Globalización, política social y seguridad alimentaria en México:

trayectorias institucionales y desafíos del derecho a la alimentación

Francisco Hernández Quinto

Globalización, política social y seguridad alimentaria en México:

trayectorias institucionales y desafíos del derecho a la alimentación

Globalización, política social y seguridad alimentaria en México:

trayectorias institucionales y desafíos del derecho a la alimentación

Francisco Hernández Quinto

GOBIERNO DEL ESTADO DE VERACRUZ 2024 - 2030
SEV SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE VERACRUZ
COVEICYDET CONSEJO VERACRUZANO DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y DESARROLLO TECNOLÓGICO
POR AMOR A VERACRUZ

Globalización, política social y seguridad alimentaria en México: trayectorias institucionales y desafíos del derecho a la alimentación. **Autor:** Francisco Hernández Quinto —Veracruz, México. 2026.

Publicación electrónica digital: descarga y online; detalle de formato: EPUB.

Primera edición

ISBN: **979-13-88142-75-8**

DOI: **https://doi.org/10.61728/AE26001180**

D. R. © copyright 2026. Francisco Hernández Quinto

La presente obra fue dictaminada bajo el sistema de doble ciego y cuenta con el aval de los dictámenes de pares académicos en el campo de las ciencias sociales en México.

Edición y corrección: **Astra ediciones**

Todos los contenidos de esta publicación se comparten bajo la licencia Creative Commons Atribución/Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0. Internacional **(CC BY-NC-SA 4.0)**. Esto implica que no está autorizado el uso comercial de la obra original ni de las eventuales obras derivadas, las cuales deberán distribuirse bajo la misma licencia que rige la obra original. No obstante, se permite a terceros compartir el contenido siempre y cuando se reconozca debidamente la autoría y la publicación original en esta editorial.

HECHO EN MÉXICO | MADE IN MEXICO

Agradecimientos

Agradezco el apoyo otorgado a mi familia, amigos y asesores a lo largo de varios años que perfilaron las ideas plasmadas en este libro, reconociendo en estas limitadas palabras y espacios temporales aquellas vidas que compartieron este proceso de crecimiento hasta su propia culminación, sin embargo, anticipo al lector que tuvo el interés por leer esta obra, la esperanza de detonar en ti la incitación por continuar acrecentando el conocimiento inagotable e ideas vertidas a lo largo de este escrito.

Al Consejo Veracruzano de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico (COVEICYDET), por su apoyo al fortalecimiento de actividades científicas y de divulgación, que hacen posible acercar la ciencia a la sociedad veracruzana y al país, sembrando posturas criticas y de acción social, que contribuyan al cambio de sus realidades.

Contenido

Introducción 9

Capítulo 1
Globalización, pobreza y seguridad alimentaria: bases conceptuales e institucionales 13

Capítulo 2
Política pública y construcción del problema alimentario 39

Capítulo 3
Administración pública y capacidades institucionales en el sector social 53

Capítulo 4
Análisis de la política pública; un estudio desde sus componentes jurídico, programático e institucional 71

Reflexiones finales 149

Referencias Bibliográficas 152

Introducción

En el transito del siglo XX al XXI, los Estados nacionales han enfrentado profundas transformaciones derivadas de los procesos de globalización, la reconfiguración del capitalismo contemporáneo y la redefinición de sus funciones económicas y sociales. En este escenario, la pobreza y particularmente, la inseguridad alimentaria, han adquirido una centralidad creciente en la agenda pública internacional y nacional, no solo como fenómenos económicos, sino como problemáticas estructurales vinculadas a derechos humanos y capacidades institucionales en el sector social.

La seguridad alimentaria representa hoy uno de los mayores desafíos para las sociedades contemporáneas. No se trata únicamente de producir alimentos suficientes, sino de garantizar que todas las personas tengan acceso físico, social y económico permanente a alimentos nutritivos y de calidad, en condiciones de dignidad y justicia social. En el caso de México, este desafío se entrelaza con dinámicas históricas de desigualdad, modelos de desarrollo económico orientados por el mercado y procesos de institucionalización de la política social que han transitado entre el asistencialismo y el enfoque de derechos.

El presente libro tiene como propósito analizar la relación entre globalización, política social y seguridad alimentaria en México desde una perspectiva histórico-institucional. Se parte de la premisa de que la problemática alimentaria no puede comprenderse de manera aislada ni reducida a una dimensión técnica; por el contrario, se encuentra imbricada en procesos globales que redefinen el papel del Estado, la orientación de las políticas públicas y la configuración de los marcos normativos nacionales.

En el Capítulo I, establece las bases conceptuales del análisis. En él se examina la globalización como fenómeno multidimensional que ha transformado las coordenadas espacio-temporales de la acción estatal, impactando en la redefinición de las funciones del Estado y en la orientación de la política social. A partir del diálogo con diversas corrientes teóricas,

se analiza cómo el discurso neoliberal ha permeado las instituciones económicas y políticas, influyendo en la manera en que se conceptualiza y mide la pobreza. Asimismo, se aborda la evolución del concepto de seguridad alimentaria y su incorporación en el marco jurídico nacional e internacional, destacando su reconocimiento como derecho humano fundamental. Este capítulo permite comprender que la inseguridad alimentaria es producto tanto de dinámicas económicas globales como de decisiones institucionales que delimitan la intervención pública.

En el Capítulo II, se profundiza en la construcción del problema público alimentario y su inserción en la agenda gubernamental. Desde el enfoque de las políticas públicas, se examinan los procesos mediante los cuales el hambre y la carencia de acceso a la alimentación son definidos, diagnosticados y atendidos por el Estado. Se recupera el modelo del ciclo de política pública —definición del problema, diseño, implementación y evaluación— para analizar la lógica de intervención gubernamental en el sector alimentario. Además, se identifican los actores estratégicos, relevantes y secundarios que participan en la formulación e implementación de programas sociales, evidenciando la complejidad de las interacciones institucionales. Este capítulo muestra que las políticas alimentarias son el resultado de procesos políticos, negociaciones y restricciones organizacionales, más que simples respuestas técnicas a necesidades sociales.

En el Capítulo III, se centra la atención en la administración pública y las capacidades institucionales del Estado para materializar el derecho a la alimentación. Se examina la trayectoria histórica de las instituciones del sector social, así como las reformas orientadas a modernizar la gestión pública y fortalecer la coordinación intersectorial. En un contexto donde los problemas sociales son cada vez más complejos, la capacidad del aparato estatal para diseñar, implementar y evaluar políticas efectivas se convierte en un factor determinante. Se argumenta que la garantía de la seguridad alimentaria depende no solo de la voluntad política, sino también de la existencia de estructuras organizacionales eficientes y mecanismos de coordinación.

Finalmente, en el Capítulo IV se analiza la política pública desde sus componentes de diseño, esto es, lo jurídico, programático e institucional; para el primero de ellos se analiza el derecho a la alimentación desde la

dimensión normativa y operativa; asimismo, se examina la evolución de los instrumentos internacionales y nacionales que reconocen este derecho, reflexionando sobre las obligaciones del Estado en materia de disponibilidad, accesibilidad y calidad de los alimentos. Por lo que se refiere al segundo componente, se plantea una revisión de las facultades del Estado en la planeación del desarrollo a nivel federal y sectorial a través de estrategias y políticas alimentarias de amplia cobertura y que fueron emblemáticas en los últimos sexenios. Finalmente, respecto al componente institucional, se abre una discusión desde la mirada de las ciencias administrativas al incluir el estudio de la política en función de la estructura organizacional, funciones y atribuciones conferidas en el sector social, así como aspectos de coordinación institucional y de programas sociales que atienden el problema público.

Capítulo 1

Globalización, pobreza y seguridad alimentaria: bases conceptuales e institucionales

Introducción

Las instituciones han mudado su retórica. Hablan ahora de 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)

El presente capítulo tiene como objetivo proponer una revisión literaria del entramado conceptual que vincula la globalización con la transformación del Estado y la configuración de la política social en México, abordando como objeto de estudio a la seguridad alimentaria.

De manera que, al identificar el marco institucional acerca de las normas establecidas por las organizaciones legitimadas para combatir el fenómeno de la pobreza alimentaria como problemática social, será analizada y gestionada 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 categorías organizadoras, elementos y actores que determinaran la dirección del cambio institucional, en el marco de la seguridad alimentaria.

De modo que, el mundo está dispuesto bajo condiciones político-institucionales de acuerdo a ciertos principios, marcos y estructuras prevalecientes en los modelos democráticos. En este escenario, la concepción del Estado desde lo social, surge como el principal sujeto de cambio en los procesos globales, conjuntamente, con el mercado y actores sociales que se encuentran inmersos en la globalización, esta, es concebida como un fenómeno enfocado a la gestión y a los procesos de apertura y cooperación internacional en lo económico, político y social.

Por tanto, debatir sobre la construcción contemporánea de la política social en su dimensión alimentaria, desde el ámbito global, permitirá plantear concepciones alternativas que se vinculen en varias propuestas para problematizar, representar, analizar e intervenir en ella.

Conceptualización de la globalización y el proceso global

Dentro del contexto social, para muchos pobres el régimen actual no está funcionando adecuadamente, la respuesta parece ser muy clara; abandonar los principios neoliberales basados en la infalible funcionalidad del mercado como agente de asignación y distribución de recursos. Asimismo, existe una creciente critica al fenómeno de la globalización en todo el planeta, planteamientos que van a favor y otros en contra de la misma, por tanto, es preciso realizar una aproximación teórica al concepto, como punto de partida para contextualizar el impacto en lo local desde lo global.

Para verificar el argumento anterior, Stiglitz (2002) señala que existe un descontento con la globalización que no surge solo de la aparente superioridad de la economía sobre todo lo demás, sino del predominio de una única visión de la economía, es decir, el fundamentalismo de mercado sobre todas las demás visiones que explican el desarrollo y crecimiento económico, además del argumento anterior, otra razón, es que por eficientes que sean los mercados, no garantizan que los individuos tengan suficientes recursos para tener acceso a satisfacer sus necesidades. Asimismo, se han atribuido ciertos fallos de la globalización al hecho de que al fijar el marco institucional, los intereses y esquemas mentales principalmente comerciales y financieros parecen haber prevalecido en las instituciones económicas internacionales.

Así pues, Stiglitz (2002) señala que el problema no es la globalización, sino el modo en que ha sido gestionada desde las instituciones económicas que determinan las reglas del juego, ya que lo han hecho de formas que han favorecido los intereses de los países más avanzados e intereses particulares dentro de los mismos, también, han orientado a la globalización desde puntos de vista estrechos y ajustados conforme a una visión de la economía y la sociedad.

Entonces, para explicar a la globalización, es necesario señalar los ejes que identifican al modelo de modernidad en el paradigma del desarrollo según Ayllón (2001) en su análisis sobre el Estado, explica que el conjunto de cambios puede articularse alrededor de cuatro grandes ejes interrelacionados y que corresponden al nuevo paradigma de desarrollo.

> El primero corresponde a un incremento de la racionalidad del sistema jurídico dentro de una economía de mercado, y cuya manifestación más visible fue el programa de "desregulación"; el segundo es un mayor impacto del derecho internacional en el derecho interno; el tercero, en la redefinición de la estructura y funciones del Estado; el cuarto, en la ampliación de los espacios de acción pública de los sujetos individuales y colectivos. (Ayllón, 2001, p. 308)

Con base en lo anterior, es posible explicar la existencia de cambios en los marcos institucionales a nivel nacional, a raíz de la influencia internacional y que principalmente son originados en el ámbito económico, que, a su vez, permean en los aspectos político y social, dando paso a un nuevo modelo de desarrollo que cede espacios a los actores sociales; por consiguiente, se delinea una reestructuración organizacional y replanteamiento en las funciones del Estado.

En la discusión sobre el concepto, en primer lugar, Novoa expresa que la globalización.

> corresponde al despliegue de un proceso creciente de transformaciones espacio-temporales, que han dislocado los límites y las fronteras materiales y físicas existentes desde la vida cotidiana hasta las escalas transnacionales, que por su magnitud involucran un reordenamiento de las diversas dimensiones socio-históricas de la vida, interconectando de manera creciente y acelerada (mas no integrando) todos los rincones del planeta, […]. (Novoa, 2013, p. 322)

A partir de lo citado, se está presentando un acelerado proceso de interconexión e intercambio entre localidades, ciudades, regiones, países y continentes de una manera transversal, es decir, de forma más horizontal (Novoa, 2013).

En este tenor, Ayllón (2001, pp. 269-270) define al fenómeno de la globalización como "la reformulación de algunas de las funciones del Estado en un mundo donde las coordenadas espacio-temporales de la acción se han modificado y ya no responden a aquellas que existían al momento que este se desarrolló y expandió". De esta manera, "supone

la apertura de fronteras y la desregulación para permitir la primacía de la economía de mercado[1] en todo el mundo", es lo que normalmente se designa como globalización (Ayllón, 2001, p. 279).

El mismo autor diferencia a la globalización respecto a los procesos globales de la modernidad que se resume en los siguientes aspectos que se muestran el Cuadro No. 1, donde se caracterizan los procesos globales y la implicación inherente a cada uno de ellos, principalmente enfocados al análisis del Estado.

Cuadro 1.
Procesos globales

Procesos globales	Implicación
La plena aceptación de una economía de mercado y de las tendencias globalizadoras de la economía.	Llevaron a la apertura comercial y a la inserción de México en el sistema económico mundial.
La redimensión del Estado en su estructura.	Privatizaciones.
La redimensión del Estado en sus funciones.	Desregulación.
La redimensión del Estado en sus relaciones con otros poderes.	Reforma política y judicial.
La redimensión del Estado con los estados de la Federación.	Descentralización.
La redimensión del Estado con la sociedad, en particular el reconocimiento de los nuevos actores políticos.	Ciudadanos y sus organizaciones.

Fuente: Elaboración propia con base en Ayllón, (2001, p. 306).

De la misma forma, Palomo (2012, p. 69) manifiesta que la "globalización no es un agente, sino un proceso evolutivo o un desarrollo histórico". Lo cual, se acerca a la aproximación realizada por Ayllón en relación a los procesos globales históricos de apertura e inserción internacional de México y de la redimensión del Estado como consecuencia del proceso evolutivo.

[1] Algunas características en las economías de mercado son: a) minimización del Estado como agente económico, b) el sujeto más importante es la empresa, principalmente las de tamaño grande, y c) libertad para la toma de decisiones de los sujetos-empresa.

Finalmente, con respecto a las conceptualizaciones acerca de la globalización, citando a Montalvo (2005, p. 108), la concibe como el "fenómeno característico que nos lleva a experimentar cambios sociales, culturales, políticos, económicos y jurídicos que influyen en lo externo y en lo interno". Bajo esta visión, integra en su aproximación el aspecto jurídico y que observaremos más adelante la relevancia de los ordenamientos legales, a partir del contexto internacional y su influencia en el marco institucional a nivel nacional.

Una vez señaladas algunas aproximaciones conceptuales de la globalización, es posible concebirla como el fenómeno enfocado a los procesos y gestión de la apertura y cooperación internacional, desde los ámbitos local (interno) hasta lo global (externo), que lleva a generar cambios jurídicos, económicos, políticos y sociales. De manera que, es posible identificar una serie de características de las concepciones planteadas anteriormente por los diversos autores en la comprensión del fenómeno global: 1) apertura y liberalización, 2) cooperación, 3) agentes: Estado-Mercado y 4) ámbitos: local-global.

Por tanto, siguiendo las características y representaciones respecto de la globalización, es posible cuestionarse si México está globalizado o no. Si México se encuentra globalizado, ¿de qué forma la globalización afecta al Estado mexicano respecto a su inserción en los sistemas globales? Y a su vez, ¿cómo influye en la definición de la política social?

Respecto a los cuestionamientos planteados, es posible rescatar los argumentos citados por Novoa (2013), que plantea la necesidad de analizar los impactos directos e indirectos de la interconexión o integración global de la globalización que se producen de las dinámicas intranacionales.

> […] a través de la puesta en marcha de políticas institucionales; los procesos de desregulación nacional o desnacionalización de los territorios, que implican diversas formas de regulación económica, política y social; los impactos sociales, culturales y ambientales de las tendencias de los globalismos localizados, y las posibilidades y alternativas sociales y políticas para los grupos, movimientos o partidos en tiempos de globalización. (Novoa, 2013, p. 336)

Por su parte, Ayllón (2001, p. 290) concluye que la globalización es un "fenómeno diferencial que estructura y afecta a las sociedades de modos diversos en función de múltiples variables, entre otras, la estratificación social, la calidad de vida y el nivel educativo"; esto es, para los actores sociales, así como sucede con los Estados en relación a su inserción en los procesos globales.

En el marco de las afirmaciones señaladas, es necesario vislumbrar el discurso ideológico que atraviesa los procesos económicos para la determinación de la dimensión en la que el Estado mexicano ha sido y sigue siendo afectado por la dinámica global.

Discurso neoliberal y globalización

En la globalización, el modelamiento de la economía tiene como fundamento ideológico el discurso y las prácticas neoliberales; asume como centro al capital y el control en la reproducción social. Así pues, en la caracterización del fenómeno de la globalización en una economía de mercado, se encuentran en una trayectoria conceptual, desde la: a) la democracia, b) la posmodernidad, c) el poscapitalismo, d) la extraterritorialidad, e) la desterritorialidad, f) la revolución tecnológica y g) el neoliberalismo.

Con base en lo señalado, se recuperan de forma limitada algunas aproximaciones a los principios de este paradigma ideológico. Para empezar, rescatando nuevamente a Novoa, (2013, p. 318) señala que "sin haber nacido como discurso de la globalización, hoy el neoliberalismo se ha convertido en su expresión hegemónica; aparece como sinónimo de integración mundial, eficiencia económica, equidad social, progreso material y defensa del medio ambiente". De la misma forma, se ha cristalizado en la búsqueda de la reestructuración de formas de organización de la producción, gestión del trabajo, así como en la reforma de las estrategias de dominación y disciplina social.

Por su parte, Giddens (1998, p. 175) traza que la respuesta neoliberal es la de liberalizar aún más los mercados de capitales […]. "Asegurar la rentabilidad del capital significa habitualmente subir los tipos de interés y vender activos nacionales". Entonces, "el capital se enfrenta continuamente con la necesidad de reestructurar su proceso de producción, no

solo para reducir los costes y evitar recesiones, sino también, y mucho más obligatoriamente, para conservar su hegemonía en la lucha de clases", de acuerdo a Sohn-Rethel (1979, p. 159), recuperado por Novoa (2013, p. 317).

En definitiva, la globalización permite a los capitales apoyados financieramente que se desplacen a cualquier lugar, generando impactos económicos, políticos, sociales, culturales y ambientales, que son regresivos sobre amplios territorios o lugares en donde se territorializan o desterritorializan las inversiones realizadas. Estamos ante una reorganización continua de desarrollo que en la mayoría de los casos plantea una desigualdad geométrica en lo territorial y social, originada por una reconfiguración del desarrollo heterogéneo del capital. No obstante, las luchas sociales y políticas retoman nuevas vías de recomposición; las luchas vuelven a hacer sentir su fuerza y abarcan toda la extensión territorial:

> contra la privatización de los servicios públicos y la seguridad social, ampliando los sentidos de lo público o desplazándolo hacia la defensa de lo común; contra las políticas agrarias con diferentes énfasis y actores, por la soberanía y seguridad alimentaria; contra los tratados de libre comercio, la lógica de las grandes transnacionales de insumos y alimentos; por la reorganización de los movimientos de trabajadores. (Novoa, 2013, p. 332)

En medio de estas crisis globales y la creciente desigualdad social, se va configurando una reestructuración de las formas de producción y los mecanismos de dominación y disciplina social para mantener vigente una economía de mercado que privilegia el capital sobre todos los ámbitos. La forma en que se entrelazan la globalización con el sentido ideológico del neoliberalismo conlleva una dinámica y sentido abierto de discursos, prácticas, actores y relaciones de poder, especialmente en las reconfiguraciones de lo global a lo local.

Por otro lado, en el análisis institucionalista la visión del neoliberalismo es considerado como un conjunto de presupuestos ideológicos-políticos que son traducidos en políticas, programas y estrategias de crecimiento y desarrollo económico, que se aplican de manera gene-

ralizada en la mayor parte de los países del orbe. Tal vez convenga citar el siguiente planteamiento.

> Las instituciones no son creadas por fuerza ni tampoco para ser eficientes socialmente; más bien estas instituciones, o cuando menos las reglas formales, son hechas para servir a los intereses de quienes tienen el poder de negociación para idear nuevas normas. (North, 1993, p. 14)

De ahí que, citando a North, "los países son pobres porque son víctimas de una estructura institucional que impide el crecimiento; ¿esa estructura institucional les es impuesta desde fuera o está determinada endógenamente o es una combinación de ambas?" (North, 1993, p. 77).

De esta forma, en el análisis que realizan Acemoglu, Johnson y Robinson (2004), retoman las ideas de North y establecen una posible respuesta a los cuestionamientos señalados en el párrafo anterior y responden al respecto.

> la investigación de economía política sobre las instituciones es que las instituciones económicas y las instituciones en general son endógenas; están, al menos en parte, determinados por la sociedad o un segmento de ella. En consecuencia, la pregunta de por qué algunas sociedades son mucho más pobres que otras están estrechamente relacionadas con la pregunta de por qué algunas sociedades tienen muchas "instituciones económicas peores" que otras. (Acemoglu, Johnson y Robinson, 2004, p. 2)

Estas ideas pueden señalar un camino de análisis alternativo al enfoque económico en el estudio de la pobreza en México; la influencia del marco normativo en la evolución de tal problemática social integrará un mejor análisis de la construcción del discurso, en los dispositivos de implementación de políticas públicas y los procesos de institucionalización del problema del hambre y malnutrición por parte del Estado.

Así pues, la evolución del capitalismo a nivel mundial y su ampliación en la mayoría de las regiones del planeta, ha generalizado una reproducción social de las condiciones de pobreza, paradójicamente a lo que se prometía o esperaba respecto al crecimiento y desarrollo, fundamentados en la racionalidad económica del modelo neoliberal.

De modo que es necesario caracterizar las concepciones de la pobreza en un sentido general como un elemento de análisis con el propósito de identificar el sentido que cada una de ellas imprime a su intervención sobre el capitalismo contemporáneo y sus formas factibles, esto es, a partir de su toma de posición ante las configuraciones históricas del capitalismo y de las confluencias para el siglo XXI (Villarespe, 2010). En el debate realizado por esta autora, en su libro titulado "Pobreza: concepciones, medición y programas", se logra resumir en el Cuadro No. 2, las tres formas o configuraciones que el capitalismo puede imprimirse a sí mismo.

Cuadro 2.
Configuraciones históricas del capitalismo

Configuraciones del capitalismo	**Premisa principal**	**Concepciones contemporáneas de pobreza**
Liberal	Forma de violencia económica que rige el modo de operar de la modernidad y la acumulación capitalistas; se responde con una configuración del Estado que lo funcionaliza para realizar intervenciones en el ámbito económico, político e internacional.	Interesada en elevar el estándar de vida de las naciones, llevando cada vez a un nivel más alto su asunción, se sostiene a contrapelo de la catástrofe suscitada por el "neoliberalismo". Mundialización crecientemente inestable.
Neoliberal	Un Estado equívocamente llamado "neoliberal" quedándose sin su "estabilizador esencial": el Estado liberal.	No es explícitamente señalado por la autora.
Cínica	Retira la intervención del Estado como contrapeso ante la violencia anónima inmanente a su legalidad económica, convirtiéndolo en un Estado autoritario. Un Estado, sin la menor duda, encargado de seguir interviniendo en la economía, pero para garantizar en forma opresiva y vertical el traslado del centro de mando hacia las fuerzas del capital privado nacional y, ante todo, transnacional.	El trazado de la línea de pobreza extrema en un ingreso equivalente a un dólar por día permite ubicar la presencia de procesos de reproducción en los que la sociedad no cuenta con las mínimas condiciones económicas siquiera para adquirir alimentos crudos. No se trata de superarla históricamente, sino, más bien, de refuncionalizar los programas de combate contra la pobreza, operativizándolos como programas de contención y combate contra los pobres.

Configuraciones del capitalismo	Premisa principal	Concepciones contemporáneas de pobreza
Fascista	Pretende imprimirle un sentido "benefactor" y "social" al Estado; con ella, el Estado se configura como una institución dirigida a garantizar el acceso a la prosperidad y el confort para una élite a cambio de hacer valer por la fuerza la exclusión, la represión e incluso la franca destrucción de la reproducción de otros segmentos de la población social.	Concepción protofascista. Primera modalidad capitalista de respuesta con violencia política destructiva canalizada de forma táctica y temporal ante las protestas que suscitan las situaciones límite instaladas por la actual violencia cínica.

Fuente: Elaboración propia con base en Villarespe (2010, pp. 42-45).

Finalmente, cita la misma autora una quinta posición en el debate mundial contemporáneo que corresponde a lo que denomina una "concepción transcapitalista" de la pobreza, según la cual constituye una "perspectiva cuyo sentido se niega a mirar como 'normal' la profunda anormalidad que significa la crisis históricamente instalada por la acumulación capitalista contra el proceso de reproducción social".

Los planteamientos citados con anterioridad permiten dar un vistazo a las concepciones de la pobreza que han transformado su categorización y que, a su vez, ha sido definida por las visiones capitalistas en su abordaje en las diferentes configuraciones, entre otras posturas que permitirán un mejor análisis al respecto.

Panorama de la pobreza y seguridad alimentaria en México

El marco jurídico contemporáneo significó para el caso de México que la Ley General de Desarrollo Social estableciera que en enero del 2004, el CONEVAL debía incluir al menos ocho indicadores en la concepción de pobreza: "1) ingreso corriente per cápita, 2) rezago educativo promedio en el hogar, 3) acceso a los servicios de salud, 4) acceso a la seguridad social, 5) calidad y espacios de la vivienda, 6) acceso a los servicios básicos en la vivienda, 7) acceso a la alimentación y 8) grado de cohe-

sión social". (Verduzco y Aboites, 2013, pp. 10-11) Por lo tanto, con la creación del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP) y del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), se desarrollaron oficialmente las concepciones, metodologías y los procedimientos de cálculo de la pobreza. Por mencionar un caso de referencia, en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, el Gobierno Federal contaba ya con una medición de la pobreza realizada por el Consejo, con una metodología basada en el nivel de ingresos. En consecuencia, de acuerdo a la concepción de pobreza en el citado PND, se categorizaron tres tipos configurados de la siguiente manera:

1. Pobreza alimentaria. Es la población que cuenta con un ingreso per cápita insuficiente como para adquirir una alimentación mínimamente aceptable.
2. Pobreza de capacidades. Es la población que, si bien puede cubrir sus necesidades mínimas de alimentación, cuenta con un ingreso per cápita insuficiente como para realizar las inversiones mínimamente aceptables en la educación y la salud de cada uno de los miembros del hogar.
3. Pobreza patrimonial. Es la población que, si bien puede cubrir sus necesidades mínimas de alimentación, educación y salud, cuenta con un ingreso per cápita que no le es suficiente para adquirir mínimos indispensables de vivienda, vestido, calzado y transporte para cada uno de los miembros." (ASF, 2015, p. 44).

En este escenario, en el marco de los Planes de Desarrollo, se establecieron los compromisos a nivel global sobre los tipos de pobreza, generando una serie de representaciones, prácticas y discursos que han sido institucionalizados y profesionalizados. En este sentido, la pobreza es profesionalizada, a través del conocimiento científico que es generado en informes y estadísticas sobre la población "objetivo", georreferenciada en zonas de atención prioritaria. Asimismo, la institucionalización crea un campo de actores encargados de instrumentar y evaluar la política social en el contexto de prácticas supranacionales y nacionales, en donde los actores institucionales validan los conocimientos y estructuran una red

de coordinación entre las diferentes dependencias de la Administración Pública Federal y de alianzas con la sociedad civil y el sector privado.

Cabe resaltar a tres instituciones que tuvieron un papel importante en la estructuración y definición de la política social en México: el CONEVAL y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), esta última ahora denominada Secretaría del Bienestar (SB) y la Secretaría de Salud (SS) a través del Sistema Nacional de Desarrollo Integral de las Familias (SNDIF), los cuales definieron los requerimientos del discurso técnico para su intervención, delimitando la condición de pobreza en México de la siguiente manera:

1. Pobreza multidimensional es aquella donde la población tiene ingresos inferiores a la línea de bienestar y tiene al menos una carencia social: 1) acceso a alimentación, 2) acceso a servicios de salud, 3) acceso a seguridad social, 4) calidad y espacios de vivienda, 5) rezago educativo y 6) acceso a servicios básicos de la vivienda.
2. Pobreza multidimensional extrema: es aquella donde la población tiene ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo y tiene tres o más carencias sociales, señaladas anteriormente (CONEVAL, 2008).

Desde una aproximación teórico-conceptual, para Hernández, Aparicio y Ruiz (2018, p. 139) en su libro titulado "*Pobreza y derechos sociales en México*" argumentan lo siguiente.

> La pobreza en México es un fenómeno cuya existencia involucra diversos factores de tipo económico, político y social. La implementación de modelos económicos que han redundado en los niveles de desarrollo proyectados, las crisis financieras, la desigual distribución de la riqueza y las coyunturas económicas internacionales son solo algunos de los factores que han propiciado que la pobreza en el país se haya convertido en una problemática social y económica relevante.

Al mismo tiempo, en este orden de ideas, el CONEVAL (2010) señala que a partir del año 2010, en los lineamientos y criterios emitidos por el propio Consejo, se estableció una nueva definición oficial de la pobreza, esto es, cuando una persona está en situación de pobreza multidimensional

a partir de que no tiene garantizado el ejercicio de por lo menos uno de sus derechos y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades.

Por lo que se refiere al contexto empírico, la disminución de la pobreza en sus diversas dimensiones, entre ellas la inseguridad 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. 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, para que la ciudadanía goce del pleno ejercicio de sus derechos sociales, siendo necesario resolver importantes retos vinculados con la forma en que se conceptualizan y se ejercen las políticas públicas (SEDESOL, 2018).

Hasta ahora, se ha abordado la problemática de la pobreza alimentaria alrededor de la construcción de su generalidad y la manera en que ha permeado en el discurso en México; sin duda, resulta de importancia caracterizar el fenómeno en función de las políticas sociales instrumentadas a nivel mundial. Enseguida se describe un breve panorama de la seguridad alimentaria en nuestro país, con el propósito de ubicar los impactos de la globalización en el marco institucional y sus implicaciones en el diseño de la política de apoyo alimentario en México.

Seguridad alimentaria

Actualmente, las perspectivas socioeconómicas para América Latina y el Caribe en 2022 no son alentadoras. Lamentablemente, el aumento de la tasa de pobreza en el contexto de la pandemia, el nivel elevado de desigualdad de ingresos, el aumento de los precios internacionales de los alimentos y del Índice de Precios al Consumidor (IPC) de alimentos han empeorado la situación en el ámbito de la seguridad alimentaria. Estos factores, que a menudo se dan de forma combinada, han contribuido al aumento de la prevalencia de la inseguridad alimentaria y del costo de una dieta saludable (FAO, FIDA, OPS, PMA y UNICEF, 2023, p. 2).

Al mismo tiempo, de acuerdo a la FAO et al. (2023) en América Latina y el Caribe enfrenta notables desafíos para erradicar el hambre

y la malnutrición en todas sus formas. A pesar de los avances logrados en la región para reducir la desnutrición infantil en las últimas décadas, el hambre y la inseguridad alimentaria han ido en aumento desde 2014, alcanzando su nivel más alto durante la pandemia de la COVID-19.

Inicialmente, en la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996 se llevó a cabo una revisión al concepto de seguridad alimentaria y se acordó la siguiente definición: "Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana" (FAO, 1996, p. 4). Así, se incorporó el acceso a los alimentos además de la disponibilidad de los mismos. Adicionalmente, el concepto incluyó la necesidad de una dieta sana, considerando los macronutrientes y los micronutrientes necesarios, y no solo las calorías suficientes. (CONEVAL, 2018a)

Respecto al panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en México, en la aproximación de Urquía (2014, p. 592), se aborda a partir de los cuatro pilares que la componen: 1) disponibilidad, 2) acceso, 3) uso de los alimentos y 4) estabilidad de la oferta; asimismo, su abordaje en el discurso ha sido desde las dos caras de la malnutrición en México: obesidad y desnutrición. Por tanto, es posible señalar que la seguridad alimentaria es un concepto multidimensional, dados los elementos que la componen. Asimismo, la seguridad alimentaria, conforme a la definición de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2019), cita que

> La seguridad alimentaria se da cuando todas las personas tienen acceso físico, social y económico permanente a alimentos seguros, nutritivos y en cantidad suficiente para satisfacer sus requerimientos nutricionales y preferencias alimentarias, y así poder llevar una vida activa y saludable.

En consecuencia, existen diferentes dimensiones para medir la seguridad alimentaria; cabe resaltar que cada dimensión es condición necesaria, pero no suficiente para la siguiente. Tales dimensiones contemplan la disponibilidad de alimentos, acceso o capacidad para adquirir los alimen-

tos, consumo de alimentos, aprovechamiento biológico de los alimentos consumidos y el estado nutricional de cada persona. (CONEVAL, 2010) De igual manera, los indicadores de seguridad alimentaria que fueron utilizados por el CONEVAL permitieron medir la situación de riesgo de la seguridad alimentaria en el país, a través de los indicadores de disponibilidad de alimentos y de desnutrición que usualmente son empleados; también se usan otros indicadores de crecimiento económico, pobreza y salud. El mismo Consejo argumenta que la literatura alrededor de la seguridad alimentaria, así como de su medición, "se ha generado gracias al seguimiento que la comunidad internacional ha dado a los países en crisis alimentaria o en riesgo de padecerla, con el fin de focalizar sus intervenciones" (CONEVAL, 2010, p. 10).

También, la FAO (2019) considera que dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible *"Cero hambre"* tiene como propósito alcanzar la seguridad alimentaria, mejorando la nutrición y promoviendo una agricultura sostenible, esto, sigue siendo uno de los grandes desafíos que enfrenta el mundo, es decir, cómo garantizar que una creciente población mundial, que se proyecta aumente a alrededor de 10 mil millones para 2050, tenga alimentos de calidad suficientes para satisfacer sus necesidades nutricionales para una vida saludable, por ende, para poder lograr alcanzarla se "requiere un enfoque integrado que aborde todas las formas de malnutrición, la productividad e ingresos de los pequeños productores de alimentos, la resistencia de los sistemas alimentarios y el uso sostenible de la biodiversidad y los recursos genéticos".

Entonces, el concepto de seguridad alimentaria incluye la capacidad de la población para el acceso físico y económico a ellos y el aprovechamiento para lograr una correcta nutrición, considerando las contribuciones científicas y tecnológicas para atender este propósito. Sin embargo, con base en Carrillo (2013), para poder lograr el acceso físico y económico de la población a los alimentos es algo que rebasa las posibilidades de la ciencia y la tecnología, pues depende de otros factores como los económicos y sociales. Si bien la problemática en México en dicha materia, está relacionada con los volúmenes de producción y las condiciones socioeconómicas de acceso a los alimentos, en general, las investigaciones deben considerar la innovación en los procesos de generación alimenticia y aporte proteico.

En el contexto internacional, el discurso de la seguridad alimentaria empezó a integrarse en las agendas políticas mundiales derivado de los acontecimientos que se desencadenaron tras la aparición de la crisis financiera, energética y alimentaria del 2008. A partir de sus efectos, los países y los organismos internacionales multilaterales convocaron a emplear medidas urgentes para atenuar el impacto a corto plazo, por ejemplo, a través de aumentar la ayuda internacional para asegurar el suministro de alimentos, así como el incremento en los fondos para reforzar los sistemas productivos, prioritariamente en las regiones de África subsahariana, el sur de Asia y Centroamérica. (Urquía, 2014)

Comparativamente, con el discurso de la inseguridad alimentaria, esta dimensión fue adquiriendo la consideración de problemática social por varios actores interesados en el combate a la pobreza en una de sus carencias de mayor impacto a nivel de bienestar humano, así como también desde el terreno de la nutrición. Así pues, ha pasado de ser identificada como una consecuencia de la pobreza a ser examinada como una problemática social delimitada. De manera que, cuando existe inseguridad alimentaria, se concibe como un concepto multidimensional que resulta de;

> una disponibilidad o acceso limitados de los hogares (o de los individuos) a los alimentos. A nivel de hogar, la inseguridad alimentaria también puede verse como la combinación de dos problemas: uno de acceso y uno de uso de los alimentos, de acuerdo a Swindale y Bilinsky, (2006); FANTA, (2003) citado en CONEVAL (2010, p. 13)

En conclusión, la definición de seguridad alimentaria de la FAO (como citó en Parada, Loaiza, Artavia y Benavides, 2018) se ha reafirmado en encuentros como la Cumbre Mundial de la Seguridad Alimentaria de 2009 (Medina, Ortega y Martínez, 2021), donde se propuso que el concepto debía sostenerse en cuatro pilares. Dos de ellos son la disponibilidad y la accesibilidad, ya descritas aquí. El tercer pilar es la estabilidad, es decir, garantizar que la disposición y acceso a los alimentos perdure en el tiempo, y el cuarto pilar lo constituye la "utilización biológica de los alimentos" (Medina, Ortega y Martínez, 2021, p. 4), que, en síntesis, refiere al aspecto nutricional. (CONEVAL, 2024, p. 19).

Hasta ahora, se ha abordado la problemática de la pobreza alimentaria alrededor de la construcción de su generalidad y la manera en que ha permeado en el discurso en México; sin duda, resulta de importancia caracterizar el fenómeno en función de las políticas sociales instrumentadas a nivel nacional en el marco normativo del país.

Aproximación al derecho alimentario en México

En lo que concierne al reconocimiento de las obligaciones del Estado para garantizar este derecho, en su revisión normativa, se identifican de manera específica cuáles son las características operativas del derecho, también entendidas como "las acciones y el contenido de las políticas que se han de realizar para lograr la materialización de los derechos" (CONEVAL, 2018b, p. 32).

Aunque la política de apoyo alimentario ha persistido en la agenda pública como parte de la política de atención a la pobreza, esta ha tenido innovaciones importantes e incluso se ha mejorado respecto de su consistencia con el problema a tratar. Por tanto, cabe cuestionarse: ¿De qué manera se cumple con el derecho a la alimentación y con la finalidad de la seguridad alimentaria en México? En primer lugar, es necesario remitirnos a la aproximación conceptual de la seguridad humana, concepción 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 a 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, con base en el informe del PNUD (1994), Montalvo (2017, p. 30) señala que las esferas que han de considerarse para lograr la seguridad humana son: "1) seguridad económica, 2) seguridad de la salud, 3) seguridad ambiental, 4) seguridad personal, 5) seguridad de la

comunidad, 6) seguridad política y 7) seguridad alimentaria". Siendo esta última, la cual se desea contextualizar en el marco del presente libro. De ahí que sea 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) Particularmente, respecto a los periodos en que fueron surgiendo los ordenamientos legales que delimitan el marco institucional del derecho a la alimentación, y a partir de su estudio, representar el espacio de la seguridad alimentaria, particularmente, con base en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se reconoce el derecho a la alimentación "ligado estrechamente al de un nivel de vida adecuado". Igualmente, 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, p. 268-269) En consecuencia, con la aceptación nacional e internacional del derecho a la alimentación, ahora se plantea el discurso de la seguridad alimentaria en el combate a la pobreza multidimensional, en tanto que se ha institucionalizado y profesionalizado este campo por medio del propio discurso, prácticas y actores sociales.

Por su parte, la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2015) realiza un estudio sobre la política pública de apoyo alimentario, señalando que el derecho a la alimentación se plantea como una serie de compromisos a nivel nacional e internacional, en el Cuadro No. 3 se muestran los ordenamientos legales que enmarcan de forma cronológica el marco institucional de la seguridad alimentaria en México.

Cuadro 3.
Ordenamientos internacionales y nacionales del acceso a la alimentación

Ordenamientos a nivel internacional		
Año	**Organismo / Ley**	**Articulo normativo**
1948	Asamblea General de las Naciones Unidas.	Declaración Universal de Derechos Humanos, que en su artículo 25 establece que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación.
1959	Organización de las Naciones Unidas (ONU).	Declaración de los Derechos del Niño, en la que establece en el Cuarto Principio que el niño tendrá derecho a disfrutar de alimentación, vivienda, recreo y servicios médicos adecuados.
1966 (Firma) 1976 (Vigor)	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.	Los Estados, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán las medidas, incluidos los programas concretos que se necesitan, para: a) mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos (…), la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios (…), y b) asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades.
1974	Asamblea General de las Naciones Unidas.	Declaración Universal sobre la erradicación del hambre y la mala nutrición, en la que se proclamó que todos los hombres, mujeres y niños tienen el derecho inalienable a no padecer de hambre y malnutrición a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus capacidades físicas y mentales.
1996	Cumbre Mundial sobre Alimentación, realizada en la sede de la FAO.	Se reafirmó el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre.

Ordenamientos a nivel internacional		
Año	**Organismo / Ley**	**Artículo normativo**
2012	XVIII Asamblea Ordinaria del Parlamento Latinoamericano. (La ley Marco)	El Derecho a la alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria", en donde se estableció en el artículo 10° que el derecho a una alimentación adecuada es el derecho humano de las personas, sea en forma individual o colectiva, de tener acceso en todo momento a alimentos adecuados, inocuos y nutritivos con pertinencia cultural, de manera que puedan ser utilizados adecuadamente para satisfacer sus necesidades nutricionales, mantener una vida sana y lograr un desarrollo integral, (…).
Ordenamientos a nivel nacional		
Año	**Organismo / Ley**	**Artículo normativo**
1984	Ley General de Salud	Se estableció en su artículo 114 que para la atención y mejoramiento de la nutrición de la población, la Secretaria de Salubridad y Asistencia participaría de manera permanente, en los programas de alimentación del Gobierno Federal.
2001	Ley de Desarrollo Rural Sustentable	En su Capítulo XVII De la Seguridad y Soberanía Alimentaria, señala que el Estado establecería las medidas para procurar el abasto de alimentos y productos básicos y estratégicos a la población, promoviendo su acceso a los grupos sociales menos favorecidos y dando prioridad a la producción nacional.
2004	Ley General de Desarrollo Social	Se estableció la alimentación como un derecho que establece en su artículo 6 que son derechos para el desarrollo social, entre otros, la alimentación.
2004	Política Nacional de Desarrollo Social	En el artículo 14 define entre otras, la vertiente superación de la pobreza a través de (…), la alimentación (…), que son prioritarios y de interés público los programas y acciones públicas para asegurar la alimentación y nutrición materno-infantil, y que para la definición, identificación y medición de la pobreza se debe considerar, entre otros, el indicador de acceso a la alimentación.

Ordenamientos a nivel nacional		
Año	**Organismo / Ley**	**Artículo normativo**
2012	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	El derecho a la alimentación adquirió rango constitucional; se adicionó el párrafo tercero del artículo 4.º. Para incluir que el Estado garantizará el acceso de toda persona a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, y la fracción XX del artículo 27, que establece que el desarrollo rural integral (…) tendrá como finalidad que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca.

Fuente: Elaboración propia con base en la ASF, (2015, pp. 66-69).

En la revisión del marco teórico-conceptual, se exploraron las dimensiones de disponibilidad, accesibilidad y calidad que permiten analizar el derecho, así como la distinción entre los conceptos de seguridad alimentaria e inseguridad alimentaria. (CONEVAL, 2024) En definitiva, el ejercicio pleno de los derechos sociales, entre ellos la alimentación, demanda la garantía de sus dimensiones constitutivas: disponibilidad, accesibilidad y calidad de los alimentos. (Hernández, Aparicio y Ruiz, 2018).

Con base en lo esbozado en este capítulo, es posible explicar la existencia de cambios en los marcos institucionales a nivel nacional, a raíz de la influencia internacional, que principalmente son originados en el ámbito económico, que, a su vez, permean en los aspectos político y social, dando paso a un nuevo modelo de desarrollo que cede espacios a los actores sociales; por consiguiente, se delinea una reestructuración organizacional y replanteamiento en las funciones del Estado.

Política social en México

Por lo que se refiere a la política social, se aproximaran una serie de características en el contexto mexicano respecto al combate a la inseguridad alimentaria y el impacto de la globalización o de los procesos globales en el diseño de la política pública que responde a un marco institucional y contexto internacional para la administración de la pobreza en el mundo.

El enfoque de la economía política abre nuevas perspectivas respecto de la política social, resaltando la importancia de tal política para las organizaciones empresariales en la estructura del Estado del bienestar. Hall y Soskice (2006) sostienen que la política social suele ser vista como una respuesta a las demandas formuladas por sindicatos y partidos socialistas, en la hipótesis de que los productores se oponen a tales iniciativas. Sin embargo, pueden suministrar un apoyo crucial a algunas estrategias de empresa, y también son vistas de manera favorable por grupos empresariales.

Por su parte, Bizberg (2014) argumenta que en los países latinoamericanos tanto el trabajo como la política social contribuyen con la orientación económica guiada por el mercado interno, a través de un crecimiento dirigido de los salarios, como lo son los casos de Brasil y Argentina, o bien, por el contrario, se compensan las fallas en una economía de mercado basada en el capital extranjero, particularmente los casos de México y Chile; es decir, la situación del trabajo en cada país dependerá de la democratización y de medidas liberales. Característicamente, un rasgo de la política de bienestar es resultado de un contrato social entre actores sociales, Estado y organizaciones empresariales que tiene un impacto a corto plazo en la economía a través del gasto público, y un impacto a mediano y largo plazo por medio del crecimiento de la productividad, como los ejemplos de Brasil y Argentina, que desde 2003 han expandido sus regímenes de bienestar, mientras que en los países de Chile y México han girado en los últimos años hacia el asistencialismo.

De acuerdo con Arellano y Cabrero (2001, p. 3), las organizaciones públicas mexicanas son mediadas en un sistema político que se ha fundado en los modelos del presidencialismo y el corporativismo, con un Estado estrechamente vinculado al partido que se encuentre en el poder organizado de forma corporativa. Bajo dicho esquema, se sustituye a la sociedad en "abstracto" por un conjunto de grupos de presión dependientes de las estructuras partidistas; así pues, la formación del Estado se funda en los principios del federalismo y la democracia.

Es concluyente que el régimen de bienestar en México se vinculaba directamente con las necesidades del partido político en el poder; esta era la forma en que el Estado intercambiaba beneficios por el control de las

organizaciones sociales bajo un esquema corporativo y posiblemente es la que continúa dándose en la actualidad. Desde la llegada de los especialistas denominados "tecnócratas" al poder y con el distanciamiento entre el Estado y las organizaciones sociales, el modelo de Estado benefactor empezó a evolucionar hacia un esquema más universal, sin perder sus aspectos de lo limitado. Así pues, "desde mediados de los años noventa los programas sociales han virado decididamente hacia el asistencialismo", según Bizberg (2014, p. 73), recuperando a Valencia Lomelí (2008).

En el contexto planteado, Barquera, Rivera y Gasca (2001, pp. 464, 466) 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. Lo anterior se tradujo en una crisis a nivel mundial que ha provocado el desarrollo y fortalecimiento de programas y políticas para salvaguardar la seguridad alimentaria en México; al mismo tiempo, ha funcionado como un instrumento de "reforma agraria para contener la movilización de grupos organizados que ejercen presión".

De ahí que el progreso de los programas y políticas alimentarias y de nutrición que se han formalizado en nuestro país tengan un esquema similar al que se ha implementado en la mayor parte del mundo, principalmente con programas básicamente asistenciales hasta con programas con enfoque integral y de mayor coordinación intersectorial. De manera que, con las evidencias esbozadas, durante varios períodos el Estado ha procurado conservar su "hegemonía y legitimidad" en la sociedad, implementando de forma moderada un mayor número de políticas redistributivas.

No obstante, existe en gran parte del mundo una falta de eficacia de los programas sociales enfocados a reducir la pobreza y, por ende, la exclusión social, lo que provoca la denominada inseguridad económica, la misma que no solo se relaciona con la pobreza, sino con el control de riesgos y con la capacidad para responder a las consecuencias generadas por estos. (Montalvo, 2017, p. 31).

En suma, según Mancini (2018, p. 66), cita que un reto en la concepción de la política pública se relaciona con "un claro desafío de la política

social; en este sentido, es traspasar el discurso del apoyo, la ayuda o la asistencia para transitar hacia el reconocimiento y la autodefinición de las personas en situación de pobreza como sujetos de derechos".

Ideas principales del capítulo

A manera de conclusión, el análisis permite sostener que la seguridad alimentaria en México no puede comprenderse únicamente como un problema técnico o sectorial, sino como el resultado de procesos globales que han configurado las funciones del Estado y las formas de intervención pública.

La globalización gestionada bajo principios neoliberales, ha influido en la redefinición del discurso sobre la pobreza y en la institucionalización de su medición, profesionalización y atención. Sin embargo, las persistentes brechas sociales evidencian que el marco institucional vigente ha sido más eficaz en la administración de la pobreza que en su superación estructural.

Así, la seguridad alimentaria emerge como un campo donde convergen economía política, derechos humanos y capacidades estatales.

Capítulo 2

Política pública y construcción del problema alimentario

Introducción

Gobernar no es intervenir siempre y en todo lugar ni dar un formato gubernamental homogéneo a todo tratamiento de los problemas. Lo gubernamental es público, pero lo público trasciende lo gubernamental. Una política puede ser aquí una regulación, ahí una distribución de diversos tipos de recursos […] allá una intervención redistributiva directa, más allá de dejar hacer a los ciudadanos.
Luis F. Aguilar (1992).

En este segundo apartado, se desplaza la atención hacia el análisis conceptual y metodológico de la política pública, examinando cómo el problema del hambre y la inseguridad alimentaria es definido, delimitado e incorporado a la agenda gubernamental.

A través del enfoque secuencial del ciclo de políticas, el análisis institucional y la identificación de actores estratégicos, relevantes y secundarios, se reconstruye la trayectoria del problema alimentario en México, desde experiencias históricas como el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) hasta los modelos contemporáneos de intervención social.

De manera que, en la búsqueda de una renovación y una diversificación profunda de las perspectivas de análisis, el escenario decisivo de la política gubernamental respecto a las demandas sociales parece haberse desplazado hacia las políticas públicas y, en particular, en la valoración de sus resultados y efectos, bajo metodologías que introduzcan nuevos modelos de intervención.

Concretamente, el Estado sigue teniendo el monopolio legítimo de la coerción física, sigue siendo el eje de la organización política de la sociedad y sigue produciendo las normas a través de las cuales se organiza la convivencia. (Merino, 2013) Así pues, el proceso de definición de las políticas tiende a convertirse en la búsqueda de ideas y alternativas que, de acuerdo a su relevancia, pudieran formar parte de la agenda institucional del Estado.

Aproximación conceptual de la política pública

La conceptualización de la política pública parte del análisis teórico del problema público a atender, esto es, el fenómeno del hambre en el marco de sus particularidades, así como, en su contexto global, en relación con las implicaciones que esta tiene sobre el acceso, disponibilidad y calidad de los alimentos de la población que presenta tales necesidades, como fue mencionado en el anterior capítulo.

La relevancia para el estudio de las políticas públicas, tanto en la literatura convencional como en los hechos, se parte del supuesto de que son los problemas públicos los que determinan la necesidad de establecer políticas que definen una cierta forma de intervención del Estado. Sin embargo, las políticas quedan subordinadas a las posibilidades que cada organización tiene para llevarlas a cabo y comprender sobre qué valores, normas y estructuras de poder se erigen, dado que en su conjunto determinarán el rumbo de las políticas (Merino, 2013, p. 27)

Por su parte, Uvalle (2011, p. 9), recuperando a Lahera (p. 31, 2004), incorpora al análisis de las políticas públicas como un método para gobernar que garantiza la intervención pública a través de ciertos "arreglos" en la atención y solución de problemas sociales; de esta manera, concentran las percepciones de los ciudadanos en la agenda institucional y los niveles de decisión para organizar las acciones estatales.

En cuanto a Roth (2010), esboza que las políticas públicas son entendidas como 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, para el perfeccionamiento de modalidades alternativas de gestión pública más incluyente; esto es, que todas las partes involucradas en un problema público participen y deliberen en el proceso de formulación y de decisión con un sentido de igualdad. En este sentido, Roth (2010, p. 53) argumenta que los desarrollos iniciales de la investigación en políticas fueron muy influenciados por la epistemología positivista y la objetividad científica, que condujo a favorecer posturas tecnocráticas por parte de los analistas. Por tanto, Roth (2002, p. 24) propuso la siguiente definición respecto a su visión de las políticas públicas:

> un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, y por medios y acciones, que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática.

De manera que, las políticas públicas son una selección y una definición de problemas. Consisten en la utilización de los medios que tiene a su alcance el Estado para decidir en qué asuntos intervendrá y hasta qué punto y con qué medios lo hará. Son decisiones del Estado que se originan en un proceso político previo mediante el cual se seleccionan y se definen problemas públicos; decisiones políticas (Bell, 1987).

Lo dicho hasta aquí supone que las políticas públicas son instituidas como 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) a partir de Giraud et al. (2008, pp. 8-9).

En este contexto, respecto al marco conceptual más popular e influyente del modelo clásico del ciclo de política o modelo secuencial, integra una serie de etapas que corresponden habitualmente a este orden: 1) la definición del problema y la construcción de la agenda pública, 2) la formulación de soluciones, 3) la toma de decisión (o legitimación), 4) la implementación y 5) la evaluación (Roth, 2010).

Siguiendo este hilo conductor, Merino y Cejudo (2010, p. 13) coinciden en la existencia de un proceso de políticas que para ellos consta de cinco fases, las cuales representan de mejor forma los componentes que delimitan a las políticas públicas que se muestran en el cuadro 4.

Cuadro 4.
Proceso de políticas públicas

Etapa	Función
Entrada en la agenda gubernamental	Posicionar una situación en la agenda pública, y luego en la gubernamental, es una condición necesaria para la existencia de cualquier política pública, en la medida en que implica que esta se reconoce como un problema; y no cualquiera, sino uno que amerita la atención del gobierno.
Definición del problema	Procesos mediante los cuales un problema, ya aceptado como público y colocado en la agenda, es estudiado en términos de sus probables causas, componentes y consecuencias.
Diseño de la política	Formulación de la estrategia que se seguirá para intentar resolver el problema en su contexto particular, entendiendo por estrategia el conjunto de instrumentos coherentemente integrados, así como las restricciones que estos enfrentarían.
Implementación	Proceso de reunir y poner en su lugar todas las partes que necesita una máquina. El conocimiento de las organizaciones gubernamentales es por ello fundamental para incrementar las probabilidades de éxito de las políticas públicas.
Evaluación	Determinación de las fortalezas y debilidades de los programas y proyectos públicos una vez que estos se llevaron a cabo. Tienen el objetivo primario de ofrecer una retroalimentación útil respecto de lo que se hizo o se está haciendo correcta o incorrectamente, en función del o los criterios usados para evaluar, con el fin último de mejorar la eficiencia de la gestión pública.

Fuente: Elaboración propia con base en Arellano y Blanco (2020, pp. 67-86).

En este hilo conductor, Arellano y Blanco discuten la política pública como un mecanismo de "gobernanza" a través del cual se genera y promueve la interlocución de los diferentes actores en el proceso de "formulación, acompañamiento y evaluación" de las acciones del gobierno en los tres órdenes de la gestión pública; igualmente, sirve como un instrumento "legitimador" de las sociedades democráticas, siendo un vínculo de mutuo reforzamiento entre sí. Todo esto parece confirmar que las decisiones del gobierno afectan y moldean el marco social dada la importancia que tienen en la vida cotidiana sus decisiones. Es necesario agregar al debate el uso de los recursos para llevar a cabo las acciones

públicas y, con ello, materializar sus decisiones de forma directa e indirecta, es decir, al implicar costos y beneficios diferenciados para diversas poblaciones que recibirán los bienes y quienes no, así como aquellas personas que tendrán que aportar más dinero y trabajo que otros. Es de esta manera que se va configurando el enfoque de las políticas públicas en las decisiones del aparato de gobierno (2020, pp. 23-24, 32).

Además de las posturas tecnocráticas, es necesario examinar el análisis de las políticas públicas desde las instituciones, concebidas como complejas interrelaciones de la acción pública; aunque no se niegan las relaciones de poder inseparables del proceso político-administrativo, el cual se basa en el estudio de las organizaciones administrativas existentes, al mismo tiempo, con los servicios prácticos que ofrecen a los ciudadanos.

Hay que mencionar que, de acuerdo a Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne (2008, p. 8), el estudio de las políticas públicas contempla tres elementos vinculados: actores, recursos e instituciones, utilizando como base estudios comparados entre políticas y servicios efectuados en múltiples ambientes políticos y administrativos. En este mismo tenor, otro argumento importante es 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.

En este escenario, lo citado hasta el momento plantea la idea sobre la justificación de la política alimentaria en la agenda pública y, por tanto, en el interés gubernamental; es decir, se reconoce la importancia de atender el problema en la trayectoria institucional a partir del discurso de la globalización, la seguridad alimentaria y de la pobreza multidimensional en México.

Antecedentes del problema alimentario

En el marco de la trayectoria institucional, Tello (2007, p. 396) realiza un análisis del Estado y desarrollo económico en México de 1920 a 2006, en el cual identifica que la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. (CEIMSA) se transformó en la Comisión Nacional de

Subsistencias Nacionales (CONASUPO) en 1960 y se le dio un fuerte impulso a la comercialización de la producción agrícola. Los Almacenes Generales de Depósito (ANDSA) multiplicaron su capacidad en todo el país y, coordinadamente con la CONASUPO, avanzaron en la modernización del sistema de distribución de bienes básicos para la alimentación.

Así pues, los planteamientos en torno a la necesidad de atender y satisfacer las necesidades de la población más pobre del país en 1970, y de llevar a la práctica unas reformas legales introducidas, propiciaron la creación de nuevos organismos públicos, así como la mayor participación ciudadana, la apertura política y la intensa y renovada política exterior. En general, el nuevo estilo político del gobierno configuraba los objetivos del régimen como los de llevar a cabo una reorientación profunda, destinada sobre todo a tener efectos de largo plazo. Posteriormente, en 1971, se crea la Comisión Nacional Tripartita, mecanismo de consulta entre sectores promovido por Echevarría con el propósito de fortalecer la participación social en la discusión de los asuntos que afectaban la vida económica del país. (Tello, 2007, pp. 469, 507).

Integrando lo señalado, Bustelo (1999, p. 152) en su libro sobre las teorías contemporáneas de desarrollo económico señala que en 1975, la Conferencia Mundial sobre el Empleo definió cuatro categorías de necesidades básicas:

1. El consumo alimentario, la vivienda y el vestido para tener un nivel de vida mínimamente digno.
2. El acceso a servicios públicos de educación, sanidad, transporte, agua potable y alcantarillado.
3. La posibilidad de tener un empleo adecuadamente remunerado.
4. El derecho a participar en las decisiones que afectan a la forma de vida de la gente y a vivir en un medio ambiente sano, humano y satisfactorio.

Enfatizando el argumento anterior, se tuvo una transición con un giro social hacia las necesidades básicas como modelo de desarrollo económico, en donde los partidarios de este nuevo enfoque tenían razón en que resultaba necesario promover más el desarrollo rural y confiar menos en la planificación del desarrollo, en aras de una administración

descentralizada. La atención de los economistas hacia aspectos del desarrollo: su dimensión social, y fenómenos como la participación, la discriminación y el agotamiento de los recursos naturales fueron las virtudes de la estrategia de las necesidades básicas sobre estas áreas de estudio (Bustelo, 1999, p. 154).

Para 1980, se estableció el Sistema Alimentario Mexicano (SAM); su propósito fue buscar la autosuficiencia alimentaria, como lo documenta Tello (2007). Asimismo, lo considera como un ambicioso programa para reducir la pobreza y mejorar la nutrición de los grupos de la población de ingresos más bajos.

Conjuntamente, para poder dirigir de manera eficaz y eficiente las acciones gubernamentales hacia la autosuficiencia alimentaria, con el apoyo del Instituto Nacional de Nutrición, se elaboraron metas concretas y cuantificadas de consumo que pudieran ser traducidas a metas de producción. Cabe resaltar como aspecto principal que en la mayoría de las acciones fue que en todos los programas la participación de las comunidades fue determinante en el diseño, la construcción, la operación y el mantenimiento de los proyectos y de las obras puestas en marcha (Tello, 2007, pp. 557, 560).

De manera que, a partir del siglo XX, la política de apoyo alimentario en México tuvo mayor presencia en la agenda pública. En el año 1989 aproximadamente es cuando empezaron a operar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal responsables de implementar la política pública, así como su institucionalización y profesionalización en el escenario del discurso contemporáneo de la seguridad alimentaria. Entonces, como resultado de los avances y desafíos coyunturales de 1989 a 2012, se ha documentado con mayor profundidad el estudio sobre el diseño de la política pública, configurándose por tres componentes de análisis que se desarrollarán en el capítulo IV: 1) el programático, 2) el jurídico y 3) el institucional.

Definición del problema público y su inserción en la agenda gubernamental

A nivel global, como se ha señalado, la problemática del hambre y la desnutrición puede analizarse en el marco de la seguridad alimentaria, discurso desarrollado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). El concepto de seguridad alimentaria surgió a mediados de la década de los setenta, como ya se mencionó en párrafos previos, derivado de la crisis mundial generada por el alza de los precios de los alimentos a nivel internacional, que ocasionó problemas de disponibilidad, principalmente de trigo y maíz. Incluso después de que se habían estabilizado los precios y la oferta, principalmente de cereales, fue evidente que la disponibilidad suficiente de alimentos no garantizaría la ingesta nutricional adecuada (CONEVAL, 2018a, p. 9).

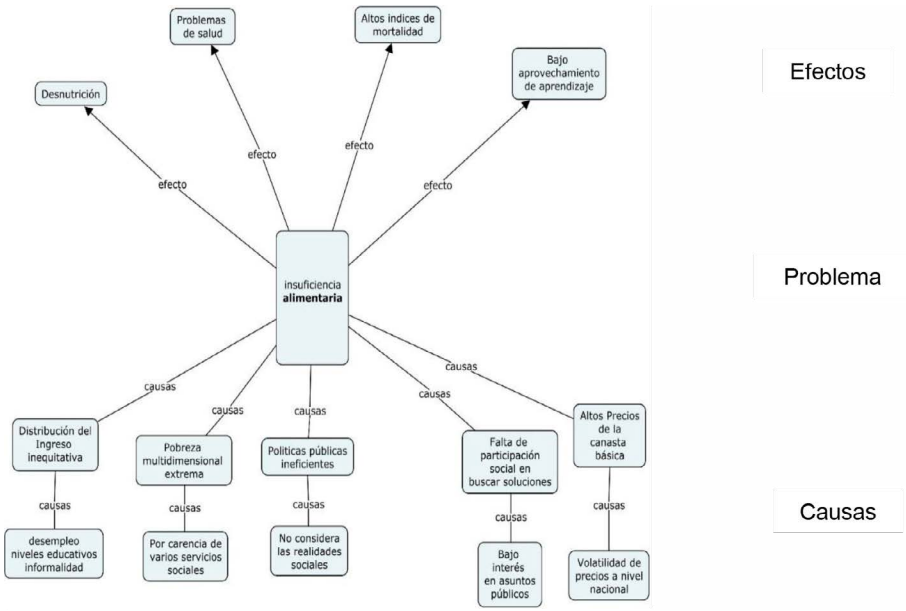
En este escenario, uno de los efectos que a su vez podría tener la insuficiencia alimentaria, además del hambre, es la desnutrición y otras enfermedades asociadas a este fenómeno. De manera que la utilización de los alimentos responde al carácter de la malnutrición y los indicadores antropométricos asociados a esta, que recogen no solo los efectos de la inseguridad alimentaria, sino también los de una mala salud y la prevalencia de padecimientos diarreicos agudos a consecuencia de la ausencia de condiciones sanitarias básicas, entre otro tipo de males a causa de hambre y sus efectos en múltiples ámbitos.

En suma, los posibles componentes y consecuencias de la pobreza alimentaria en México requieren la definición clara del problema que contemple el diseño de la política pública y su intervención en el contexto de las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) a nivel rural y urbano en el país, por tanto, la utilización de algunas herramientas metodológicas para su delimitación son necesarias, a manera de ejemplo, se emplea una técnica utilizada para la establecimiento del problema en formato negativo y positivo, con el propósito de contar con un escenario interpretativo de las causas y efectos del mismo, simultáneamente, la identificación de actores involucrados, sirven como puente referencial para la construcción de la política pública.

Construcción del árbol del problema

En primer lugar, se desarrolla el árbol del problema; este, definido en "negativo" en relación al planteamiento establecido, por ejemplo, al delimitar como problemática a la insuficiencia alimentaria, explora las posibles causas y, con ello, sus efectos. A manera de referencia, se presenta en la figura 1 un diseño de tal herramienta que sirva como instrumento para la configuración de la política pública.

Figura 1.
Árbol del problema



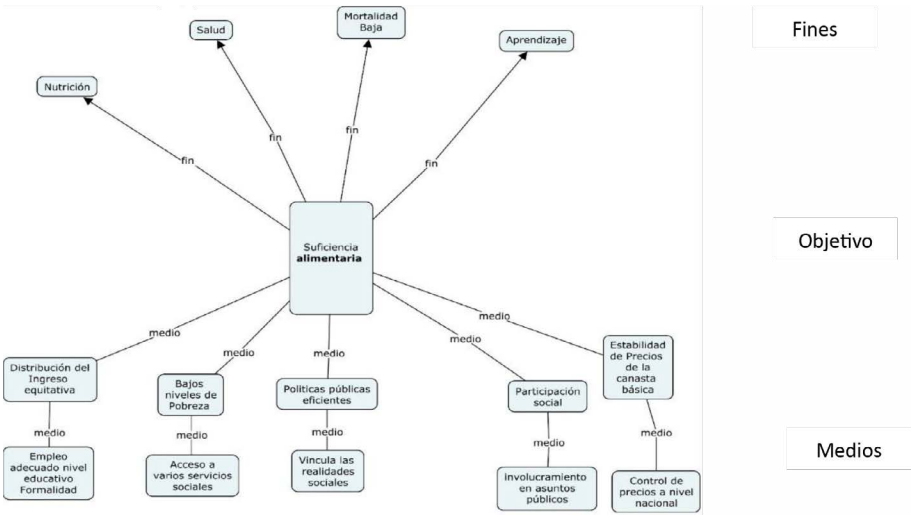
Fuente: elaboración propia.

Construcción del árbol de objetivos

Conjuntamente, al árbol del problema se presenta en la figura 2 el árbol de objetivos, ahora planteado en sentido "positivo" en relación a la definición de la problemática establecida; concretamente, se transforman los efectos como fines, al problema en un objetivo y, finalmente, las

posibles causas se convierten en los medios a emplear para la definición y construcción de esta herramienta.

Figura 2.
Árbol de objetivos



Fuente: elaboración propia.

Actores involucrados; estratégicos, relevantes y secundarios

Como resultado del perfilamiento de la problemática esbozada con anterioridad, es necesario simultáneamente identificar la serie de actores, individuos o grupos considerados como estratégicos, relevantes y secundarios, cuya acción colectiva formal e informal tiene una influencia en dicha problemática, de modo que, en el cuadro 5, se presenta un bosquejo a manera de ejemplo para el diseño de la política pública.

Cuadro 5.
Involucrados en el diseño de la política pública

	Análisis de involucrados	
Alto	**Mantener satisfechos a:**	**Involucrar activamente a:**
	• Población indígena • Personas en situación de calle • Personas por su condición de pobreza multidimensional • Personas con carencia de acceso a la alimentación.	• Burócratas • Sociedad civil; participación social, comunitaria y ciudadana. • Sector privado. • Academia y centros de investigación.
Poder	**Monitorear a:**	**Informar el progreso a:**
	• Comités y asambleas de participación social en los espacios destinados para implementar un programa alimentario específico. • Espacios instalados para su implementación. • Reglas de operación.	Dependencias de la Administración pública federal; • SEDESOL-SB • SALUD • SEP • LICONSA • DICONSA • DIF • SAGARPA • Entre otras entidades.
Bajo	Interés	

Fuente: Elaboración propia.

De manera interpretativa, la identificación de los actores estratégicos a nivel nacional e internacional que participan en el sector alimentario desde la trayectoria institucional ha sido principalmente:

a) Representantes de organismos e instituciones internacionales, particularmente la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (FAO)
b) Dependencias de la Administración Pública Federal, por ejemplo, la SEDESOL, SALUD, SEP, LICONSA, DICONSA, DIF, SAGARPA, SEDENA, entre otras, que han sido sumadas a estrategias con carácter más integral.

Por lo que se refiere a la definición de los actores relevantes para el diseño de la política pública alimentaria, se contempla la colaboración y/o cooperación de:

a) Representantes de instituciones académicas, esto es, universidades públicas y privadas, centros de investigación y observatorios especializados en el estudio de la dimensión alimentaria en México.

Finalmente, se requiere conocer a aquellos actores secundarios relacionados con el proceso de la política en la que se encuentran:

a) Representantes de organizaciones de los sectores social y privado, concretamente, comités y asambleas de participación social de los programas sociales que contemplan espacios de intervención.

En el escenario descrito, la complejidad del proceso de elaboración de las políticas públicas radica en la pluralidad en sí, es decir, diferentes actores participantes que tienen intereses distintos, interacciones complejas y conflictivas, así como percepciones de problemáticas y soluciones que cambian invariablemente.

Hoy, comienza a ser más aceptado que las políticas públicas son un resultado endógeno de las interacciones que se establecen entre políticos, burócratas y los grupos de interés, y que influyen de manera directa como actores influyentes. Se entiende que el nacimiento de políticas públicas se da para la solución de problemas de la sociedad, problemas que deben contemplar las limitaciones políticas, económicas, sociales o de organización que plantea su puesta en práctica (Subirats, 1989).

En el contexto del modelo mexicano, la hechura de las políticas públicas y su proceso decisorio ha sido por tradición un monopolio gubernamental que durante décadas ha generado un crecimiento gradual de la administración estatal, generando más problemas, más dependencias y más entidades públicas para su atención, pero sin un sentido en sí mismo. Al mismo tiempo, en el tejido del debate de las políticas públicas y la democracia, Arellano y Blanco (2020, pp. 22-24) debaten que las acciones del gobierno deben dar respuesta a las muchas demandas sociales a través de recursos que, siendo escasos o insuficientes, requieren instituir prioridades para intervenir en unos programas en menoscabo de otros.

Entonces, se plantea una serie de cuestionamientos que se centran en las funciones del gobierno y la forma en cómo nos afectan sus acciones administrativas.

Todas estas observaciones buscan avanzar en una visión desde las instituciones en el análisis sobre las políticas públicas y sus consecuencias en la implementación de programas sociales para combatir carencias, tales como el acceso a la alimentación, profundizando en el marco institucional que determina las reglas, actores y formas de organización, como ya se describió en párrafos anteriores. Lo dicho hasta aquí muestra las evidencias empíricas y teóricas de la forma en que el problema de capacidades institucionales ha sido vinculado al contexto alimentario.

Ideas principales del capítulo

A forma de conclusión, la política alimentaria en México ha transitado por múltiples enfoques: asistencialista, desarrollista, tecnocrático e institucionalista. Su diseño responde tanto a diagnósticos técnicos como a configuraciones políticas y relaciones de poder.

El problema alimentario no es estático; su definición depende del discurso dominante, de las capacidades organizacionales y de la interacción entre actores. El análisis demuestra que la inserción del hambre en la agenda pública ha sido producto de crisis económicas, compromisos internacionales y presiones sociales, pero también de decisiones estratégicas del aparato estatal. Por tanto, la política pública alimentaria es una construcción institucional que refleja prioridades políticas, restricciones presupuestarias y disputas ideológicas.

Capítulo 3

Administración pública y capacidades institucionales en el sector social

Introducción

Ese Estado, decía Bell, que se ha vuelto demasiado pequeño para resolver los grandes problemas del mundo y demasiado grande para resolver los pequeños problemas de los individuos.
Daniel Bell (1987)

En este tercer capítulo se examina la dimensión organizacional del Estado, analizando la administración pública como el espacio donde se materializan las decisiones políticas. Se explora la evolución histórica del aparato estatal, su modernización, las tensiones en la burocracia y con ello la necesidad de fortalecer capacidades institucionales para atender problemas sociales complejos como la inseguridad alimentaria.

Se enfatiza la transición de políticas alimentarias en el devenir histórico en México, fundados en modelos jerárquicos tradicionales, incorporando el argumento de la necesidad de transitar hacia esquemas de administración más flexibles, coordinados y orientados a resultados en la dimensión alimentaria.

Lo complejo de los fenómenos sociales manifiesta que resulta cada vez más difícil continuar con una perspectiva que explica a la Administración Pública como un aparato de gobierno compactado y reducido a un espacio político aislado; por el contrario, favorece la necesidad de delinear al Estado y a sus instituciones como un entramado de organizaciones caracterizadas por las dimensiones económica, política y social que cuentan con un componente de gestión que atraviesa sus estructuras internas y que configuran sus capacidades de atención pública.

En el quehacer público, el cumplimiento de metas y objetivos nacionales, ha trazado la extensa intervención del modelo de Estado en la sociedad y economía moderna, de acuerdo a Uvalle (2011, p. 2) esto ha sido producto del modo burocrático y administrativo prevaleciente históricamente, el cual, se sostiene en el "binomio producción-distribución de beneficios", a través del cual, el peso decisional es determinante en la conformación de políticas gubernamentales que se encuentra a cargo de las agencias administrativas y gubernamentales para fungir como el

eje del quehacer institucional, además, con la existencia de este actor central, otros agentes no tendrían la necesidad de intervenir activamente en el fortalecimiento de las metas colectivas.

En este tenor, conviene subrayar que tales agencias son ilustradas como aquellas estructuras y procesos administrativos para llevar a cabo las decisiones de gobierno en la Administración Pública; particularmente, Cejudo (2016) aporta una discusión sobre su reconfiguración en el marco de la racionalización del mundo moderno y su relación dicotómica entre la democracia y el aparato burocrático, es decir, lo político y la administración como áreas de análisis de medios y fines para resolver los problemas que enfrentan las sociedades modernas, con fines y valores definidos en el proceso político.

Sin duda, los modelos organizacionales sirven de puente para el análisis de las capacidades institucionales a través del desarrollo de procesos, estructuras y funciones del aparato estatal para cumplir con las tareas y acciones gubernamentales que atiendan los objetivos, metas y estrategias de política social.

Instituciones y organizaciones en el derecho a la alimentación

El vuelco de siglo ha evidenciado el proceso de innovación en la naturaleza y capacidad administrativa que se orientó básicamente al proceso de organización, dirección y operación, fundando un nuevo debate que no se encuentra enfocado en la necesidad o importancia de la Administración Pública; ahora, la discusión se ha centrado sobre su urgente modernización y en la necesidad de legitimar a los gobiernos como agentes capaces de ofrecer servicios públicos que contribuyan en la solución de problemas desde distintos planteamientos como la eficiencia y la calidad en el ámbito público (Aguilar, 2015, pp. 33, 36).

Conjuntamente con los procesos de ajuste administrativo en el sector público, de acuerdo a Cejudo (2013), se sumó la influencia de las transformaciones organizacionales ocurridas en el sector privado que modificaron la forma burocrático-piramidal de la administración gubernamental al ser menos jerárquicas y rígidas, flexibilizando a su vez

su gestión y prácticas administrativas que están orientadas a flexibilizar estructuras, procesos e incorporar mayor competencia para mejorar el desempeño y resultados sociales.

En las reorientaciones destacadas, es importante resaltar la necesidad de ampliar la capacidad institucional de las organizaciones estatales para la atención a problemas sociales complejos. En este contexto, "combinar la eficacia de las relaciones verticales que caracterizan al gobierno con el diseño de espacios institucionales para que las relaciones horizontales —actores y redes de la sociedad civil— participen en la atención de los problemas de la agenda institucional" representa que las capacidades del aparato estatal radican en torno a la idea de que las instituciones públicas en el ambiente actual exigen una mayor flexibilidad y adaptabilidad, propiciando poner a discusión una posible reingeniería en la estructura de la Administración Pública del Estado en materia social, y con ello, hacer posible la función pública bajo esquemas de gestión más coordinados. Uvalle (2011, p. 10)

Lo dicho hasta aquí supone que las instituciones cuentan con una serie de funciones eje que establecen las condiciones para desarrollar las lógicas gubernamentales; a su vez, los procesos de institucionalización colectiva configuran la instrumentación a nivel institucional, a través de la operacionalización de las políticas públicas que caracterizan y perfilan a la gestión pública por medio de los procesos y estructuras que atraviesan a las organizaciones estatales.

La concepción de institución ha tomado un significado diferente en las versiones del nuevo institucionalismo, es decir, en la dimensión económica, teoría de regímenes y en la teoría de la organización. En los primeros enfoques, se consideran a las instituciones que "son producto del diseño humano, resultado de acciones útiles realizadas por individuos orientados instrumentalmente". Esto parece confirmar el rol de las instituciones como agentes ejecutores de la política pública. Sin embargo, las segundas perspectivas plantean que "aunque las instituciones ciertamente son el resultado de la actividad humana, no son necesariamente producto de un diseño consciente" (Powell y DiMaggio, 1999, p. 42).

Conviene subrayar, la importancia que tienen las estructuras administrativas para el aparato de ejecución según Scoti y Meyer (1999, pp.

160-162), ya que es de sumo interés porque unen a los tomadores de decisiones con los destinatarios de las reglas o servicios, tales decisiones, son políticas públicas que fueron determinadas en los niveles nacionales o estatales y que son llevadas a cabo por los actores locales, esto va conformando un sistema interorganizacional que constituye un conjunto de relaciones reguladas verticalmente y coordinados horizontalmente que permite la vinculación entre las unidades administrativas de niveles más altos con las unidades de ejecución en otros más bajos, a su vez, permite vínculos de unidades de un lugar con el de otros lugares, esto trae a su vez una dificultad al parecer evidente; cómo lograr que múltiples organizaciones casi independientes cooperen para producir una política común.

De este modo, 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 examine el tipo de coordinación entre las instituciones y organizaciones públicas para garantizar el derecho a la alimentación; además, de comparar aquellas estructuras y procesos funcionales de dependencias y entidades de la Administración Pública. Al mismo tiempo, se exploran las decisiones conferidas acerca de las atribuciones de los órdenes de gobierno.

Devenir histórico de las políticas alimentarias del siglo XX

Lo expuesto en capítulos anteriores plantea los esfuerzos por conformar la institucionalización de la política pública alimentaria en el devenir histórico, fundada en el enfoque de derechos que establece la obligación del Estado mexicano de atender la problemática del hambre. Si bien el rango constitucional que adquirió representa un avance para garantizar a toda la población este derecho, existe todavía una serie de obstáculos para alcanzar dicho fin. Lo dicho hasta aquí implica que a partir del siglo XX la política alimentaria adquirió mayor presencia en la agenda pública, cuando comenzaron a operar un mayor número de estrategias, programas y dependencias de la Administración Pública encargadas de gestionar e implementar (ASF, 2015).

Conviene puntualizar entonces aquellas políticas y estrategias que fueron instituidas para atender el problema público en el contexto his-

tórico de nuestro país; tales acciones públicas se muestran en el cuadro 6 en una caracterización breve de los últimos siete sexenios llevados a cabo por las administraciones estatales.

Cuadro 6.
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. (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 los subsidios 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: • Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria. • Sistema Nacional de Vigilancia Alimentaria y Nutricional. 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 política económica del Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

Periodo	Programa/proyecto instituido	Objetivo	Ejes fundamentales
Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)[a]	Programa de Alimentación y Nutrición Familia. Sustituido por: • Programa de Alimentación Salud y Educación en 1996. Sustituido por: • Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) en 1997.[b]	Acceso a una canasta básica alimentaria a partir de una erogación mayor de recursos en subsidios y programas de asistencia social. Fortalecimiento de la seguridad alimentaria mediante el acceso y calidad nutricional a un mayor número de familias. (Esquema de subsidios directos).	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.
Vicente Fox Quesada (2000-2006)	Estrategia Integral de Asistencia Social 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.	Promover el desarrollo de las familias que viven en condiciones de pobreza de capacidades. Impulsar la producción agrícola, mejorar el acceso de la población a los alimentos y crear condiciones aptas para incentivar la inversión pública y privada en el sector agroalimentario.	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)[c]	Programa Oportunidades. Programa de Apoyo Alimentario.	La situación alimentaria sometida a intereses económicos aparentemente distributivos.	Las instituciones del Estado ejercen la organización, control y acceso de los recursos alimentarios y financieros destinados a la asistencia social.

Periodo	Programa/proyecto instituido	Objetivo	Ejes fundamentales
Enrique Peña Nieto (2012-2018)	Cruzada Nacional Contra el Hambre. (CNCH)	Erradicar el hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación. Generar ingresos propios mediante la reactivación de sus pequeñas parcelas, huertos de traspatio y actividades comerciales en pequeña escala.	Eliminar la desnutrición infantil aguda. Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos. Minimizar las pérdidas poscosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización. Promover la participación comunitaria.

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

[a] 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. Uno de los programas implementados por el DIF es que han logrado trascender a los cambios sexenales (Barquera et al., 2001, pp. 471-472).

[b] 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).

[c] Las crisis alimentaria y económica llevaron a que el gobierno federal contratara 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).

Como es posible observar, han existido una serie de esfuerzos por institucionalizar una política alimentaria en nuestro país; sin embargo, las políticas y programas han sido fragmentados y sin continuidad en la mayoría de los casos, lo cual ha propiciado un proceso de desinstitucionalización de las estrategias emprendidas. También, de acuerdo con Ávila, et al. (2011, p. 16), la política alimentaria 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 que permita alcanzar la observancia de derechos humanos y la satisfacción de las necesidades fundamentales de toda la población.

En este tenor, 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. Sin embargo, han existido algunos problemas de retardos espaciales en el diseño y ejecución de las políticas públicas, entendidos como los periodos de tiempo que se presentan desde la identificación del problema hasta que se obtienen los cambios esperados. En seguida se presenta en el cuadro 7 un breve análisis de los periodos de tiempo relacionados con el diseño e implementación de la política de apoyo alimentario.

Cuadro 7.
Retardos de tiempo en el diseño y ejecución de políticas públicas

Retardo total		
	Retardo interno:	**Retardo externo:**
Retardo de reconocimiento	**Retardo de acción**	**Cambios en las variables elegidas**
En 1948, con la Declaración Universal de Derechos Humanos. En 1959, con la Declaración de los Derechos del Niño. En 1966, con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En 1974, con la Declaración Universal sobre la erradicación del hambre y la mala nutrición. En 1996 con la Cumbre Mundial sobre Alimentación, realizada en la sede de la FAO. En 1999, se adoptó una observación general (Observación General No. 12) sobre el derecho a la alimentación. En 2012, con la XVIII Asamblea Ordinaria del Parlamento Latinoamericano.	En 1981, se ratifica-adhiere México a la Convención Americana sobre Derechos Humanos. De 1988 se pone en marcha el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). En 1994, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) diseña el Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA). En 2000, se pone en marcha el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. En 2002, el Gobierno de México, a través de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), acordó con la FAO la implementación del PESA como un proyecto piloto. En 2006, se pone en marcha el CONEVAL.	En 1984, la Ley General de Salud, en su artículo 114. En 2001, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, en su Capítulo XVII De la Seguridad y Soberanía Alimentaria. En 2004, la Ley General de Desarrollo Social en su artículo No. 6. La Política Nacional de Desarrollo Social, en su Ley de Asistencia Social en el artículo 14. La Ley de Asistencia Social en su artículo No. 3. En 2012, con el señalamiento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos no. 4 y 27. En 2013, se pone en marcha la Cruzada Nacional Contra el Hambre.
Necesidad de actuar	**Reconocimiento de que hay que actuar**	**Toma de medida y/o cambio de política**

Fuente: Elaboración propia con base en la ASF, 2015.

Con base en la evolución delineada del problema alimentario, conjuntamente, con el diseño de la política pública, se demarca que dicha política se ha conformado por tres componentes primordiales: lo jurídico, programático e institucional; conviene subrayar que este último se encuentra asociado a las estructuras orgánicas requeridas para gestionar la política y programas sociales, discusión de este capítulo.

Complementando lo anterior, corresponde a las organizaciones que, mediante ciertas atribuciones, funciones y mecanismos de coordinación incrustados en los procesos administrativos, tienen como propósito orientar e implementar programas alimentarios para el cumplimiento de los objetivos de la política de desarrollo social. Así pues, existen diferentes formas de analizar las decisiones de políticas públicas basadas en los vínculos entre los procesos de institucionalización de una política con los procesos de gestión organizacional de las mismas. En este escenario, Arellano y Cabrero (2001) señalan que algunos de los rasgos identificables para el entendimiento de la manera en que las organizaciones se han comportado en la trayectoria histórica se presentan en el cuadro 8.

Cuadro 8.
Características de las organizaciones públicas en su comportamiento histórico

Elemento asociativo	Característica	Mecanismo de incorporación
Estructuras formales	Son verticales y altamente burocratizadas; se caracterizan por su rigidez y falta de adaptación a nuevas demandas sociales.	Institucional.
Comportamiento organizacional	Poseen constantes evaluaciones políticas respecto al efecto que tendrán sus decisiones –que técnica o legalmente podrían ser legítimas– sobre los diversos actores u organizaciones de la red corporativa.	Redes de compromisos y alianzas políticas entre camarillas y clientelas las que van a dar dirección y ritmo al comportamiento y a los procesos decisorios.
Evaluación organizacional	Parten desde una perspectiva política, por lo que se analiza el efecto que sus acciones han tenido en la red de actores y organizaciones del sistema político.	Mecanismos de ascenso y de recompensas.
Efectos sociales y mecanismos de presión	Estas organizaciones podían dar acceso a la población, en la medida en que perteneciera o formara parte de ellas, lo que las convertía en un mecanismo de control de las demandas.	Mecanismos de presión y control de las demandas.
Cultura organizacional	La lealtad y los mecanismos de motivación se generan gracias a la expectativa de un ascenso político, más que por el desempeño en favor del desarrollo de la organización. La institución se convierte en un espacio temporal efímero que provee de recursos y medios tanto a dirigentes como a corporaciones (clientelas).	Mecanismos instrumentales propios de la burocracia. Vinculación gobierno-partido-sociedad corporativizada.

Fuente: Elaboración propia con base en Arellano y Cabrero (2001, pp. 4-6)

En este hilo conductor sobre el modelo mexicano, Arellano y Cabrero (2001, pp. 2-3) discuten sobre el cambio de las organizaciones públicas en país, 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 nacional que ha 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.

Caracterización de políticas y estrategias alimentarias

Para la ASF (2015, pp. 79-80), en su estudio titulado *Política Pública de Apoyo Alimentario*, esboza que el diseño institucional consiste en "la estructura orgánica requerida para implementar la política". Es decir, "corresponde a las organizaciones que, mediante atribuciones específicas, deberán poner en marcha los programas presupuestarios considerados para el cumplimiento de los objetivos de la política". En el periodo de análisis del señalado estudio que abarco de 1989 a 2012, la implementación de la política de apoyo alimentario se dio por medio de seis organismos que han institucionalizado el marco normativo de la política social: la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL), que tiene 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).

Al mismo tiempo, la Secretaria de Salud 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: 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.

La estructura de operación de los programas anteriormente indicados, focalizados en la carencia alimentaria, corresponde al periodo de 1989 a 2012; por otro lado, la Cruzada Nacional Contra el Hambre, en lo que respecta a su objetivo general, abarcó el periodo de 2013 a 2018, con la participación de varias dependencias en la instrumentación de programas específicos que la agrupaban.

En el marco de la administración federal 2018-2024 y la Ley de Planeación, se ha establecido el Programa Institucional 2020-2024, que formó las acciones del organismo de Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX), a través del cual se instituyeron sus mecanismos de organización y funcionamiento, esto es, el establecimiento de acciones, objetivos y estrategias prioritarias, así como de las tareas de coordinación interinstitucional de las entidades paraestatales previstas en su decreto de creación. También es conveniente subrayar que se constituyó como eje prioritario un sistema conformado por SEGALMEX, DICONSA y LICONSA (SADER, 2020).

De este modo, la actual administración ha configurado cambios a nivel de estructuras orgánicas, es decir, determinó constituir una sola Dirección General para las entidades de SEGALMEX, DICONSA, S.A. de C.V. y LICONSA, S.A. de C.V.[1] bajo el planteamiento de que este esquema podría operar de forma más "ordenada, coordinada y articulada" en los programas sociales de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos, Abasto Rural, Adquisición de Leche Nacional y Abasto Social

[1] Participarán de forma sistémica en los procesos de planeación, evaluación, normativos, operativos, administrativos y financieros para armonizar la operación y fortalecer los programas sociales, especiales y de negocios de manera corporativa, con estricto respeto a la personalidad jurídica, su patrimonio y a sus respectivas reglas de operación (SADER, 2020, p. 16).

de leche. Hay que mencionar, además, que esta forma de organización está fundada en un enfoque sistémico de acuerdo a la propia SADER (2020, p. 6), que tiene como reto el "compromiso y reciprocidad por cada una de las partes, sumen capacidades y se apliquen las directrices que emanen de la Dirección General".

Sin duda, a partir de la transición de la Administración Pública Federal llevada a cabo en el año 2019, trajo profundos cambios inherentes en la estructura política en México de visión ideológica, y replanteamientos que fueron instaurados en la forma de organización del aparato estatal, es así como, en las políticas sociales y en las acciones de gobierno, entre algunas de las consideraciones llevadas a cabo fue la creación de la SEGALMEX, dicho organismo público descentralizado fue publicado en el DOF (2019, p. 2).

Como resultado de las directrices señaladas, se han instaurado una serie de programas sociales que comprenden su denominado "nuevo modelo organizacional" del sistema configurado por la SEGALMEX, DICONSA y LICONSA mostrados en el cuadro 9.

Cuadro 9.
Programas sociales alimentarios operados por la SEGALMEX, DICONSA y LICONSA

Programa	Mecanismo	Contribución	Producto
El Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos.	Otorgamiento de precios de garantía e incentivos, realizando el pago directo a los productores.	Mitigar y resolver en el mediano y largo plazos algunas deficiencias productivas en productores de granos básicos y leche, en particular los pequeños y medianos.	Maíz, frijol, arroz, trigo panificable y cristalino y leche.
El Programa de Abasto Rural.	Red de abasto y precios más bajos.	Satisfacer la demanda de la población que se encuentra en situación de marginación y pobreza.	Alimentos básicos y complementarios, perecederos y no perecederos.
El Programa de Abasto Social de Leche.	Convenios con organizaciones de la sociedad civil (actores sociales) y precio subsidiado.	Mejorar la nutrición.	Leche.

Fuente: Elaboración propia con base en SADER (2020, pp. 16-19)

A partir de la descentralización de los programas alimentarios llevada a cabo en el año 2001, el SNDIF fue que convocó a los SEDIF para la operación del proyecto de coordinación entre los programas alimentarios gestionados por estas entidades públicas, es así, como se da continuidad a la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA), formada por cuatro programas, no obstante, a raíz de los cambios políticos emanados de las elecciones del año 2018, se inició un cambio en la Administración Pública Federal asociado a la visión del nuevo proyecto de nación, por tanto, a partir de 2019 se fue ajustando y conformando una nueva estrategia integral a favor de la alimentación saludable, sostenible y justa para la niñez y la población en condiciones de vulnerabilidad, fue así como se diseñaron acciones basadas sobre enfoques de derechos humanos y Objetivos de Desarrollo Sostenible (SS, 2020, pp. 5-6).

De esta manera, a partir del 2020, el enfoque de la atención alimentaria, así como el de desarrollo comunitario, se une en una sola estrategia, dando paso a la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria y Desarrollo Comunitario (EIASADC). Por tanto, en dicho año se conforma una nueva estructura de los programas de la EIASADC que fue integrada, como se muestra en el cuadro 10.

Cuadro 10.
EIASADC 2019-2020

EIASA 2019	**EIASADC 2020**	
Programa preliminar	**Programas vigentes**	**Componente**
Programa de Desayunos Escolares	Programa de Desayunos Escolares	De alimentación Escolar
Atención Alimentaria a Menores de 5 Años en Riesgo, no Escolarizados	Programa de Asistencia Social Alimentaria en los Primeros 1000 Días de Vida	De Asistencia Social Alimentaria
Asistencia Alimentaria a Sujetos vulnerables	Programa de Asistencia Social Alimentaria a Personas de Atención Prioritaria	
Asistencia Alimentaria a Familias en Desamparo	Programa de Asistencia Social Alimentaria a Personas en Situación de Emergencia y Desastre	
	Programa de Salud y Bienestar Comunitario	De Desarrollo Comunitario
	Atención a Población en Condición de Emergencias	

Fuente: Elaboración propia con base en SS (2020, pp. 6-13)

En suma, a causa de estos cambios de estructura de los programas, las dotaciones y raciones alimentarias han sido otorgadas de manera continua para dar permanencia a los apoyos alimentarios para garantizar dicho derecho estipulado en el artículo 4 constitucional, tales acciones implicaron también el desarrollo de estrategias de coordinación intrainstitucional (SS, 2020, p. 19).

Conviene resaltar que el SNDIF es el organismo encargado de diseñar, normar, coordinar y evaluar la política pública en materia de alimentación

y desarrollo comunitario por medio de la Dirección General de Alimentación y Desarrollo Comunitario (DGADC) que coordina la operación de EIASADC por medio de la participación de los tres niveles de gobierno según sus ámbitos de competencias y responsabilidades.

En resumen, el cambio institucional supone un modelo de transición en donde las expectativas de los agentes sociales y organizaciones han variado significativamente en el diseño e implementación de políticas públicas, para atender las prioridades de la agenda nacional en el marco del discurso de la seguridad alimentaria.

Ideas principales del capítulo

La eficacia de la política alimentaria depende en gran medida de la capacidad institucional del Estado. No basta con reconocer el derecho a la alimentación, es indispensable contar con estructuras organizacionales, mecanismos de coordinación intersectorial y procesos de evaluación que aseguren su cumplimiento.

La modernización administrativa, la incorporación de enfoques de gestión pública y la apertura a redes de colaboración con actores sociales constituyen condiciones necesarias para fortalecer la complementariedad de las estrategias alimentarias institucionalizadas en la trayectoria histórica.

No obstante, persisten desafíos relacionados con fragmentación institucional, centralización decisoria y limitaciones estructurales que obstaculizan la efectividad de las intervenciones.

Capítulo 4

Análisis de la política pública; un estudio desde sus componentes jurídico, programático e institucional

Introducción

[…] la experiencia de innumerables pasos en un programa de implementación sugiere que la sencillez en las políticas es la cualidad más deseada. Mientras menos pasos comporta llevar a cabo el programa, menores son las oportunidades de que sobrevenga el desastre. Más directamente se dirige la política a su meta y menor es el número de las decisiones que implica su realización, mayor es entonces la probabilidad de que su objetivo sea cumplido.
Giandomenico Majone (1998)

Este capítulo tiene como propósito caracterizar y describir empíricamente los procesos y componentes que integran el estudio, así como sus categorías que lo conforman, tanto los procesos institucionales y aquellos elementos organizacionales que perfilaron las capacidades de gobierno en su gestión e implementación de la política pública en la dimensión alimentaria, así pues, los niveles mostrados son caracterizados desde un modelo de análisis institucional que ha sido desarrollado bajo la misma estructura metodológica con el propósito de establecer un contexto previo de las acciones de gobierno en la atención al fenómeno complejo del hambre a nivel social.

Además, en este capitulo se profundiza en el reconocimiento jurídico del derecho a la alimentación y su incorporación en el marco constitucional y legal mexicano. Se analiza la evolución normativa desde los instrumentos internacionales hasta su constitucionalización en 2012, así como las implicaciones operativas del enfoque de derechos en la política social.

El capítulo propone comprender la seguridad alimentaria no solo como política pública, sino como obligación estatal vinculante en el marco de la seguridad humana y el desarrollo sostenible.

Reconocimiento de las reglas en el marco de la trayectoria institucional

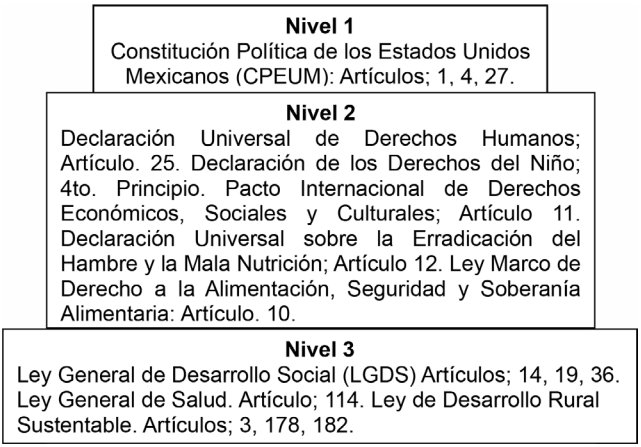
El objetivo de este primer nivel de análisis fue describir empíricamente el componente jurídico en la atención al problema alimentario con base en la revisión de los derechos y obligaciones del Estado, a partir de los tratados y declaraciones internacionales en los que México ha participado para garantizar la seguridad alimentaria, y con ello, reconocer el discurso sistemático que existe en el tejido nacional, eligiendo como sujetos de estudio las estrategias empleadas como casos de referencia y que tuvieron un alcance de mayor cobertura en el marco de la CNCH y la EIASA para fines demostrativos del marco de estudio propuesto. En definitiva, el marco metodológico sirve de base para extrapolar dicho estudio a las estrategias concurrentes de SEGALMEX como una línea de análisis posterior.

Componente jurídico

En primer lugar, es necesario identificar el marco normativo contemporáneo que traza el derecho a la alimentación del sistema social en México 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 en los preceptos legales que abordan la intervención en la agenda pública.

En este orden de ideas, en estudios elaborados sobre la política alimentaria en México por Ávila, et al. (2011) y la ASF (2015) esbozan los principales preceptos legales del derecho a la alimentación a nivel nacional e internacional, algunos de estos mandatos son recuperados y presentados en la figura 3, mostrando los ordenamientos legales de referencia de forma 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 sectorial, federal y universal en la protección de los derechos sociales como el acceso a la alimentación.

Figura 3.
Marco jurídico del derecho a la alimentación



Fuente: Elaboración propia con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de 1917 (art. 1, 4, 27); Ávila, et al. (2011, pp. 21-32); ASF (2015, pp. 66-69).

Como es posible observar en la figura 6, en el primer nivel, los preceptos fundamentales se encuentran plasmados en la 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 respecta a López y Gallardo (2015, p. 23), esbozan que hasta el 2011, como parte de las reformas legales, se reconoció el problema alimentario existente en el país en el artículo 4; además, en el 27 se hicieron las siguientes adiciones: "Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad".

Por lo que se refiere al segundo nivel, se encuentran los acuerdos y convenios suscritos a nivel internacional que delimitan el marco normativo del derecho a la alimentación, esto es, a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; "ligado estrechamente al de un nivel de vida adecuado". Conjuntamente, 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). En consecuencia, con la aceptación internacional del derecho a la alimentación, se inicia un proceso de institucionalización y profesionalización del discurso de la seguridad alimentaria en el combate a la pobreza por parte del Estado mexicano.

Por consiguiente, a partir del tercer nivel se plantean una serie de leyes y reglamentos a nivel federal que regulan y uniforman la política social en nuestro país; concretamente, dentro de estos ordenamientos se encuentra la atención a la alimentación con 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 la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) y la Ley General de Salud (LGS). La primera ley conserva una relación con la extinguida Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), ahora Secretaría del Bienestar, la cual, aunque no se encuentra en sus atribuciones dedicarse exclusivamente al propósito alimentario, también es la encargada de operar numerosos programas para tal fin, que conjuntamente, en el siguiente apartado de este documento, se articularán de forma más precisa. Aunque dichos autores no plantean con la misma relevancia la Ley General de Salud (LGS), es un marco jurídico de referencia necesario para el análisis de las acciones instrumentadas en el SNDIF, que coordina a programas de apoyo alimentario a través de los SEDIF y los Sistemas Municipales de Desarrollo Integral de la Familia (SMDIF).

En el ejercicio del derecho a la alimentación, se trazaron documentos normativos que se han referido de forma distinta al hambre y a la seguridad alimentaria e incluso a la desnutrición, planteando así un marco conceptual en torno a las estrategias alimentarias que revelaron diferencias en las definiciones que debían ser analizadas en este primer nivel de categorización.

Análisis conceptual del derecho a la alimentación

En primer lugar, se muestra en el cuadro 11 un análisis de contenidos a partir de los textos existentes en los artículos legislativos a escala nacio-

nal e internacional, conjuntamente. Para la presentación de resultados, fue necesario codificar en categorías taxonómicas los distintos niveles normativos; así pues, se procesó la información y datos con base en un criterio de "palabras en común" en los textos revisados; posteriormente, se identificaron aquellas "similitudes" en cuanto a la existencia de significaciones para la desarticulación de argumentos que permitirían, a su vez, la configuración de conceptos ejes alrededor del discurso profesionalizado e institucionalizado.

En este tenor, la simbología empleada se muestra en el cuadro 12 para el procesamiento de conceptos en relación a la serie de normas jurídicas exploradas, esto es, con la finalidad de que su presentación sea más fácil la organización del diseño del mapeo relacional.

Cuadro 11.
Simbología empleada en la identificación del marco jurídico

Marco jurídico	Simbología
Declaración Universal de Derechos Humanos.	DUDH
Declaración de los Derechos del Niño.	DDN
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.	PIDESC
Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Mala Nutrición.	DUEHMN
Ley Marco Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria	LMDASSA
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	CPEUM
Ley General de Desarrollo Social.	LGDS
Ley General de Salud.	LGS
Ley de Desarrollo Rural Sustentable.	LDRS

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 12.
Frecuencia de conceptos del marco normativo nacional e internacional del derecho a la alimentación

Contenido	Concepto eje	Frecuencia	Artículos a nivel internacional	Artículos a nivel nacional
Necesidades nutricionales	Causas del hambre	3	12 DUEHMN, 10 LMDASSA	114 LGS
Necesidades de alimentación		1		4 CPEUM
Alimentación adecuada	Noción de alimentación	4	IV DDN, 11 PIDESC, 10 LMDASSA	114 LGS
Alimentación inocua		1	10 LMDASSA	
Alimentación suficiente		2		4, 27 CPEUM
Alimentación calidad		2		4 CPEUM, 36 LGDS
Alimentación nutritiva		6	10 LMDASSA	4 CPEUM, 14, 19, 36 LGDS, 114 LGS
Asegurar la alimentación	Acceso y abasto de alimentos	2	25 DUDH	19 LGDS
Suministro de alimentos		2	12 DUEHMN, 10 LMDASSA	
Distribución de alimentos		1	11 PIDESC	
Accesibilidad de alimentos		3	10 LMDASSA	36 LGDS, 3 LDRS
Abasto de alimentos		3		27 CPEUM, 3, 178 LDRS
Disponibilidad de alimentos		2	10 LMDASSA	114 LGS
Conservación de alimentos	Manejo de alimentos	1	11 PIDESC	
Uso de alimentos		1	10 LMDASSA	
Cadenas y producción de alimentos		3	11 PIDESC	3, 182 LDRS
Protección contra el hambre	Garantía	2	11 PIDESC	1 CPEUM
Explotación y utilización de riquezas	Uso	1	11 PIDESC	
Seguridad alimentaria	Categorías ejes	2	12 DUEHMN	182 LDRS
Soberanía alimentaria		1		182 LDRS

Contenido	Concepto eje	Frecuencia	Artículos a nivel internacional	Artículos a nivel nacional
Compromiso internacional	Obligación	2	12 DUEHMN, 11 PIDESC	
Pertinencia cultural	Objetivo	1	10 LMDASSA	
Nivel de vida		2	11 PIDESC, 25 DUDH	
Desarrollo integral		1	10 LMDASSA	

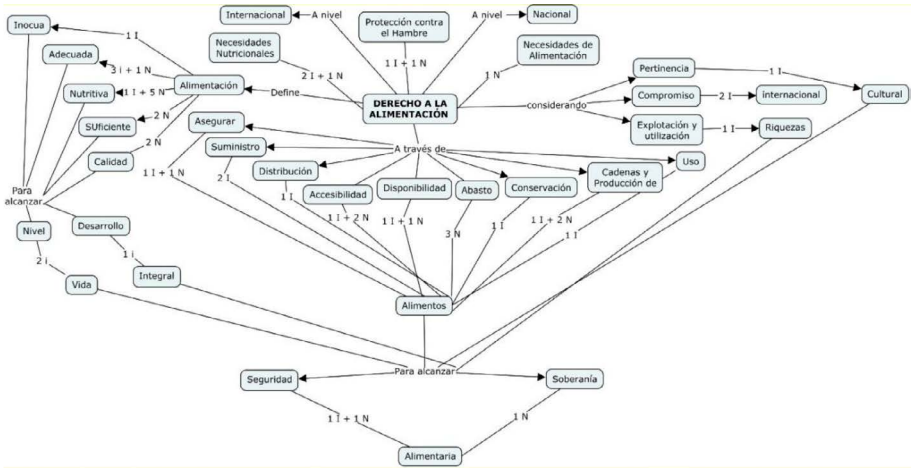
Fuente: Elaboración propia con base en las reglamentaciones jurídicas a nivel nacional y convenios y acuerdos ratificados por el Estado Mexicano a nivel internacional.

De acuerdo al análisis de frecuencias presentado, se recogen varios aspectos que han delineado el marco institucional a nivel nacional acerca de la concepción del derecho a la alimentación, es decir, se ha definido a partir de las necesidades de ingesta o consumo de alimentos hasta la dimensión nutricional de los mismos a nivel mundial y nacional, además, la configuración del marco normativo trazó las responsabilidades particulares de gestión de los niveles de gobierno que conjuntamente integró el tipo de coordinación entre las instituciones y organizaciones que garantizaban el derecho a la alimentación, además de, incorporar estructuras y procesos funcionales para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como, los tipos de decisiones conferidas en las atribuciones delegadas en el marco formal previsto.

Jerarquización y análisis relacional del derecho a la alimentación

Los hallazgos conceptuales acerca del conjunto de reglas internacionales han delimitado las construcciones jurídicas a nivel nacional, basados en conceptos "eje" del derecho a la alimentación son interpretadas como aquellas reglas formales que restringen a las instituciones, organizaciones, y a su vez, median los comportamientos sociales de los actores, inicialmente, el estudio se orientó a contabilizar la frecuencia de palabras en los textos explorados, y posteriormente, se establecieron las relaciones entre los diferentes conceptos, y con ello, se construyó un mapa conceptual que muestra la coherencia entre las nociones construidas al margen del derecho a la alimentación presentado en la figura 4.

Figura 4.
Mapa relacional del derecho a la alimentación



Fuente: Elaboración propia.

Complementando lo anterior, con la perspectiva institucionalista fue necesario el desenvolvimiento de la noción del derecho a la alimentación, concretamente cuestionando: ¿cómo ha cambiado este significado? Una vez abierto y hecho problemático, tuvo que reconocerse cómo las estructuras institucionales públicas que gestionan la política social se han restablecido y delimitado la multiplicidad de opciones políticas y cambios institucionales en el sector social.

Al mismo tiempo, se fue configurando un discurso fundado en un sistema de relaciones que permite la creación sistemática de objetos, conceptos y estrategias en la dimensión del hambre y la alimentación que determinó aquello que pudo pensarse y decirse en el modelo de desarrollo existente.

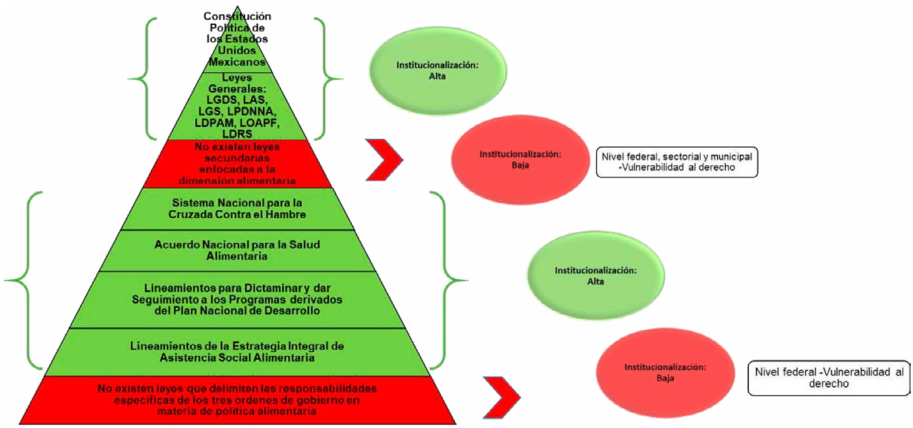
Por otro lado, también se revisó el grado de institucionalización del derecho a la alimentación que, de acuerdo al CONEVAL (2018b), es definido como el grado en que el conjunto de normas vigentes conforma un cuerpo normativo integral y completo que parte desde la norma fundamental, es decir, de la Constitución Política, hasta la legislación secundaria, reglamentos y disposiciones administrativas que establecen con suficiente claridad las obligaciones del Estado relativas a tal dere-

cho, así como la distribución de mandatos y competencias a sus órganos constitutivos.

En este tenor, fue posible categorizar un grado de institucionalización para garantizar dicho derecho, esto es, la existencia y consistencia de la lógica normativa que se muestra en la figura 5, en cuyas dimensiones se muestra el estado que guardó la condición de tal derecho por parte del Estado mexicano fundado en el aparato de la Administración Pública Federal en todos sus niveles.

Simultáneamente, se hizo uso de la colorimetría para establecer una "semaforización" del grado de institucionalización interpretada e identificar en la jerarquización de preceptos aquellos espacios previstos y vacíos del conglomerado jurídico; esto es, en color verde se encuentra un grado de institucionalización alto, dada su presencia en el contenido normativo, y por el contrario, con un bajo grado en color rojo, aquellos espacios que no contemplan elementos reglamentarios asociados a garantizar el cumplimiento integral del mismo.

Figura 5.
Grados de institucionalización componente jurídico



Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL (2018c); Ávila, et al. (2011); ASF (2015).

En general, es posible observar la presencia de la dimensión alimentaria desde la norma fundamental en su Artículo 1, 4 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hasta la existencia en las leyes

secundarias de carácter general, por ejemplo, la LGDS, LGS, LAS, LDRS, entre otras que se pueden identificar en la jerarquización de reglamentos y disposiciones administrativas específicas que integran los lineamientos de estrategias relevantes en los últimos años, como lo fue CNCH, la EIASA y SEGALMEX, estableciendo con claridad las obligaciones del Estado, así como la distribución de mandatos y competencias para su aparato gubernamental.

En el marco de los hallazgos de este componente, el conjunto de normas conformó un cuerpo de políticas institucionales que estuvo constituido por los siguientes elementos: inclusión del derecho constitucional con definiciones consistentes con los preceptos internacionales, leyes generales que establecen los principios fundamentales, objetivos y mecanismos para la implementación de la política pública, a partir de la identificación de derechos o garantías mínimas para el desarrollo social.

Sin embargo, no se identificó la existencia de legislación secundaria y disposiciones reglamentarias o administrativas que abordaran de manera particular a la dimensión alimentaria con mayor especificidad, y con ello, atender el problema público de forma complementaria e integral a nivel nacional desde una lógica por regiones, en virtud de que las condiciones de pobreza alimentaria se diferencian de forma importante en las zonas urbanas y rurales del país, de ahí que, un argumento que confronta en la práctica tales evidencias es que no se pudo constatar en el caso de la CNCH haya alcanzado sus objetivos de manera adecuada para el periodo del 2013-2016 de acuerdo al CONEVAL (2018c). Del mismo modo, las intervenciones públicas en esta materia han sido de corto plazo y, en algunos casos, casuísticas, en un contexto de fenómenos de coyuntura o contingencias de índole económica, financiera, entre otras, lo cual limita los instrumentos para implementar medidas efectivas para garantizar su cumplimiento.

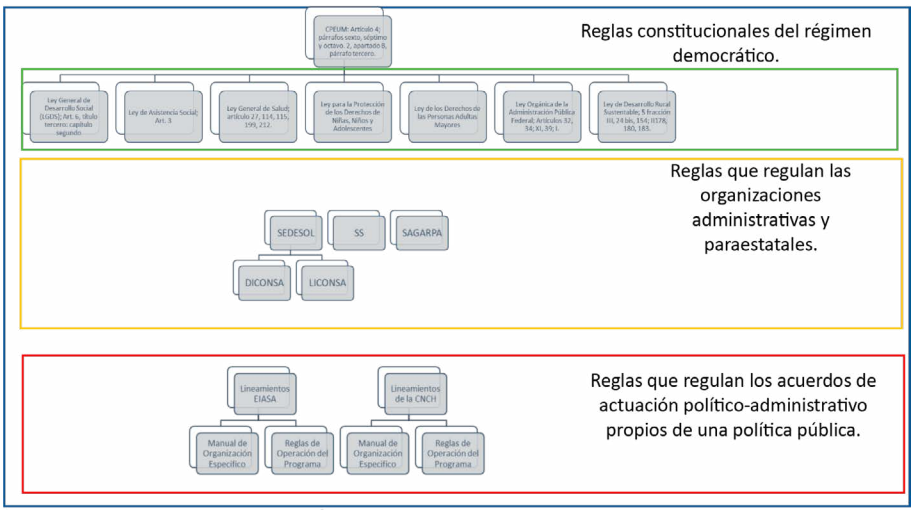
En suma, el conjunto de elementos normativos y su "grado" de operación muestran una limitada o insuficiente institucionalización de tal derecho; la principal razón es que en conjunto no proporcionan suficientemente los instrumentos jurídicos que de manera particular y sistemática aseguren una funcionalidad de las disposiciones en materia de alimentación por parte del Estado mexicano.

Simultáneamente, otro enfoque útil para el análisis normativo fue la propuesta recuperada de Subirats et al. (2008), con base en la jerarquización de los principios regulatorios del sistema político, esta es una perspectiva que puede adoptar la forma "de arriba abajo" (top down) en el análisis de la política pública como se aprecia en la figura 6 para los casos de estrategias alimentarias gestionadas por la SEDESOL-SB y la SS a través del SNDIF, donde se muestran las reglas institucionales como estructuras estatales que se asocian a las instituciones con las normas constitucionales y jurídicas en los procesos político-administrativos formales que determinan las reglas del "juego" entre los actores que conjuntamente afectan las preferencias y la identidad de los individuos.

Lo que se alcanzó con tal mirada en el análisis empírico de la política pública fue operacionalizar el concepto de reglas institucionales a través de dos configuraciones: por un lado, la establecida en la dimensión jurídica y administrativa que jerarquiza a las normas e instituciones en la política alimentaria, y por otra parte, en la fundada en el nuevo institucionalismo, que tuvo como propósito identificar los diversos tipos de reglas que los actores negocian entre sí para formalizar sus interacciones en un campo organizacional que es parte de un sector social específico.

Así pues, desde esta interpretación de las reglas institucionales fundamentada en que cuanto más elevado sea el nivel de decisión, por ejemplo, a nivel constitucional, más extenso será el espacio de acción, y de forma inversa, en la medida que sea menos directa la relación de estas reglas con el contenido particular de la política pública, menos usual serán sus transformaciones en el caso particular de la política alimentaria.

Figura 6.
Jerarquización de las reglas institucionales en el componente jurídico



Fuente: Elaboración propia con base en Ávila, et al. (2011, pp. 21-32); ASF (2015, pp. 66-69); Subirats, et al. (2008, p. 104).

Entre algunas de las implicaciones prácticas de estas relaciones, fue la fricción entre ciertas reglas institucionales, constitucionales, específicas o sectoriales con las políticas públicas sustantivas en el marco de las estrategias alimentarias; esto se representó como tensiones en los servicios administrativos y los actores públicos en los acuerdos político-administrativos de las acciones gubernamentales que atienden el problema público del hambre y la desnutrición.

Finalmente, también fue posible recuperar para el análisis de la política pública la perspectiva para operacionalizar las reglas institucionales desde la visión "de abajo a arriba" (bottom up), basada en la misma propuesta de Subirats et al. (2008). En esta mirada, los actores que recibieron los servicios públicos respectivos a la demanda social debían discutir y retroalimentar si las reglas institucionales impuestas para el sector fueron las necesarias para atender y, en su caso, resolver el problema de hambre, o sea, si la política social es vinculante a la solución de forma concreta y puntual. Sin embargo, no se presenta hallazgo de esta perspectiva dado que no se encontró de forma manifiesta tales evidencias documentadas en

el marco de las estrategias alimentarias revisadas, es decir, ni la CNCH ni la EIASA dispusieron de la existencia de mecanismos de evaluación desde la población atendida con las acciones instrumentadas respectivamente.

Análisis de las unidades base de estudio; programas alimentarios de consumo

En este segundo nivel de análisis, se concentró en once programas sociales de apoyo al consumo; cinco federales y seis estatales para el caso Veracruzano. El criterio de selección estuvo en función de la coincidencia en su temporalidad, así como, políticas y programas de consumo en los que se encuentran las prácticas y procedimientos (reglas y rutinas integradas), penetradas por las instituciones y organizaciones con estructura y función organizativa en el marco de las estrategias alimentarias.

Componente programático

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

Como punto de partida, en la CPEUM se establece en sus artículos 25 y 26 la facultad del Estado en la rectoría del desarrollo nacional, también la de 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 precisó los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país y estableció los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional.

Complementando lo anterior, para el diseño e implementación de políticas públicas, un papel importante en la estructuración y definición

de la política social en México ha sido el conjunto de marcos jurídicos e instituciones, es decir, las acciones públicas del Estado, precisadas en un Sistema Nacional de Planeación en el que se funda, a su vez, la rectoría del Estado sobre el desarrollo nacional.

De este modo, por lo que se refiere a las acciones gubernamentales en materia de política alimentaria, fueron clasificadas de acuerdo al diseño de la política pública en dos grandes tipologías para su identificación: en políticas de producción y de consumo, por lo que enseguida se describen los elementos del contenido sustancial de cada una de ellas.

Perfil de las políticas para la producción de alimentos

Los programas y proyectos que se encuentran en este tipo de políticas, de acuerdo a Barquera, Rivera y Gasca (2001, pp. 468-469), se relacionan con la distribución, volumen y ahorro en la producción de alimentos en torno a bienes de consumo. En este esquema de sistemas productivos, se encuentran dos modelos generalizados. En primer lugar, se identifican aquellos relacionados con el "capital y el riesgo, como el acceso a créditos, la alianza para el riesgo compartido, el precio de garantía y los subsidios a insumos". En segundo lugar, lo constituyen aquellos afines con "la mejora de la eficiencia de los sistemas, como la ampliación de la red estatal de comercialización, el impulso a la organización campesina, la asesoría y la capacitación en la toma de decisiones y el cambio tecnológico". En particular, se encontraba el Programa de Apoyo al Comercio Ejidal. Asimismo, para Ávila et al. (2011, p. 192), la SAGARPA ha gestionado otros programas como: 1) Programa Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA) y 2) Proyecto Estratégico de Apoyo a la Cadena Productiva de los Productores de Maíz y Frijol.

Del mismo modo, en esta clasificación se encuentran acciones para el fomento a la producción de alimentos a través de los proyectos productivos alimentarios a nivel sectorial, por ejemplo, la "producción de huertos escolares en regiones marginadas del Estado" que tiene como propósito la integralidad de las gestiones de orientación alimentaria de los programas de Desayunos Escolares Calientes y Cocinas Comunitarias del SEDIF, por tanto, se pretendió con dicho proyecto fomentar

la producción de verdura y fruta a través de huertos escolares en las comunidades marginadas y permitir la auto sustentabilidad de la cocina escolar a través de su propia producción a la población beneficiaria en condiciones de vulnerabilidad (Gaceta Oficial, 2017, p. 37).

Perfil de las políticas para el consumo de alimentos

En comparación con las políticas y programas concernientes con la producción, estas se encuentran relacionadas 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 (Barquera, et al., 2001, p. 469).

Por otra parte, Ávila et al. (2011, pp. 161, 164) también bosquejan que estos programas son aquellos que otorgan apoyo en efectivo, especie o por medio de ahorros que generan en las familias por adquirir productos subsidiados, y con ello, tienen un costo menor al consumidor. Así pues, la política social de apoyo al consumo tiene como practica primordialmente la transferencia monetaria a la población beneficiada.

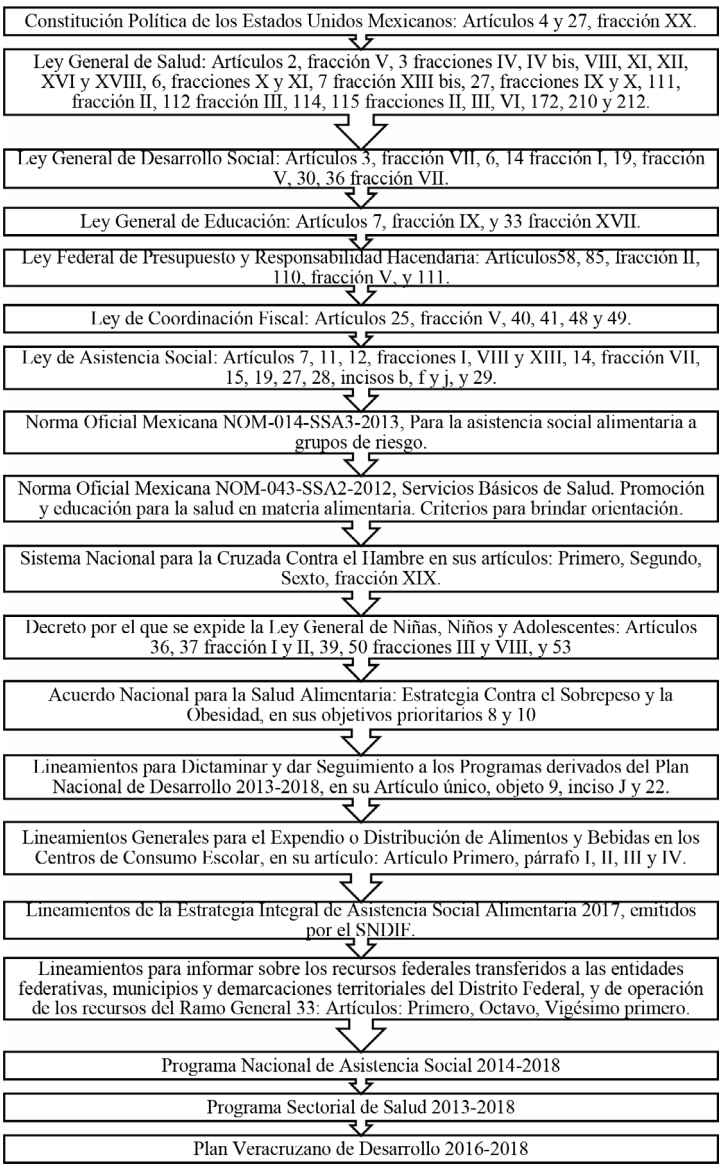
En este tenor, enseguida se muestra la revisión a los programas sociales de apoyo al consumo; cabe señalar que su esquema es limitado para el análisis que podría llevarse a cabo de cada uno de los programas que integran la política de apoyo alimentario. El propósito es explorar de forma general el alcance 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, el sistema social de mayor alcance es aquel que confirió, a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su Artículo 32, Fracción II, las atribuciones de la SEDESOL, ahora la SB, que fue la encargada de formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate a la pobreza y, en su fracción XI, que planteó el impulso de políticas públicas en materia de asistencia social e integración familiar, a través del Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada y en coordinación con el SNDIF.

Alineamiento del marco normativo y programático en el escenario alimentario en México

La gestión de los programas alimentarios a nivel federal y sectorial se opera a través de la dimensión jurídica, que incluye diversas leyes, normas, estrategias y planes que sirven como un andamiaje jurídico y normativo para la alineación de la planeación nacional y operación de los mismos; por tanto, en la figura 7 se presenta la vinculación programática de los sistemas sociales revisados. Conviene subrayar que se recupera a nivel sectorial los programas alimentarios que fueron implementados en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, como caso espejo con las acciones desarrolladas a nivel federal, dadas las estrategias de coordinación establecidas en el contexto de la Cruzada y la EIASA.

Figura 7.
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).

Análisis de las organizaciones sociales concretas

Finalmente, para el tercer nivel de análisis se relacionaron a las unidades de estudio, es decir, al aparato gubernamental compuesto por las entidades con funciones y estructura propia, congruentes con el orden del entorno social de las estrategias alimentarias de referencia para abordar el análisis de este componente, subrayando que sirven de marco de revisión para trasladarse a aquellas estrategias de atención a la pobreza multidimensional.

Componente de 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; esto es, se profundizó en dos sistemas sociales: la SEDESOL/SB y SS/SNDIF, que fueron las instituciones encargadas de atender tal problemática.

Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF)

Para empezar, el SNDIF es un organismo público descentralizado encargado de coordinar el Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada, cuyo propósito es instrumentar, aplicar y dar dimensión plena a las políticas públicas en el ámbito de la asistencia social en México de acuerdo a lo señalado en los artículos 172 de la Ley General de Salud y 27 de la Ley de Asistencia Social. (SS, 2018, p. 3) Además, en su Estatuto orgánico, en el Artículo 1, agrega que cuenta con patrimonio y personalidad jurídica propia y es coordinador del Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada (DOF, 2016).

Asimismo, el Artículo 4 de dicho estatuto señala que las áreas del SNDIF conducirán sus actividades de conformidad con las prioridades, políticas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo, del Programa

Sectorial de Salud, del Programa Nacional de Asistencia Social, del Programa Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil y del Programa Nacional de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

Habría que mencionar, simultáneamente, la trayectoria de cambio institucional que ha tenido el SNDIF a lo largo del tiempo. Tales arreglos han perfilado su capacidad administrativa a través de las modificaciones o reformas en su estructura y procesos funcionales vinculados a la asistencia social, los cuales se presentan en el cuadro 13.

Cuadro 13.
Trayectoria institucional del SNDIF

Año	Organismo/Estatuto	Funciones/Cambios
1929	Programa Gota de Leche. Asociación Nacional de Protección a la Infancia.	Proporcionar este alimento a niñas y niños de la periferia de la Ciudad de México.
1943	Secretaría de Salubridad y Asistencia. Subsecretaría de Asistencia Pública.	Atención a los grupos sociales más desprotegidos y vulnerables; es entonces cuando se da relevancia al concepto de la asistencia social.
1961	Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI).	Tomando como fundamento los Desayunos Escolares, que generaron una actitud social de gran simpatía y apoyo hacia la niñez.
1968	Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez (IMAN).	Atención de niñas y niños huérfanos, abandonados, desvalidos, discapacitados o con ciertas enfermedades.
1976	Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia. Procuraduría de la Defensa del Menor.	Encauzar los servicios de procuración, asesoría y representación jurídica de los menores y de la familia.
1977	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.	Coordinará los programas gubernamentales y, en general, las acciones a favor del bienestar de las familias mexicanas.
1982	Modificación de la estructura orgánico-funcional del SNDIF.	Servicios de asistencia social y rehabilitación.

Año	Organismo/Estatuto	Funciones/Cambios
1997	Unidades para la prestación de los servicios de asistencia social.	El SNDIF transferiría, para constituir el "DIF DF", para dar un perfil normativo en materia de asistencia social, bajo criterios que incluyeron el reordenamiento de sus funciones acorde a la nueva realidad institucional.
1994	Estructura orgánica del SNDIF.	Reestructuración orgánica-funcional del DIF Nacional.
1999	Nuevo Estatuto Orgánico del Sistema Nacional.	Atribuciones del organismo y las facultades de cada uno de los integrantes de su estructura básica.
2004	Ley de Asistencia Social.	Facultades para esta institución que requirieron adecuaciones a su organización.
2006 2007 2008 2011	Estatuto Orgánico.	Modificaciones y adiciones en las que se reestructuran varias de sus áreas, a fin de adecuarlas a la misión y visión institucional.
2010	Estructura Orgánica del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.	Autorización de las adecuaciones estructurales y organizacionales de la Institución.
2014	Creación de la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes.	Reforma su Estatuto Orgánico.

Fuente: Elaboración propia con base en SS (2018, pp. 3-6).

No obstante, para comprender los cambios observados en la estructura organizativa, han quedado obsoletos transitoriamente al no responder a la realidad, retos y responsabilidades que requirieron adecuaciones a su organización, considerando básicamente las necesidades de atención que durante el transcurso del tiempo ha requerido otorgar el SNDIF a la población vulnerable. En suma, es que se han añadido una serie de organismos responsables de los programas de rehabilitación y de asistencia social para cubrir dichas necesidades de servicio.

En este orden de ideas, dos han sido las principales anchuras de cambio en la institución a lo largo del tiempo: 1) la reestructuración orgánica-funcional y 2) los estatutos orgánicos que han sido modificados y autorizados

para precisar las atribuciones del organismo y las facultades de cada uno de los integrantes de su estructura básica y de su organización, que son operacionalizados a través del manual de organización específico del SNDIF. Con las evidencias presentadas respecto a la organización del sistema, se entenderá por estructura orgánica.

> La organización formal en la que se establecen los niveles jerárquicos y se especifica la división de funciones, la interrelación y coordinación que deben existir entre las diferentes áreas o unidades organizacionales, a efecto de lograr el cumplimiento de los objetivos. (SS, 2018, p. 686)

Al mismo tiempo, la SS (2018) establece que los cuadros administrativos sirven de base para "determinar los niveles de toma de decisiones en las unidades administrativas que integran una dependencia y/o entidad, donde se establecen niveles jerárquicos-funcionales" de acuerdo con las propias atribuciones asignadas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (p. 686).

En relación a la definición de funciones en el Manual de Organización específico del SNDIF, plantea que se refiere al "conjunto de actividades afines y coordinadas, necesarias para alcanzar los objetivos de una institución de cuyo ejercicio generalmente es responsable un órgano o unidad administrativa; que se definen a partir de las disposiciones jurídico-administrativas" (SS, 2018, p. 689). En vista de que el establecimiento de criterios para cada puesto permite incrementar la independencia y delimitación de responsabilidades claras en cada sistema o subsistema estatal, es de suma importancia para el desarrollo de las tareas y funciones que estuvieron contenidas en la descripción de los mismos.

También fue posible identificar en el marco comparativo de ambos regímenes para el Desarrollo Integral de la Familia, las actividades y puestos a nivel federal equiparando una mayor profundidad de los mismos respecto al nivel estatal, entonces, se constituyen competencias explícitamente que fortalecen el desempeño especializado de tareas y funciones, por ejemplo, a escala federal existe una unidad administrativa denominada; Dirección General de Alimentación y Desarrollo Comunitario, la cual, contempló la gestión de programas de asistencia social

alimentaria a nivel nacional a grupos vulnerables, además, considera una Dirección General de Integración Social que prevé la atención a grupos en situación de vulnerabilidad a través del desarrollo de programas para su atención, entre otras áreas.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)/Secretaría de Bienestar (SB)

Por otra parte, en lo que concierne al sistema social de mayor cobertura a nivel nacional, en su Manual de Organización de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL, 2018, p.1) plantea a la complejidad como un asunto cada vez frecuente para las funciones básicas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; igualmente, afirma la imperante necesidad de revisar, ordenar y hacer más racionales las estructuras orgánicas y los sistemas operativos, al considerar los requerimientos en el desarrollo de sus respectivos programas. Por este motivo, para el logro de estos propósitos es esencial precisar las responsabilidades de las unidades administrativas en cada dependencia y entidad, con el propósito de hacer congruentes sus atribuciones con los objetivos, funciones, estructuras administrativas, programas y recursos disponibles, racionalizando así el uso de estos.

Así pues, la trayectoria de cambio institucional que ha tenido la SEDESOL a lo largo del tiempo se presenta en el cuadro 14, el mismo que perfila las estructuras y funciones administrativas para el desarrollo de los procesos clave de la Secretaría.

Cuadro 14.
Trayectoria institucional de la SEDESOL

Año	Organismo / Estatuto	Funciones /Cambios	Estructura básica
1992	Secretaría de Desarrollo Social	Proporcionar atención integral a la problemática social de México e incorporar, en una sola dependencia del Ejecutivo Federal, una serie de programas de atención a los sectores sociales más desprotegidos del país.	• Un secretario • Tres subsecretarías • Una oficialía mayor • Tres unidades coordinadoras, diecinueve direcciones generales • Seis órganos desconcentrados: Instituto Nacional de Ecología, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo a las Empresas de Solidaridad, el Instituto Nacional de Solidaridad, la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales • 31 delegaciones estatales SEDESOL.
1994	Secretaría de Desarrollo Social	Se transformó en sus objetivos y atribuciones y, con ello, las funciones de la misma permitieron el ejercicio de acciones dirigidas al combate a la pobreza en el campo y en la ciudad, a la promoción del desarrollo urbano y el fomento a la vivienda.	• Un secretario • Dos subsecretarías • Una oficialía mayor • Tres unidades • Dieciséis direcciones generales • Órganos desconcentrados

Año	Organismo / Estatuto	Funciones /Cambios	Estructura básica
1996	Secretaría de Desarrollo Social	Los órganos adscritos al área del Secretario cambian de nomenclatura: la Unidad de Coordinación de Delegaciones a Unidad de Coordinación General de Delegaciones, así como la Unidad de Análisis Sectorial por Unidad de Coordinación Sectorial, incorporándose la Contraloría Interna en la estructura básica. Se fusionaron las Subsecretarías de Vivienda y Bienes Inmuebles y la de Desarrollo Urbano e Infraestructura, para crear la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, a la cual estaban adscritas cuatro Direcciones Generales. Fue transferida la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como el Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.	En su ámbito desconcentrado: • Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad. • Instituto Nacional de Solidaridad. • 31 delegaciones estatales • Organismos descentralizados: • LICONSA • DICONSA • FIDELIST y • FONART.
1997	Secretaría de Desarrollo Social	Promover acciones intersecretariales que impulsaran y fortalecieran las capacidades y potencialidades de las familias en situación de pobreza extrema (PROGRESA).	Órgano desconcentrado: Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA).

Año	Organismo / Estatuto	Funciones /Cambios	Estructura básica
2001	Nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social	Reestructuración orgánica integral (orgánico-funcional) para contar con un soporte que promoviera un eficaz y eficiente desarrollo de los programas sustantivos de la Secretaría de Desarrollo Social.	Se incluyen a: • Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación (antes Unidad de Análisis Económico y Social). • Coordinaciones Generales de Padrones de Beneficiarios y de Prospectiva y Planeación. • Direcciones Generales de Evaluación de los Programas Sociales y de Relaciones Internacionales. • Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio (antes Subsecretaría de Desarrollo Urbano y de Vivienda). • Cuatro Direcciones Generales. • Nuevo órgano desconcentrado: • Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda. • Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano. • Coordinación General de Microrregiones. • Direcciones Generales de Desarrollo Social y Humano. • Políticas Sociales. • Eficiencia de Programas de Desarrollo Social. • Medición y Seguimiento de Programas de Desarrollo Social.
2002	Secretaría de Desarrollo Social	Dando origen a la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.	Órgano desconcentrado: Se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación.

Año	Organismo / Estatuto	Funciones /Cambios	Estructura básica
2004	Secretaría de Desarrollo Social	Nuevo Reglamento Interior de la Secretaría, consolidando así la estructura central y desconcentrada. Desaparecen las coordinaciones administrativas; se agregan unidades administrativas a la estructura básica. Asimismo, se desagrega la coordinación general de administración en dos direcciones generales: recursos humanos y recursos materiales.	• Un secretario. • Tres subsecretarías. • Una oficialía mayor. • Seis unidades. • Diecisiete direcciones generales. • Tres órganos administrativos desconcentrados y sus delegaciones SEDESOL a cada entidad federativa (31). • Órgano interno de control.
2006	Secretaría de Desarrollo Social	Se incorpora la Unidad de Desarrollo Regional a la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio.	Organismo descentralizado: • Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI).
2012	Nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social	Cambian de denominación: la dirección general de informática, por la de dirección general de tecnologías de la información y comunicaciones; y la dirección general de organización, por la de dirección general de procesos y estructuras organizacionales.	Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio: • Se crea la Coordinación General de Modernización y Vinculación de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros.
2013	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU)	Promover programas de vivienda y desarrollo urbano, construcción de obras de infraestructura y equipamiento, así como los mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional y urbano.	No se presenta.

Año	Organismo / Estatuto	Funciones /Cambios	Estructura básica
2013	Nuevas atribuciones a la Secretaría de Desarrollo Social	Fortalecer el desarrollo, la inclusión y la cohesión social en el país mediante la instrumentación, coordinación y seguimiento de las políticas enfocadas al combate efectivo a la pobreza, atención a los derechos de la niñez, de la juventud, de los adultos mayores y de las personas con discapacidad.	No se presenta.
2013	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU)	Se transfieren la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, la Dirección General de Equipamiento e Infraestructura en Zonas Urbano-Marginadas, la Dirección General de Desarrollo Urbano y Suelo, la Unidad de Programas de Atención a la Pobreza Urbana, la Dirección General de Desarrollo Territorial y la Coordinación General de Modernización y Vinculación de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros. También se transfiere el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) y la Comisión para la Regularización y la Tenencia de la Tierra (CORETT), y se agrupan al Sector de Desarrollo Social el Consejo Nacional para la Inclusión de las Personas con Discapacidad (CONADIS) y el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE).	Se crea: • Subsecretaría de Desarrollo Comunitario y Participación Social.

Año	Organismo / Estatuto	Funciones /Cambios	Estructura básica
2013	Secretaría de Desarrollo Social	No se presenta.	Subsecretaría de Desarrollo Comunitario y Participación Social: • Se crean las direcciones generales de desarrollo comunitario y la de participación social.
2014	Modificaciones realizadas al Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social	Asimismo, cambia de denominación la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación a Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional.	• Creación de: Dirección General de Seguro de Vida para Jefas de Familia. • Dirección General de Desarrollo Regional. • Dirección General de Cohesión e Inclusión Social.
2018	Se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social	La Unidad de Microrregiones, la Subsecretaría de Desarrollo Comunitario y Participación Social, la Dirección General de Desarrollo Comunitario y la Dirección General de Cohesión e Inclusión Social dejan de formar parte de la estructura orgánica básica de esta Secretaría; la Dirección General de Participación Social se adscribe a la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional; asimismo, la Dirección de Protección Civil se readscribe a la Dirección General de Recursos Materiales; el Instituto Nacional de Economía Social (INAES) se reincorpora al Sector Desarrollo Social.	No se presenta.

Fuente: Elaboración propia con base en la SEDESOL (2018, pp.1-4).

En definitiva, con lo hasta aquí expuesto en la distribución y desarrollo de los procesos clave en la estructura orgánica, se prevé la delegación de facultades o atribuciones en la Administración Pública, a través de las unidades administrativas, mediante la formulación y conducción de la política general de desarrollo social y atención a la pobreza, basadas en la coordinación de las actividades de las Unidades Administrativas y de los Órganos Administrativos Desconcentrados de la Secretaría, así como de las entidades del sector social.

Subcomponente de atribuciones

Después de haber revisado la estructura orgánica de las organizaciones públicas, para este componente representó el análisis de responsabilidades particulares de gestión entre los sistemas sociales para la atención alimentaria; básicamente, se muestran las obligaciones y competencias para el desarrollo y asistencia social en el país acerca de las instituciones que participan en la política pública. Por tanto, se bosquejan a continuación las facultades de la SEDESOL-SB y delegaciones estatales y, al mismo tiempo, las del SNDIF y SEDIF en el tenor de sus reglamentos, estatutos orgánicos, manuales de organización y reglamento interior de cada una de las entidades públicas.

Responsabilidades del SNDIF y SEDIF

Por lo que se refiere al SEDIF, es una institución de la Administración Pública Estatal que tiene como misión generar sinergias que amplíen y mejoren los servicios de asistencia social en el Estado con base en la Política Nacional de Asistencia Social, al mismo tiempo, alineado al Plan Veracruzano de Desarrollo (PVD) 2016-2018 en el marco de contar con estrategias sectoriales instrumentadas en el mismo periodo de estudio de las estrategias federales en coordinación con los tres órdenes de gobierno y la sociedad civil, vinculados al Plan Nacional de Desarrollo (PND).

Entonces, el Programa Nacional de Asistencia Social consideró sus diversas vertientes a través del PVD y el PND; particularmente, en el cuadro 15 se presentan las principales atribuciones conferidas al SNDIF

y el SEDIF, que constituyen las entidades de la Administración Pública Federal que muestran comparativamente sus facultades explícitamente relacionadas con la gestión de la política pública de asistencia social, estas asociadas al acceso a la alimentación de la población más vulnerable del país.

Cuadro 15.
Atribuciones del DIF

Atribuciones del SNDIF[a]
I. Coordinar el Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada.
II. Establecer prioridades en materia de asistencia social.
III. Promover y prestar los servicios de asistencia social a los que se refieren la Ley General de Salud y la Ley de Asistencia Social; así como la protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en los términos de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.
IV. Promover el desarrollo de la familia y de la comunidad.
VI. Promover e impulsar el sano crecimiento de la niñez.
VIII. Fomentar y apoyar a las organizaciones de la sociedad civil cuyo objeto sea la prestación de servicios de asistencia social, sin perjuicio de las atribuciones que al efecto correspondan a otras dependencias y entidades.
IX. Operar establecimientos de asistencia social en beneficio de niñas, niños y adolescentes, adultos mayores y personas con algún tipo de discapacidad o en situación de vulnerabilidad.
XIII. Coordinar el Sistema Nacional de Información en materia de asistencia social en colaboración con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
XIX. Recomendar y promover el establecimiento de organismos de asistencia social en las entidades federativas y municipios y prestar a estos apoyo y colaboración técnica y administrativa;
XXI. Participar o elaborar según corresponda en la formulación de programas sectoriales y especiales derivados del Plan Nacional de Desarrollo, en su ámbito de responsabilidad, así como coordinar su implementación, desarrollo y seguimiento.
XXII. Promover la creación y el desarrollo de instituciones públicas y privadas de asistencia social.

Atribuciones del SNDIF[a]
XXIII. Presentar los proyectos de Normas Oficiales Mexicanas en materia de asistencia social y de derechos de niñas, niños y adolescentes, en los términos de la legislación aplicable.
XXIV. Promover la aplicación de las Normas Oficiales Mexicanas que rijan la prestación de los servicios de asistencia social, así como aquellas en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes.
XXV. Supervisar y evaluar conforme a la normatividad aplicable la actividad y los servicios de asistencia social que presten instituciones públicas y privadas.
XXVI. Impulsar la profesionalización de las instituciones públicas y privadas, y de las personas que prestan servicios de asistencia social.
XXVII. Ejercer la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada.
XXIX. Participar en el Consejo Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil en los términos señalados en la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil y su Reglamento.
XXXI. Proteger los derechos de niñas, niños y adolescentes, cuando los mismos se encuentren vulnerados, en términos de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y las demás disposiciones legales aplicables.
XXXII. Impulsar la colaboración y coordinación de las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de protección y restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes.
XXXIII. Celebrar los convenios de colaboración y coordinación con Sistemas para el Desarrollo Integral de la Familia u homólogos de las entidades federativas y de los municipios, así como con organizaciones e instituciones de los sectores público, privado y social.

Fuente: Elaboración propia con base en SS (2018, pp. 13-15); Gaceta Oficial (2017, pp. 28-29).

[a] Señaladas en el artículo 2 considera que el organismo, para el cumplimiento de sus objetivos y sin perjuicio de las establecidas en los ordenamientos jurídicos aplicables. (2018). Secretaría de Salud. Manual de organización específico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. Estatuto Orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DOF 11 de mayo 2016).

De forma similar a las atribuciones federales exploradas del sistema anterior, a continuación, se presenta en el cuadro 16 las principales atribuciones conferidas al SEDIF.

Cuadro 16.
Atribuciones del DIF Estatal-Veracruz de Ignacio de la Llave

Atribuciones del SEDIF[a]
I. Elaborar, conforme a los lineamientos emitidos por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, los instrumentos para la planeación, operación, seguimiento y evaluación de los programas alimentarios a nivel estatal y municipal.
II. Redactar Reglas de Operación dirigidas a los SMDIF para transparentar y normar la distribución y entrega de los apoyos alimentarios, de acuerdo con lo establecido en el artículo 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (última reforma DOF 18-11-15). Estas Reglas de Operación deben enviarse al SNDIF para su conocimiento y a los SMDIF para su observancia y apego, así como difundirse entre los beneficiarios de los programas.
III. Realizar el diagnóstico y análisis por municipio de la situación actual del Estado en materia de salud y nutrición para apoyar la toma de decisiones en la implementación de los programas alimentarios.
IV. Elaborar el PEA, de acuerdo con el guion que emite el SNDIF, como una herramienta para la planeación estratégica y la operación de los programas alimentarios, mismo que deberá plasmar las acciones que llevará a cabo el SEDIF durante el ejercicio subsecuente, de acuerdo con la problemática alimentaria, y la capacidad para dar respuesta a esta.
V. Coordinar a las instancias participantes de operar los programas alimentarios en el Estado, o, en su caso y en atención a la optimización de recursos, realizar la operación directamente.[b]
VI. Dar seguimiento y evaluar la operación e impacto de los programas alimentarios.[c]
VII. Fortalecer la operación de los programas alimentarios.[d]
VIII. Informar al SNDIF sobre el avance y desempeño de sus programas.[e]
IX. Implementar acciones preventivas por parte del SEDIFSMDIF a la entrega de los apoyos, para dar certidumbre y transparencia al ejercicio de los recursos, sobre todo en tiempos electorales.
X. El SEDIF podrá suspender de manera temporal o definitiva la entrega de apoyos alimentarios de los programas en los que participen los SMDIF, en caso de que estos, no cumplan con alguna de las disposiciones establecidas en las presentes reglas de operación.

Atribuciones del SEDIF[a]
XI. El SEDIF podrá suspender de manera temporal la entrega de los apoyos alimentarios correspondientes a cada uno de los programas en caso de que se presente alguna contingencia o desastre natural en el Estado, a efecto de que dichos apoyos sean suministrados a la población damnificada o en condiciones de emergencia.
XII. La dirección general del SEDIF estará facultada para evaluar y sancionar casos específicos no previstos en las presentes reglas de operación.

Fuente: Elaboración propia con base en SS (2018, pp. 13-15); Gaceta Oficial, (2017, pp. 28-29).

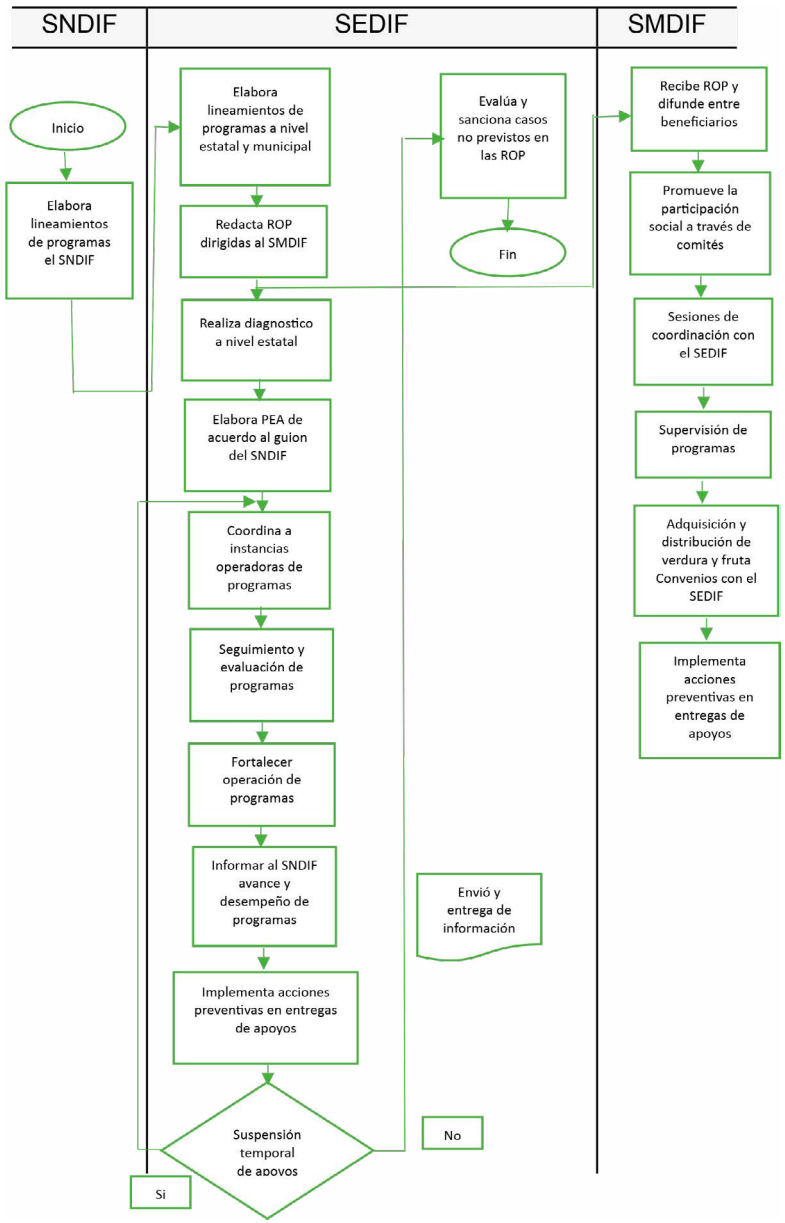
[a] Establecidas en las Reglas de Operación de Programas Alimentarios del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Veracruz. Folio 533. (2017). Gaceta Oficial. Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

[b] De acuerdo a las siguientes actividades: a) Administrar, ejercer y aplicar los recursos provenientes del Ramo 33 Fondo V.I de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, la normatividad nacional y estatal vigente, b) Determinar la composición de sus apoyos alimentarios y menús para desayunos escolares, de acuerdo con los Criterios de Calidad Nutricia de la EIASA, c) Llevar a cabo actividades de focalización para determinar a los beneficiarios de los programas alimentarios, con base en indicadores de vulnerabilidad emitidos por autoridades en la materia, seguridad alimentaria y estado de nutrición plasmados en su Proyecto Estatal Anual, d) Adquirir los insumos alimentarios que cumplan con los criterios de calidad nutricia e inocuidad, e) Asegurar el correcto almacenaje y la distribución de los insumos, f) Coordinar la entrega de apoyos alimentarios a la población beneficiaria con los SMDIF a través de convenios de colaboración y conforme a lo establecido en las Reglas de Operación. El SEDIF promoverá que los apoyos sean entregados en tiempo y forma, y en los lugares correspondientes. Los desayunos escolares deberán ser entregados dentro del plantel escolar y de acuerdo a la calendarización (Anexo "C") y conformación de menús planeados por el SEDIF, g) Diseñar y coordinar la implementación de las acciones de Orientación Alimentaria a fin de promover una alimentación correcta, h) Promover la participación social a través de los SMDIF en la formación de comités entre la población beneficiaria para la recepción, preparación (si es el caso), entrega y vigilancia de apoyos alimentarios, i) Realizar sesiones periódicas de coordinación con los SMDIF a fin de orientarlos, y valorar los avances de los programas en todos los niveles operativos, para analizar cualitativa y cuantitativamente el cumplimiento de objetivos y metas, y coadyuvar a la toma de decisiones que permitan el logro de los mismos, j) Integrar los padrones de beneficiarios de acuerdo a lo establecido en el "Manual de Operación del Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 2011.

[c] A través de: a) Brindar atención a las dudas e inconformidades que se presenten por parte de los beneficiarios o de los actores participantes, b) Realizar el seguimiento y monitoreo de la calidad e inocuidad de los insumos alimentarios, desde el proceso de selección, almacenamiento, distribución, preparación y consumo por parte de los beneficiarios, c) Supervisar las acciones de orientación alimentaria, d) Coordinar y propiciar la supervisión de los programas alimentarios con los SMDIF, en caso de ser aplicable, a través de convenios de colaboración, e) Dar seguimiento a otras acciones que fortalezcan los programas, f) Promover la integración y operación de grupos de contraloría ciudadana para el seguimiento de los programas.
[d] Mediante lo siguiente: a) Implementar estrategias para proporcionar los apoyos alimentarios entre quienes realmente lo requieren, b) Promover la inclusión de verdura y fruta en los desayunos escolares y comedores comunitarios a través de los menús elaborados, y generar estrategias para su adquisición y distribución, en las que podrán participar los SMDIF, los padres de familia o los comités de desayunos escolares, a través de la celebración de convenios que establezcan los compromisos de cada una de las partes, c) Fomentar la producción de verdura y fruta a través de huertos escolares y/o comunitarios, d) Promover la adaptación, instalación, remodelación y equipamiento de comedores, desayunadores o cocinas escolares con la finalidad de impulsar los desayunos escolares calientes, e) Impulsar la participación de otras instituciones en las acciones de orientación alimentaria para promover la correcta selección, preparación y consumo de alimentos, f) Fomentar la implementación de proyectos productivos que contribuyan a la mejora de la conformación de apoyos alimentarios.
[e] Bajo los siguientes criterios: a) Enviar el PEA de acuerdo al guion y en la fecha establecida por el SNDIF, b) Proporcionar al SNDIF la información específica que este solicite, c) Entregar al SNDIF la información requerida en el documento "Calendario Anual de Entrega de Información", de acuerdo con las indicaciones, formatos y fechas de entrega que en este se señalan, d) El SEDIF dará seguimiento a la obtención de los acuses de recibo y conservará la evidencia del envío de la información en tiempo y forma, especialmente cuando se trate de información relacionada con el Calendario Anual de Entrega de Información al SNDIF.

Paralelamente a la descripción de las atribuciones señaladas en los cuadros 15 y 16, que fueron revisados para el sistema y subsistema social, se diseñó la representación gráfica de los procesos clave del SNDIF y SEDIF, es decir, el diagrama de flujo para el análisis del estudio planteado en este componente, representado en la figura 8, que agrega competencias del Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia (SMDIF); aunque no es objeto de estudio la escala municipal, se representan sus procesos clave asociados a los niveles sectorial y federal para contar con una visión sistémica de todo el proceso.

Figura 8.
Diagrama de flujo de los procesos clave del SEDIF



Fuente: Elaboración propia.

Responsabilidades de la SEDESOL-SB y sus Delegaciones estatales

Otro punto que incluye este componente de estudio fue el relacionado con la SEDESOL-SB, siendo el sistema social de mayor alcance a nivel federal; así pues, en el cuadro 17 se despliegan sus principales atribuciones alineadas a la política pública y facultades de la Secretaría. Asimismo, se complementa la revisión de competencias con la delineación de las atribuciones de las delegaciones representativas de la entidad en el ámbito sectorial para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave como caso de comparación, con la finalidad de identificar las similitudes o complementariedades respecto a la atención del problema público.

Cuadro 17.
Atribuciones de la SEDESOL (Ahora SB)

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)
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. 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 incidan 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.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)
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.
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).

Conjuntamente con las facultades a nivel federal, se presenta en el cuadro 18 las diversas atribuciones asociadas a las Delegaciones de la SEDESOL en las entidades federativas; conviene puntualizar que entre sus atribuciones se encuentra resaltada en “negritas” en el cuadro 17 que contempla la de coordinación con el SNDIF.

Cuadro 18.
Atribuciones de las Delegaciones de la SEDESOL en las entidades federativas

Delegaciones de la Secretaría en las entidades federativas
I. Coordinar la ejecución de los programas y acciones que competan a la Secretaría, con apego a las normas y lineamientos que determinen el Titular de la Secretaría, la Unidad de Coordinación de Delegaciones y las Unidades Administrativas centrales competentes, y demás disposiciones jurídicas aplicables, informándoles de los avances y resultados de su ejercicio.
II. Coadyuvar con el titular de la Secretaría en la coordinación de las entidades del sector.
III. Proporcionar la asesoría y el apoyo técnico que le soliciten las autoridades de las entidades federativas, de los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en relación a los programas y acciones que opere o coordine la Secretaría.
V. Intervenir en la celebración, ejecución y supervisión de las obras públicas a cargo de la Secretaría y de aquellas derivadas de la aplicación de las aportaciones federales para entidades federativas y municipios en materia de desarrollo social, con apego a las normas, políticas, procedimientos y acuerdos aplicables.
VII. Informar, por conducto de la Unidad de Coordinación de Delegaciones, sobre el cumplimiento en la aplicación de los recursos de las aportaciones federales para entidades federativas y municipios en materia de desarrollo social.
VIII. Dar seguimiento a la aplicación de los apoyos financieros federales de los programas sociales y de las aportaciones federales para entidades federativas y municipios en materia de desarrollo social transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México o a los sectores social y privado.
IX. Auxiliar a las Unidades Administrativas centrales de la Secretaría en la formulación y seguimiento de los convenios de coordinación para el desarrollo social y humano, y otros instrumentos de coordinación que suscriban los gobiernos federal y de las entidades federativas, con la participación que corresponda a los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, así como de los instrumentos de concertación que se celebren con los sectores social y privado, y verificar el cumplimiento de aquellos convenios y contratos que celebren en representación de la Secretaría.
X. X. Apoyar a las autoridades federales, de las entidades federativas y de los municipios que lo soliciten, en la planeación y elaboración de los programas, proyectos y acciones que deriven de los convenios que suscriban los gobiernos federal y de las entidades federativas y municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

Delegaciones de la secretaría en las entidades federativas
XIII. Verificar el avance en la ejecución de los programas y proyectos derivados de los convenios de desarrollo social y humano que suscriban los gobiernos federal y de las entidades federativas, y participar en el proceso de liberación de los recursos federales autorizados.
XIV. Dar seguimiento físico a las obras y servicios de los programas derivados de los convenios de desarrollo social y humano que suscriban los gobiernos federal y de las entidades federativas, así como evaluar sus efectos socioeconómicos, en coordinación con la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales.
XV. Apoyar y supervisar, de conformidad con las disposiciones aplicables, la oportuna administración de los recursos federales autorizados para los distintos programas, proyectos y acciones derivadas de los convenios de desarrollo social y humano que suscriban los gobiernos federal y de las entidades federativas, y dar seguimiento al ejercicio presupuestal de dichos programas, así como al cumplimiento de la normatividad establecida en las reglas de operación de los programas relativos a los fondos para atender desastres naturales y demás ordenamientos aplicables.
XVIII. Coadyuvar con la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales en la evaluación y el cumplimiento de los programas de la Secretaría en su entidad federativa.
XX. Captar y proporcionar, a través de la Unidad de Coordinación de Delegaciones, la información relativa al ejercicio del gasto público federal en la entidad federativa.
XXIX. Iniciar, substanciar y resolver los procedimientos administrativos que se instrumenten derivados de la operación de los programas sociales a cargo de la Secretaría y tendientes a resolver sobre la baja definitiva de los beneficiarios, al colocarse en alguno de los supuestos previstos para ello en las respectivas reglas de operación. Lo anterior con excepción de los procedimientos administrativos derivados de la operación de los programas a cargo de la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social.

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

Finalmente, con el abordaje de las facultades de los cuatro sistemas revisados se equipararon las coincidencias y complementariedades en el marco de sus competencias. Otro rasgo de ambas instituciones es el que se recupera en el cuadro 19 acerca de los propósitos a largo plazo y quehacer de ambos sistemas sociales, o sea, la visión y declaración de la misión respectivamente.

Cuadro 19.
Alineamiento de misión y visión de los sistemas sociales

Sistema social	Misión	Visión
SNDIF	Coordinar el Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada, promover la prestación y profesionalización de los servicios en la materia, establecer prioridades y la concurrencia de acciones entre los diferentes órdenes de gobierno, los sectores social y privado, para la promoción, prevención y protección de los servicios asistenciales, estudiando las causas y efectos de los problemas prioritarios de la asistencia social, para crear soluciones orientadas a modificar y mejorar la calidad de vida que enfrenta la población, que por alguna circunstancia social, jurídica o física se ve impedida para su desarrollo.	Ser una renovada organización que permita a nuestra Institución, mediante procesos y sistemas administrativos ágiles, fortalecer la concertación de acciones, el diseño de programas y la aplicación de las políticas públicas, para dar respuesta oportuna a las necesidades y demandas que en materia de asistencia social presentan las personas y grupos sociales que más lo necesitan, con la perspectiva de multiplicar, sumar programas y recursos orientados al desarrollo integral de la familia, al respeto de los derechos de la infancia y la adolescencia, de los adultos mayores, así como de la población que sufre algún tipo de discapacidad.
SEDIF Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA)	Fomentar la seguridad alimentaria de los individuos, familias y comunidades en condiciones de riesgo y vulnerabilidad, a través de la entrega de apoyos alimentarios en el contexto de salud y alimentación actual.	Contribuir a mejorar la calidad de vida de los individuos, las familias y las comunidades que viven en condiciones de riesgo y vulnerabilidad, propiciando el desarrollo integral de la familia a través de una alimentación correcta con los recursos y alimentos que se tienen disponibles.

Sistema social	Misión	Visión
SEDESOL	Contribuir a la construcción de una sociedad en la que todas las personas, sin importar su condición social, económica, étnica, física o de cualquier otra índole, tengan garantizado el cumplimiento de sus derechos sociales y puedan gozar de un nivel de vida digno, a través de la formulación y conducción de una política de desarrollo social que fomente la generación de capacidades, un entorno e ingreso decoroso, así como la participación y protección social, privilegiando la atención a los sectores sociales más desprotegidos.	México es un país incluyente, con cohesión social y que cuenta con un desarrollo sustentable, en el que las políticas de protección social sólidas y diferenciadas permiten que las personas de los sectores sociales más desprotegidos ejerzan efectivamente todos sus derechos y se desarrollen en igualdad de condiciones en el ámbito personal, comunitario y productivo.

Fuente: Elaboración propia con base en SEDESOL (2018, pp. 32-33); SS (2018, p. 12); Gaceta Oficial (2017, p. 32).

Para el análisis de responsabilidades de gestión entre los sistemas sociales, se revisaron sus atribuciones a nivel federal y sectorial, vinculando las obligaciones y competencias para la atención alimentaria en el país con una tipología decisional que establece alcances de sus acciones y complementariedades o divergencias en la política pública alimentaria.

Análisis relacional de las responsabilidades del SNDIF y SEDIF

Con el propósito de contextualizar los resultados para este componente, se recuperaron las aportaciones de Scoti y Meyer (1999), que trazaron la idea de que se van configurando ciertos arreglos en el sector social[1] los

[1] La delimitación conceptual de sector social es propuesta por Scoti y Meyer (1999, p. 164), definida como: 1) las organizaciones que actúan en la misma área, las cuales se identifican por la similitud de sus servicios, productos o funciones; 2) junto con las organizaciones que influyen de manera crítica en el desempeño de las organizaciones focales.

cuales incluyen la existencia de sistemas organizacionales que se diferencian en cierta medida por sus características funcionales revisadas en el componente anterior, es decir, todas las actividades vinculadas a una función determinada, las cuales se realizan por un conjunto especializado y ordenado jerárquicamente de organizaciones interrelacionadas.

De modo que, en el cuadro 20, se presentan las principales atribuciones de una de cuatro organizaciones revisadas para la atención del fenómeno social por parte del Estado mexicano. Al mismo tiempo, se vincula al mecanismo de institucionalización en relación a los tipos de decisiones que tomaron los niveles primarios considerados como organizaciones que funcionan como instituciones, en razón de los niveles secundarios que integran al sector de análisis; dicha explicación fue contrastada con el planteamiento de Jepperson (1999).

Paralelamente, fue recuperado el marco interpretativo de Scoti y Meyer (1999), en el que caracterizan a la toma de decisiones del sector con base en dos conjuntos de diferenciación: en primer lugar, los tipos de decisiones y, en segundo lugar, su distribución decisional en las unidades que contiene el sector. Esto es, se empleó un modelo relacional entre tres tipos de decisiones: 1) programáticas, 2) instrumentales y 3) de financiamiento. En suma, tales decisiones coadyuvaron a fijar un cierto grado de institucionalización en lo concerniente a las facultades establecidas en la ley para el SNDIF, SEDIF, SEDESOL y Delegaciones estatales.

A la par, se usó la técnica de la colorimetría para la identificación de las palabras y textos, con el propósito de asociar las atribuciones del SNDIF y SEDIF en correspondencia a los tipos de decisiones gestionadas respectivamente para cada sector registradas con el mismo color, y con ello, equiparar a su vez, una semaforización del grado de institucionalización en función al alcance de una, dos o tres decisiones asignadas normativamente a las instituciones, en el primer caso como señal de un bajo grado, en virtud de que, solo atiende un tipo decisional de los ya señalados, en la segunda condición interpretado como nivel intermedio es cuando se atienden dos decisiones, y finalmente, para el tercer caso si contó con facultades en todas las decisiones a tomar.

Cuadro 20.
Análisis relacional de las atribuciones del DIF respecto a las decisiones en el sector

SNDIF	Facultades para la toma de decisiones en el sector	Grado de institucio-nalización
I. Coordinar el Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada.	Decisiones programáticas	Media
II. Establecer prioridades en materia de asistencia social.	Decisiones instrumentales	
III. Promover y prestar los servicios de asistencia social a los que se refieren la Ley General de Salud y la Ley de Asistencia Social; así como la protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en los términos de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.	Decisiones de financiamiento	
IV. Promover el desarrollo de la familia y de la comunidad.		
VI. Promover e impulsar el sano crecimiento de la niñez.		
VIII. Fomentar y apoyar a las organizaciones de la sociedad civil cuyo objeto sea la prestación de servicios de asistencia social, sin perjuicio de las atribuciones que al efecto correspondan a otras dependencias y entidades.		
IX. Operar establecimientos de asistencia social en beneficio de niñas, niños y adolescentes, adultos mayores y personas con algún tipo de discapacidad o en situación de vulnerabilidad.		
XIII. Coordinar el Sistema Nacional de Información en materia de asistencia social en colaboración con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.		
XIX. Recomendar y promover el establecimiento de organismos de asistencia social en las entidades federativas y municipios y prestar a estos apoyo y colaboración técnica y administrativa.		
XXI. Participar o elaborar según corresponda en la formulación de programas sectoriales y especiales derivados del Plan Nacional de Desarrollo, en su ámbito de responsabilidad; así como coordinar su implementación, desarrollo y seguimiento.		
XXII. Promover la creación y el desarrollo de instituciones públicas y privadas de asistencia social.		
XXIII. Presentar los proyectos de Normas Oficiales Mexicanas en materia de asistencia social y de derechos de niñas, niños y adolescentes, en los términos de la legislación aplicable.		

SNDIF[a]	Facultades para la toma de decisiones en el sector	Grado de institucio-nalización
XXIV. Promover la aplicación de las Normas Oficiales Mexicanas que rijan la prestación de los servicios de asistencia social, así como aquellas en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes. XXV. Supervisar y evaluar conforme a la normatividad aplicable la actividad y los servicios de asistencia social que presten instituciones públicas y privadas. XXVI. Impulsar la profesionalización de las instituciones públicas y privadas, y de las personas que prestan servicios de asistencia social. XXVII. Ejercer la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada. XXIX. Participar en el Consejo Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil en los términos señalados en la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil y su Reglamento. XXXI. Proteger los derechos de niñas, niños y adolescentes, cuando los mismos se encuentren vulnerados, en términos de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y las demás disposiciones legales aplicables. XXXII. Impulsar la colaboración y coordinación de las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de protección y restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes. XXXIII. Celebrar los convenios de colaboración y coordinación con Sistemas para el Desarrollo Integral de la Familia u homólogos de las entidades federativas y de los municipios, así como con organizaciones e instituciones de los sectores público, privado y social.	Decisiones programáticas Decisiones instrumentales Decisiones de financiamiento	Media

Fuente: Elaboración propia con base en SS (2018, pp. 13-15); Gaceta Oficial (2017, pp. 28-29).

[a] Señaladas en el artículo 2 considera que el organismo para el cumplimiento de sus objetivos y sin perjuicio de las establecidas en los ordenamientos jurídicos aplicables. (2018). Secretaría de Salud. Manual de organización especifico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. Estatuto Orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (D.O.F. 11 de mayo 2016).

De la misma forma, se presenta en el cuadro 21 el análisis relacional asociado al SEDIF empleando los mismos criterios establecidos y esquemas de presentación señalados en el apartado anterior.

Cuadro 21.
Análisis relacional de las atribuciones del DIF respecto a las decisiones en el sector

SEDIF[a]	Facultades para la toma de decisiones en el sector	Grado de institucionalización
1. Elaborar conforme a los lineamientos emitidos por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia los instrumentos para la planeación, operación, seguimiento y evaluación de los programas alimentarios a nivel estatal y municipal. 2. Redactar Reglas de Operación dirigidas a los SMDIF para transparentar y normar la distribución y entrega de los apoyos alimentarios, de acuerdo con lo establecido en el artículo 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (última reforma DOF 18-11-15). Estas Reglas de Operación deben enviarse al SNDIF para su conocimiento y a los SMDIF para su observancia y apego, así como difundirse entre los beneficiarios de los programas. 3. Realizar el diagnóstico y análisis por municipio de la situación actual del Estado en materia de salud y nutrición para apoyar la toma de decisiones en la implementación de los programas alimentarios. 4. Elaborar el PEA, de acuerdo con el guion que emite el SNDIF, como una herramienta para la planeación estratégica y la operación de los programas alimentarios, mismo que deberá plasmar las acciones que llevará a cabo el SEDIF durante el ejercicio subsecuente, de acuerdo con la problemática alimentaria y la capacidad para dar respuesta a esta. 5. Coordinar a las instancias participantes de operar los programas alimentarios en el Estado, o, en su caso y en atención a la optimización de recursos, realizar la operación directamente. 6. Dar seguimiento y evaluar la operación e impacto de los programas alimentarios. 7. Fortalecer la operación de los programas alimentarios. 8. Informar al SNDIF sobre el avance y desempeño de sus programas.	Decisiones programáticas Decisiones instrumentales Decisiones de financiamiento	Baja

SEDIF[a]	Facultades para la toma de decisiones en el sector	Grado de institucio-nalización
9. Implementar acciones preventivas por parte del SEDIFS-MDIF a la entrega de los apoyos, para dar certidumbre y transparencia al ejercicio de los recursos, sobretodo en tiempos electorales. 10. El SEDIF podrá suspender de manera temporal o definitiva la entrega de apoyos alimentarios de los programas en los que participen los SMDIF, en caso de que estos, no cumplan con alguna de las disposiciones establecidas en las presentes Reglas de Operación. 11. El SEDIF podrá suspender de manera temporal la entrega de los apoyos alimentarios correspondientes a cada uno de los programas en caso de que se presente alguna contingencia o desastre natural en el Estado, a efecto de que dichos apoyos sean suministrados a la población damnificada o en condiciones de emergencia. 12. La Dirección General del SEDIF estará facultada para evaluar y sancionar casos específicos no previstos en las presentes Reglas de Operación.	Decisiones programáticas Decisiones instrumentales Decisiones de financiamiento	Baja

Fuente: Elaboración propia con base en SS (2018, pp. 13-15); Gaceta Oficial (2017, pp. 28-29).

[a] Establecidas en las Reglas de Operación de Programas Alimentarios del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Veracruz. Folio 533. (2017). Gaceta Oficial. Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Como fue posible observar para el SNDIF y el SEDIF, existió una configuración de sistemas organizacionales que se diferenciaron funcionalmente en las atribuciones revisadas y asociadas a los tipos de decisiones que se instrumentaron, en efecto, se observa que todas las actividades establecidas en los cuadros 18 y 19 de atribuciones, se encuentran asociadas a una función determinada de decisión ya sea programática, instrumental o financiera, para estos dos casos presentados las decisiones de más incidencia fueron aquellas que conceden en mayor medida la facultad de determinar los objetivos o metas a las que se dirige el sector social, también, se identificaron decisiones vinculadas a la atribución de determinar los medios empleados para alcanzar los objetivos sectoriales respectivamente para el SNDIF y el SEDIF.

Es conveniente subrayar que, para las decisiones de financiamiento, no se presentan evidencias en sus documentos normativos de contar con la facultad de asignar los fondos entre las actividades de los programas y, a su vez, entre las unidades administrativas que se incluyen dentro del propio sector.

Análisis relacional de las responsabilidades de la SEDESOL y sus delegaciones estatales

Por otra parte, en lo que respecta al sistema social con mayor alcance a nivel federal y estatal, en el cuadro 22 se presentan las principales atribuciones alineadas a la política de desarrollo social, las cuales se muestran comparativamente a nivel federal por la SEDESOL. Además, se enumeran las obligaciones de las delegaciones representativas de la Secretaría de forma sectorial para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, con el propósito de poder identificar el grado de institucionalización, así como similitudes o complementariedades respecto a la atención del problema público.

Asimismo, se usó la técnica de la colorimetría para la identificación de las palabras y textos, con el propósito de asociar las atribuciones de la SEDESOL y Delegaciones estatales en correspondencia a los tipos de decisiones gestionadas respectivamente para cada sector y registradas con el mismo color, y con ello, equiparar a su vez una semaforización del grado de institucionalización en función al alcance de una, dos o tres decisiones asignadas normativamente a las instituciones, en el primer caso, se mostrará como señal de un bajo grado, en virtud de que, solo atiende un tipo decisional de los ya señalados, en la segunda condición interpretado como nivel intermedio cuando se atienden dos decisiones, y finalmente, para el tercer caso si cuenta con facultades en todas las decisiones a tomar.

Cuadro 22.
Análisis relacional de las atribuciones de la SEDESOL respecto a las decisiones en el sector

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)	Facultades para la toma de decisiones en el sector	Grado de institucionalización
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. c) Atención a los derechos de la niñez, de la juventud, de los adultos mayores y de las personas con discapacidad.	Decisiones programáticas Decisiones instrumentales Decisiones de financiamiento	Media
II. Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza.		
III. Coordinar las acciones que incidan 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.		

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)	Facultades para la toma de decisiones en el sector	Grado de institucio-nalización
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.		
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).

De la misma forma, se presenta en el cuadro 23 el análisis relacional asociado a las Delegaciones de la SEDESOL-SB en las entidades federativas, empleando los mismos criterios establecidos y esquemas de presentación de los apartados anteriores.

Cuadro 23.
Análisis relacional de las atribuciones de las delegaciones de la SEDESOL en las entidades federativas respecto a las decisiones en el sector

Delegaciones de la secretaría en las entidades federativas	Facultades para la toma de decisiones en el sector	Grado de institucio-nalización
I. Coordinar la ejecución de los programas y acciones que competan a la Secretaría, con apego a las normas y lineamientos que determinen el titular de la secretaría, la Unidad de Coordinación de Delegaciones y las Unidades Administrativas centrales competentes, y demás disposiciones jurídicas aplicables, informándoles de los avances y resultados de su ejercicio;.	Decisiones programáticas Decisiones instrumentales Decisiones de financiamiento	Baja
II. Coadyuvar con el titular de la secretaría en la coordinación de las entidades del sector.		
III. Proporcionar la asesoría y el apoyo técnico que le soliciten las autoridades de las entidades federativas, de los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en relación a los programas y acciones que opere o coordine la Secretaría.		
V. Intervenir en la celebración, ejecución y supervisión de las obras públicas a cargo de la Secretaría y de aquellas derivadas de la aplicación de las aportaciones federales para entidades federativas y municipios en materia de desarrollo social, con apego a las normas, políticas, procedimientos y acuerdos aplicables.		
VII. Informar, por conducto de la unidad de coordinación de delegaciones, sobre el cumplimiento en la aplicación de los recursos de las aportaciones federales para entidades federativas y municipios en materia de desarrollo social.		
VIII. Dar seguimiento a la aplicación de los apoyos financieros federales de los programas sociales y de las aportaciones federales para entidades federativas y municipios en materia de desarrollo social transferidos a las entidades federativas, Municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México o a los sectores social y privado.		

Delegaciones de la secretaría en las entidades federativas	Facultades para la toma de decisiones en el sector	Grado de institucio-nalización
IX. Auxiliar a las unidades administrativas centrales de la secretaría en la formulación y seguimiento de los convenios de coordinación para el desarrollo social y humano, y otros instrumentos de coordinación que suscriban los gobiernos federal y de las entidades federativas, con la participación que corresponda a los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, así como de los instrumentos de concertación que se celebren con los sectores social y privado, y verificar el cumplimiento de aquellos convenios y contratos que celebren en representación de la Secretaría. X. Apoyar a las autoridades federales, de las entidades federativas y de los municipios que lo soliciten, en la planeación y elaboración de los programas, proyectos y acciones que deriven de los convenios que suscriban los gobiernos federal y de las entidades federativas y municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. XIII. Verificar el avance en la ejecución de los programas y proyectos derivados de los convenios de desarrollo social y humano que suscriban los gobiernos federal y de las entidades federativas, y participar en el proceso de liberación de los recursos federales autorizados. XIV. Dar seguimiento físico a las obras y servicios de los programas derivados de los convenios de desarrollo social y humano que suscriban los gobiernos federal y de las entidades federativas, así como evaluar sus efectos socioeconómicos, en coordinación con la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales. XV. Apoyar y supervisar, de conformidad con las disposiciones aplicables, la oportuna administración de los recursos federales autorizados para los distintos programas, proyectos y acciones derivadas de los convenios de desarrollo social y humano que suscriban los gobiernos federal y de las entidades federativas, y dar seguimiento al ejercicio presupuestal de dichos programas, así como el cumplimiento de la normatividad establecida en las reglas de operación de los programas relativos a los fondos para atender desastres naturales y demás ordenamientos aplicables.	Decisiones programáticas Decisiones instrumentales Decisiones de financiamiento	Baja

Delegaciones de la secretaría en las entidades federativas	Facultades para la toma de decisiones en el sector	Grado de institucionalización
XVIII. Coadyuvar con la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales en la evaluación y el cumplimiento de los programas de la Secretaría en su entidad federativa. XX. Captar y proporcionar, a través de la Unidad de Coordinación de Delegaciones, la información relativa al ejercicio del gasto público federal en la entidad federativa. XXIX. Iniciar, substanciar y resolver los procedimientos administrativos que se instrumenten derivados de la operación de los programas sociales a cargo de la Secretaría y tendientes a resolver sobre la baja definitiva de los beneficiarios, al colocarse en alguno de los supuestos previstos para ello en las respectivas reglas de operación. Lo anterior con excepción de los procedimientos administrativos derivados de la operación de los programas a cargo de la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social.	Decisiones programáticas Decisiones instrumentales Decisiones de financiamiento	Baja

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

Nuevamente se desarrolló un análisis relacional, acerca de las atribuciones conferidas en los documentos normativos de la SEDESOL-SB y de la Delegación de la Secretaría en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, con lo cual, fue posible observar que para todas las actividades establecidas en los cuadros 20 y 21 de atribuciones se encuentran asociadas a una función determinada de decisión ya sea programática, instrumental o financiera, para estos dos casos presentados, las decisiones de más incidencia también fueron aquellas que conceden en mayor medida la facultad de determinar los objetivos o metas a las que se dirige el sector social, igualmente, se identifican decisiones vinculadas a la atribución de determinar los medios empleados para alcanzar los objetivos sectoriales respectivamente para el SNDIF y el SEDIF.

Es conveniente subrayar que para las decisiones de financiamiento no se presentan evidencias en sus documentos normativos de contar con la facultad de asignar los fondos entre las actividades de los programas y, a su vez, entre las unidades administrativas que se incluyen dentro del propio sector.

De acuerdo a estas evidencias en estos dos grandes sectores, existe una variación de respuestas en la atención a las demandas sociales en el mismo ambiente, tanto la SEDESOL-SB como el SNDIF pueden producir una diferenciación o un isomorfismo que dependen en gran medida de sus procesos institucionales internos, lo cual, se aproxima al debate de Zucker (1999) respecto al papel que juega la institucionalización en la persistencia cultural al generar isomorfismos en un campo organizacional específico, cabe mencionar que el desarrollo de lo expuesto, no se particulariza en ninguna de ellas la atención a la carencia alimentaria como una atribución especial, dado que la atención a la inclusión y cohesión social, así como, a la pobreza multidimensional, comprendida desde las dimensiones que la integran.

No obstante, al contrastar estas imágenes con la organización de los sectores sociales, estos sistemas se integran cada vez más a niveles más extensos, de manera que, las organizaciones locales o sectoriales se unen en jerarquías no locales y verticales, esto es de suma relevancia en el análisis de las funciones y atribuciones para la configuración de estructuras administrativas que acoplan a los tomadores de decisiones con los receptores de las reglas o servicios, tales decisiones, se transforman en el diseño de políticas públicas establecidas e instituidas en los órdenes de gobierno nacional o estatal y que regularmente serán ejecutadas en los niveles locales, conviene subrayar el carácter de operadores de las políticas a escala municipal, lo evidenciado hasta aquí, muestra que de acuerdo a Scoti y Meyer (1999, p. 160).

> El aparato de ejecución está constituido como un sistema interorganizacional: un conjunto de vínculos ordenados verticalmente y coordinados en forma horizontal que enlaza las unidades administrativas de los niveles más altos con las unidades de servicio o ejecución en los niveles más bajos.

En consecuencia, en el marco del planteamiento preliminar casos como el mexicano a nivel institucional, parece que se ha mantenido una tradición centralista de subordinación con esquemas de intermediación y control desde su perspectiva normativa a nivel de facultades y funciones, sumado, a la idea de tratarse de un sistema “semiabierto” que ha desechado

algunas viejas estructuras corporativas para incluir nuevas estructuras "flojamente acopladas" desde la perspectiva afrontada por Cabrero (2000).

Aunque con la creación de la Cruzada, la existencia de la EIASA y la instauración de la SEGALMEX, se buscó incorporar mayor competencia a la SEDESOL-SB a través de otras Secretarías de Estado y el propio SNDIF con la intención de mejorar el desempeño y resultados sociales para la dimensión alimentaria, no se instrumentaron transformaciones organizacionales que modificaran la forma burocrático-piramidal de la administración gubernamental para dar mayor flexibilidad en su gestión, y por consiguiente, no se facilitó el aumento en la autonomía de decisión de los actores públicos en las acciones del quehacer estatal y prácticas administrativas dando paso a una condición de rigidez organizacional.

Subcomponente de coordinación

En el marco de análisis de este componente, fue precisa la delimitación conceptual de la coordinación desde las perspectivas teóricas que abordan las acciones conjuntas e interacciones entre las organizaciones para el acoplamiento de los sistemas sociales en la gestión de la política pública, de ahí que la falta de claridad conceptual pueda a su vez impactar en la implementación de los mecanismos de relación entre las entidades públicas para atender los problemas sociales multifactoriales, como es el caso de la carencia alimentaria como problemática multidimensional en México.

Conviene subrayar que la capacidad gubernamental en la atención a problemas sociales multifactoriales ofrece a los administradores públicos la exploración empírica y teórica de las condiciones al utilizar los acuerdos organizacionales para mejorar el desempeño de los programas y servicios públicos; por tanto, es necesario esbozar un marco de aná-

lisis conceptual para diferenciar entre la coordinación,[2] cooperación[3] y colaboración[4] con el propósito de justificar su uso en los arreglos interorganizacionales e identificar las interdependencias entre los actores gubernamentales y no gubernamentales.

Particularmente, McNamara (2012, p. 389) plantea un marco conceptual para describir las interacciones desarrolladas dentro de los "acuerdos multiorganizacionales", en los que son utilizados para abordar los problemas que enfrenta el gobierno en su capacidad asociativa.

Una representación de estos argumentos es la gestión interorganizacional que requiere la utilización de acuerdos y participación conjunta, a través del entendimiento de la integración de procesos y objetivos generales, aumentando así su potencial de aplicación en diversos entornos. La aplicación de la cooperación, coordinación y colaboración podría entonces mejorar la red de interacciones, en primer lugar, presentando aquellos elementos que pueden afectar dichas interacciones más que otros; no obstante, asumiendo que los elementos influyen de la misma manera en las interacciones, así como explorar el alcance de la influencia de varios elementos de análisis.

De manera que la capacidad del gobierno en atender los desafíos que plantea la agenda pública requiere, de acuerdo a Molenveld, Verhoest, Voets, Steen (2019, p. 9), que la coordinación de programas públicos sea

[2] Se coloca en el medio del continuo y se define como una interacción entre los participantes en la que se movilizan vínculos formales porque se necesita la ayuda de otros para lograr los objetivos de la organización. (Jennings, 1994; Keast, Marrón y Mandell, 2007; Mattessich, Murray Close y Monsey, 2001) Este tipo de interacción puede describirse como un "proceso instrumental", (Keast, Brown y Mandell, 2007, p. 18). Recuperado por McNamara (2012, p. 391).

[3] Se define como una interacción entre los participantes con capacidades para lograr objetivos organizativos, pero optó por trabajar juntos, dentro de las estructuras y políticas existentes, para servir a los intereses individuales. (Keast, Brown y Mandell, 2007; Mattessich, Murray-Close y Monsey, 2001), recuperado por McNamara (2012, p. 391).

[4] Se define como una interacción entre participantes que trabajan juntos para perseguir metas complejas basadas en intereses compartidos y una responsabilidad colectiva por tareas interconectadas que no pueden lograrse individualmente. "Requiere relaciones, conexiones y recursos mucho más cercanos e incluso un desenfoque de los límites entre las organizaciones" (Gray, 1989; Keast, Marrón y Mandell, 2007; Mattessich, Murray Close y Monsey, 2001), (Keast, Brown y Mandell, 2007, p. 19), recuperado por McNamara (2012, p. 391).

pensada a través de políticas horizontales, con el propósito de afrontar asuntos transversales por parte de las organizaciones gubernamentales y contribuir con ello a alcanzar los desafíos que actualmente se presentan.

Por ejemplo, la evidencia empírica en México muestra que los programas sociales suelen centrarse en políticas sectoriales en las que son únicamente responsables, en lugar de orientaciones horizontales en las que se compartan responsabilidades con otras organizaciones que pertenezcan al campo organizacional dentro del sistema social. Este argumento se confronta con el debate acerca de las políticas horizontales de Molenveld et al. (2019, p. 10), que recuperan de Balle Hansen, Steen y de Jong (2013); Carrigan (2018); Peters (2018, p. 1) en lo que denominan como las "organizaciones de implementación", que suelen centrarse en los programas sectoriales de los cuales son responsables, en lugar de políticas horizontales para las que compartan responsabilidad con otras organizaciones.

Entonces, a medida que los gobiernos suelen centrarse cada vez más en la coordinación de las políticas públicas en los niveles de gobierno a través de los límites federales, sectoriales y organizativos, la bibliografía se amplía utilizando diversos formulismos como: a) coordinación de políticas, b) integración de políticas (política intersectorial), c) colaboración interinstitucional o intragubernamental, d) gobierno conjunto y e) todo el gobierno (Molenveld et al., 2019, pp. 10-11).

En este tenor, por medio de los programas sociales alimentarios, se esboza el estudio de la interacción interinstitucional o intragubernamental para analizar las acciones desarrolladas por medio de las intervenciones institucionales orientadas a la coordinación de todos los niveles de gobierno.

Hay que mencionar además que existen tres perspectivas teóricas sobre la coordinación que están ancladas en las teorías organizacionales de acuerdo a Molenveld et al. (2019, p. 11), recuperando a Christensen et al. (2007; Scott, 2003), resumidas en el cuadro 24.

Cuadro 24.
Perspectivas teóricas sobre coordinación a partir de la teoría organizacional

Perspectiva	Argumentos principales
La coordinación, desde el punto de vista institucional. (Christensen y L-greid 2007; Indset y Stokke 2015).	Se centra en instrumentos estructurales racionalmente diseñados, centrándose en el cambio incremental de valores y normas.
La perspectiva cultural-institucional. (Christensen et al. 2016a; Krasner 1988; Selznick 1957) (Carayannopoulos 2017, 260)	Plantea cómo se consagra cada cultura con el tiempo, con un conjunto de valores informales y normas que ejercen influencia en el comportamiento de una manera dependiente del camino. La coordinación en esta perspectiva consiste en crear una identidad común de todo el gobierno y una "cultura colaborativa donde los resultados colectivos y los medios de trabajo se prioricen sobre los objetivos individuales".
Perspectiva mitoinstitucional. (Brunsson 2002; Carey, Buick y Malbon 2017; Christensen y Lugreid 2007).	La coordinación es vista como funcionarios públicos que introducen ideas, conceptos y símbolos de reforma para mejorar su legitimidad.

Fuente: Elaboración propia con base en Molenveld et al. (2019, p. 12).

Con fundamento en el análisis presentado, las principales teorías de la organización explican cómo se produce la coordinación entre las diferentes organizaciones, esbozando las principales premisas que se debaten en las definiciones de la coordinación interorganizacional.

En particular, el ámbito público se caracteriza por ser un campo que se identifica por la "interconexión" y la "complejidad", es decir, una agenda gubernamental traducida en la política pública para atender fenómenos multicausales como la pobreza, la cual no puede abordarse sin apoyarse en múltiples organismos e instituciones. De manera que es necesario delimitar "campos interorganizacionales" como un sistema de organizaciones que fija tipos de relaciones y es definido de acuerdo al campo por su interdependencia, según Lehman (1975), citado por Alexander (2013, p. 5). Así pues, un programa público que proporciona servicios

a algún grupo de beneficiarios o población objetivo es identificado en este campo como resultado de un "proceso racionalmente coordinado de interacción entre los actores e intereses".

Complementando la idea anterior, el CONEVAL (2014, p. 11) ha profundizado en el análisis de la coordinación a nivel de los esfuerzos realizados en las estrategias de atención a los problemas públicos, esboza que ha sido estudiada desde diferentes enfoques como se muestra en el cuadro 25 que van desde; a) la articulación de las estructuras de las organizaciones, b) a partir del análisis de las políticas y su complementariedad y c) a través del análisis de los resultados de la articulación de las acciones y políticas, estos últimos fundados más en el proceso de dicha articulación que en los enfoques tradicionales.

Cuadro 25.
Abordajes teóricos de la coordinación

La coordinación en las organizaciones		
Enfoque de las estructuras	**Enfoque de la coherencia de las políticas**	**Enfoque de los resultados de política (resultados integrados de políticas)**
Se refiere a la existencia de relaciones intencionales entre organizaciones que, al articular sus actividades, hacen posible la consecución conjunta de objetivos comunes, aunque operativamente individuales. (Schemerhorn, 1975, p. 847; Cheng, 1983; Streeter et al. 1986). Se trata de articular las reglas para la toma de decisiones, discusiones de política y mecanismos para el intercambio de información entre dichas organizaciones (Lie, 2011, p. 403).	El enfoque de las políticas es más o menos reciente y parte de la premisa de que existen dos componentes que, en conjunto, logran la coordinación entre organizaciones gubernamentales: administrativo y de políticas (Regens, 1988; Peters, 1998b; Jordan y Halpin, 2006). Regens (1998) realizó un análisis conceptual sobre la coordinación institucional, y concluye que esta está conformada por dos componentes diferentes: administrativo y de políticas.	Desde la perspectiva racional, Underdal (1980) define la integración de las políticas como aquella en donde "todas las consecuencias importantes que se derivan de las decisiones de política son reconocidas como premisas de decisión, en donde las opciones de política son evaluadas en términos de los efectos que tienen sobre una medida agregada de utilidad, y en donde los diferentes elementos de la política están en acuerdo" (Underdal, 1980, p. 162).

La coordinación en las organizaciones		
Enfoque de las estructuras	**Enfoque de la coherencia de las políticas**	**Enfoque de los resultados de política (resultados integrados de políticas)**
Factores que facilitan la coordinación • El grado de interdependencia entre las organizaciones • Mecanismos para el intercambio de información y • Reglas claras para la coordinación	Principales atributos en la coordinación interinstitucional • La coherencia de las metas u objetivos de las políticas • La coherencia de sus instrumentos y • La coherencia en su estrategia de focalización	No establece factores o atributos explícitamente.
La coordinación interinstitucional desde esta perspectiva implica la articulación de estructuras y procesos entre distintas organizaciones con el fin de lograr un objetivo común cuyo funcionamiento esté normado de una manera que permita el intercambio de información.	La coordinación interinstitucional tiene que ver con la convivencia coherente de las distintas políticas mediante las cuales el gobierno interviene para dar solución a un problema público con espacios de políticas conformadas con propósitos, instrumentos o estrategias de focalización coherentes entre sí.	Se requiere de estructuras y procesos que permitan el flujo de información y recursos entre las organizaciones de diversos sectores, así como que generen espacios de deliberación para la planeación, toma de decisiones presupuestarias, diseño y operación de las políticas.

Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL, (2014, pp. 11, 13-15, 17-18).

Teniendo en cuenta que la coordinación se encuentra prevista en algunas políticas y programas alimentarios, a continuación se describen las dos estrategias articuladas por el Estado para la atención y abatimiento de la carencia alimentaria a nivel federal y sectorial, que buscó institucionalizar ambos programas públicos como un mecanismo que buscó conjugar esfuerzos de los tres órdenes de gobierno y colocó como centro de éxito en la CNCH a la coordinación interinstitucional de los actores públicos, sociales, privados, organismos internacionales e instituciones educativas, simultáneamente, por su parte, la EIASA fue otra de las acciones que se han gestado antes y durante la propia cruzada, también fue incluido

en su diseño una serie de atributos para desarrollar y potenciar a la coordinación interinstitucional, sin embargo, no existe evidencia de la articulación de ambas estrategias de forma explícita. Conviene subrayar que en la estrategia de SEGALMEX estuvo planteada también la coordinación en sus documentos normativos, pero con resultados limitados en su instrumentación.

Aproximación a la estrategia de coordinación de la CNCH

La CNCH fue una estrategia del gobierno federal implementada a partir de 2013 que buscaba dar solución a la situación de pobreza extrema en México, que en estimaciones del CONEVAL (2014, p. 6) sumó unos 11.7 millones de personas. De igual forma, se estimó que la población que presentaba carencia alimentaria fue de 28 millones, que en conjunto representaban a siete millones de personas con ambas condiciones. De ahí que la población potencial estimada de la cruzada representara un 63.2 por ciento del total de la población en pobreza extrema y un 26.4 por ciento del total de población con carencia por acceso a la alimentación en México.

Asimismo, en el marco de la CNCH fue diseñado un entramado institucional a partir del cual diversos actores como agencias de los tres niveles de gobierno, sociedad civil, iniciativa privada y ciudadanos pudieran colaborar[5] en la implementación de la estrategia. Cabe señalar que la principal estructura creada a nivel federal fue la Comisión Intersecretarial, a través de la cual se desarrolló la "coordinación, articulación y complementariedad de las acciones, programas y recursos necesarios para el cumplimiento de los objetivos de la estrategia". Conviene subrayar que la Comisión Intersecretarial para la instrumentación de la Cruzada estuvo integrada por 19 dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Hay que mencionar, además, que dentro de las principales funciones planteadas de dicha Comisión, de acuerdo al CONEVAL (2013,

[5] En un análisis del marco conceptual empleado entre cooperación, coordinación y colaboración esta última se caracteriza porque "requiere relaciones, conexiones y recursos mucho más cercanos e incluso un desenfoque de los límites entre las organizaciones" (Keast, Brown, y Mandell, 2007, p. 19), recuperado por McNamara (2012, p. 391).

p. 11), fueron las de coordinar, articular y complementar las acciones, programas y recursos necesarios, a su vez de aprobar el Mecanismo de Evaluación y Monitoreo de la Cruzada por medio del establecimiento de indicadores y metas que permitieran el cumplimiento de los objetivos establecidos en el Decreto de creación de la CNCH.

Asimismo, es pertinente identificar que para cumplir con los objetivos de la cruzada, necesariamente requiere valerse de programas sociales y productivos, dado que no es posible reducir la pobreza extrema y la carencia por acceso a la alimentación solo con un tipo de programa (CONEVAL, 2013, p. 41).

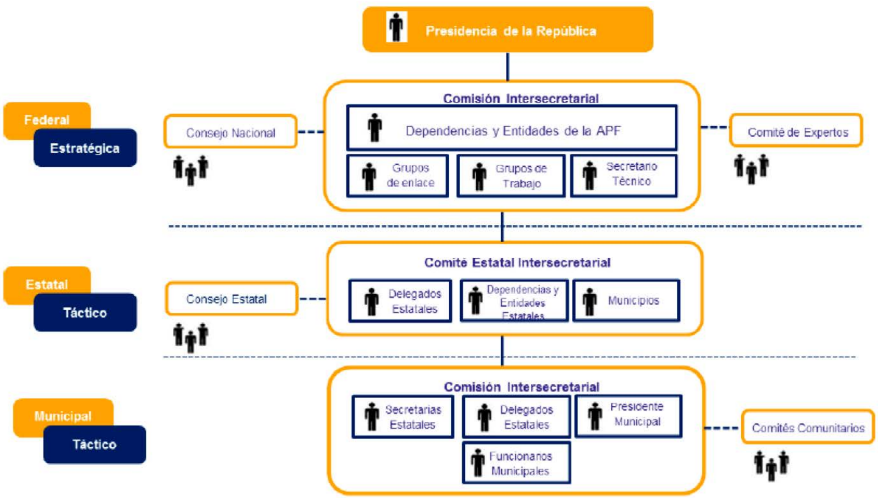
Al mismo tiempo, fueron creados dos órganos adicionales que fueron el Comité de Expertos y el Consejo Nacional de la Cruzada. Según el CONEVAL (2014, p. 7), además, en el terreno estatal fue creado el Comité Estatal Intersecretarial; en este organismo público se planteó que las delegaciones federales de las entidades y dependencias trabajaran de manera coordinada para cumplir las metas estatales, compatibles con el logro de los indicadores de la Cruzada. Además, las entidades federativas también contaron con un Consejo Estatal, como fue previsto a nivel federal.

Conviene acentuar que el Consejo Nacional fue previsto como una instancia ciudadana, participativa, amplia, incluyente y plural en la que concurrirían los sectores público, privado y social, con el propósito de crear acuerdos a través del diálogo, para fortalecer, complementar y mejorar las líneas de acción para cumplir con mayor eficiencia los objetivos de la Cruzada, su principal función fue la de emitir opiniones y formular propuestas sobre la aplicación y orientación, impulso de la participación ciudadana y de las organizaciones en la operación, seguimiento, y evaluación de la Cruzada para promover la integración de Consejos Estatales, alineados a los mismos objetivos del Consejo Nacional para promover formas de trabajo entre los sectores público, social y privado (CONEVAL, 2014, p. 13).

Simultáneamente, el Decreto estableció la finalidad de articular la participación social en la Cruzada y los programas que convergen en esta, y a su vez, se promoviera la integración de comités comunitarios integrados por beneficiarios de programas sociales para instrumentar y supervisar el cumplimiento de los objetivos y la transparencia de las

acciones implementadas por los demás actores estratégicos de la Cruzada, como se puede observar en la figura 9, la estructura organizacional. (CONEVAL, 2014, pp. 16-18).

Figura 9.
Estructura organizacional planeada para la cruzada



Fuente: Obtenida del Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE) por el CONEVAL (2014, p. 8).

Paralelamente, en el ámbito municipal se constituyó el Comité Municipal Intersecretarial, el cual sirvió como interlocutor entre el Comité Estatal Intersecretarial para el establecimiento de las estrategias mediante las cuales se hizo la entrega de apoyos. Dicho comité estuvo integrado por habitantes de los municipios que formaron parte de la Cruzada; además, fueron considerados como espacios de diálogo para definir los problemas de la localidad y las prioridades para su atención.

En suma, la CNCH[6] planteó la existencia de una estructura organizacional articulada, a partir de la cual se trabajó en buscar el diseño

[6] El Programa Nacional México sin Hambre (PNMSH) enlista 90 programas, componentes, acciones, fondos, vertientes y sistemas, considerando únicamente intervenciones, el total se reduce a 82. En total, estas intervenciones conforman 55 programas de las distintas dependencias federales que integrarán la Cruzada. Debido a que la Cruzada fue siendo construida y con diversos cambios en el sexenio, este listado difiere del establecido en el Decreto (en el que se consideraban 66 programas).

coherente de los programas que la conforman hacia la obtención de un mismo objetivo, a través de la concurrencia de recursos y acciones correspondientes a programas, componentes y acciones federales de 19 dependencias, conjuntamente con los gobiernos estatales y municipales (CONEVAL, 2014, p. 8).

Es importante señalar que, en el diagnóstico que elabora el CONEVAL (2013, p. 31) respecto al diseño de la Cruzada, los documentos normativos se refieren de forma indistinta al hambre, a la seguridad alimentaria, al ejercicio del derecho a la alimentación y a la carencia alimentaria e incluso a la problemática de la desnutrición, planteando así un marco conceptual en torno a la Cruzada; por tanto, existen diferencias en las definiciones de estos conceptos que debieran ser analizadas.

Por lo que se refiere al problema público, definido en términos de la pobreza alimentaria en México, considera a la coordinación interinstitucional en diferentes órganos y entre diversos programas. Se pretendió lograr el objetivo de eliminar la carencia alimentaria; esto significó, en primer lugar, la articulación de las estructuras y procesos que intervienen en la implementación de la cruzada.

> [Su] propósito es 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, para el cumplimiento de [sus] objetivos. (Art.1, Decreto de Creación del Sistema Nacional Sin Hambre). (DOF, 2013)

Otro aspecto de la coordinación interinstitucional prevista en la Cruzada tuvo que ver con la existencia de coherencias entre los programas presupuestarios que la conformaban; es decir, a través de la Comisión Intersecretarial pudo llevar a cabo, entre otras funciones, las siguientes:

> a) Proponer las acciones necesarias a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para garantizar la congruencia, transversalidad y sinergia entre los programas y objetivos que integran la Cruzada;
> b) Proponer los ajustes en el diseño, focalización o cobertura de los programas. (Fracción VIII y IX del artículo sexto de las Nor-

> mas de Organización y Funcionamiento Interno de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada).

En resumen, el CONEVAL (2014, pp. 9-10) bosqueja que, al conocer el grado de coordinación interinstitucional existente en la Cruzada, es posible examinar la eficacia del instrumento fundamental mediante el cual se buscaron lograr los objetivos planteados de la estrategia.

Aproximación a la estrategia de coordinación de la EIASA

Por lo que se refiere a la asistencia social alimentaria, considera la atención y prevención de la mala nutrición por medio del impulso de una alimentación correcta, la cual fue abordada desde tres perspectivas de implementación: 1) familiar y comunitaria, 2) regional y 3) de género.

Habría que decir también que, de acuerdo a SS (2018, p. 2), suministra a los SEDIF condiciones para diseñar sus Proyectos Estatales Anuales; a su vez, se establecen reglas de operación, manuales y convenios para considerar acciones de focalización, orientación alimentaria y aseguramiento de su calidad.

Una cuestión clave es la definición de la asistencia social para el estudio de la EIASA esbozada como:

> Un derecho de todos los mexicanos y corresponde al Estado garantizar su cumplimiento a través de instrumentos como la Ley General de Salud y la Ley de Asistencia Social". Esta última confiere al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) tiene la facultad de coordinar el Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada, y fijar las bases sobre las cuales se sustentará la coordinación y concertación de acciones del mismo. (SS, 2018, p. 6)

Conviene señalar que la coordinación interinstitucional entre el SNDIF y los SEDIF, impulsada a partir del año 2001, tuvo como resultado la construcción de la EIASA, que ha sido una estrategia emitida por el SNDIF y Normas Oficiales Mexicanas (NOM) vinculadas a la asistencia social alimentaria y fomento a la salud con apoyos alimentarios otorgados

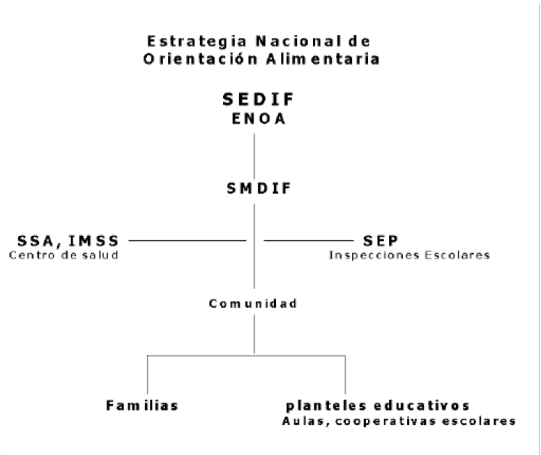
a través de ciertos programas alimentarios, acompañados a su vez de orientación alimentaria con el fin de reeducar los hábitos alimentarios y promover estilos de vida saludables en los beneficiarios y sus familias. El objetivo de la EIASA según la SS (2018, p. 44) fue:

> Contribuir al ejercicio pleno del derecho a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad de los sujetos en condiciones de vulnerabilidad, preferentemente de zonas de alto y muy alto grado de marginación, proporcionando alimentos con Criterios de Calidad Nutricia, acompañándose de acciones de orientación alimentaria, aseguramiento de la calidad alimentaria y producción de alimentos.

Además, la EIASA estuvo conformada por 4 programas alimentarios señalados en párrafos anteriores. De esta manera, los programas alimentarios se acompañan con acciones de orientación alimentaria, aseguramiento de la calidad alimentaria y producción de alimentos. Para el caso de los lineamientos de la EIASA establecidos en la Gaceta Oficial (2017, p. 32) del Estado de Veracruz, incluyeron la condición de coordinación entre los sistemas sociales del SEDIF y los SMDIF para la elaboración de diagnósticos en las comunidades con el propósito de identificar a sujetos vulnerables que demanden asistencia social alimentaria para vincular los objetivos del programa y características de dichos sujetos.

Paralelamente, uno de los mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de gobiernos para la implementación de la EIASA fue el desarrollo de una Estrategia Nacional de Orientación Alimentaria (ENOA), que fue realizada en todos los ROP alimentarios, en el ámbito de las facultades, atribuciones y competencias del SEDIF, SMDIF, SSA y SEP, como se observa en la figura 10.

Figura 10.
Vinculación ENOA



Fuente: Recuperado de la Gaceta Oficial (2017, p. 34).

Es posible observar en la ENOA que se articula la participación de actores gubernamentales de los tres órdenes de gobierno y la sociedad civil en las acciones de la atención y prevención de la mala nutrición y con la finalidad de promover estilos de vida saludables basados en una alimentación correcta y en la promoción de la actividad física.

De manera que, la coordinación de la asistencia social alimentaria por parte del SEDIF y de la Subdirección de Asistencia Alimentaria consideró las siguientes acciones prioritarias que se muestran en el cuadro 26.

Cuadro 26.
Acciones de coordinación del SEDIF

Acciones en programas y alternativas de alimentación	Acciones de orientación alimentaria	Acciones de producción de alimentos
Definir, de acuerdo a las normas y lineamientos establecidos por el SNDIF, las políticas orientadas a elevar la productividad y aprovechamiento de los programas de asistencia alimentaria.	Realizar actividades de orientación alimentaria en beneficio de la población sujeto de asistencia social, a fin de reorientar sus hábitos alimenticios, de higiene y de productividad alimentaria encaminada a la autogestión.	Fomentar la creación de proyectos productivos alimentarios con el fin de mejorar el estado nutricional, a través del autoconsumo y apoyo a la economía familiar.
Verificar la distribución oportuna de despensas y apoyos alimentarios otorgados.		
Promover y organizar acciones conjuntas con las comunidades a través de los SMDIF, que les permitan satisfacer sus necesidades básicas de alimentación mediante las alternativas que se ofrecen con los desayunos escolares y cocinas comunitarias.		

Fuente: Elaboración propia con base en Gaceta Oficial (2017, p. 31).

En el análisis esbozado por el CONEVAL (2014) acerca de los enfoques de la coordinación, planteó un vínculo ideal para su estudio con los aspectos normativos de la CNCH y la EIASA, al fundamentar el éxito de tales estrategias en la coordinación interinstitucional; es decir, se perfilaron una serie de mecanismos de interrelación: uno administrativo y otro de políticas. Este componente estuvo relacionado con la dimensión procedimental de sus operaciones y tuvo como propósito identificar el acoplamiento de las estructuras y procesos, así como la coordinación

sustantiva, a través de la cual los programas y estructuras debían caracterizarse por un diseño coherente entre sí.

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 vislumbran en los procesos de diseño y gestión de la EIASA y la CNCH por medio de sus unidades organizacionales y vínculos entre los actores de la red.

De manera que, desde esta visión, se presenta la articulación del entramado institucional de las citadas estrategias para la atención alimentaria, a partir del enfoque interinstitucional diseñado en la dimensión administrativa y de política pública, y con ello, contrastar las aportaciones del CONEVAL (2014), basadas en el mapeo de enlaces entre los actores de la CNCH y la EIASA, conjuntamente con los programas de consumo, para así concluir con algunos hallazgos examinados en los procesos interinstitucionales de ambas estrategias.

Escenario de la coordinación administrativa: CNCH y EIASA

Como punto de partida, las evidencias de la coordinación interinstitucional tanto de la CNCH como de la EIASA implicaron normativamente 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. Así pues, su funcionamiento se representó en el diseño del esquema de la figura 11, que compone los vínculos, interacciones, encadenamientos y contribución a la red de los actores en los procesos y relaciones existentes en el campo de coordinación organizacional, delimitando al sistema social alimentario en México durante el periodo sexenal en que se implementó cada una de las estrategias.

En este mismo tenor, para el análisis del mapeo de los actores mostrado en la figura 11, se emplearon en forma de acrónimos las denominaciones de las Secretarías de Estado, entidades y puestos específicos que intervienen en la estructura y procedimientos instrumentados en la CNCH desde el ámbito federal, estatal y municipal que se muestran en el cuadro 25; al mismo tiempo, se evidencian los nodos de la red que

apoyaron la identificación de los agentes que se encontraron participando en el entretejido organizacional e institucional.

Asimismo, se observaron enlaces de coordinación entre los tres niveles de gobierno; en conjunto, se identificó el grado de contribución que existió en la instrumentación de las acciones para la gestión de la Cruzada, su alineación a los objetivos y metas de desarrollo, así como la sectorización y priorización territorial de los programas públicos, además de la conformación de grupos de trabajo.

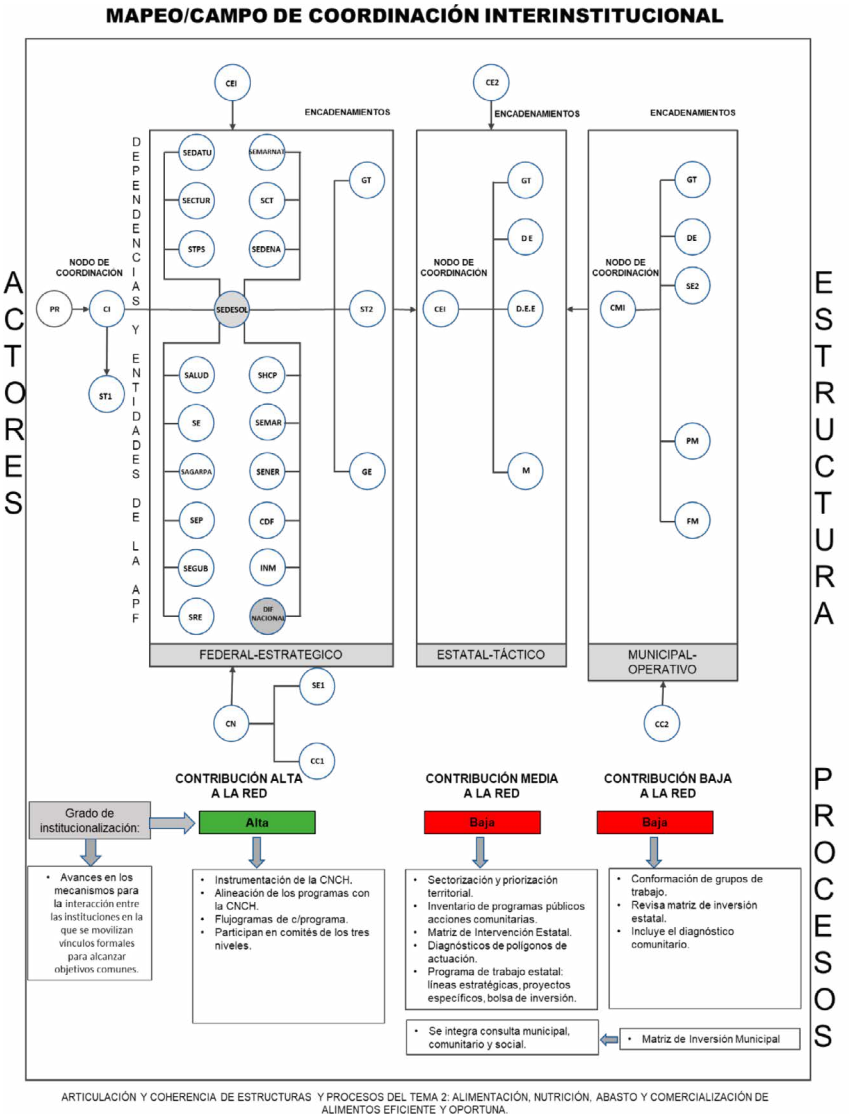
Simultáneamente, se hicieron visibles los encadenamientos que sostuvieron a cada uno de los actores, a partir de la visión administrativa a nivel estratégico, táctico y operacional de la estructura diseñada. Esta forma gráfica y descriptiva de relaciones fue un punto de partida para plantear una semaforización del grado de institucionalización con base en la contribución concedida a toda la red; por ejemplo, en color verde se identificaron aquellas evidencias de un nivel alto, en matiz amarillo como escala intermedia y en tono rojo como una baja contribución a la institucionalización de las redes de interacción.

Cuadro 27.
Simbología empleada en el mapeo de la red de coordinación para CNCH

Secretarías de Estado que participaron	Entidades establecidas para conjuntar esfuerzos	Puestos clave instrumentados
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	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 da la Republica 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	ST1: Secretario Técnico SE1: Secretario Ejecutivo CC1: Coordinador Consejero GT: Grupos de Trabajo ST2: Secretario Técnico GE: Grupos ale Enlace DE: Delegados Estatales PM: Presidente Municipal FM: Funcionarios Municipales.

Fuente: Elaboración propia.

Figura 11.
Mapeo del campo interorganizacional



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

Un hallazgo a destacar en el arreglo administrativo de la coordinación, fue que a nivel federal la estructura existente de la Cruzada contribuyó en un grado alto a la institucionalización de los procesos administrativos, en cambio, sectorialmente se favoreció medianamente a la red dadas las propias atribuciones conferidas en la organización funcional, por tanto, los encadenamientos de mayor influencia fueron los nodos de coordinación que se encuentran en ambos espacios públicos, lo contrario sucedió a nivel municipal, en virtud de que existió una aportación baja al arreglo organizativo, esto se puede entender por haber operado limitadamente las acciones gestionadas a nivel estratégico y táctico de la CNCH y la EIASA.

Complementando lo anterior, 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, sin embargo, a una escala sectorial, su contribución fue media en función de la capacidad de sectorización de los grupos de atención territorial, proyectos específicos y diseño de una matriz de intervención estatal, entre otras atribuciones relacionadas a la aplicación de la política pública, finalmente, en la dimensión federal se instrumentaron acciones como el alineamiento a las prioridades de desarrollo social, definición de procesos clave y vínculos formales entre los demás órdenes de gobierno, además de sus responsabilidades previstas en la estructura de la cruzada.

Entonces, tomando en cuenta la existencia de problemas de coordinación, es decir, la falta de ajuste en las unidades administrativas; Secretarías de Estado, Entidades y puestos clave previstos para instrumentar las estrategias alimentarias que incluyeron los tres niveles de gobierno, fue una evidencia que se contrasto con los argumentos de Powell (1999) recuperado de March y Olson (1976) dejando ver la existencia en varios niveles interinstitucionales con un acoplamiento e institucionalización débil entre los procedimientos y objetivos, asimismo, entre la organización formal, además, entre los niveles jerárquicos existentes, y finalmente, entre la política adoptada y los resultados observados como se revisará a continuación.

Escenario de la coordinación de políticas: CNCH y EIASA

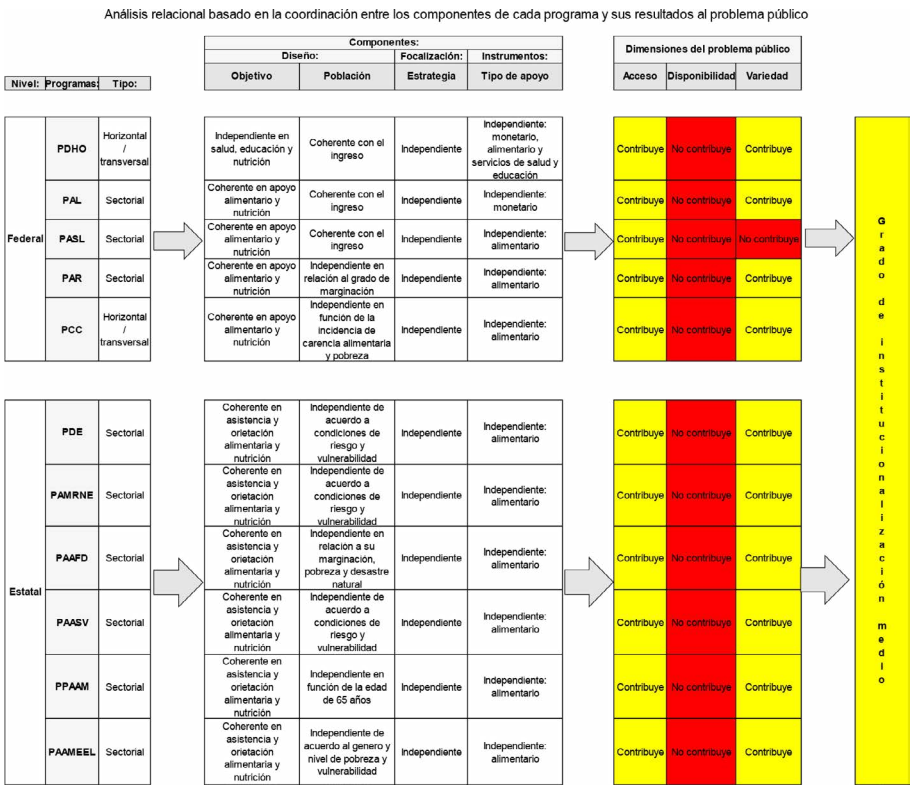
Por otro lado, la coordinación interinstitucional también fue examinada por la armonía coherente de las múltiples políticas públicas alimentarias, a través de las cuales el gobierno, en el nivel federal, sectorial y municipal, actuó con programas sociales de consumo, con la finalidad de dar solución al problema social del hambre.

En este mismo tenor y complementando lo anterior, las políticas mostradas en la figura 12 contienen atributos de diseño, focalización y cobertura que 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 en cuestión.

Concretamente, para el análisis trazado se recurrió a la revisión de las Reglas de Operación (ROP) y la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) de la CNCH, esto es, en sus componentes de diseño; su propósito y tipo de población objetivo; en lo relativo a su focalización la estrategia para alcanzar las metas establecidas y con los instrumentos con los que contaba el programa, es decir, los tipos de apoyo otorgados en educación, salud, alimentación y transferencia monetaria, en suma, al conjuntar comparativamente las características de la EIASA y las once acciones de política pública, se encontró la independencia o coherencia, es decir, al catalogarse como independientes representó que sus componentes fueron excluyentes a los demás programas por sus particularidades en el alcance de los mismos, no obstante, si se mostraba como coherentes, simbolizaba cierto grado de alineación en sus reglas y orientación complementaria a la solución de las dimensiones del fenómeno social; acceso, disponibilidad y variedad de alimentos, esto es, su "no contribución" o "contribución" a atender alguna de las dimensiones asociadas a la Seguridad Alimentaria, conviene subrayar que, los programas de apoyo alimentario estudiados son de consumo y no productivos, por ende, en lo que se refiere a la disponibilidad u oferta de la producción de alimentos los once programas coinciden en la "no contribución" de las acciones establecidas en las políticas al problema en su dimensión productiva.

De esta manera, se consiguió observar que la coordinación de la política pública en la agenda gubernamental planteó resultados fragmentados en la atención a las anchuras del problema social de acceso a la alimentación; sin embargo, cabe distinguir que existieron esfuerzos de coordinación en las estructuras administrativas y de políticas, pero con resultados todavía insuficientes en los tres órdenes de gobierno.

Figura 12.
Análisis relacional de programas de apoyo alimentario



Fuente: Elaboración propia.

Es posible observar que los componentes que constituyen a los programas sociales alimentarios a nivel federal y sectorial representan el grado de coherencia entre ellos, o contrariamente, su nivel de independencia fue alto; por ello, su incompatibilidad y complementariedad también es di-

ferenciada y limita la obtención de resultados integrados que aporten de forma complementaria acciones a la solución del problema alimentario en México.

Por otra parte, también se hizo uso de la colorimetría en el diagrama delineado. Como es posible observar en la figura 12, los programas sociales identificados en color verde fueron aquellos que contribuyeron en un grado alto a la solución del problema público, es decir, contemplan la atención de todas las dimensiones de la seguridad alimentaria. Por otro lado, se muestra en color amarillo aquellos programas que atienden dos dimensiones del problema con una institucionalización intermedia y, finalmente, aquellos programas que se encuentran en color rojo, que atienden una sola de las dimensiones del fenómeno social, es decir, no aportan de forma significativa la solución del problema.

La evidencia de las estrategias alimentarias basadas en el análisis relacional muestra que las políticas sociales se caracterizaron por centrarse únicamente en programas sectoriales de los cuales son responsables, en lugar de orientaciones horizontales para las que compartan responsabilidades con otras organizaciones que pertenezcan al campo organizacional dentro del sistema social, sea la SEDESOL, SNDIF y SEDIF. Este argumento se confronta con el debate acerca de las políticas horizontales de Molenveld et al. (2019).

De manera que la capacidad del gobierno en atender los retos que plantea la agenda pública para alcanzar los desafíos que actualmente se presentan, requiere que la coordinación de programas de apoyo alimentario sea pensada a través de políticas horizontales, con el propósito de afrontar asuntos transversales por parte de las organizaciones gubernamentales y contribuir con ello a la atención del hambre en todas sus formas.

Ideas principales del capítulo

La incorporación del derecho a la alimentación en el orden constitucional representa un avance significativo en términos normativos; sin embargo, su materialización depende de la coherencia entre diseño institucional, asignación presupuestaria y mecanismos de exigibilidad.

El enfoque de derechos implica transitar del asistencialismo hacia la garantía efectiva y universal, superando la lógica de programas compensatorios para avanzar hacia esquemas estructurales de soberanía y seguridad alimentaria.

Respecto a las funciones y atribuciones de las instituciones y organizaciones del sector social, es necesario considerar una reingeniería en sus estructuras orgánicas, integrar acciones de complementariedad, una mayor flexibilidad y descentralización, esto es, configurar un modelo postburocrático que se adapte a las circunstancias de los cambios de la realidad social.

La coordinación interinstitucional es un componente necesario para el logro de las estrategias alimentarias en los tres niveles de gobierno, así como la colaboración y cooperación con otros actores relevantes, estratégicos y secundarios.

Reflexiones finales

El recorrido analítico de los cuatro capítulos permite articular algunas reflexiones centrales:

- La seguridad alimentaria es un fenómeno estructural, condicionado por dinámicas globales, configuraciones capitalistas y modelos de desarrollo que redefinen el papel del Estado.
- La pobreza alimentaria ha sido institucionalizada y profesionalizada, pero su tratamiento ha oscilado entre la contención y la transformación estructural.
- La política pública alimentaria es una construcción política, no un simple ejercicio técnico; responde a relaciones de poder, prioridades ideológicas y capacidades organizacionales.
- Las capacidades institucionales son determinantes; esto es, sin coordinación intersectorial, evaluación y gestión eficaz, el derecho a la alimentación permanece como promesa normativa.
- El desafío contemporáneo consiste en articular globalización, gobernanza y derechos humanos, promoviendo un modelo de desarrollo que coloque en el centro la dignidad humana, la soberanía alimentaria y la justicia social.

Respecto a los componentes esbozados, en cuanto al diseño programático, los programas sociales se caracterizaron por un enfoque genérico sin considerar las particularidades de cada región; los objetivos, estrategias y metas se diseñaron a corto plazo sin pensar en el tipo de pobreza y el grado de la misma.

En segundo lugar, en el diseño jurídico de la política pública, no existió un marco normativo que estableciera las responsabilidades específicas de gestión de los tres ámbitos de gobierno y el tipo de coordinación que se deberá implementar para garantizar el derecho a la alimentación.

Lo dicho hasta aquí supone, con estas evidencias, que existe cierta vulnerabilidad al derecho a la alimentación. La primera razón se funda

en que no se establecen con claridad las facultades y mecanismos de coordinación entre los tres niveles de gobierno, lo cual impacta en la desarticulación o duplicidad de acciones gubernamentales para atender el problema público. Por otro lado, concurrió la falta de un marco normativo que estableciera las responsabilidades específicas de gestión de los tres niveles de gobierno para implementar y garantizar el derecho a una alimentación nutritiva, establecido en el artículo 4 constitucional.

En el contexto descrito, se representa a un Estado que se asume, al menos formalmente, como garante del derecho a la alimentación, pero con las citadas vulneraciones, esto representa que se muestra como ineficaz para alcanzar con cabalidad las obligaciones en sus reglamentaciones institucionales.

En tercer lugar, en cuanto al diseño institucional, no existió una transversalidad de la política pública de apoyo alimentario, a través de un marco institucional que estableciera una mayor coordinación entre las dependencias de la Administración Pública y los demás actores que participan en la implementación de la política, con el fin de establecer las funciones y responsabilidades de cada nivel de autoridad y de esta manera, articular una complementariedad de los programas para potencializar su impacto.

De manera que es necesario que el Estado deba crear marcos institucionales horizontales y verticales que supondrían pérdida, o al menos cesión, de algunas de sus potestades o facultades en el contexto de las relaciones institucionalizadas entre los actores en el campo de la gestión pública, con la intención de abordar este fenómeno social de una manera integral y transversal. De ahí que corresponda a las organizaciones que, mediante ciertas atribuciones, deberán orientar e implementar los programas necesarios para el cumplimiento de los objetivos de la política de desarrollo social.

Conviene señalar que las instituciones públicas burocráticas que se desarrollaron durante la era industrial nos resultan cada vez menos útiles en el entorno actual; es decir, en las sociedades posindustriales, 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 capaces de aprender nuevas formas de gestión a las condiciones cambiantes.

En definitiva, 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.

Referencias Bibliográficas

Acemoglu D., Johnson S., Robinson J. (2004). I*nstitutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth.* Massachusetts Avenue Cambridge. NBER Working paper No. 10481.

Auditoría Superior de la Federación [ASF] (2015). *Política Pública de Apoyo Alimentario.* Cámara de Diputados.

Aguilar L. F. (2015). *Gobernanza y Gestión Pública.* Primera Edición electrónica. Fondo de Cultura Económica.

Aguilar L.F. (1992). *El estudio de las políticas públicas, Miguel Ángel Porrúa.* p. 32.

Alexander E. R. (2013). *How Organizations Act Together Interorganizational Coordination in Theory and Practice*. Routledge

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.

Arellano G. D. y Blanco F. (2020). *Políticas públicas y democracia.* Instituto Nacional Electoral (INE).

Ayllón L. S. (2001). Globalización y transición del Estado nacional. En Carbonell M. y Vázquez, R. *Estado constitucional y globalización.* Porrúa.

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.

Barquera S., Rivera D. J., Gasca G. A. (2001). Políticas y programas de alimentación y nutrición en México. *Salud Pública Mex. (43)*, 464-477.

Bell D. (1987). The world and the United States in 2013, *Daedalus*, vol. *116*, núm. *3*.

Bizberg I. y Théret B. (2014). *Variedades del capitalismo en América Latina: los casos de México, Brasil, Argentina y Chile*. El Colegio de México.

Bustelo P. (1999). *Teorías contemporáneas del desarrollo económico.* "Cap. 12 en El giro social hacia las necesidades básicas". Editorial Síntesis. p.143-154.

Cabrero M. E. (2000). Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes. *Gestión y Política Pública.* Vol. *IX*, núm. *2*.

Cámara de Diputados. (1984). Artículo 1. [Título I]. *Ley General de Salud*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Ley_General_de_Salud.pdf

Cámara de Diputados. (1984). Artículo 4, 27, 172. [Título I]. *Ley General de Salud.* Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Ley_General_de_Salud.pdf

Cámara de Diputados. (1983). Artículo 21. [Capitulo IV]. *Ley de Planeación*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf

Cámara de Diputados. (1976). Artículo 32, 39. [Capitulo II]. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.* Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_110121.pdf

Carrillo V. M. (2013). *Seguridad Alimentaria*. México, D.F. Academia Mexicana de Ciencias, A.C.

Cejudo G. (2013). *Nueva Gestión Pública.* Biblioteca Básica de Administración Pública. Siglo XXI Editores.

Cejudo G. (2016). *Democracia y Burocracia.* 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

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [Const.]. (1917). Articulo 90 [Título III]. Recuperado de 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.*

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL]. (2010). *Dimensiones de la seguridad alimentaria: evaluación estratégica de nutrición y abasto.*

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]. (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). *Diagnóstico sobre alimentación y nutrición*. Informe Ejecutivo, Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/Diagnostico_sobre_alimentacion_y_nutricion_270715.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

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL]. (2018c). *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_IEPDS2018.pdf,

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL]. (2018d). *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]. (2024). *Estudio diagnóstico del derecho a la alimentación nutritiva y de calidad 2024.*

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] (2013). *Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada Contra el Hambre.*

Diario Oficial de la Federación [DOF] (2016). *Estatuto orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.*

Diario Oficial de la Federación [DOF] (2019). *Decreto por el que se crea el organismo Seguridad Alimentaria Mexicana.*

Escobar A. (2007). *La invención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo.* Fundación editorial el perro y la rana.

FAO, FIDA, OPS, PMA y UNICEF. (2023). *Panorama regional de la seguridad alimentaria y nutricional - América Latina y el Caribe 2022: hacia una mejor asequibilidad de las dietas saludables.* https://doi.org/10.4060/cc3859es

Food and Agriculture Organization of the United Nations [FAO]. (1996). *Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action.* FAO

Food and Agriculture Organization of the United Nations [FAO]. (2019). *Objetivos de Desarrollo Sostenible. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y mejorar la nutrición y promover una agricultura sostenible.* Recuperado de http://www.fao.org/sustainable-development-goals/goals/goal-2/en/

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.

Majone, G. (1998). Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. *Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/FCE.*

Giddens A. (1998). *La tercera vía, la renovación de la socialdemocracia.* Editorial Taurus.

Gobierno de la Republica. (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Diario Oficial de la Federación.

Gobierno de la Republica. (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Diario Oficial de la Federación.

Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. (2016). Plan Veracruzano de Desarrollo 2016-2018. Gaceta Oficial.

Hall P. H. and Soskice D. (2006). A propósito de los capitalismos contemporáneos: Variedades de capitalismo: Algunos aspectos fundamentales. Instituto de Desarrollo Económico y Social. *Desarrollo Económico.* Vol. *45*, No. *180* (Jan. - Mar., 2006). pp. 573 -590.

Hernández, G., Aparicio, R., y Ruiz A. (2018). Medición de la pobreza con un enfoque de derechos en México. En Hernández, G., Aparicio, R. y Mancini, F., (Coord.), *Pobreza y derechos sociales en México.* CONEVAL-UNAM, pp. 135-168. https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documents/Pobreza-derechos-sociales.pdf

Jepperson, R. L. (1999). Capitulo V. Instituciones, efectos institucionales, e institucionalismo. En Powell, W. y DiMaggio, P. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional.* (pp. 193-215). Fondo de Cultura Económica. México.

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

Mancini F. (2018). *Pobreza y derechos sociales en México. Cap. "La pobreza y el enfoque de derechos: algunas reflexiones teóricas"*. Hernández Licona Gonzalo. Aparicio Jiménez Ricardo. Mancini Fiorella (Coordinadores). Instituto de Investigaciones Sociales. México.

McNamara M. (2012). Starting to Untangle the Web of Cooperation, Coordination, and Collaboration: A Framework for Public Managers. *lnternational Journal of Public Administration, 35:6*, 389-401. Doi: 1 0.1080/01900692.2012.655527.

Merino M. y Cejudo G. (2010). Problemas, decisiones y soluciones. *Enfoques de políticas públicas,* CIDE-FCE.

Merino M. (2013). *Políticas públicas: ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos.* Centro de Investigación y Docencia Económica.

Montalvo R. M. T. (2017). El desarrollo desde la visión jurídica de la seguridad económica. En *Equidad y desarrollo sostenible, oportunidades y desafíos.* Universidad Veracruzana-Universidad de la Habana.

Montalvo, J. M. (2005). *Globalización, desarrollo y cambio social*. Editorial Síntesis.

Molenveld A., Verhoest K., Voets J., Steen T. (2019). *Images of Coordination: How Implementing Organizations Perceive Coordination Arrangements.* 80(1), 9–22. DOI: 10.1111/puar.13136.

Novoa E. (2013). Elementos para una geopolítica de la diferencia en tiempos de globalización. *Palabra Clave, 16*(2), 313-340.

North D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico.* Fondo de Cultura Económica.

Palomo G. A. (2012). *Apuntes teóricos para el estudio de la Globalización desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales.* CONfines 8/16.

Powell, W. (1999). Capitulo VII. Expansión del análisis institucional. En Powell, W. y DiMaggio, P. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional.* (pp. 237-260). Fondo de Cultura Económica.

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 especifico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.*

Secretaría de Salud. [SS]. (2020). *Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria y Desarrollo Comunitario (EIASADC).* Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. Dirección General de Alimentación y Desarrollo Comunitario.

Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural. [SADER]. (2020). *Programa Institucional 2020-2024 de Seguridad Alimentaria Mexicana SEGALMEX.*

Stiglitz J. E. (2002). *El malestar en la globalización.* Editorial Taurus.

Scoti, W. R. y Meyer, J. W. (1999). Capitulo IV. La organización de los sectores sociales: proposiciones y primeras evidencias. En Powell, W. y DiMaggio, P. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional.* (pp. 154-190). Fondo de Cultura Económica.

Subirats J., Knoepfel P., Larrue C. y Varonne F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. 1ra. Edición, Editorial Ariel, S. A.

Subirats, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. INAP.

Tello M. C. (2007). *Estado y desarrollo económico: México, 1920-2006. Universidad Nacional Autónoma de México.* Facultad de Economía. 1ra. Edición.

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.

Uvalle B. R. (2011). Las políticas públicas en el arquetipo de la gobernanza democrática. *Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 50,* junio. pp. 167-190. Caracas, Venezuela.

Verduzco G. F. y Aboites M. G. (2013). *Dimensiones socioeconómicas de la pobreza en México. Universidad Autónoma de Coahuila.* Plaza y Valdés.

Villarespe Reyes Verónica. (2010). *Pobreza: concepciones, medición y programas. Universidad Nacional Autónoma de México.* Instituto de Investigaciones Económicas. 1ra. Edición.

Zucker, L. G. (1999). Capitulo III. El papel de la institucionalización en la persistencia cultural. En Powell, W. y DiMaggio, P. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. (126-153). Fondo de Cultura Económica.

Globalización, política social y seguridad alimentaria en México: trayectorias institucionales y desafíos del derecho a la alimentación.
Se terminó de imprimir en marzo de 2026
en los talleres de Astra Ediciones
Av. Acueducto No. 829
Colonia Santa Margarita, C. P. 45140
Zapopan, Jalisco, México.
33 38 34 82 36
E-mail: edicion@astraeditorial.com.mx
www.astraeditorialshop.com
Impresión digital con interiores en papel bond de 75 g.
El tiraje consta de 300 ejemplares

El presente libro tiene como propósito analizar la relación entre globalización, política social y seguridad alimentaria en México desde una perspectiva histórico-institucional. Se parte de la premisa de que la problemática alimentaria no puede comprenderse de manera aislada ni reducida a una dimensión técnica; por el contrario, se encuentra imbricada en procesos globales que redefinen el papel del Estado, la orientación de las políticas públicas y la configuración de los marcos normativos nacionales.

ISBN: 979-13-88142-75-8

Consulta y descarga

GOBIERNO DEL ESTADO DE VERACRUZ 2024 - 2030

SEV SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE VERACRUZ

COVEICYDET CONSEJO VERACRUZANO DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y DESARROLLO TECNOLÓGICO

POR AMOR A VERACRUZ