

Configuración de la Política de apoyo alimentario en México; desde la institucionalización y la gestión pública

Configuration of the Food Support Policy in Mexico; from institutionalization and public management

Francisco Hernández Quinto^I, César Vega Zárate^{II}

Recibido 28 de septiembre de 2020; aceptado 17 de julio de 2021

Resumen

Este artículo propone un análisis institucional a partir de un diseño metodológico en torno al estudio de los procesos de institucionalización y de la gestión organizacional de la política de apoyo alimentario en México, que contribuya a un análisis de la capacidad de gestión implementada por las Entidades Públicas a través de la configuración de los programas sociales operados por la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Salud. Para tales fines, se emplea una metodología cualitativa de tipo longitudinal durante el periodo 2013 al 2018. Los resultados obtenidos radican en torno a la idea de que las instituciones públicas en el ambiente actual exigen una mayor flexibilidad y adaptabilidad dependiendo de varios factores propiciando poner a discusión una posible reingeniería en la estructura de la Administración Pública del Estado en materia social, haciendo posible la función pública bajo esquemas operativos más coordinados.

Palabras clave: Institucionalización, Gestión, Bienestar, Política pública
Código JEL: I38, L37

Abstract

This article proposes an institutional analysis based on a methodological design around the study of the institutionalization processes and organizational management of the food support policy in Mexico, which contributes to an analysis of the management capacity implemented by Public Entities through the configuration of social programs operated by the Ministry of Social Development and the Ministry of Health. For these purposes, a qualitative methodology of longitudinal type is used during the period 2013 to 2018. The results obtained lie around the idea that public institutions in the current environment require greater flexibility and adaptability depending on several factors, leading to the discussion of a possible reengineering in the structure of the State Public Administration in social matters, making possible the public function under more coordinated operational schemes.

Keywords: Institutionalization, Management, Welfare, Public policy
JEL Code: I38, L38

.....
^I Estudiante de Doctorado en Ciencias Administrativas y Gestión para el Desarrollo por parte de la Universidad Veracruzana. Maestro en Tecnología Educativa. México. Autor de correspondencia: zS17024635@estudiantes.uv.mx <https://orcid.org/0000-0002-0567-9361>

^{II} Doctor en Ciencias Administrativas y Gestión para el Desarrollo, Maestro en Impuestos. Maestro en Ciencias y Gestión. México, Investigador adscrito a la Facultad de Contaduría y Administración región Xalapa. Universidad Veracruzana. <https://orcid.org/0000-0002-0233-4536>

Introducción

En este contexto cambiante y global que vivimos, existe una concepción de cambio acerca de las funciones y acciones en el que el Estado, a través, de sus capacidades para atender las demandas sociales y, la percepción de la población que las instituciones se vuelven inoperantes en la solución de carencias sociales se ha manifestado en el ámbito público una crisis de legitimidad en lo que respecta a la implementación de sus políticas públicas. Lo anterior, de algún modo podría servir en la agenda pública para recurrir a algún tipo de reconfiguración en el sistema que, de 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.

De ahí que, frente a este reacomodo en el sistema que da coherencia y lógica al quehacer en el ámbito público según Lynn (2012), se observa una transformación desde un viejo paradigma hacia uno completamente nuevo en la administración pública con un papel cada vez más importante en la realidad política, económica y social.

Es entonces que para el Estado contemporáneo tal y como ya lo planteaba Wolfe retomado por Cejudo (2013), debe considerarse una crisis de legitimidad que se encuentra relacionada con la propia presencia del Estado, sus formas de acción y su racionalidad para percibir las demandas, mismas que, han sido debatidas por amplios grupos sociales. Derivados de estos, el Estado se halla en una serie de disyuntivas acerca de las capacidades para atender la gran cantidad de demandas sociales, cuyas transformaciones han traído como consecuencia un sistema jurídico modificado, así como, reformas sustantivas todas orientadas a lograr un diseño institucional más integral, Stiglitz (2002, p. 273) cita que el «Estado puede cumplir y ha cumplido un papel fundamental no sólo en mitigar esos fallos del mercado sino también en garantizar la justicia social».

En este mismo tenor y de acuerdo con Aguilar (2015), el vuelco de siglo ha propiciado la existencia de dos tendencias sumamente sugerentes que animaron y reorientaron la concepción de la administración pública; la primer directriz se orientó a «reivindicar, recuperar y reconstruir» la naturaleza de la misma, por otro lado, la segunda pauta esbozada por dicho autor, es aquella que busca también «recuperar, reactivar y reconstruir» a la capacidad administrativa, en suma, una se inclina a la dimensión pública y la otra orientación es de tipo gerencial respectivamente. (p. 36)

No obstante, para comprender lo anterior, es importante contrastarlo con la realidad social. De acuerdo con 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) bosqueja que los datos de pobreza han mostrado un panorama mixto; los efectos entre 2008 y 2016 han expuesto que la pobreza creció 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 en 9.4 millones». Por tanto, en los últimos diez años en la política de desarrollo social se han presentado resultados complejos al incrementarse

la cobertura en servicios sociales. Consecuencia de lo anterior, lo es sin duda alguna la reducción de carencias sociales, pero sin abatir aquellas relacionadas con el acceso a la seguridad social y a la alimentación.

Complementando lo anterior, pero en un nivel internacional, Urquía (2014) enfatiza la importancia que ha ejercido la noción de la Seguridad Alimentaria, cuyo interés ha sido integrarse en las agendas políticas mundiales, procedente de los acontecimientos que se desencadenaron tras la aparición de la crisis financiera, energética y alimentaria de 2008. Los países y los organismos internacionales multilaterales, convocaron a emplear medidas urgentes para atenuar el impacto a corto plazo, a través de, aumentar la ayuda internacional para asegurar el suministro de alimentos y fondos para reforzar los sistemas productivos, prioritariamente en África subsahariana, sur de Asia y Centroamérica.

En particular, a nivel internacional se han instituido una serie de estrategias y políticas redistributivas por medio de programas de transferencias monetarias condicionadas, que, por lo general, entregan transferencias monetarias directas mediante condicionalidades centradas en la asistencia a la escuela y a los controles de salud, buscan desarrollar el capital humano de las familias pobres. Asimismo, los recursos que se entregan sirven para mejorar el consumo alimentario. (CONEVAL, 2014, p. 29) Así es que, durante la segunda mitad de la década de 1990 en Brasil y México, se han replicado en numerosos países a nivel internacional. Según el Banco Mundial en 2008 existían programas de transferencias monetarias condicionadas en el mundo, tanto en América Latina y el Caribe, África y Asia. Recuperado por el CONEVAL (2014) del Banco Mundial (2009). Estas prácticas internacionales tuvieron como finalidad reducir la problemática del hambre y la desnutrición, particularmente, entre la población que vive en condición de pobreza, a través de, la incidencia en las dimensiones de acceso y utilización de los alimentos.

En el contexto mexicano, la inclusión de las políticas internacionales en el país propició acciones para la institucionalización de los programas sociales, que, a su vez, han contribuido a los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, con la intención de alcanzar el objetivo 1 «Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo» y al 2 «Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible». Naciones Unidas (2018).

Derivado de lo anterior y con la intención de alinear una política pública social en México, tuvieron lugar dos sucesos notables que han modificado el escenario de la política sobre la Seguridad Alimentaria en México. En primer lugar, fue, la reforma constitucional en 2011 de los artículos 4 y 27 para reconocer el derecho a la alimentación como un derecho fundamental de todas y todos los mexicanos. En segundo lugar, fue, el lanzamiento de la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH), lo que se ha traducido en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, como el Programa Nacional México Sin Hambre (PNMSH). Si bien, el rango constitucional que adquirió el derecho a la alimentación en el país representa un avance para garantizar a toda la población ese derecho, no obstante, existe una serie de obstáculos para alcanzar dicho fin.

Por lo que se refiere a la CNCH, en sus documentos y estrategia hacen referencia a la problemática de carencia por acceso a la alimentación en el país, en razón a la complejidad del fenómeno; tanto de la pobreza y el hambre como a una complicación intrínseca de la definición del concepto mismo de acuerdo con el CONEVAL (2013, p. 27) «no resulta claro cuál es exactamente la definición de hambre que utiliza la estrategia».

Actualmente, la administración estatal vigente presentó el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, a través del cual, se establecieron objetivos, metas y acciones fundamentados en sus ejes generales sobre la política social que fueron establecidas en el Programa Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural que define las acciones para lograr la autosuficiencia alimentaria en el marco de las directrices planteadas por las entidades sociales, formulando el Programa Institucional 2020-2024 de Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX), el cual, pretende romper el paradigma de complementariedad institucional entre DICONSA y LICONSA a fin de operar una nueva lógica de gestión de forma más coordinada y articulada por medio de los programas sociales de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos, Abasto Rural, Adquisición de Leche Nacional y Abasto Social de Leche que contemplan acciones con un enfoque sistémico que sumen capacidades desde la Dirección General de la Secretaría. (DOF, 2020, p. 2)

De modo que, en el contexto social la disminución de la pobreza en sus diversas dimensiones entre ellas la carencia alimentaria, ha sido una prioridad de los gobiernos federales y locales, sin embargo, varias de las estrategias promovidas únicamente han contenido el problema, pero no han logrado abatirlo. Así pues, en el estudio de las políticas sociales, es posible cuestionarse si contribuyen realmente a eliminar las disfunciones sistémicas que aparecen en las estructuras sociales.

Fue a partir del siglo XX, cuando la política de apoyo alimentario en México tuvo mayor presencia en la agenda pública, en el año 1989 es cuando empezaron a operar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal responsables de implementar la política pública. En un reporte elaborado sobre la *Política de apoyo alimentario en México* por la Auditoría Superior de la Federación en el periodo del 1989-2012, se 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 los ámbitos programático, jurídico e institucional. (ASF, 2015)

De igual manera que en la dimensión social y de salud, es necesario que la política de apoyo y asistencia social alimentaria incluya aquellos factores estructurales vinculados a garantizar el Derecho a la alimentación, lo cual, atribuye al «Estado obligaciones jurídicas y de la política pública dirigidas a crear las condiciones que contribuyan a superar las situaciones de hambre y garantizar el cumplimiento de la Seguridad Alimentaria para toda la población» (SEDESOL, 2013, p. 26)

Por su parte, la Secretaría de Desarrollo Social en su evaluación y diagnóstico de uno de los programas alimentarios, señala que «los niveles de pobreza en México se

han mantenido altos, a pesar de un creciente gasto social y de la implementación de un diverso mosaico de políticas públicas de los tres órdenes de gobierno» con el propósito de que la sociedad ejerza sus derechos sociales, siendo ineludible resolver importantes retos vinculados con la forma en que se conceptualizan y se ejecutan las políticas públicas desde la administración estatal, de manera que, surge la siguiente interrogante: ¿En qué forma y con qué medios se configuró la política de apoyo alimentario en México en el sexenio 2013-2018?

Es por la razón planteada por la SEDESOL, la necesaria reconfiguración de la acción pública, a través de sus políticas sociales. Una contribución podría darse por medio de un enfoque organizacional que aborden el objetivo de este artículo, vinculado a partir de las capacidades administrativas en la gestión pública, con base en los procesos organizativos e institucionales de la política de apoyo alimentario que tenga como resultado la configuración de una teoría de cambio de las acciones implementadas en la política pública. (SEDESOL, 2014, p. 96)

Desarrollo

Una cuestión clave para el análisis social es la dimensión institucional. La forma en que el Estado reacciona ante la pobreza suele disponer de un andamiaje institucional con estructuras organizativas en las que aspiran resolver las demandas sociales, a través, de las políticas públicas. Sin embargo, la administración de la pobreza ha tenido un efecto en la perpetuación de las estructuras de clases y de las desigualdades de las sociedades en donde existe.

Aunque no sea la única variable en el entendimiento de los países pobres y ricos en el mundo, las instituciones según Acemoglu, Johnson y Robinson (2004) son necesarias para establecer las reglas que fortalezcan las condiciones de mercado y la intervención del Estado para fomentar la estabilidad y distribución de la riqueza en sus políticas redistributivas.

Osborne y Gaebler (1994, p. 39) plantean que «las instituciones luchan por adaptarse a grandes cambios para lograr una mayor flexibilidad, capacidad de innovación y talante empresarial». No obstante, el modelo burocrático que se desarrolló en el pasado fue en condiciones muy diferentes a las de hoy, en una sociedad de ritmo lento donde los cambios tenían lugar gradualmente, en una época donde la jerarquía sobresalía y se tenía disponible la información para la toma de decisiones en la parte central de las pirámides organizacionales y con mercados masivos.

Complementando lo anterior, Krasner (1988) 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. Concretamente para el entendimiento de sus mediaciones los ejes se conciben como:

La profundidad se refiere a la medida en que la estructura institucional define a los actores individuales. La amplitud se refiere a la cantidad de vínculos que una actividad

en particular tiene con otras actividades, a la cantidad de cambios que tendrían que realizarse si se modificara una forma particular de actividad. (p. 74)

Con base en la propuesta de Krasner, es posible realizar entonces un análisis del marco institucional en el que se identifiquen las responsabilidades particulares de gestión de los tres niveles de gobierno, y tipo de coordinación entre las instituciones y organizaciones para garantizar el derecho a la alimentación. En otras palabras, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el propósito de describir si cuentan o carecen de un acoplamiento de relaciones y encadenamientos en la implementación de las acciones necesarias para dicho fin, por medio de, la existencia o falta de complementariedad de los programas sociales que conduzcan a potencializar su impacto.

Desde este punto de vista, Del Castillo (1996) fundamentado en el análisis de Krasner (1988), argumenta que es primordial distinguir entre procesos organizativos y procesos de institucionalización; entendiendo a los organizativos como aquellos que se vinculan a los razonamientos racionalistas de «medios-fines» y los procesos de institucionalización se encuentran subordinados a marcos «valorativos, adaptativos y sensibles». (p.19) En el marco del nuevo institucionalismo en su dimensión sociológica, explora varios niveles para el análisis institucional que son utilizados como referencia para el estudio presentado; a) Nivel 1. Conjunto de valores, reglas y creencias, b) Nivel 2. Grupos institucionales, c) Nivel 3. Organizaciones concretas y d) Nivel 4. Grupos o unidades de base.

En este tenor, el orden social instituido es la conjunción de todos los niveles anteriormente señalados, 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. Por tanto, un elemento que surge de este vínculo es el proceso de institucionalización, particularmente, para Meyer y Rowan (1977, p. 341) es concebida como aquello que involucra «los procesos por los cuales las obligaciones o realidades sociales adquieren una regla como el estatus en el pensamiento social y la acción».

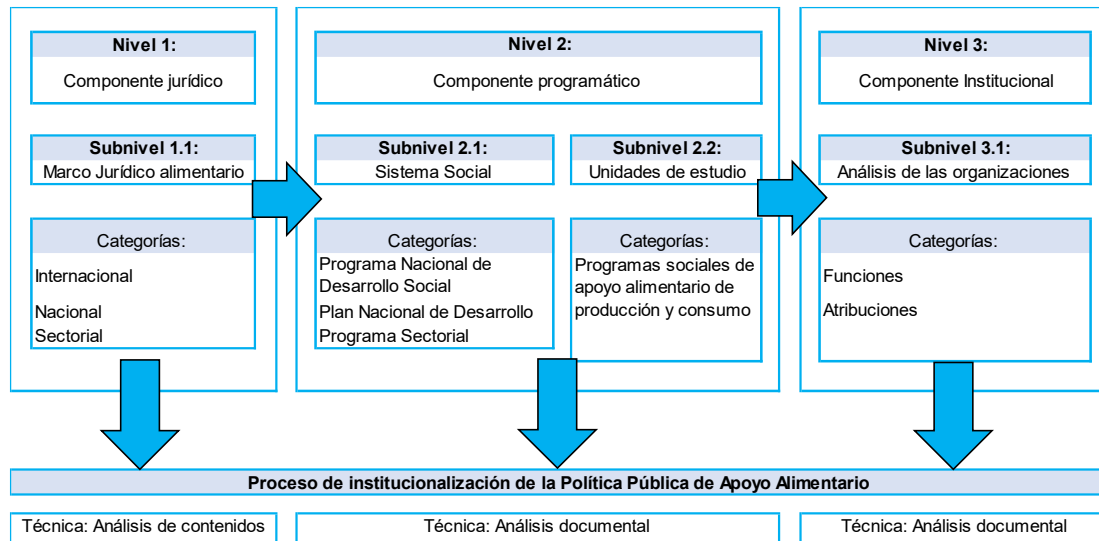
Como resultado de las ideas recuperadas de Krasner (1988) y Meyer y Rowan (1977), se propone un diseño metodológico desde el ámbito federal hasta el nivel sectorial, con base en el alcance de los programas de apoyo alimentario implementados en el periodo de la Cruzada. Para ello, se identifican categorías de estudio en dos niveles de análisis institucional; el primero de ellos, se vincula a la institucionalización y se subcategoriza en tres componentes; jurídico, programático e institucional; la segunda categoría se concentra en el proceso de gestión, dividida en sus atribuciones y funciones, para que finalmente, se identifique un vínculo conectivo entre ambos procesos por medio del análisis de la coordinación.

Metodología

Para determinar la interrelación de los ejes y componentes de análisis planteados en la estrategia metodológica, se integró en dos fases; la primera de ellas fue enfocada a los

procesos de institucionalización compuesta por los componentes de la política pública, mostrados en la figura 1.

FIGURA 1. MODELO DE ANÁLISIS DEL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN



Fuente: Elaboración propia con base en Krasner (1988)

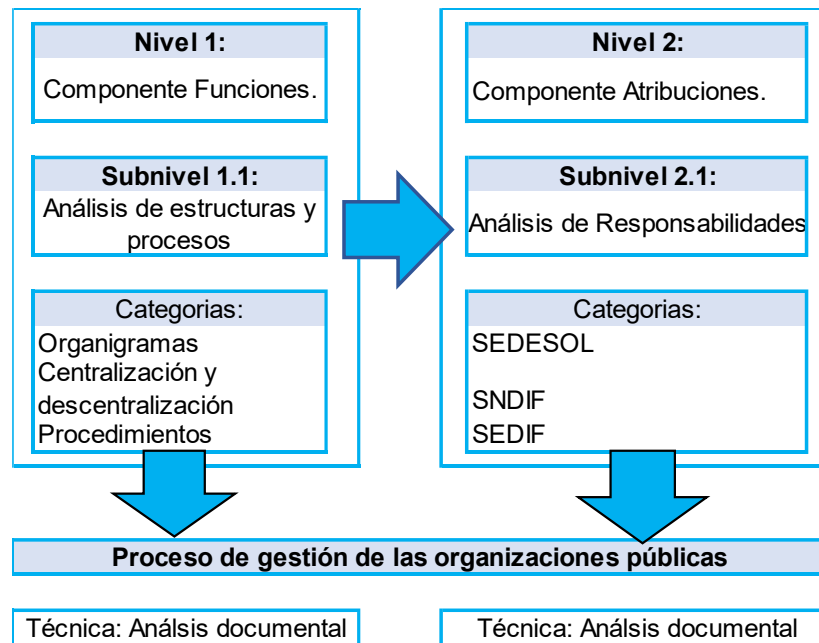
La perspectiva de la investigación parte del estudio macrosocial con el propósito de abordar el estudio de la estructura de las instituciones, incluyendo cuestiones vinculadas a los procesos históricos para la comprensión del nivel microsocial que son las fuentes de creación de significados y de bases para la acción concertada y creación del orden social.

Asimismo, se requiere llevar a cabo un proceso de triangulación, entendida ésta en la investigación como «la combinación de dos o más teorías, fuentes de datos o métodos de investigación en el estudio de un fenómeno singular». (Denzin, 1970) Según la estrategia de combinación se puede hablar de:

Triangulación de fuentes de datos que consiste en la consideración del punto de vista de los distintos grupos que conforman la realidad objeto de estudio, por ejemplo, el contrastar reportes de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Sistema Nacional para el Desarrollo de la Familia (SNDIF) y el Sistema Estatal para el Desarrollo de la Familia (SEDIF).

Para la determinación de la interrelación de los ejes y componentes de análisis para el proceso de gestión, se diseñaron dos etapas a través de los componentes estudio de las organizaciones públicas tal y como se presenta en la figura 2.

FIGURA 2. MODELO DE ANÁLISIS DEL PROCESO DE GESTIÓN



Fuente: elaboración propia

Los niveles y componentes de análisis institucional se enfocan en estudiar a la organización desde una visión integral, como «un proceso, esto es, algo que ocurre en la organización todo el tiempo y que permea a toda la estructura organizativa». (Del Castillo, 1996, p.19)

Criterios de selección y temporalidad

En enero de 2013, se presentó una estrategia cuyo propósito fue conjuntar esfuerzos y recursos de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como de los sectores público, social y privado y de organismos e instituciones internacionales, expidiendo el Decreto por el que se establece el Sistema Nacional de la Cruzada Contra el Hambre durante el periodo del 2013 al 2018 que funcionó como el andamiaje que configuró a la política de apoyo alimentario en México.

El periodo seleccionado fue del 2013 al 2018 por medio de seis organismos que han institucionalizado el marco normativo de la política social: la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) que tuvo sectorizadas a la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (CNPDHO), que operó el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO), y, a partir de 2010 el Programa de Apoyo Alimentario (PAL); a LICONSA que durante todo el periodo operó el Programa de Abasto Social de Leche (PASL), y a DICONSA, que operó también en todo el periodo, el Programa de Abasto Rural (PAR), y de 2003 a 2009, el Programa de Apoyo

Alimentario (PAL). (ASF, 2015) Además, con la creación de la Cruzada se sumó el Programa de Comedores Comunitarios (PCC) a cargo de esta Secretaría.

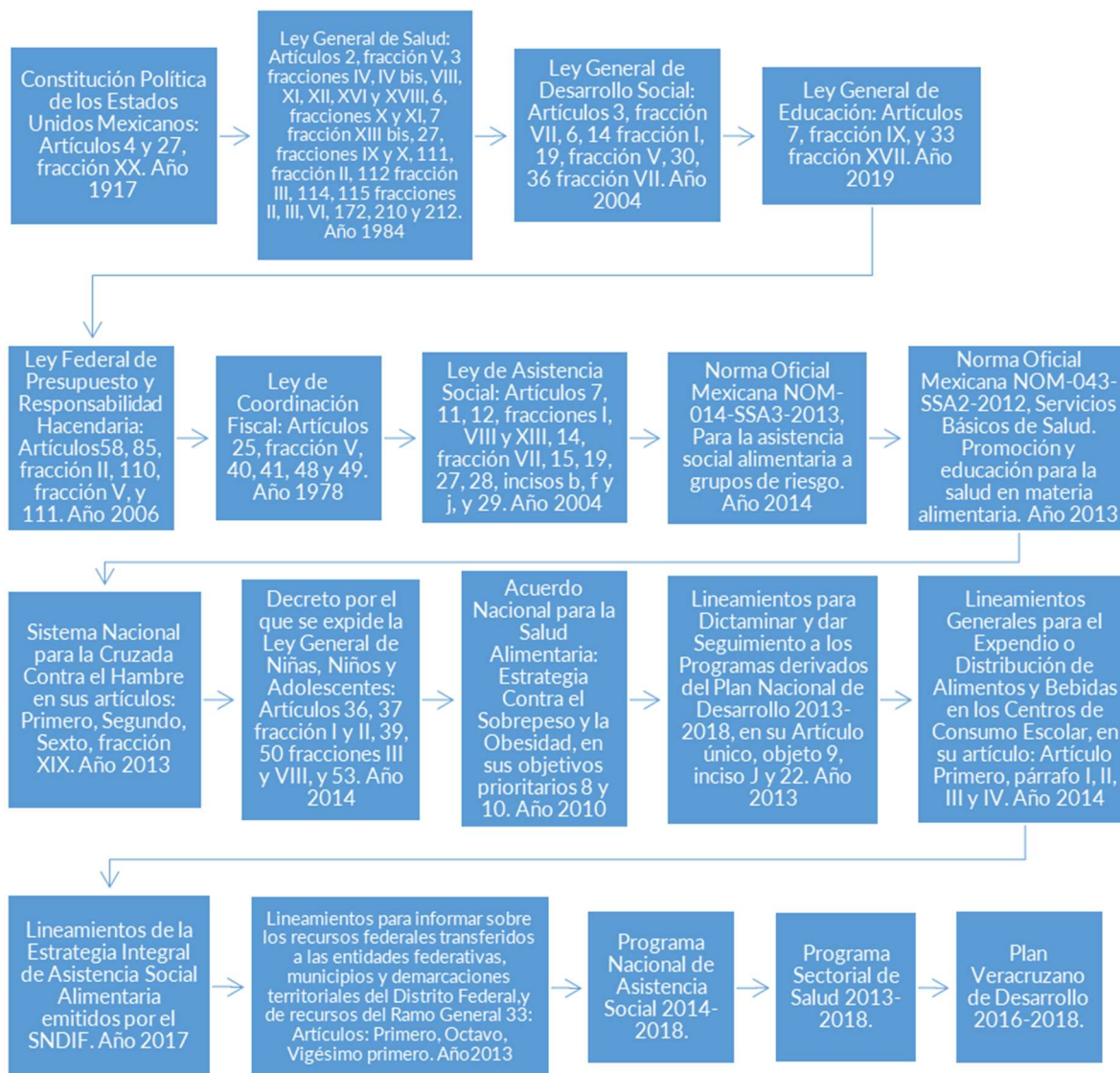
Por su parte, la Secretaría de Salud (SS) tiene sectorizado al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), que coordina a los Sistemas Estatales para el Desarrollo Integral de la Familia (SEDIF), que operan desde 2001 la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA) que incluye cuatro programas alimentarios para el Estado de Veracruz; el Programa de Desayunos Escolares (PDE), el Programa de Atención a Menores de 5 años en Riesgo No Escolarizados (PAMR), el Programa Asistencia Alimentaria a Familias en Desamparo (PAAFD) y el Programa Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables (PAASV), el PDE y el PAAFD operaron de forma constante en todos los estados desde la creación del SNDIF en 1977. Asimismo, se encuentra el Programa de Pensiones Alimenticias para Adultos Mayores de 70 años (PPAAM) y el Programa de Asistencia Alimentaria a Mujeres Embarazadas y en Etapa de Lactancia (PAAMEEL).

Nivel 1. Análisis de reglas en la trayectoria institucional; componente jurídico

A partir del marco normativo que delinea el derecho a la alimentación, se ha identificado la existencia de un entramado jurídico en el sistema social para el combate a la pobreza alimentaria desde la dimensión internacional en función de los acuerdos y convenios firmados por el Estado mexicano para garantizar el derecho humano a una alimentación nutritiva, además, en el contexto nacional la protección a una vida digna ha contemplado el acceso a tal derecho en la agenda pública.

De modo que, la Seguridad Alimentaria en México se ha fundado por medio de una serie de leyes constitucionales, federales y lineamientos específicos en los espacios de gobierno, por ejemplo, la política alimentaria ha persistido en la agenda pública como parte de la atención a la pobreza, sin embargo, ésta ha tenido innovaciones importantes e incluso se ha mejorado respecto de su consistencia con el problema a tratar como se observa en la figura 3.

FIGURA 3. 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 2. Análisis de las unidades base/estudio; componente programático

Este componente constituye a los programas sociales de apoyo alimentario de producción y de consumo en los cuales se encuentran las prácticas y procedimientos que están penetradas por las instituciones con estructura y función organizativa de los restantes niveles.

Políticas para el consumo de alimentos

Se encontró que las políticas de consumo se encuentran relacionados con las pautas de consumo de alimentos, ejemplos de tales programas son aquellos de alimentación complementaria, suplementación y educación nutricional, además, de programas con

subsidios a los alimentos e intervenciones directas a grupos vulnerables. Por otra parte, Ávila, Flores y Rangel (2011, pp. 161,164) también bosquejan que estos programas otorgan apoyo en efectivo, especie o a través de ahorros que generan en las familias por adquirir productos subsidiados y con ello, tienen un costo menor al consumidor.

Nivel 3. Grupos institucionales; componente institucional

En este nivel, se revisan a los segmentos del sistema social con funciones específicas, es decir, grupos institucionales que asumen funciones específicas en los cuales se resumen el conjunto de recursos vinculados, concretamente, entidades de la Administración Pública Federal y Estatal respecto a sus capacidades de organización y control, por medio, del estudio de los procesos de gestión en el análisis de funciones y atribuciones.

Nivel 4. Organizaciones concretas; componente funciones

Corresponde al análisis de las unidades de estudio, es decir, con las entidades con funciones y estructura propia que son congruentes con el orden normativo del entorno social, a través, de la revisión de estructuras orgánicas de las organizaciones que participan en planear, normar, coordinar y supervisar las acciones, programas y servicios para el desarrollo y asistencia social como se muestra en el cuadro 1 que identifica las características de los tres sistemas sociales a nivel de funciones específicas del SNDIF, SEDIF y SEDESOL.

CUADRO 1. ANÁLISIS COMPARATIVO DEL COMPONENTE DE FUNCIONES EN LOS SISTEMAS SOCIALES; SNDIF, SEDIF Y SEDESOL.

SISTEMAS SOCIALES			
EJES DE SIMILITUD O DIFERENCIA:	SNDIF	SEDIF	SEDESOL
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); Secretaría de Salud (2018, p. 21)

Asimismo, en la dimensión de atribuciones se desagregó en dos instituciones encargadas de la política de apoyo alimentario; la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y la Secretaría de Salud (SS) como se muestra en los cuadros 2 y 3 que identifican las facultades de ambas instituciones respecto a la política pública de apoyo alimentario de su competencia.

CUADRO 2. CRITERIOS DE ATRIBUCIONES REVISADOS PARA LA SEDESOL

Programas de apoyo alimentario:	COMPONENTE ATRIBUCIONES						
	Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)						
	Formular la política pública	Conducir la política pública	Evaluar la política pública	Coordinar la planeación nacional y sectorial de la política pública	Coordinar acciones de seguimiento y control de la política pública	Fomentar las actividades de la sociedad civil en la política pública	Coordinación y cooperación interinstitucional con el SNDIF para la política pública
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO)/Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)	Facultada	Facultada	Facultada	Facultada	Facultada	Facultada	Facultada
Programa de Apoyo Alimentario (PAL)	Facultada	Facultada	Facultada	Facultada	Facultada	Facultada	Facultada
Programa de Abasto Social de Leche (PASL)	Facultada	Facultada	Facultada	Facultada	Facultada	Facultada	Facultada
Programa de Abasto Rural (PAR)	Facultada	Facultada	Facultada	Facultada	Facultada	Facultada	Facultada
Programa de Comedores comunitarios	Facultada	Facultada	Facultada	Facultada	Facultada	Facultada	Facultada

Fuente: Elaboración propia con base en las ROP alimentarios

CUADRO 3. CRITERIOS DE ATRIBUCIONES REVISADOS PARA LA SS

Programas de apoyo alimentario:	COMPONENTE ATRIBUCIONES						
	Secretaría de Salud (SS)						
	Formular la política pública	Conducir la política pública	Evaluar la política pública	Coordinar la planeación nacional y sectorial de la política pública	Coordinar acciones de seguimiento y control de la política pública	Fomentar las actividades de la sociedad civil en la política pública	Coordinación y cooperación interinstitucional con la SEDESOL para la política pública
Programa de Desayunos Escolares (PDE) Fríos y Calientes	Facultada	Facultada	Facultada	Facultada	Facultada	Facultada	No Facultada
Programa de Atención a Menores de 5 años en Riesgo. No Escolarizados (PAMRNE)	Facultada	Facultada	Facultada	Facultada	Facultada	Facultada	No Facultada
Programa de Asistencia Alimentaria a Familias en Desamparo (PAAFD)	Facultada	Facultada	Facultada	Facultada	Facultada	Facultada	No Facultada
Programa de Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables (PAASV)	Facultada	Facultada	Facultada	Facultada	Facultada	Facultada	No Facultada
Programa de pensiones alimenticias para adultos mayores de 70 años	Facultada	Facultada	Facultada	Facultada	Facultada	No Facultada	No Facultada
Programa de Asistencia Alimentaria a Mujeres Embarazadas y en Etapa de Lactancia	Facultada	Facultada	Facultada	Facultada	Facultada	No Facultada	No Facultada

Fuente: Elaboración propia con base en las ROP alimentarios

En este orden de ideas, se diseñó una base de datos en una hoja de Excel, cuyo arreglo matricial se definió en los renglones de la misma; los individuos a través de los cuales se identifican las características de los programas de apoyo alimentario que se implementaron durante el periodo de 2013-2018; once programas de consumo en total; seis corresponden al ámbito sectorial para el Estado de Veracruz y cinco a nivel federal.

Componente coordinación administrativa en el marco de la CNCH

Por lo que se refiere a la coordinación interinstitucional de la CNCH, 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.

Para el análisis del mapeo de los actores mostrada en la figura 4 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 Estado¹, entidades² y puestos específicos³ 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.

Conviene subrayar que, a nivel municipal también fue posible identificar cierto grado de contribución a la red, siendo muy poco relevante en razón a los procedimientos establecidos desde el ámbito federal que únicamente se circunscribían a la revisión y elaboración de diagnósticos de la población objetivo.

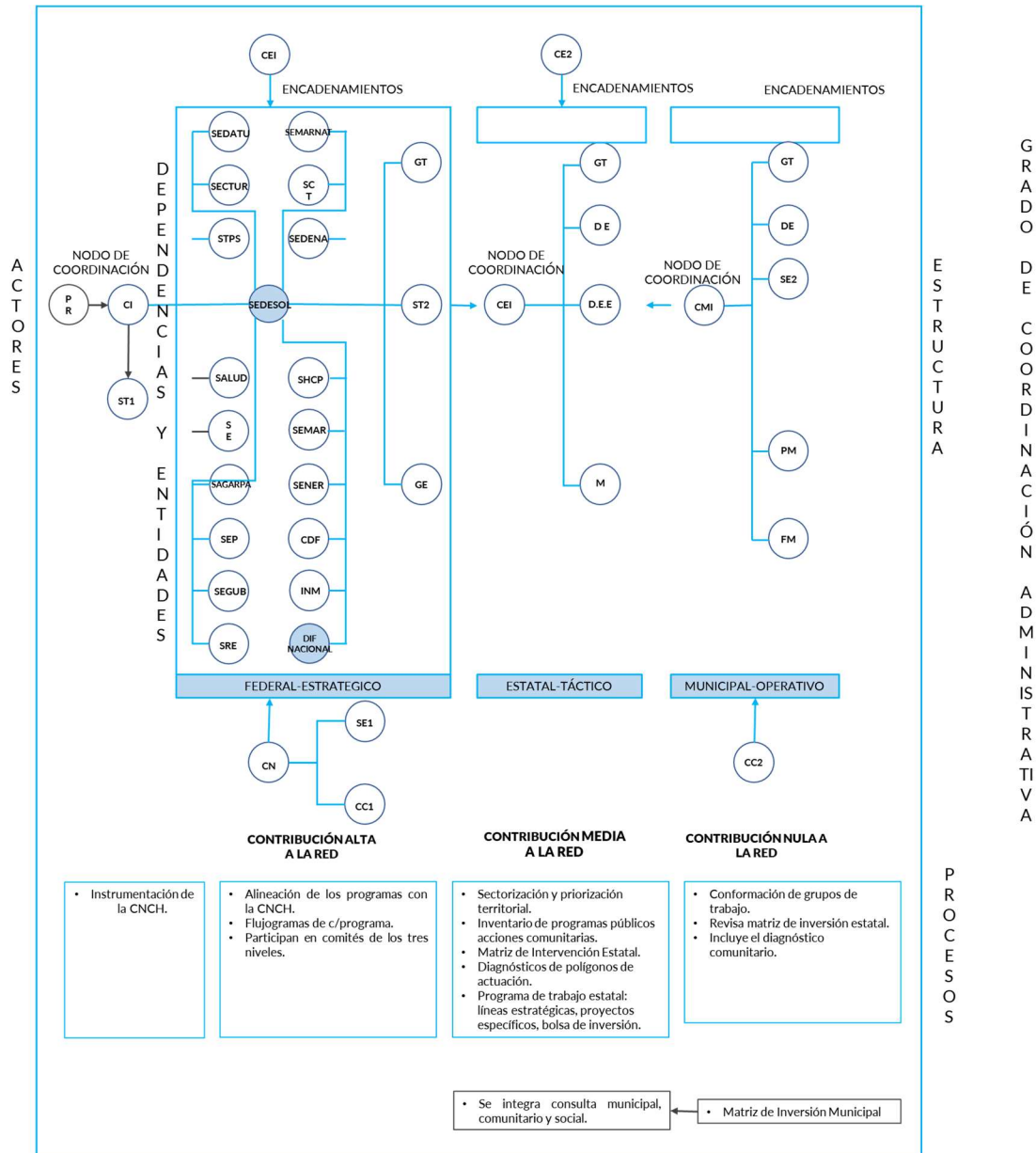
.....
¹ SEDESOL: Secretaría de Desarrollo Social, SEGOB: Secretaría de Gobierno, SRE: Secretaría de Relaciones Exteriores, SEDENA: Secretaría de la Defensa Nacional, SEMAR: Secretaría de Marina, SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SEMARNAT: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 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.

² 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.

³ 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.

Sin embargo, a una escala sectorial su contribución fue valorada como intermedia, dado que en comparación a nivel federal el alcance decisional es limitado, es decir, sus atribuciones se vincularon a la capacidad de sectorización de los grupos de atención territorial, proyectos específicos y diseño de una matriz de intervención estatal, entre otras capacidades relacionadas a la aplicación de la política pública, en definitiva, en la dimensión federal se instrumentaron acciones de mayor peso, como lo fue el alineamiento a las prioridades de desarrollo social, definición de procesos clave y vínculos formales entre los demás órdenes de gobierno.

FIGURA 4. MAPEO/CAMPO INTERORGANIZACIONAL



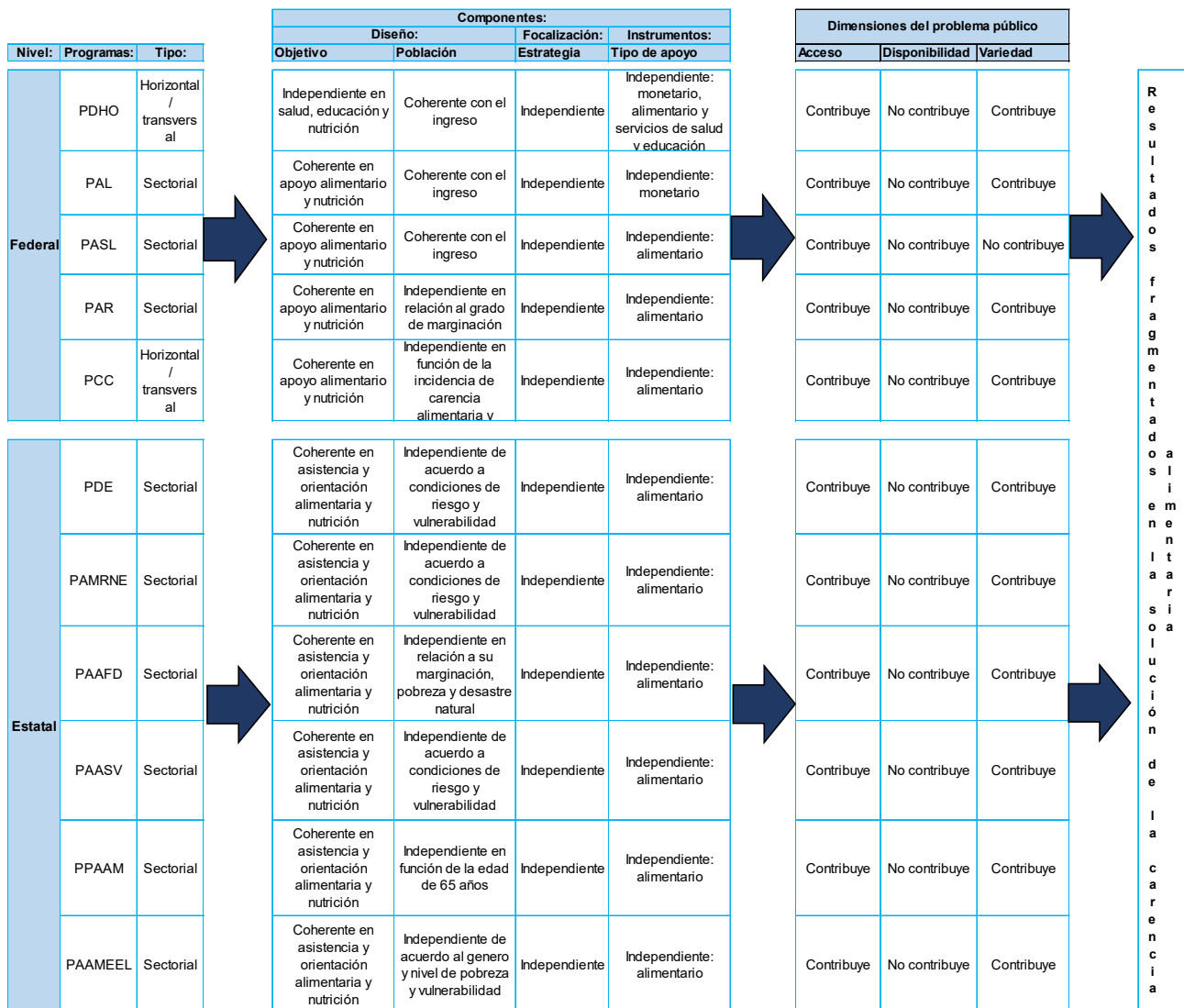
Articulación y coherencia de estructuras y procesos del tema 2: alimentación, nutrición, abasto y comercialización de alimentos eficiente y oportuna.

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

Coordinación de políticas en el marco de la CNCH

Por lo que se refiere a la coordinación interinstitucional, examina la armonía coherente de las distintas políticas públicas de apoyo alimentario, mediante las cuales, el gobierno en el nivel federal y sectorial intervienen 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 con base en las ROP y MIR

Concretamente, para el análisis trazado de los programas sociales se revisó su propósito y tipo de población objetivo; en lo relativo a su focalización la estrategia para alcanzar las metas establecidas y los instrumentos con los que contaba el programa: tipos de apoyo otorgados en educación, salud, alimentación y transferencia monetaria, en suma, al conjuntar comparativamente las características de los once programas, se encontró la independencia o coherencia, es decir, al marcarse como independientes representan que sus componentes son excluyentes a los demás programas por sus particularidades en el alcance de los mismos, no obstante, si se muestran como coherentes, simboliza cierto grado de alineación en sus reglas y orientación complementaria a la solución de las dimensiones del problema público; acceso, disponibilidad y variedad de alimentos, o sea, su contribución o no contribución para atender las dimensiones señaladas.

Conclusiones

Como primeros resultados, el análisis institucional basado en el marco normativo de la SEDESOL como del SNDIF, establecen las responsabilidades particulares de gestión de los niveles de gobierno Federal y Estatal, identificando el tipo de coordinación entre las instituciones y organizaciones para garantizar el derecho a la alimentación, es decir, entre las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, perfilando el mapeo de relaciones que visiblemente carecen de un acoplamiento y encadenamientos en la implementación de las acciones necesarias para combatir la carencia alimentaria en el país.


Asimismo, en relación al componente jurídico el análisis sobre la legislación mexicana fue posible observar la existencia de un marco regulatorio que garantiza constitucionalmente el acceso a una alimentación y nutrición adecuada para el desarrollo de un goce pleno de sus derechos básicos, conjuntamente, a nivel global los compromisos adquiridos por el Estado mexicano han obligado a la adopción de reformas estructurales que han generado un cambio institucional.

En relación al componente institucional se detecta que las instituciones públicas burocráticas que se desarrollaron durante la época industrial nos resultan cada vez menos útiles en el entorno actual, se exigen instituciones con una mayor flexibilidad y adaptables, surgiendo así, nuevos tipos de instituciones públicas que sean más directas a las oportunidades y problemas de la sociedad, es decir, descentralizadas y con capacidades que configuren nuevas formas de gestión en el contexto gubernamental.

Por tanto, es fundamental la condición de una reingeniería en la estructura de la administración pública del Estado que haga posible la operación de formas de gestión coordinada en el sector público, en sus diversos niveles de competencia que establezcan específicamente la serie de responsabilidades y atribuciones sobre la prestación de bienes y servicios públicos que se deberán efectuar para garantizar el derecho a la alimentación, permitiendo así, la descentralización de las funciones de la Administración Pública en cada uno de los niveles de autoridad que permita a su vez, una complementariedad de los programas sociales.

Uno de los supuestos que se infieren es la condición de que el Estado mexicano, debe crear marcos institucionales horizontales y verticales que supondrán la cesión de facultades en la gestión pública, sin embargo, también permitirán atender el problema de acceso a la alimentación con mayor eficacia, estableciendo a su vez, espacios de contribución y participación de los actores gubernamentales de los tres órdenes de gobiernos, agentes privados y sociedad, caracterizando las relaciones institucionalizadas vinculadas a la política social. De ahí, el valor potencial de investigaciones que exploren la utilidad metodológica de estudios que contribuyan a un análisis de la política pública desde perspectivas como la gestión organizacional.

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

Sin duda alguna, reflexionar sobre las políticas públicas será siempre un tema a discutir para su comprensión y lo más importante en el alcance de los análisis en este tenor, estará dado por esquemas metodológicos más claros que garanticen un valor social pertinente en el entorno cambiante. 

Referencias

- Auditoría Superior de la Federación [ASF] (2015). *Política Pública de Apoyo Alimentario*. Ciudad de México: Cámara de Diputados.
- Acemoglu D., Johnson S., Robinson J. (2004). *Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth*. NBER Working paper No. 10481.
- Aguilar, L. F. (2015). *Gobernanza y Gestión Pública*. Primera Edición electrónica. Fondo de Cultura Económica.
- 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. Cámara de Diputados. LXI Legislatura/Congreso de la Unión.
- Cejudo, G. (2013). *Nueva Gestión Pública*. México: Biblioteca Básica de Administración Pública. Siglo XXI Editores.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL] (2013). *Diagnóstico del diseño de la Cruzada Nacional Contra el Hambre*.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL] (2018a). *Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2018. Resumen Ejecutivo*. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/RESUMEN_EJECUTIVO_IEPDS2018.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL] (2018b). *40 años de estrategias de coordinación interinstitucional para la política de desarrollo social en México. Resumen ejecutivo*.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL] (2014). *Diagnóstico sobre alimentación y nutrición, Informe Ejecutivo*, Recuperado el 26 de abril de 2018 https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/Diagnostico_sobre_alimentacion_y_nutricion_270715.pdf
- Del Castillo A. (1996). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional: conceptos y enunciados explicativos*. Centro de Investigación y Docencia Económicas. (CIDE). Documento de trabajo No. 44.
- Denzin, N. K. (1970). *The research act*. Aldine Publishing.
- Diario Oficial de la Federación [DOF] (2013). *Sistema Nacional para la Cruzada Contra el Hambre*.
- Diario Oficial de la Federación [DOF] (2020). *Programas Institucionales 2020-2024*. Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural.
- 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.
- Krasner, S. (1988). *Sovereignty. An institutional perspective*. *Comparative Political Studies*, (21), 66-94.
- Lynn Jr. L. E. (2012). El mito del paradigma burocrático: lo que en realidad representa la administración pública tradicional. En E. Cabrero (Comp). *Administración pública*. Biblioteca Básica de Administración Pública Siglo XXI.

- Meyer, J. y Rowan B. (1977). *Institutionalized organization: formal structure as myth and ceremony* en P. DiMaggio y W. Powell (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. The University of Chicago Press, 1991.
- Naciones Unidas (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe* (LC/G.2681-P/Rev.3). Santiago
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1995). *La reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Ediciones Paidós.
- Secretaría de Desarrollo Social [SEDESOL] (2013). *Cruzada Nacional contra el Hambre: Aspectos conceptuales y prácticos*.
- Secretaría de Desarrollo Social [SEDESOL] (2014). *Diagnóstico y Propuesta de Atención del Programa de Comedores Comunitarios*.
https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Diagnostico/Diagnostico_2014/Diagnostico_2014_SEDESOL_U009.docx
- 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*.
- 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*.
- 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.



Como citar:

Hernández, F., Vega, C., 2021. Configuración de la política de apoyo alimentario en México; desde la institucionalización y la gestión pública. *Administración y Organizaciones*, 24(47), 89-108.

<https://doi.org/10.24275/uam/xoc/dcsh/rajo/2021v24n47/Hernandez>

Administración y Organizaciones de la Universidad Autónoma Metropolitana - Xochimilco se encuentra bajo una licencia Creative Commons. Reconocimiento - No Comercial - Sin Obra Derivada 4.0 Internacional License.