse sólo en el aparato gubernamental, es decir, en la burocracia. En este contexto, la relación entre democracia y burocracia debería ser la condición que el proceso político

---

<sup>23</sup> La gestión es entendida como un proceso de transformación de insumos, información, roles interdependientes y propósitos que afectan a la institución, cuyo fin es alcanzar sus metas y objetivos estratégicos por medio de las acciones que realiza. (SFP, 2019, p. 4)

democrático define los propósitos de los gobiernos y el aparato burocrático se aseguraría de establecer los mecanismos para su cumplimiento.

Sumado a estas circunstancias, fue desarrollándose un proceso de rectificación y reconstrucción en la Administración Pública en el marco del modelo de desarrollo, siendo otra de las causas de estos cambios el llamado movimiento disciplinario y profesional de política pública que enfoca su atención en la mejora del proceso decisorio del gobierno, así como, en la propia formulación de la política y por razón profesional, es decir, basada en el mejoramiento de la gestión pública que fue enfocada en la reorganización y gestión de los dispositivos estatales. (Aguilar, 2015, pp. 14-15)

Habría que decir también que las políticas públicas son instrumentos para ofrecer soluciones a los problemas sociales y regulación de conflictos, ofreciendo así, un marco político a las instituciones para la definición de la realidad social, estas ideas son retomadas por Roth (2010) de Giraud y al. (2008, pp. 8-9).

En suma, resulta útil concebir a las políticas públicas como una herramienta de análisis institucional para que a través de ellas, se valore el ejercicio de las acciones públicas como medios que dan respuesta al logro de objetivos y estrategias en la prestación de servicios y el otorgamiento de bienes públicos. De acuerdo con Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne (2008, p. 99) cuando se analiza empíricamente una política pública puede formularse diversas hipótesis concretas sobre el impacto de los procesos institucionales con la política pública específica.

En general la identificación, operacionalización e interpretación de las reglas institucionales son elementos que influyen en el contenido sustantivo de la política pública, por ejemplo, tomando como punto de partida para el análisis de la política un enfoque jerarquizado de las instituciones, esto es, una perspectiva de “arriba a abajo” o de “abajo a arriba” en los niveles de las reglas institucionales existentes, es decir, la consolidación de un capital institucional para identificar el impacto de las decisiones escogidas y su traslado a las modificaciones llevadas a cabo por el Estado, con la finalidad de generar condiciones aptas para su gestión, delimitación y acción de posibilidades. De manera que, el esquema de análisis empírico desde una perspectiva comparada, permite relacionar los principios jurídicos y las tensiones que se generan entre las políticas institucionales y las reglas institucionales concretas de las políticas públicas en el marco de las condiciones constitucionales para la acción concreta del Estado en la solución de los problemas principalmente sociales. (Subirats, et al., 2008)

En este tenor, Aguilar (2015, p. 68) confirma que la atención y solución de problemas sociales, así como la prestación de servicios, y a su vez, la generación de oportunidades sociales, son consideradas actividades públicas inherentes a la Administración Pública que se han encontrado asignados históricamente al “monopolio estatal-gubernativo” que tiene como fundamento la coacción legítima propuesta por Weber.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Según Weber, en la democracia en casi todos los casos existe un mínimo de poder decisivo de mando y de dominación legítima en los cuadros administrativos. El fundamento primario de su legitimidad puede ser de tres tipos: 1. De carácter racional: que descansa en la creencia en la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad (autoridad legal). 2. De

Desde este punto de vista, en las sociedades modernas los marcos constitucionales forman jerarquías políticas con cierto isomorfismo en las organizaciones gubernamentales, en el marco del capitalismo como paradigma de la democracia, las instituciones políticas y económicas ayudan a fijar las reglas del juego, éstas, lo han hecho de formas que han favorecido los intereses de ciertos grupos de poder.

Teniendo en cuenta lo anterior, en el estudio de las políticas sociales es posible cuestionarse si contribuyen dichas estrategias a eliminar las disfunciones sistémicas que aparecen entre la economía y las estructuras sociales para atender los diversos fenómenos sociales existentes. En vista de todos estos argumentos una cuestión clave para el análisis económico, político y social, es la dimensión institucional en particular para los fines de ésta discusión, la forma en que el Estado reacciona ante la pobreza alimentaria, suele disponer de un entramado institucional con estructuras organizativas en las que se aspira resolver las demandas sociales, particularmente la alimentaria, a través de los mecanismos de acción del aparato gubernamental establecidos en la Administración Pública, es decir, por medio de la implementación de políticas públicas.

Lo dicho hasta aquí supone que las instituciones cuentan con una serie de funciones eje que establecen las condiciones para desarrollar las lógicas gubernamentales, es decir, la operatividad institucional en el entramado de la política pública en materia de pobreza y carencia alimentaria, en efecto, los procesos de institucionalización configuran la instrumentación institucional por medio de la operacionalización de las políticas públicas que caracterizan y perfilan a la gestión institucional basados en los procesos y estructuras que atraviesan a las organizaciones de la Administración Pública Federal.

### **3. Institucionalización y profesionalización del problema público**

El análisis de la pobreza como fenómeno social es construido desde varias perspectivas históricas, así como, intervenido y medido bajo metodologías relacionadas con las concepciones planteadas en la evolución del marco institucional y la organización del aparato gubernamental en México. En el debate de la pobreza se hacen manifiestas las representaciones del discurso y el tratamiento de la misma como lenguaje construido en función de su concepción, sosteniendo epistemológicamente ciertas categorías y términos situados en el marco del sistema capitalista.

Como se ha dicho en las dimensiones del discurso de la institucionalización de la pobreza desde la teoría del desarrollo, conviene repensar el conocimiento interiorizado en el discurso de la política social. De este modo, es útil plantear el siguiente cuestionamiento; ¿Cómo una corriente de pensamiento forma parte de una narrativa del discurso de pobreza que reproduce la construcción de realidades?

---

carácter tradicional: que descansa en la creencia cotidiana en la santidad de las tradiciones que rigieron desde lejanos tiempos y en la legitimidad de los señalados por esa tradición para ejercer la autoridad (autoridad tradicional). 3. De carácter carismático: que descansa en la entrega extracotidiana a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona y a las ordenaciones por ella creada o reveladas (llamada) (autoridad carismática). (Weber, 1944, p. 172)

En primer lugar, a causa de la implantación del neoliberalismo el concepto de pobreza se ha incorporado ya al lenguaje corriente en la mayoría de los países del orbe y empieza a ser utilizado para explicar los problemas económicos en la racionalidad del mercado, aunque no sea la única variable en el entendimiento de los países pobres y ricos en el mundo, el modelo neoliberal ha impulsado el uso de ese nuevo lenguaje técnico a partir del cual, se quieren mirar y resolver todos los problemas derivados de las desigualdades económicas y de capacidades.

Mediante tal aparato terminológico representado por el vocablo de pobreza y con el nuevo lenguaje que de éste se desprendiera, el Estado moderno recuperó su legitimidad social como el espacio preferido de los expertos en política económica y social para descubrir los principios universales de intervención que garantizarían el combate y eliminación de la misma.

Bajo estos planteamientos, lo que se denomina como el Estado moderno en palabras de Boaventura (2010, p. 39) se encuentra siendo reemplazado por las “obligaciones contractuales privatizadas y despolitizadas” en donde los más débiles se encuentran a la misericordia de los más fuertes bajo un orden de apropiación/violencia que prevalece en un lado de la línea de lo imaginable o no, el mismo autor, describe esta situación como un auge de un “fascismo social” un régimen con relaciones de poder desiguales que confiere a la parte más fuerte un poder de impedimento u obstáculo sobre la vida y sustento del más débil. Ante este escenario, es necesario cuestionar los modelos de desarrollo altamente concentrados en la distribución y así plantearnos interrogantes tales como; ¿De qué manera la pobreza en la dimensión alimentaria, es administrada o gestionada en modelos de la economía del desarrollo?

Escobar (2007, pp. 48-49) plantea que la pobreza a escala global fue un fenómeno que surgió en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, es decir, la pobreza masiva en el sentido moderno apareció cuando la difusión de la economía de mercado rompió los lazos comunitarios y la consolidación del capitalismo, el empobrecimiento sistémico resultó en aquel tiempo inevitable. También sostiene que, el naciente orden del capitalismo y la modernidad dependían de una política de la pobreza cuya intención era no solo crear consumidores sino transformar la sociedad, convirtiendo a los pobres en objetos de conocimiento y administración.

En conjunto con lo dicho hasta aquí y la perspectiva histórica, supone que la pobreza debe tomarse como una construcción que crea un espacio en el cual los países pobres son conocidos, definidos e intervenidos y que están estructurados por formas de conocimiento y de poder, por tanto, pueden ser estudiados en términos de sus procesos de institucionalización y profesionalización. No obstante, es necesario identificar las políticas y estrategias para administrar el problema público que se han institucionalizado en el contexto histórico en nuestro país, tales acciones se muestran en el cuadro 1 en una breve descripción de los últimos siete sexenios en las respectivas administraciones estatales.

*Cuadro 1. Principales programas y políticas instrumentadas.*

Periodo	Programa/proyecto instituido	Objetivo	Ejes fundamentales
José G. A. López Portillo y Pacheco (1976-1982)	Sistema Alimentario Mexicano.	Autosuficiencia alimentaria / Abastecimiento de alimentos.	Visión particular del problema alimentario. de (Cadena y sistema alimentario).
Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)	Programa Nacional de Alimentación.  Programa de Asistencia Social Alimentaria.	Compra de alimentos requeridos.  Impulso de la planta productiva de alimentos básicos, apoyo y subsidios del comercio para el abaratamiento de productos.  Soberanía alimentaria.	Operaban sin la menor coordinación real con programas clientelares de reparto de alimentos. Depende en gran parte del comercio internacional.
Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)	Programa Nacional de Alimentación: <ul style="list-style-type: none"> <li>● Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria.</li> <li>● Sistema Nacional de Vigilancia Alimentaria y Nutricional.</li> </ul> Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol)	Estrategia de seguridad alimentaria.  Garantizar la disponibilidad de alimentos mediante su importación, sin reparar en su volumen.	Influencia de las recomendaciones de Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) <sup>25</sup>	Programa de Alimentación y Nutrición Familiar.  Sustituido por: <ul style="list-style-type: none"> <li>● Programa de Alimentación y Educación en 1996.</li> </ul>	Acceso a una canasta básica alimentaria a partir de una erogación mayor de recursos en subsidios y programas de asistencia social.	a) desayunos escolares, b) canasta básica alimentaria para las familias más pobres del medio rural y c) canasta y apoyos a familias de áreas urbanas marginadas.

<sup>25</sup> En 1995 se creó un programa interinstitucional para mejorar la nutrición y la salud de los miembros más vulnerables de la familia. Este programa se denominó Programa de Alimentación y Nutrición Familiar, funciona a través de tres ejes estratégicos que son: a) Canasta Básica Alimentaria, b) Programa de Desayunos Escolares, c) Programa de Apoyo Alimentario en Zonas Urbanas Marginadas de los programas implementados por el DIF es que han logrado trascender a los cambios sexenales. (Barquera, et al., 2001, pp. 471-472)



---

Sustituido por:

- Programa de Fortalecimiento de la Educación, Salud y seguridad alimentaria Alimentación mediante el acceso y (Progres) en 1997. calidad nutricional a un mayor número de familias. (Esquema de subsidios directos).

---

Vicente Fox Quesada (2000-2006)	Estrategia Integral de Promover el desarrollo de las familias que viven en condiciones de pobreza de capacidades. Alimentaria; Suplementos Alimenticios del Programa Oportunidades. Programa de Abasto Social de Leche. Programa de Abasto Rural. Programa de Apoyo Alimentario. Programa Especial para la Seguridad Alimentaria.	Romper su transmisión intergeneracional, a través de acciones integrales y coordinadas en sus tres componentes: educación, salud y alimentación.
---------------------------------	---	--

---

Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (2006-2012) <sup>27</sup>	Programa Oportunidades.	La situación alimentaria Las instituciones del Estado ejercen la organización, control y acceso de los recursos
---	-------------------------	---

---

<sup>26</sup> La política alimentaria del Estado mexicano se desarticuló en los diferentes sectores como expresión del retiro del Estado de la regulación de la producción y la comercialización de alimentos, de acuerdo con las exigencias de los organismos internacionales de comercio, hasta culminar con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. (Ávila, Flores y Rangel, 2011, p. 12)

<sup>27</sup> Las crisis alimentaria y económica llevaron a que el gobierno federal contratará en 2009 préstamos con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para Oportunidades, por 1 700 millones de dólares (1 500 del Banco Mundial y 200 del BID), que han sido destinados en su gran mayoría a la entrega de efectivo que lleva a cabo el programa. A pesar de este recurso, la pobreza se elevó desde 2008, lo cual hace necesario valorar hasta qué punto es sostenible un programa que genera endeudamiento del país y dependencia de las familias hacia los recursos públicos. (Ávila, et al., 2011, p. 223)

	Programa de Apoyo Alimentario.	alimentarios y financieros destinados a la asistencia social.
Enrique Peña Nieto (2012-2018)	Cruzada Nacional contra el Hambre.	Erradicar el hambre a partir de una alimentación adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y de los campesinos. Generar ingresos propios mediante la reactivación de sus pequeñas parcelas, huertos de actividades comerciales en pequeña escala.
		Eliminar la desnutrición infantil aguda. Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos. Minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización. Promover la participación comunitaria.

Fuente: Elaboración propia con base en Ávila, Flores y Rangel (2011); Barquera, et al. (2001); López y Gallardo (2015, pp. 15-23); Gobierno de la República (2013).

Es necesario subrayar que de acuerdo con Ávila, et al. (2011, p. 16) la política alimentaria<sup>28</sup> en el Estado mexicano ostenta un acervo importante de leyes, reglamentos y normas que la regulan tanto en “la producción, abasto, distribución y promoción de alimentos, como en la protección al consumidor” por tanto, tal marco normativo debería ser el eje de desarrollo económico y social para alcanzar la observancia de los derechos humanos y la satisfacción de las necesidades fundamentales de toda la población.

A pesar de que la política de apoyo alimentario ha persistido en la agenda pública como parte de la política de atención a la pobreza, ésta ha tenido innovaciones importantes, e incluso se ha mejorado respecto de su consistencia con el problema a tratar, así pues, entre algunos de los programas públicos se encuentran aquellos encauzados a disminuir la carencia alimentaria para atenuar sus efectos inmediatos, y con ello, contribuir al desarrollo de capacidades.

#### 4. Metodología

En este documento se emplea el concepto de institucionalización para delimitar un nivel particular de análisis, es decir, a un macronivel asociado a la CNCH y EIASA, así pues, lo

<sup>28</sup> La política alimentaria es el conjunto de acciones e iniciativas del Estado desarrolladas para resolver el problema de la inseguridad alimentaria y nutricional mediante leyes, planes, programas, presupuestos e instituciones, relacionadas con el hambre, la desnutrición, la pobreza y la malnutrición. (Ávila, et al., 2011:21)

macro se entiende como lo contextual, es decir, especifica un amplio lapso de tiempo y espacio, por ejemplo, el presente estudio que abarca el periodo que comprende el sexenio del 2013-2018, en el que se han instrumentado una serie de políticas públicas que perfilan al proceso de institucionalización de la política alimentaria como; “una comparación jerárquica: mucho más organizado contra mucho menos organizado” de acuerdo a la propuesta de Jepperson (1999, p. 202).

Complementando lo anterior, Krasner (1988, p. 74) argumenta que para analizar la intervención institucional es necesario contemplar o conservar dos dimensiones de estudio, que a su vez, se pueden constituir como dos ejes cruzados; profundidad-vertical y vinculación-horizontal. En seguida, se presentan los cuatro componentes que sirven de pauta para su intervención y análisis institucional.

- a) El conjunto de valores, reglas y creencias; los cuales son tomados como referencia por los individuos en sus comportamientos sociales.
- b) Los grupos institucionales; que representan segmentos dentro del orden vigente y asumen funciones específicas para el sistema social, conceptos en los cuales se resumen el conjunto de recursos vinculados con similar función social.
- c) Las organizaciones concretas con funciones y estructura propia, en este nivel aparecen las instituciones que desarrollan las propias organizaciones que son congruentes con el orden prescriptivo externo.
- d) Los grupos o unidades de base; en los cuales se encuentran las relaciones de poder y demás prácticas cotidianas que están penetradas por las instituciones de los restantes niveles.

Así en el marco de tales componentes, se propone configurar un análisis institucional basado en el marco normativo de las responsabilidades particulares de gestión de los niveles de gobierno Federal y estatal que conjuntamente integre el tipo de coordinación entre las instituciones y organizaciones para garantizar el derecho a la alimentación, además de, comparar las estructuras y procesos funcionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, junto con los tipos de decisiones conferidas en las atribuciones de los diferentes órdenes de gobierno.

Apoyados en la perspectiva de Krasner (1988), esta serie de entramado institucional en la política de desarrollo social ha caracterizado las relaciones institucionalizadas de los grupos, unidades, organizaciones y valores que se han instituido en el combate a la carencia alimentaria, así pues, el análisis institucional de los niveles y componentes de estudio vincula el entrecruzamiento horizontal y vertical de la política pública alimentaria que identifica la coherencia interna, el tipo de encadenamientos y relaciones que mantienen con otras instituciones, asimismo, es posible explicar el modo en que las instituciones configuran la política y ajustan las posibilidades de acción de los actores.

## **5. Resultados**

Los resultados obtenidos se fundamentan en el análisis de gabinete llevado a cabo, asimismo, con la triangulación de fuentes y teorías en el estudio de las categorías asociadas a los componentes que al mismo tiempo constituyen a los procesos, esto es, las variables de investigación.

En principio, se tuvo la premisa de describir la configuración de la política pública alimentaria desde una perspectiva administrativa, es decir, con un enfoque a partir de la gestión pública, Conviene subrayar que el principal resultado se relaciona al diseño de una propuesta metodológica para el análisis institucional de la política pública instrumentada por medio de los programas sociales de apoyo alimentario, así pues, a continuación se desenrollan los niveles de estudio y hallazgos reconocidos por componente.

### **Nivel 1. Análisis de reglas en la trayectoria institucional**

El objetivo del primer nivel de análisis presentado, fue describir el componente jurídico en la atención al problema de pobreza por carencia alimentaria, con base en la revisión de los derechos y obligaciones del Estado, a partir de, los tratados y declaraciones internacionales en los que México ha participado para garantizar la seguridad alimentaria, y con ello, examinar el discurso sistemático que existe en el tejido nacional.

#### **Componente jurídico**

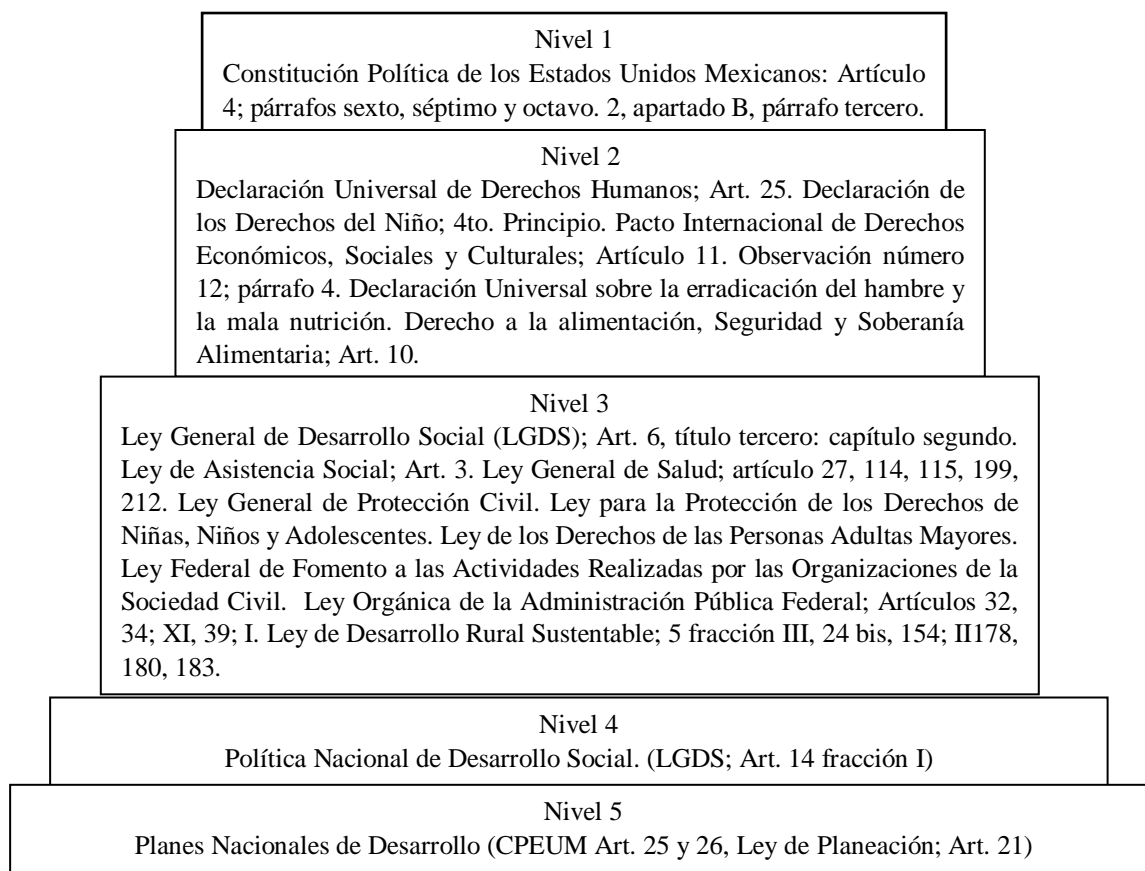
A partir del marco normativo que delinea el derecho a la alimentación se tuvo que identificar el nivel de análisis del sistema social, desde su dimensión internacional en función de los acuerdos y convenios firmados por el Estado mexicano para garantizar el derecho humano a una alimentación mínima, además, en el contexto jurídico nacional la protección a una vida digna ha contemplado el acceso a tal derecho, así pues, en la revisión documental de los preceptos legales que abordan la intervención en la agenda pública. Por tanto, cabe cuestionarse ¿De qué manera se cumple con el derecho a la alimentación y con ello, a la finalidad de la Seguridad Alimentaria en México?

En un primer momento, es necesario remitirnos a la aproximación conceptual de la seguridad humana, noción que actualmente cobra una gran relevancia debido a las desigualdades sociales y a las necesidades económicas que la pobreza provoca en sus diversas expresiones. De acuerdo con Montalvo (2017), no es un término reciente ya que desde 1994 en el informe sobre Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la definía en dos grandes componentes: 1) libertad de vivir sin temor; entendida como libre de violencia y amenaza de daño físico, basada en los ámbitos de la seguridad pública y ciudadana y 2) libertad de vivir sin necesidades; entendida como una vida sin pobreza, basada en el ámbito de la seguridad económica.

De este modo, basado en el informe del PNUD (1994) en Montalvo (2017, p. 30) las esferas que han de considerarse para lograr la seguridad humana son la seguridad: 1) económica, 2) de la salud, 3) ambiental, 4) personal, 5) de la comunidad, 6) política y 7) seguridad alimentaria. Siendo ésta última, en la cual se plantea contextualizar el marco del presente análisis de las políticas y programas de apoyo alimentario. Por tanto, es necesario partir del

concepto de seguridad humana como un ámbito de bienestar en la lucha contra la pobreza, la educación, así como, para el desarrollo económico en las distintas regiones del mundo. (Contreras, Daniels y Montalvo, 2015)

Asimismo, en estudios elaborados sobre la política alimentaria en México por Ávila, Flores y Rangel (2011) y la ASF (2015) esbozan los principales preceptos legales del derecho a la alimentación a nivel nacional e internacional resumidos en la figura 1 presentando los principales ordenamientos legales de manera jerarquizada con sus respectivos artículos que abordan de manera explícita su dimensión jurídica, lo anterior, con la intención de analizar el andamiaje jurídico, es decir, los aspectos estructurales y la armonización legislativa a nivel federal, sectorial y mundial en la protección de los derechos sociales como el acceso a la alimentación.



*Figura 1 Marco jurídico del derecho a la alimentación.*

Fuente: Elaboración propia con base en Ávila, Flores, Rangel (2011, pp. 21-32) y ASF (2015, pp. 66-69).

Como se observa en la agenda pública del Estado mexicano, ha existido en los últimos años una evolución significativa en materia de “legislación y acuerdos intergubernamentales” que han visibilizado “la preocupación por combatir la pobreza alimentaria” y “la toma de decisiones para erradicar este problema”, como lo señala López (2016, p.1) en su análisis

acerca de *la institucionalización del Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA)*<sup>29</sup> en la agenda del gobierno de Honduras, de igual manera el gobierno de México participó en dicho programa con actores locales e internacionales con el propósito de alcanzar uno de los Objetivos del Milenio<sup>30</sup> para combatir la pobreza y el hambre en el mundo.

Como se muestra en la figura 1, en el primer nivel los preceptos fundamentales se encuentran en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), esto es, las disposiciones concernientes a los derechos para el desarrollo social se encuentran contenidos en diversos artículos que sustentan el respeto a una vida digna con goce pleno a los derechos de todos los mexicanos.

En lo que concierne el derecho a la alimentación, de acuerdo con López y Gallardo (2015, p. 23) hasta el 2011 tanto el artículo 4 como el 2 constitucional, refieren a dos grupos vulnerables de la sociedad mexicana que son los niños y los grupos indígenas, no obstante, como parte de las reformas legales se reconoce el problema alimentario existente en el país, por tanto, en dicho artículo 4 y en el 27 se hicieron las siguientes adiciones: “toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad”.

Del mismo modo, en el segundo nivel se encuentran los acuerdos y convenios suscritos a nivel internacional que delimitan el marco institucional del derecho a la alimentación, a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; “ligado estrechamente al de un nivel de vida adecuado”. Por otro lado, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se añade “la obligación expresa de los Estados de realizar las acciones necesarias para asegurar su disfrute a todos los individuos, lo que involucra métodos de producción, mejoramiento de regímenes agrarios, programas de nutrición, distribución equitativa de alimentos.” (Contreras, Daniels y Montalvo, 2015, pp. 268-269)

De igual manera, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2010, p. 8) reconoce que México es miembro de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y se encuentra obligado a cumplir con lo establecido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, que revela en su Artículo 11; “Los Estados parte en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y para su familia incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia.” En consecuencia, con la aceptación internacional del derecho a la alimentación, se inicia un proceso de

---

<sup>29</sup> De acuerdo con el portal de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en Centroamérica el objetivo general del programa es el siguiente: Contribuir al avance de los países centroamericanos en el cumplimiento de la meta 1.C del primer objetivo de desarrollo del milenio (ODM): reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje personas que padecen hambre (FAO, 2015).

<sup>30</sup> En septiembre del año 2000 se celebró, en Nueva York, la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas. Líderes de 189 naciones se comprometieron con el contenido de la Declaración del Milenio: compuesta por los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio que constituyeron uno de los esfuerzos más significativos de la historia contemporánea para ayudar a los más necesitados. (ONU, 2020)

institucionalización y profesionalización<sup>31</sup> del discurso de la Seguridad Alimentaria<sup>32</sup> en el combate a la pobreza por el Estado Mexicano.

En consecuencia, a partir del tercer nivel se plantean una serie de leyes y reglamentos a nivel federal que regulan y uniforman a la política social en nuestro país, concretamente, dentro de estos ordenamientos se encuentra la atención a la alimentación, además de aquellos ordenamientos afines a la “Seguridad y Soberanía Alimentaria”. (López y Gallardo, 2015, p. 27) En este conglomerado de leyes, las de mayor relevancia en nuestro objeto de estudio son; 1) La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) y 2) la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS). La primer ley conserva una relación con la extinguida Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), ahora nombrada Secretaria del Bienestar (SB), la cual, aunque no se encuentra en sus atribuciones dedicarse exclusivamente al propósito alimentario, sino también es la encargada de operar numerosos programas para tal fin que en el siguiente apartado de este documento se articularon de forma más precisa.

Así pues, para el cuarto nivel la LGDS sirve de marco constitutivo para la conformación del nivel cuatro, relacionado al Sistema Nacional de Desarrollo Social<sup>33</sup> en México, en el que se definirán los organismos, obligaciones y competencias del desarrollo social en el país, así como, prevé la coordinación de los agentes involucrados en la política a seguir, por tanto, las fracciones II y III son de relevancia para la orientación de dicha ley al prever la colaboración y las “conurrencias, responsabilidades y, sobre todo, facilitar la coordinación entre los tres ámbitos de gobierno en aras de contribuir a un efectivo desarrollo social”. (López y Gallardo, 2015, p. 28)

Finalmente para el nivel cinco de la jerarquía jurídica, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en sus artículos 25 y 26 que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable. Al mismo tiempo, el Estado deberá organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación, para lo cual se diseña un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal. Bajo este marco normativo, la Ley de Planeación establece en su artículo 21 que el Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos

---

<sup>31</sup> La concepción de la pobreza en el contexto de la crítica al desarrollo es entendida por Escobar como una “construcción histórica que crea un espacio en el cual los países pobres son conocidos, definidos e intervenidos y que están estructurados por formas de conocimiento y de poder, que pueden ser estudiados en términos de sus procesos de institucionalización y profesionalización.” (Escobar, 2007:, p. 86)

<sup>32</sup> Categoría desarrollada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). El concepto de seguridad alimentaria surge a mediados de la década de los setenta, derivado de la crisis mundial generada por el alza de los precios de los alimentos a nivel internacional. (CONEVAL, 2018a, p. 9)

<sup>33</sup> Sistema Nacional de Desarrollo Social, de acuerdo con el artículo 38 de la LGDS, es un mecanismo permanente de concurrencia, colaboración, coordinación y concertación de los tres órdenes de gobierno, así como de los sectores social y privado, que tiene por objeto: I) La formulación, ejecución e instrumentación de programas, acciones e inversiones en la materia que promueven que todo esté acorde a la Política Nacional de Desarrollo Social.

nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país y establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional.

En suma, para el diseño e implementación de políticas públicas<sup>34</sup> un papel importante en la estructuración y definición de la política social en México han sido el conjunto de marcos jurídicos e instituciones que han producido y reproducido el discurso técnico para la intervención del fenómeno de la pobreza<sup>35</sup>, por tanto, las acciones del Estado se han encontrado definidas en un Sistema Nacional de Planeación en el que se funda a su vez la rectoría del Estado sobre el desarrollo nacional del país.

## **Nivel 2. Análisis de las unidades base/estudio**

En este segundo nivel de análisis, se concentra en los programas sociales de apoyo alimentario, que incluyen a los diversos programas sociales en los cuales se encuentran las prácticas y procedimientos (reglas y rutinas) que están penetradas por las instituciones con estructura y función organizativa de los restantes niveles.

### **Componente programático**

El objetivo de análisis en este componente, está relacionado con identificar las directrices de la política pública, a través de la revisión de sus objetivos y prioridades de desarrollo y de los programas públicos que se implementaron en el sistema social en México.

Por lo que se refiere a las acciones gubernamentales en materia de política alimentaria, se clasifican de acuerdo al diseño de la política pública en dos grandes tipologías para su identificación; en políticas de producción y consumo. En este tenor, enseguida se muestra la revisión a los programas sociales de apoyo al consumo, cabe señalar que su esquema es limitado para el análisis que podría llevarse a cabo de cada uno de los programas que integran a la política de apoyo alimentario, el propósito es identificar de forma general el alcance de cada uno de los mismos, y a su vez, las instancias encargadas de su coordinación que se encuentran divididas en dos grandes sectores del sistema social en México.

En primer lugar, de acuerdo con la Secretaría de Salud la EIASA se configuró de cuatro principales programas alimentarios instituidos en el contexto mexicano: 1) Programa de Desayunos Escolares, 2) Programa de Asistencia Social Alimentaria a Menores de Cinco Años en Riesgo no Escolarizados, 3) Programa de Asistencia Social Alimentaria a Familias en Desamparo y 4) Programa de Asistencia Social Alimentaria a Sujetos Vulnerables. (SS, 2020). Conjuntamente, se integró un Programa de Desayunos Escolares Calientes y Cocinas

---

<sup>34</sup> Las políticas públicas son una aglomeración de ideas y valores que a su vez, resultan también del desarrollo de transferencias internacionales en materia de saber hacer, concepciones, ideas y modelos de políticas, por parte de organizaciones sociales, políticas no gubernamentales o de instituciones con características para la imposición de valores sociales y políticos en el desarrollo de modalidades alternativas de gestión pública más incluyente para que todas las partes involucradas en un problema público participen y deliberen en el proceso de formulación y de decisión pública con un sentido de igualdad. (Roth, 2010)

<sup>35</sup> En México se emplea la concepción de pobreza multidimensional delimitada por el CONEVAL, así pues, compone a la población con ingresos inferiores a la línea de bienestar y tiene al menos una carencia social; acceso a alimentación, acceso a servicios de salud, acceso a seguridad social, calidad y espacios de vivienda, rezago educativo y acceso a servicios básicos de la vivienda. (CONEVAL, 2008)



Comunitarias en la publicación en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. (2017, p. 32)

En segundo lugar, en lo relativo a la CNCH se revisaron los siguientes programas sociales de apoyo al consumo: 1) Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, 2) Programa de Apoyo Alimentario, 3) Programa de Abasto Social de Leche, 4) Programa de Abasto Rural y 5) Programa de Comedores Comunitarios.

En suma, ambas estrategias contaron con programas alimentarios sectorizados a nivel federal y estatal con alcance a sus Reglas de Operación en su ámbito de competencia y con nula complementariedad entre ellos.

### **Alineamiento del marco normativo y programático**

En el marco de la EIASA y la CNCH, la gestión de los programas de consumo a nivel federal y sectorial se operacionaliza a través de leyes, normas, estrategias y planes que sirven como un andamiaje jurídico y normativo para la alineación de la planeación y operación de los mismos, en la figura 2 se presenta la vinculación programática de los sistemas sociales revisados.

Conviene subrayar que se recuperan a nivel sectorial los programas alimentarios que fueron implementados en el Estado de Veracruz, simultáneamente con las acciones desarrolladas a nivel federal dada la estrategia de coordinación establecida en el contexto de la propia Cruzada.

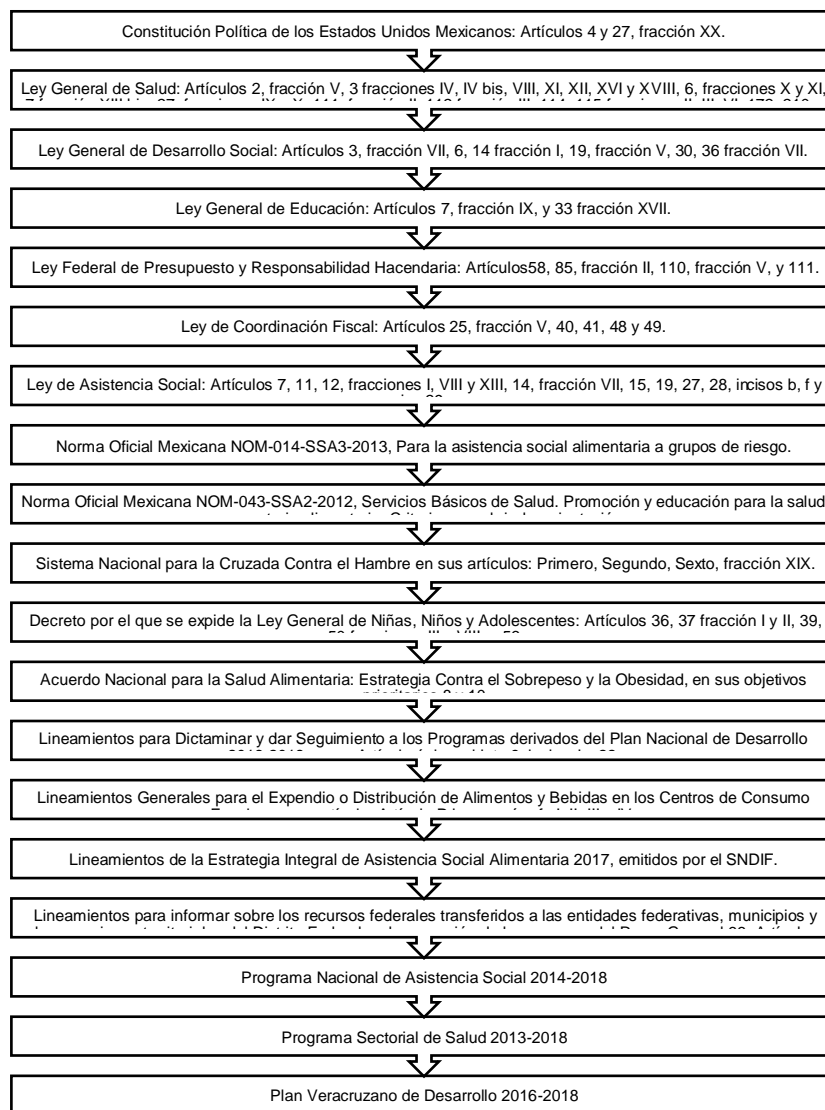


Figura 2. Alineación programática de la política de apoyo alimentario.

Fuente: Elaboración propia con base en Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (2017, p. 27).

### Nivel 3. Grupos institucionales

En el tercer nivel de análisis, se recuperan los segmentos de la Administración Pública Federal con funciones específicas, es decir, grupos institucionales que pertenecen al sistema social en México con capacidades administrativas y procesos específicos que resumen el conjunto de recursos vinculados y movilizados en las acciones de política pública.

#### Componente institucional

En este componente se reconocen las entidades de la Administración Pública Federal y estatal en razón a sus capacidades de organización y control en la política alimentaria, basadas en la identificación, revisión, categorización y análisis relacional de las funciones, atribuciones y coordinación de las estrategias.

#### Nivel 4. Organizaciones concretas

El cuarto nivel de análisis se relaciona a las unidades de estudio, es decir, al aparato gubernamental compuesto por las entidades con funciones y estructura propia, congruentes con el orden normativo en el entorno social.

#### Componente funciones

El propósito del estudio de tal componente fue examinar las estructuras orgánicas de las organizaciones que participaron en planear, normar, coordinar y supervisar las acciones, programas y servicios para el desarrollo y asistencia social en la atención a la pobreza multidimensional, particularmente, la dimensión alimentaria, por ende, se profundizó en dos sistemas sociales tanto de la SEDESOL y SS, esta última, por medio de su Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (SEDIF) que fueron las instituciones encargadas de atender tal problemática en el periodo de estudio.

En suma, corresponde al análisis de las unidades de estudio, es decir, las entidades con funciones y estructura orgánica propia, esto es, las organizaciones que participan en planear, normar, coordinar y supervisar las acciones, programas y servicios para el desarrollo y asistencia social mostradas en el cuadro 2, identificando las características de los tres sistemas sociales a nivel de funciones específicas del SNDIF, SEDIF y SEDESOL.

*Cuadro 2. Análisis comparativo del componente de funciones en los sistemas sociales; SNDIF, SEDIF y SEDESOL.*

<b>Sistemas Sociales</b>			
<b>Ejes de similitud o diferencia:</b>	<b>SNDIF</b>	<b>SEDIF</b>	<b>SEDESOL</b>
Tipo de estructura organizacional:	Funcional	Funcional	Funcional
Niveles jerárquicos:	3 niveles de profundidad	4 niveles de profundidad	5 Niveles de profundidad
Toma de decisiones:	Descentralizado	Descentralizado	Centralizada y desconcentrada
Tipo de procesos:	Racionalistas (medios-fines).	Racionalistas (medios-fines).	Racionalistas (medios-fines).
Unidades administrativas:	23 unidades funcionales	29 unidades funcionales	27 unidades funcionales
Ámbito de Competencia:	Nacional	Sectorial-Estatal	Nacional

Fuente: Elaboración propia con base en SNDIF (2016, p. 78); SEDESOL (2018, p. 3); SS (2018, p. 21).

Asimismo, en la dimensión de atribuciones la SEDESOL y SS poseen las facultades respectivamente, respecto al proceso decisorio de la política pública de apoyo alimentario en su ámbito de competencia.

Paralelamente a la descripción de las atribuciones señaladas, fue necesaria la representación gráfica de los procesos clave del SNDIF y SEDIF, concretamente, a través de un diagrama de flujo como herramienta administrativa para el análisis de este componente que se muestra en la figura 3, conviene subrayar que se agregan competencias vinculadas al Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia (SMDIF), aunque, no forma parte del estudio esbozado hasta el momento.

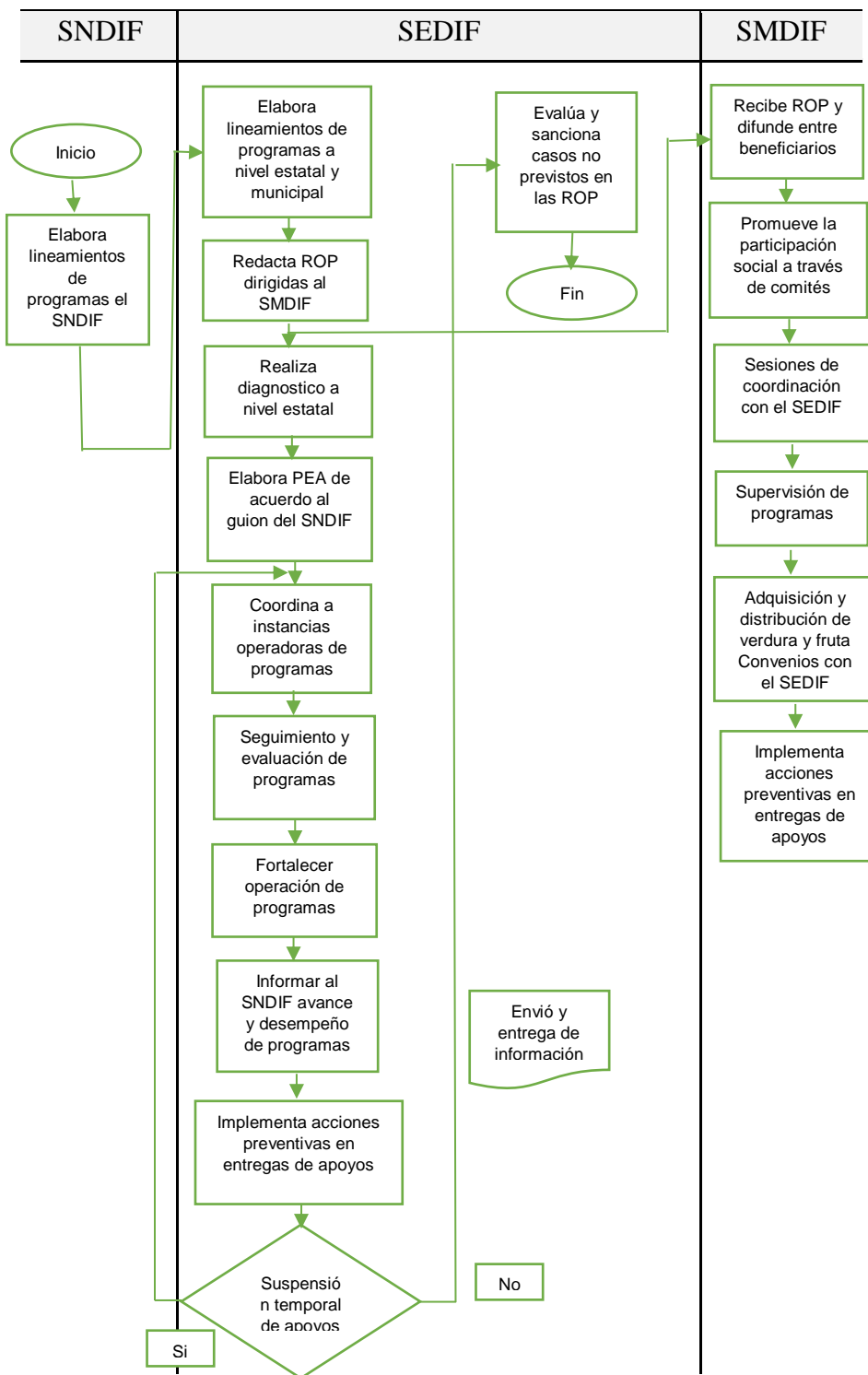


Figura 3. Diagrama de flujo de los procesos clave del SEDIF.

Fuente: Elaboración propia con base en las atribuciones establecidas en el SNDIF, SEDIF y SMDIF.

Otro punto que incluyó este componente fue el relacionado a la SEDESOL que representó el sistema social con mayor alcance a nivel federal, de la misma manera, en el cuadro 3 se presentan sus principales atribuciones alineadas a la política pública, comparando a nivel federal las facultades de la SEDESOL y la delineación de las atribuciones de las delegaciones representativas de la Secretaría en el ámbito sectorial para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, con el propósito de identificar similitudes o complementariedades respecto a la atención del problema público.

*Cuadro 3. Atribuciones de la SEDESOL.*

---

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)<sup>36</sup>

---

I. Fortalecer el desarrollo, la inclusión y la cohesión social en el país mediante la instrumentación, coordinación y seguimiento, en términos de ley y con los organismos respectivos, de las políticas siguientes:

- a) Combate efectivo a la pobreza;
- b) Atención específica a las necesidades de los sectores sociales más desprotegidos, en especial de los pobladores de las zonas áridas de las áreas rurales, así como de los colonos y marginados de las áreas urbanas, y
- c) Atención a los derechos de la niñez; de la juventud; de los adultos mayores, y de las personas con discapacidad;

II. Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza;

III. Coordinar las acciones que inciden en el combate a la pobreza fomentando un mejor nivel de vida, en lo que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos estatales y municipales, buscando en todo momento propiciar la simplificación de los procedimientos y el establecimiento de medidas de seguimiento y control;

VI. Coordinar, concretar y ejecutar programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos, en especial de los pobladores de las zonas áridas de las áreas rurales, así como de los colonos de las áreas urbanas, para elevar el nivel de vida de la población, con la intervención de las dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales y, con la participación de los sectores social y privado;

VII. Impulsar políticas y dar seguimiento a los programas de inclusión social y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, en coordinación con las dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, así como de los diferentes niveles de gobierno;

XI. Impulsar a través del Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada políticas públicas en materia de asistencia social e integración familiar, en coordinación con el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia;

---

---

<sup>36</sup> De acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (LOAPF, 1976, art. 32).

---

XII. Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para fortalecer el desarrollo e inclusión social, en coordinación con los gobiernos de las Entidades Federativas y municipales y con la participación de los sectores social y privado;

XIII. Asegurar la adecuada distribución, comercialización y abastecimiento de los productos de consumo básico de la población de escasos recursos, con la intervención que corresponde a la Secretaría de Economía, así como a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; bajo principios que eviten el uso o aprovechamiento indebido y ajenos a los objetivos institucionales;

XV. Fomentar la organización y constitución de toda clase de sociedades cooperativas, cuyo objeto sea la producción industrial, la distribución o el consumo.

---

Fuente: Elaboración propia con base en la LOAPF (1976, art. 32 y 39).

Es en este último punto, es necesario establecer una discusión de mayor profundidad para explicar los procesos interinstitucionales de las acciones gubernamentales en los órdenes de gobierno.

### **Componente coordinación**

Las evidencias empíricas respecto a los enfoques, perspectivas y tipos de coordinación previstos en la articulación del aparato gubernamental en sus niveles de gobierno, se distinguen en los procesos de diseño y gestión de la EIASA y la CNCH por medio de sus unidades organizacionales y vínculos de los actores de la red.

De manera que, se presenta la articulación del entramado institucional de las citadas estrategias para la atención alimentaria, desde el enfoque interinstitucional diseñado en la dimensión administrativa y de política pública, basados en las aportaciones de Regens (1998) citada por el CONEVAL (2014) con el mapeo de enlaces entre los actores de la CNCH y la EIASA, conjuntamente, con los programas de consumo y concluyendo con algunos hallazgos reconocidos en los procesos interinstitucionales de ambas estrategias.

### **Coordinación administrativa en el marco de la CNCH y EIASA.**

En primer lugar, la coordinación interinstitucional de la CNCH y de la EIASA implicó la articulación de estructuras y procesos entre distintas organizaciones con el fin de lograr un objetivo común; atender la carencia alimentaria en los sistemas sociales cuyo funcionamiento se representa en el esquema de la figura 4 que constituye los vínculos, interacciones, encadenamientos y contribución a la red de los actores en los procesos y relaciones existentes en el campo de coordinación organizacional que delimita al sistema social alimentario en México, caracterizado en el periodo en que se implementa cada una de las estrategias entre el 2013 al 2018.

Para el análisis del mapeo de los actores se emplearon en forma de acrónimos planteados en los nodos de la red para la identificación de los agentes que se encuentran participando en el

entretejido organizacional e institucional, estos van desde Secretarías de Estado<sup>37</sup>, entidades<sup>38</sup> y puestos específicos<sup>39</sup> que intervienen en la estructura y procedimientos instrumentados en la CNCH desde el ámbito federal, estatal y municipal, se observaron enlaces de coordinación entre los tres niveles de gobierno, asimismo, se identifica el grado de contribución que existió en la instrumentación de las acciones para la Cruzada, su alineación a los objetivos y metas de desarrollo, así como, sectorización y priorización territorial de los programas públicos, además de la conformación de grupos de trabajo. Del mismo modo, se muestran los encadenamientos que sostuvieron cada uno de los actores, a partir de la visión administrativa a nivel estratégico, táctico y operacional.

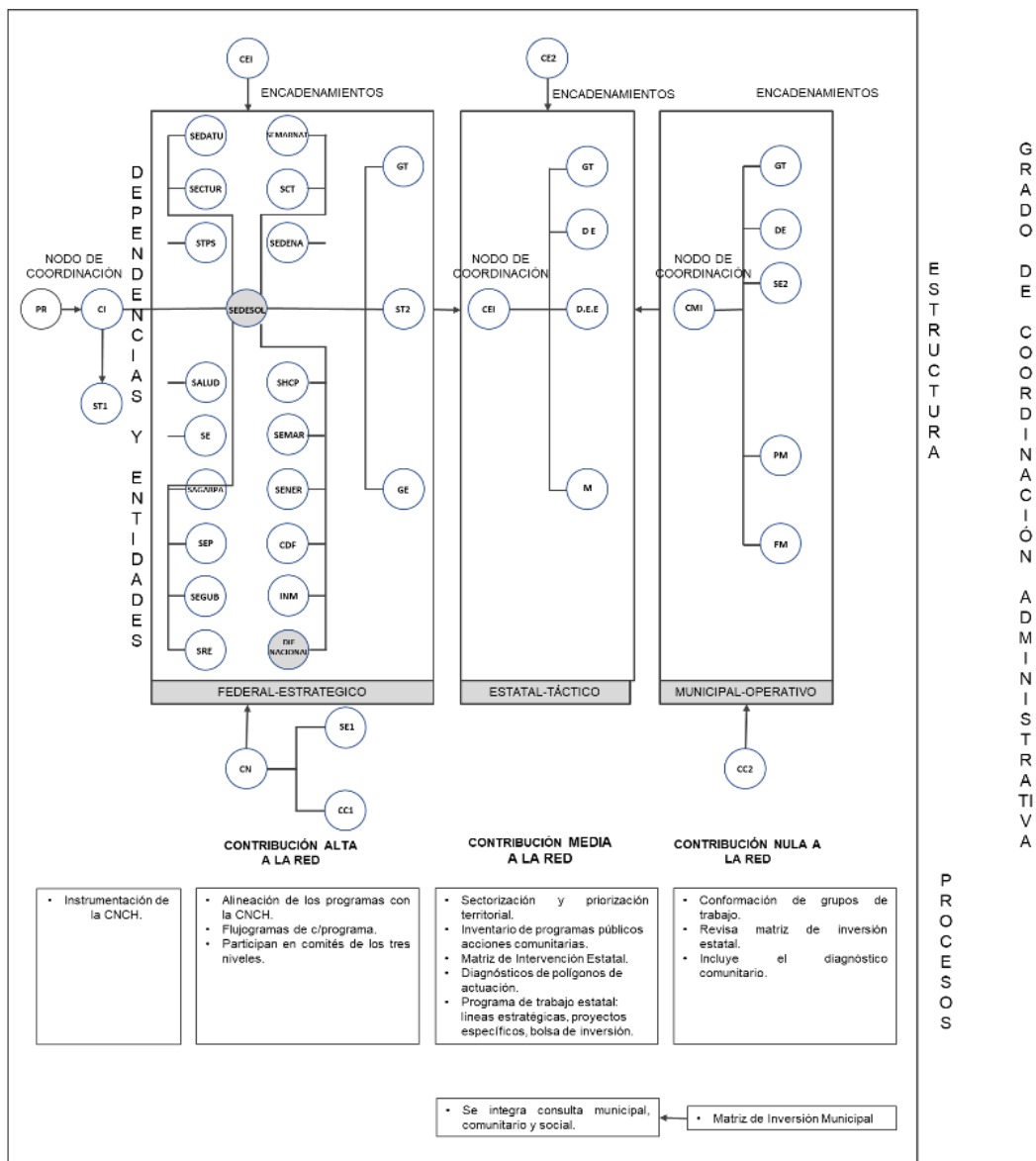
---

<sup>37</sup> SEDESOL: Secretaría de Desarrollo Social, SEGOB: Secretaría de Gobierno, SRE: Secretaría de Relaciones Exteriores, SEDENA: Secretaría de la Defensa Nacional, SEMAR: Secretaría de Marina, SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SEMARNAT: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, SENER: Secretaría de Energía, SE: Secretaría de Economía, SAGARPA: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, SCT: Secretaría de Comunicación y Transporte, SEP: Secretaría de Educación Pública, SS: Secretaría de Salud, STPS: Secretaría de Trabajo y Previsión Social, SEDATU: Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, SECTUR: Secretaría de Turismo.

<sup>38</sup> CDI: Comisión Nacional para el Desarrollo de la Población Indígena, INMUJERES: Instituto Nacional de las Mujeres, SNDIF: Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, PR: Presidencia de la República, CI: Comisión Intersecretarial, CN: Consejo Nacional, CE1: Comité de Expertos, CEI: Comisión Estatal Intersecretarial, DEE: Dependencias y Entidades Estatales, M: Municipios, CE2: Consejo Estatal, CMI: Comisión Municipal Intersecretarial, SE2: Secretarías Estatales, CC2: Comités Comunitarios.

<sup>39</sup> ST1: Secretario Técnico, SE1: Secretario Ejecutivo, CC1: Coordinador Consejero, GT: Grupos de Trabajo, ST2: Secretario Técnico, GE: Grupos de Enlace, DE: Delegados Estatales, PM: Presidente Municipal, FM: Funcionarios Municipales.





Articulación y coherencia de estructuras y procesos del tema 2: alimentación, nutrición, abasto y comercialización de alimentos eficiente y oportuna.

Figura 4. Mapeo/campo interorganizacional

Fuente: Elaboración propia con base en DOF (2013b); CONEVAL (2018b)

### Coordinación de políticas en el marco de la CNCH

Por lo que se refiere a la coordinación interinstitucional, se examinó la armonía coherente de las distintas políticas públicas de apoyo alimentario, mediante las cuales, el gobierno en el nivel federal y sectorial intervinieron con programas sociales de consumo para dar solución al problema público, es decir, atender la carencia alimentaria. Las políticas mostradas en la figura 5 contienen atributos de diseño, focalización y cobertura, éstas establecen mecanismos formales para su implementación y seguimiento con propósitos, instrumentos o estrategias coherentes o independientes entre sí, por tanto, se delimitan como políticas horizontales o sectoriales en la atención de las dimensiones del problema público.

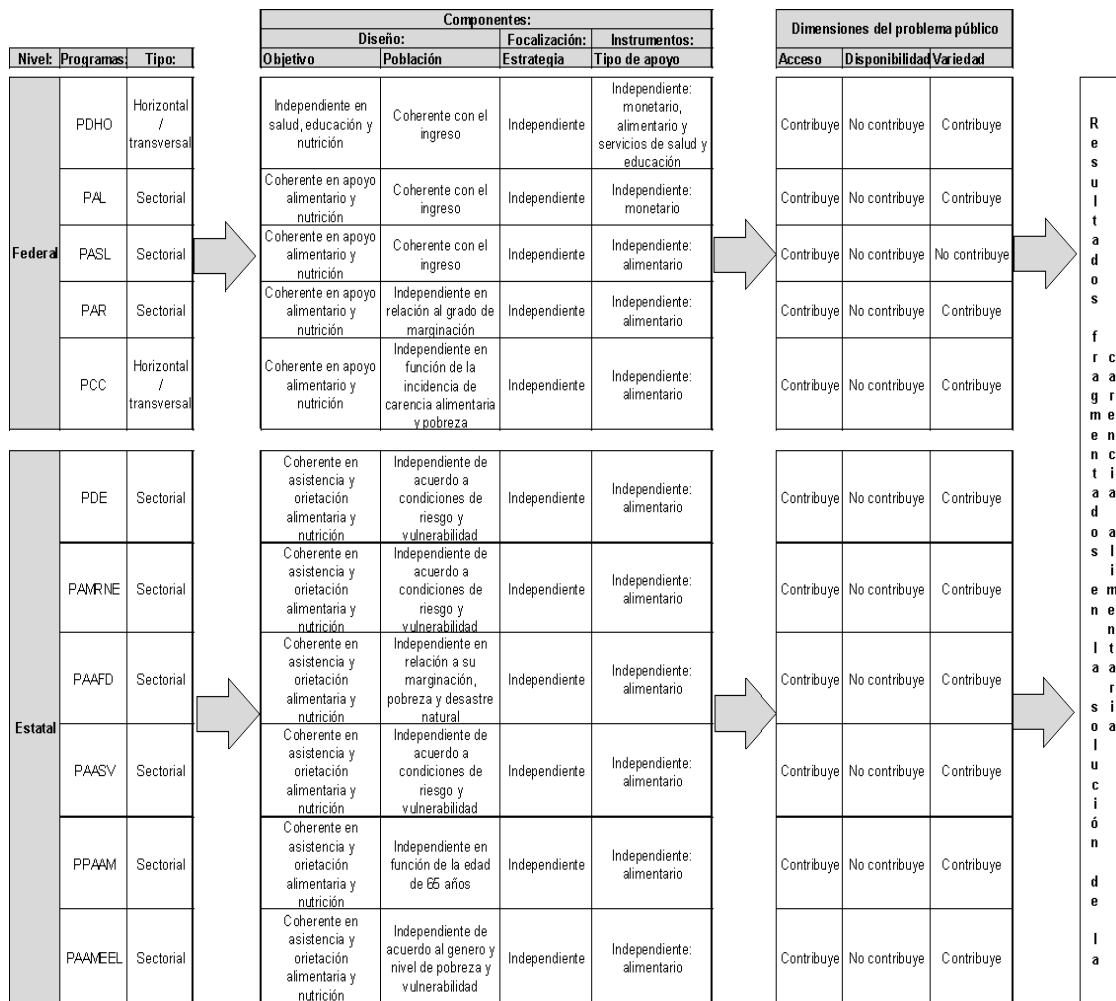


Figura 5. Análisis relacional de programas de apoyo alimentario.

Fuente: Elaboración propia.

Se debe agregar que bajo estas evidencias, el orden social instituido en términos de Meyer y Rowan (1977) es la conjunción de todos los niveles, así pues, desde esta visión el análisis organizacional radica en subrayar la existencia de las instituciones en las relaciones y prácticas de las organizaciones en sus respectivos grupos y unidades básicas, a partir de las estructuras administrativas y de los programas sociales instituidos.

## 6. Conclusiones.

En la evolución de la problemática alimentaria, se observó la influencia del marco normativo a través de los ordenamientos legales constitucionales, leyes secundarias y ordenamientos internacionales, tal andamiaje jurídico, organizó la construcción de los dispositivos de implementación de políticas públicas legitimadas en los procesos de institucionalización del problema público por parte del Estado mexicano. De ahí que, con la aceptación nacional e internacional del derecho a la alimentación, actualmente se traza el discurso de la seguridad alimentaria en el combate a la pobreza que se ha profesionalizado por medio del enfoque jurídico en el país.

Así pues, el sistema social alimentario como cualquier otro sistema de funciones está asociado a una clase de contexto institucional que estructura las actividades de las personas y organizaciones en términos de sus medios y fines, en efecto, se configuraron grandes estructuras institucionales en la CNCH y la EIASA, a través de una organización formal racionalizada para atender problemas complejos como lo es el hambre por múltiples causas. Además, uno de los supuestos que se confirmaron fue lo relacionado a la condición de que el Estado deba crear marcos institucionales horizontales y verticales que supondrán la cesión de facultades en la gestión pública, sin embargo, también permitirán atender los problemas públicos con mayor eficacia, estableciendo a su vez, espacios de contribución y participación de los actores gubernamentales de los tres órdenes de gobiernos, agentes privados, sociedad y otros organismos, determinando a su vez, las relaciones institucionalizadas de la política social.

Por tanto, realizar un análisis de la política alimentaria bajo un enfoque administrativo, es una herramienta útil para identificar ciertos aspectos que no son considerados en el estudio de las políticas públicas. Los resultados por categorías, refuerzan la intencionalidad de mejorar el diseño e implementación de las acciones públicas.

Finalmente, el análisis en las dimensiones de estudio parten del aspecto que está constituido por los tipos de modelos de gestión, además, de los referentes institucionales que se presentan en diferentes contextos dado que delimitan los campos y acuerdos explícitos y finalmente se coloca en el tintero las tradiciones culturales y simbólicas de cada contexto, es decir, los mitos, ritos y creencias que han sido institucionalizadas por los actores más allá de la racionalidad establecida.

## Referencias

- Auditoría Superior de la Federación [ASF] (2015). *Política Pública de Apoyo Alimentario*. Ciudad de México: Cámara de Diputados.
- Aguilar L. F. (2015). *Gobernanza y Gestión Pública*. Primera Edición electrónica. Fondo de Cultura Económica. México, D.F.
- Arellano G. D. y Cabrero M. E. (2001). *Cambio en organizaciones públicas en México: dos casos de estudio*. Núm. 25. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C.
- Ávila C. A., Flores, S. J., Rangel, F. G. (2011). *La política alimentaria en México*. Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria. Ciudad de México.
- Barquera S., Rivera D. J., Gasca G. A. (2001). *Políticas y programas de alimentación y nutrición en México*. Salud Pública Mex. (43), 464-477.
- Boaventura de S. S. (2010). *Descolonizar el saber, reinventar el poder*. Uruguay: Universidad de la república. Trilce-Extensión universitaria.

- Cámara de Diputados. (1976). Artículo 32, 39. [Capítulo II]. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153\\_110121.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_110121.pdf)
- Cejudo G. (2016). *Democracia y Burocracia*. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [Const.]. (1917). Artículo 1, 4, 25, 26, 27 [Título I]. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_280521.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf)
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL]. (2008). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. Ciudad de México.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL]. (2010). *Dimensiones de la seguridad alimentaria: evaluación estratégica de nutrición y abasto*. México, DF.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL]. (2014). *Diseño de la evaluación de la coordinación interinstitucional de la Cruzada Nacional Contra el Hambre. Primera fase*.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL]. (2018a). *Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2018. Resumen Ejecutivo*. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/RESUMEN\\_EJECUTIVO\\_IE\\_PDS2018.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/RESUMEN_EJECUTIVO_IE_PDS2018.pdf),
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL]. (2018b). *Diagnóstico del Derecho a la Alimentación Nutritiva y de Calidad 2018*. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos\\_Sociales/Estudio\\_Diag\\_Alim\\_2018.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Estudio_Diag_Alim_2018.pdf)
- Contreras L. R. E., Daniels R. M. C., Montalvo R. M. T. (2015). Ámbitos jurídicos globalizados y gestión administrativa: Seguridad global y políticas públicas. Trabajo presentado en 4to. Coloquio Internacional de Investigación en Ciencias Administrativas y Gestión para el Desarrollo: *Crisis del desarrollo global, gobernanza e instituciones*. Universidad Veracruzana.
- Diario Oficial de la Federación. [DOF]. (2013a). Gobierno de la República. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.
- Diario Oficial de la Federación [DOF] (2013b). *Sistema Nacional para la Cruzada Contra el Hambre*.
- Escobar A. (2007). *La invención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Caracas, Venezuela: Fundación editorial el perro y la rana.
- FAO. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2015). “Resumen del proyecto”, *Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) Centroamérica*. Recuperado de <http://www.fao.org/in-action/pesacentroamerica/resumen-del-proyecto/es/>
- Gaceta Oficial. (2017). *Reglamento Interior del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Veracruz*. Folio 530; *Reglas de Operación de Programas Alimentarios del Sistema para el*

*Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Veracruz. Folio 533.* Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

- Gobierno de la República. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Diario Oficial de la Federación.
- Jepperson, R. L. (1999). Capítulo V. Instituciones, efectos institucionales, e institucionalismo. En Powell, W. y DiMaggio, P. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. (p.p. 193-215). Fondo de Cultura Económica. México.
- Krasner S. (1988). *Sovereignty. An institutional perspective*. Comparative Political Studies, (21), 66-94.
- López G. A. C. (2016). *La institucionalización del programa PESA en las agendas del gobierno de Honduras*. Revista OIDLES, n. 20. Recuperado de <http://www.eumed.net/rev/oidles/20/pesa.html>
- López S. R. y Gallardo G. E. D. (2015). *Las políticas alimentarias de México: un análisis de su marco regulatorio*. Estudios Socio-Jurídicos, 17(1), 11-39. doi: [dx.doi.org/10.12804/esj17.01.2014.01](https://doi.org/10.12804/esj17.01.2014.01)
- Montalvo R. M. T. (2017). El desarrollo desde la visión jurídica de la seguridad económica. En *Equidad y desarrollo sostenible, oportunidades y desafíos*. Xalapa. Veracruz. México: Universidad Veracruzana-Universidad de la Habana.
- Meyer J. y Rowan B. (1977). *Institutionalized organization: formal structure as myth and ceremony*. En DiMaggio P. y Powell W. (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago. The University of Chicago Press, 1991.
- Ramírez E. y Ramírez J. (2012). Génesis y desarrollo del concepto de nueva Gestión Pública. En Cabrero E. (Comp.). *Administración Pública*. México, D.F. Biblioteca Básica de Administración Pública. Siglo XXI Editores.
- Roth D. A.N. (2010). Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos. En *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Universidad Nacional de Colombia.
- Secretaría de Desarrollo Social. [SEDESOL]. (2018). *Manual de Organización General de la Secretaría de Desarrollo Social*.
- Secretaría de Salud [SS]. (2018). *Manual de organización específico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia*.
- Secretaría de Salud [SS]. (2020). SNDIF Estrategia integral de asistencia social alimentaria y desarrollo comunitario (EIASADC) 2020. Dirección General de Alimentación y Desarrollo Comunitario.
- Secretaría de la Función Pública. [SFP]. (2019). Unidad de Control y evaluación de la gestión pública. Informe Evaluación de la Gestión Gubernamental. Resultados finales 2018.
- Stiglitz J. E. (2002). *El malestar en la globalización*. Editorial Taurus.
- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia [SNDIF]. (2016). *Estatuto Orgánico del SNDIF*.

- Subirats J., Knoepfel P., Larrue C. y Varonne F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. 1ra. Edición, Editorial Ariel, S. A. Barcelona, España.
- Trajtenberg, R. 2000. *El concepto de empresa transnacional*. Montevideo: Universidad de la República de Uruguay. p.1
- High, J. 2001. *Competition*. UK Edward Elgar. p. 54 Recuperado de <https://coyunturapoliticamx.wordpress.com/2012/03/11/la-transnacionalizacion-causas-y-efectos/>
- Organización de las Naciones Unidas. [ONU]. (2020). *Objetivos de Desarrollo del Milenio en México*. Recuperado de <http://www.onu.org.mx/agenda-2030/objetivos-de-desarrollo-del-milenio/>
- Urquía F. N. (2014). *La seguridad alimentaria en México*. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. *Salud Pública Méx.* 56. Supl.1:592-598.
- Weber, M. (1944). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Fondo de Cultura Económica.