

# POLÍTICA SOCIAL Y TRANSFERENCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS COORDINACIÓN Y APRENDIZAJE EN LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE EN MÉXICO

## Social policy and transfer of public policies

Coordination and learning in the National Crusade against Hunger in Mexico

VICTORIA IXSHEL DELGADO CAMPOS\*

JORGE E. CULEBRO MORENO\*\*

### RESUMEN

El propósito del artículo es dilucidar cuáles han sido los instrumentos de coordinación de la política social en México en materia alimentaria desde el enfoque de la transferencia de políticas públicas. Para el cumplimiento de tal propósito, se utilizó el análisis documental sobre la Cruzada Nacional contra el Hambre en fuentes primarias y secundarias; además, se empleó la perspectiva de la transferencia de políticas públicas y el análisis institucional. Como resultado, se asienta que no es clara la manera en que esta Cruzada contribuyó a la resolución de un problema social como el hambre, ni es posible identificar su aportación en otros campos. La ausencia de una política alimentaria da por resultado el diseño de intervenciones fragmentadas y parciales, definidas débilmente. Se estudia el diseño y la implementación de la Cruzada Nacional contra el Hambre y el programa brasileño Fome Zero como mecanismos de adaptación y aprendizaje institucional. En conclusión, se establece que hay inconsistencias en la interpretación y en la expresión del problema que se busca resolver con respecto del origen de la política y el sistema.

**PALABRAS CLAVE:** POLÍTICA SOCIAL, IMPLEMENTACIÓN, COORDINACIÓN, APRENDIZAJE INSTITUCIONAL, TRANSFERENCIA DE POLÍTICAS, POLÍTICA ALIMENTARIA.

\* Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa. Correo electrónico: ixshel\_dc@hotmail.com

\*\* Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa. Correo electrónico: jcmoreno@correo.cua.uam.mx

## ABSTRACT

This paper aims to elucidate the instruments used to coordinate social policy in Mexico in the food sector from the perspective of public policy transfer. In order to achieve this, documentary analysis of the National Crusade against Hunger was used in primary and secondary sources; in addition, the perspective of public policy transfer and institutional analysis was used. As a result, it is not clear how this Crusade contributed to the resolution of a social problem such as hunger, nor is it possible to identify its contribution in other fields. The absence of a food policy results in the design of fragmented and partial interventions, weakly defined. The design and implementation of the National Crusade against Hunger and the Brazilian Fome Zero program are studied as mechanisms for adaptation and institutional learning. In conclusion, it is established that there are inconsistencies in the interpretation and expression of the problem to be solved with respect to the origin of the policy and the system.

**KEYWORDS:** SOCIAL POLICY, IMPLEMENTATION, COORDINATION, INSTITUTIONAL LEARNING, POLICY TRANSFER, FOOD POLICY.

Recepción: 23 de mayo de 2018.

Dictamen 1: 18 de febrero de 2019.

Dictamen 2: 18 de febrero de 2019.

DOI: <http://dx.doi.org/10.21696/rcsl92020191004>

## INTRODUCCIÓN

Las recientes reformas en el sector público que se han implementado en las últimas décadas en varios países, y en particular en México, han estado orientadas a la transformación de la estructura y las relaciones del aparato gubernamental, así como a la mejora en la provisión de los servicios públicos a diversos grupos de la población, ya sea a través de la separación estructural de funciones de los organismos encargados de la política y seguridad social, mediante la introducción de instrumentos de especialización horizontal (Culebro y Figueras, 2012; Bode y Culebro Moreno, 2018; Christensen, Fimreite, Læg Reid, 2007; Askim, Christensen, Fimreite and Laegreid, 2009), o bien a través del diseño y la implementación de políticas dirigidas a descentralizar diversas competencias y facultades a los distintos niveles de gobierno (Alonso, Clifton y Díaz-Fuentes, 2015).

No obstante, pese a que los procesos de modernización y descentralización del sector público en América Latina y México han tenido efectos diversos, no siempre en el sentido deseado, se ha identificado que una de las áreas más afectadas y sensibles ha sido la política social, y en particular los programas relacionados con el combate a la pobreza, en pro de alimentación y la salud (Abrantes y Almeida, 2002; Barquera, Rivera-Dommarco y Gasca-García, 2001).

Una de las formas con mayor interés e impacto mediante las cuales se explica el diseño, la formulación e implementación de estas políticas, son los mecanismos de aprendizaje y adaptación, entre los que se encuentran la transferencia y la difusión de políticas (Dolowitz y Marsh, 2000; Giliardi, 2010; Culebro Moreno, 2008; Culebro Moreno y Askvik, 2010; Laguna, 2012). En el caso latinoamericano, algunos estudios dirigen la atención hacia el papel del Estado en estos procesos, y en sectores como la salud y la gestión pública (Osmany y Pimenta, 2017), aunque su utilidad para el análisis comparativo ha sido débilmente abordada, sobre todo cuando se trata de países fuera del contexto donde han operado muchas de las reformas recientes en política social y gestión pública.

Asociado a los procesos de reforma y aprendizaje, otro tema de interés ha sido el desarrollo de instrumentos de coordinación que permitan disminuir la fragmentación y atomización que ha traído consigo la introducción de la llamada Nueva Gestión Pública en los programas relacionados con el sector salud, la política social y la seguridad social (Culebro, 2008; Christensen, 2008; Bode y Culebro Moreno 2018). En la experiencia mexicana, el interés por conocer los problemas de coordinación en el sector público es reciente (Culebro Moreno, 2008; Culebro Moreno y

Arellano Gault, 2013; Cejudo, 2016), y es el resultado de una débil implementación de políticas destinadas a ampliar la especialización horizontal, así como a atender las fallas en el diseño institucional del contexto político administrativo y de la toma de decisiones en el sistema político. En México, una parte de los programas y las políticas orientados a mejorar la alimentación y la nutrición de amplios sectores de la población opera a través de la política social (Barquera, Rivera-Dommarco y Gasca-García, 2001).

De esta manera, el artículo se enfoca en el análisis de la Cruzada Nacional contra el Hambre (en adelante, la Cruzada) como un mecanismo de adaptación y aprendizaje institucional producto de un proceso de transferencia y difusión de políticas públicas. Nos preguntamos acerca de las condiciones en las cuales ocurren estos procesos y sus efectos en el contexto político administrativo, así como la forma en la cual los procesos de institucionalización afectan el desarrollo de estos mecanismos.

Teórica y metodológicamente, el artículo considera la utilidad de los modelos de difusión y transferencia de políticas públicas en combinación con el análisis institucional a partir del nuevo institucionalismo, en particular el sociológico y el histórico. Se trata de un análisis documental y crítico sobre la Cruzada, para lo cual se consultaron fuentes primarias como la Constitución Política mexicana, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, la Ley de Desarrollo Social, el Decreto de Creación de la Cruzada y sus modificaciones subsecuentes. Es importante destacar que la lucha contra el hambre surgió como una iniciativa de diversos países de la región de América Latina y el Caribe, y que Brasil fue uno de sus principales impulsores. Asimismo, en los documentos de creación de la Cruzada se explicita que el modelo que se tomó como referencia fue el brasileño (Gamboa, 2013), por lo que el presente análisis compara algunos elementos en la implementación de la Cruzada (México) y de Fome Zero (Brasil) por su potencial explicativo en la selección de casos (Mahoney, 2007), aun cuando podrían existir otras experiencias latinoamericanas. Como fuentes secundarias, se consultaron evaluaciones internas y externas (de la Secretaría de Desarrollo Social y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en diversos años), artículos académicos relacionados y documentos oficiales y académicos sobre Fome Zero, en Brasil. En adición, el desfase en la implementación en ambos países (Brasil, 2003; México, 10 años después, 2013) obliga a acotar el análisis a los periodos referidos, con énfasis en el caso mexicano, y no en los cambios y modificaciones que ha sufrido ya el programa Fome Zero en el contexto del nuevo gobierno brasileño.

El texto está organizado en cuatro secciones. En la primera de ellas se describe el marco de análisis de transferencia y difusión de políticas a partir de la adaptación y el aprendizaje institucional del que se desprende la hipótesis; posteriormente, la segunda sección analiza el caso de la Cruzada con base en el modelo de transferencia y aprendizaje; la tercera sección aborda algunos elementos de las restricciones institucionales de la Cruzada, y finalmente se plantean aspectos de discusión a modo de conclusiones.

## TRANSFERENCIA Y DIFUSIÓN DE POLÍTICAS.

### EL MARCO DE ANÁLISIS A PARTIR DEL APRENDIZAJE INSTITUCIONAL

La adaptación y el aprendizaje institucional son considerados a partir de dos grandes niveles de análisis: el primero se encuentra relacionado con la transferencia y la difusión de políticas públicas; el segundo, con el análisis institucional desde diversos enfoques (Radaelli, 2000). La combinación de estos dos niveles sugiere que la implementación de las reformas es incorporada a un contexto institucional existente, de tal manera que las ideas, programas y políticas que se transfieren pasan por un determinado filtro institucional que afecta el desarrollo y los resultados esperados, así como la profundidad del cambio y su ámbito de aplicación (Bull, 2007; Dolowitz y Marsh, 1996).

En sintonía con la difusión de políticas, Evans y Davies (1999) ven la transferencia de políticas públicas (TPP) más cercana a un concepto de nivel medio y dentro de un entorno multiorganizacional y multidisciplinario, en donde es precisamente el ámbito internacional el que produce esta transferencia. No obstante, la TPP, como cualquier otro instrumento analítico en las organizaciones, afronta los problemas derivados de la ambigüedad, la incertidumbre y la racionalidad limitada, propios de los procesos de innovación y aprendizaje (March y Olsen, 1975; March, 1978).

De alguna forma, esta transferencia y aprendizaje implican también un proceso de construcción de lecciones en el ámbito internacional y la generación de conocimiento a partir de otras experiencias, en las cuales resulta factible desarrollar modelos y programas. Para lograrlo, Rose (1991) sugiere que la lección se construye con alrededor de diez pasos, algunos de ellos con características similares a la TPP, y en otros se profundiza en el carácter cognoscitivo de los mecanismos de aprendizaje.

Desde una perspectiva más empírica, otros estudios se han apoyado en el análisis institucional para explicar las posibles fallas en la implementación de modelos

organizacionales producto de procesos de transferencia y aprendizaje, como en el caso de la promoción turística (Askvik y Culebro Moreno, 2010), en donde las consecuencias no esperadas ocurren por diversas razones, ya sea por problemas de legitimidad o por elementos propios de las instituciones como su carácter normativo y cognoscitivo. En otras ocasiones, la TPP genera un conjunto de paradojas institucionales en términos de regulación y rendición de cuentas (Figueras y Culebro Moreno, 2012), y ha servido como herramienta conceptual para la TPP en contextos latinoamericanos, en particular en el caso de Brasil (Oliveira y Faria, 2017), sobre todo para explicar la implementación de programas sociales a partir de la difusión de políticas (Sugiyama, 2008), o bien como un instrumento teórico metodológico para conocer los problemas en Latinoamérica (Osorio y Vergara, 2016).

El artículo presupone que la transferencia de políticas públicas, así como el aprendizaje del exterior y la construcción de lecciones, no ocurre de forma aislada, sino dentro de un contexto institucional específico y en espacios organizacionales concretos (Meyer y Rowan, 1977), afectados por trayectorias de dependencia y coyunturas críticas que reflejan el sistema político administrativo y los procesos de decisión y cambio (Olsen y Peters, 1996), así como la conformación de diversos campos organizacionales (Dimmagio y Powell, 1983) como, por ejemplo, en el sector salud (Scott, 2001).

En el contexto latinoamericano existen estudios que se apoyan en el enfoque de transferencia de políticas o en los planteamientos institucionales para analizar programas o políticas relacionados con algún aspecto del desarrollo social. Giraldo (2017) utiliza el enfoque de la TPP para describir el surgimiento de las políticas de agricultura familiar en Colombia; su trabajo enfatiza el papel de los actores internacionales en la definición de políticas en materia rural. Por su parte, López y Gallardo (2014) centran el análisis en el marco regulatorio de las políticas alimentarias en México con la finalidad de aportar elementos a la discusión sobre las competencias entre los diferentes niveles de gobierno (federal, estatal y municipal). Luciene Burlandy tiene una larga trayectoria de trabajos orientados al estudio de las políticas de seguridad alimentaria y sus contextos institucionales en Brasil; en particular, analiza las estrategias institucionales puestas en marcha por el gobierno brasileño con el objetivo de promover la intersectorialidad de las políticas de seguridad alimentaria y nutricional (Burlandy, 2009). Señala que la formalidad institucional no es suficiente para promover la intersectorialidad, y que la combinación de mecanismos institucionales como los Consejos Nacionales o la sociedad civil con participación activa en la agenda de gobierno es clave para lograr el objetivo de la intersectorialidad de las políticas alimentarias.

Desde nuestra óptica, los enfoques del nuevo institucionalismo histórico y sociológico aportan elementos clave para el análisis de un campo específico de las políticas públicas: el de la política social, principalmente de los programas y políticas orientados a combatir el hambre y la pobreza en México. En este sentido, partimos de la hipótesis de que la implementación de las políticas sociales y alimentarias, vistas como el resultado de un proceso de transferencia de políticas públicas, depende en gran medida de un conjunto de factores institucionales relacionados con el país que recibe esta transferencia, lo cual afecta los mecanismos de coordinación durante su implementación.

El marco analítico de la transferencia de políticas desarrollado en profundidad por Dolowitz y Marsh (2000) concuerda con el trabajo propuesto por Rose (1996) en el sentido de considerar la transferencia de políticas como un marco que aglutina diversos conceptos como difusión, convergencia, aprendizaje y obtención de enseñanzas. Este último, de acuerdo con Rose (2001), es resultado del interés de los gobiernos por llevar a cabo acciones que hayan funcionado previamente en otros contextos, con la intención de mantener cierto grado de seguridad en torno a las acciones gubernamentales. Lo anterior debería impulsar a los agentes de la transferencia a buscar experiencias exitosas en ámbitos internacionales susceptibles de ser transportadas a los contextos nacionales y locales. Desde la perspectiva de Rose, es posible suponer que la obtención de enseñanzas, vistas como un tipo de “transferencia voluntaria”, implica un aprendizaje consciente, deliberado e intencional. Es decir, si bien es cierto que la transferencia se define como “un proceso en el cual los conocimientos acerca de las políticas, las disposiciones administrativas y las instituciones en un momento y/o lugar se usan en la elaboración de políticas, disposiciones administrativas e instituciones en otro momento y/o lugar” (Dolowitz y Marsh, 1996, p. 344), Rose atribuye a dicho proceso una intencionalidad orientada a la acción política. En palabras de Rose, “una enseñanza es, entonces, una moraleja política deducida al analizar las acciones de otros gobiernos” (1991, p. 7). Cabe destacar que, desde la perspectiva de Rose, las lecciones o aprendizajes son vistos como herramientas que guían acciones futuras, es decir que, con base en la experiencia actual de otros países, es posible mejorar elementos de la política nacional y ofrecer una alternativa, con suficiente evidencia, para desarrollar nuevos programas y acciones a mediano y largo plazos (Rose, 1991). Se parte del argumento señalado por Evans (1990) sobre la dificultad de identificar con precisión los componentes tangibles e intangibles de la transferencia, así como de tomar con reserva una postura que afirme rotundamente la validación o existencia de dicha transferencia.

Con base en lo anterior, se retoman cuatro pasos de la propuesta original de Rose (1991) con el fin de extraer lecciones de la experiencia brasileña en cuanto a la formulación de un programa de seguridad alimentaria (Fome Zero) implementado en 2003 por el gobierno federal, y que diez años más tarde sirvió de modelo para implementar la estrategia mexicana de la Cruzada. Se resalta el potencial explicativo y las contribuciones teórico-metodológicas de esta experiencia (Mahoney, 2017). Asimismo, los cuatro pasos se complementan con cinco de las siete preguntas desarrolladas por Dolowitz y Marsh (1996) para identificar elementos del proceso de transferencia de políticas.

## LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE EN MÉXICO EN EL MARCO DE LA TRANSFERENCIA DE POLÍTICAS Y EL APRENDIZAJE DEL EXTERIOR

*Diagnóstico del problema. El apoyo institucional y las trayectorias históricas* México tiene una amplia trayectoria de políticas públicas en materia de alimentación y nutrición. Después de la Revolución Mexicana y hasta principios de los años ochenta del siglo XX, se diseñaron políticas y programas públicos de nutrición con énfasis en la producción de alimentos y las mejoras en el campo mexicano. Desde 1940, el entonces presidente Lázaro Cárdenas definió la política alimentaria como parte de la política social. Prácticamente desde ese periodo, los asuntos de alimentación entraron en un rubro que más tarde se llamaría desarrollo social y que ocuparía el Ramo 20 del gasto público federal. Así, la política alimentaria en México se ha relacionado históricamente con políticas de combate a la pobreza o de mejoramiento de las condiciones de vida general de la población. El marco que imperó en aquel periodo fue el de la soberanía alimentaria, cuando el Estado buscaba la autosuficiencia alimentaria a partir de las mejoras en el campo mexicano. Durante la segunda mitad de la década de los ochenta y parte de la década de los noventa, el Estado mexicano comenzó a diseñar políticas y programas focalizados hacia la población rural y urbana que vivía en situación de pobreza extrema, y concentró sus acciones en las llamadas políticas de consumo. Se impulsaron en el país políticas de corte neoliberal que tomaron como plataforma la nueva gestión pública. Este periodo coincidió con el marco de la seguridad alimentaria, con las reformas estructurales del Estado y con el enfoque de modernización del país.

El enfoque de la seguridad alimentaria prevaleció en los programas y políticas alimentarios aproximadamente hasta la primera década de 2000 y posteriormente fue complementándose con el enfoque que coloca el derecho a la alimentación como un derecho humano<sup>1</sup> en el marco de las llamadas políticas públicas con enfoque de derechos. Pese a que el Estado mexicano ha reconocido los derechos humanos a través de la ratificación y firma de diversos tratados, instrumentos, cartas y convenios internacionales en la materia,<sup>2</sup> comenzó a diseñar Planes Nacionales de Desarrollo (PND) con enfoque de derechos humanos a partir del año 2000; el PND 2007-2012 y el PND 2013-2018 son los que incorporan con claridad dicho enfoque. Cabe destacar que la política social en México está reglamentada, primero, por la Carta Magna, segundo, por los Planes Nacionales de Desarrollo (PND), tercero, por la Ley General de Desarrollo Social, que regula la política nacional de desarrollo social, y, finalmente, por las leyes, normas y reglas de operación aplicables. Pese a que el tema alimentario ha estado presente en la agenda de gobierno desde hace varias décadas, la alimentación se incorpora en la agenda gubernamental y política durante la administración anterior a partir del reconocimiento del derecho a la alimentación.

Es en este contexto donde, en 2013, el gobierno federal mexicano sitúa el problema del hambre alrededor de un marco legal existente, modificado posteriormente, y pone en marcha la Cruzada Nacional contra el Hambre, adoptando un enfoque de derechos humanos a partir del derecho a la alimentación y reconociendo que los esfuerzos de administraciones previas han sido insuficientes para atender la problemática alimentaria del país, sobre todo, con respecto a las personas que experimentan situaciones de hambre y que viven en contextos de extrema pobreza (DOF, 2013). De acuerdo con el decreto de creación, la Cruzada es una estrategia de inclusión y bienestar social cuyo propósito es conjuntar esfuerzos y recursos de la federación, las entidades y los municipios, también de los sectores público, social, privado y de organismos internacionales para cumplir objetivos como cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada; eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de peso y talla en la niñez; aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas; minimizar las pérdidas poscosecha y promover la

<sup>1</sup> Sobre todo, a partir de que en 2011 el derecho a la alimentación se había elevado a rango constitucional.

<sup>2</sup> La Declaración de Ginebra de 1924 y la Declaración de los Derechos del Niño de 1959 son antecedentes internacionales que suponen, no solo el reconocimiento del derecho a la salud y a la alimentación de un sector de la población, sino también el consenso internacional sobre los compromisos y obligaciones que adquieren los Estados firmantes.

participación comunitaria para la erradicación del hambre (DOF, 2013). Uno de los elementos novedosos de la Cruzada fue proponerla como un instrumento de coordinación interinstitucional e intersecretarial (CONEVAL, 2015). En este sentido, la Cruzada agrupa programas y políticas ya existentes, que ya contaban con recursos financieros y reglas de operación propios, bajo un esquema de combate al hambre y a la pobreza extrema. De acuerdo con Gamboa (2013), la Cruzada toma como modelo el diseño institucional del programa Fome Zero implementado por el gobierno brasileño entre 2003 y 2011. Existen diferencias y matices en los contextos político-administrativos de ambos países; por ejemplo, aun cuando ambos comparten el tipo de gobierno, es decir, una república democrática representativa presidencial federal, la orientación política de Brasil siguió una marcada tendencia hacia la socialdemocracia, mientras que México ha sido un país de centroderecha predominantemente, con excepción quizás de la capital mexicana. Tanto la Cruzada como el Fome Zero fueron impulsados por el Poder Ejecutivo y respaldados por la legislación vigente en cada país; la implementación corrió a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (en México) y del Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Lucha contra el Hambre (en Brasil). La propuesta brasileña surgió en 2001 y se implementó entre 2003 y 2011, durante el gobierno de Luiz Inacio Lula da Silva, fue respaldada por organizaciones populares, movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales y especialistas en la materia, así como por miembros de la sociedad civil brasileña. En México, la Cruzada se implementó en 2013 y fue suspendida en 2018; fue la estrategia de campaña del entonces candidato a la presidencia, Enrique Peña Nieto, y tomó como referente explícito el modelo brasileño para su implementación. Aunque generó expectativa por tratarse de un instrumento que suponía la mejora de la coordinación interinstitucional e intersecretarial, y aun cuando ha sido objeto de diversas evaluaciones, a menos de un año de terminar la anterior gestión federal, la Cruzada aún afrontaba diversas problemáticas derivadas de su diseño, tanto por su apego real a la problemática que busca resolver como por la capacidad de las instituciones y Secretarías involucradas en la generación de instrumentos sólidos de vinculación y en la modificación de las rutinas previas (Cejudo y Michel, 2015). El cuadro 1 compara algunos elementos específicos de ambos programas, con la finalidad de complementar el paso uno de Rose (definición del problema) y de relacionar las preguntas ¿qué se transfiere? y ¿de dónde viene la transferencia?, de la propuesta de Dolowitz y Marsh (1996).

CUADRO 1. FOME ZERO (BRASIL) Y CRUZADA (MÉXICO). DEFINICIÓN DEL PROBLEMA Y CARACTERÍSTICAS DE LOS PROGRAMAS

|                                            | Brasil (2003)                                                                                                                                                                                                                              | México (2013)                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|--------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Problema público identificado <sup>3</sup> | Hambre y pobreza como problemas estructurales (definición estructural)                                                                                                                                                                     | Hambre definida como indicador de carencia alimentaria (definición operativa)                                                                                                                                                                                                 |
| Características del programa               | El proyecto Fome Zero se transformó en la principal estrategia gubernamental que buscó reorientar las políticas económicas y sociales. Se asume como política pública.                                                                     | Se definió como una estrategia de inclusión y articulación de diversos sectores de la sociedad y del gobierno. Se asume como estrategia de gobierno.                                                                                                                          |
| Orientación del programa                   | Articular políticas estructurales (distribución de la renta, generación de empleo, reforma agraria) con políticas coyunturales o compensatorias en la lucha contra el hambre y la pobreza.                                                 | Agrupar programas sociales ya existentes bajo un esquema de coordinación interinstitucional.                                                                                                                                                                                  |
| Enfoque del programa                       | Seguridad alimentaria y nutricional.                                                                                                                                                                                                       | Aunque retoma elementos de seguridad alimentaria, su fundamento radica en el derecho a la alimentación como un derecho humano.                                                                                                                                                |
| Estrategia del programa                    | Asume un esquema universal desde el punto de vista del derecho a la alimentación y la garantía de seguridad alimentaria para todos los ciudadanos. Sin embargo, combina un esquema de focalización y transferencias.                       | Esquema de focalización, transferencias condicionadas, distribución y consumo de alimentos.                                                                                                                                                                                   |
| Solución que plantea el programa           | El Estado debe crear mecanismos (emergentes y permanentes) que permitan abaratar el acceso a la alimentación e incentivar el crecimiento de la oferta a través del autoconsumo o la producción de subsistencia. El Estado sujeto obligado. | No es clara la solución del problema. De acuerdo con el decreto de creación, los resultados a corto plazo para lograr el acceso al derecho a la alimentación son acciones coordinadas para que "ningún mexicano padezca hambre". Responsabilidad diluida en diversos actores. |

<sup>3</sup> Los marcos teóricos y conceptuales sobre el hambre y la pobreza son diferentes en cada caso. Cabe señalar que, en el caso mexicano, las dimensiones teóricas y empíricas del problema no son suficientemente explicadas en los documentos de creación.

CUADRO 1. FOME ZERO (BRASIL) Y CRUZADA (MÉXICO). DEFINICIÓN DEL PROBLEMA Y CARACTERÍSTICAS DE LOS PROGRAMAS (continuación)

|                          | Brasil (2003)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | México (2013)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|--------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Argumentación            | El diagnóstico del problema del hambre indicó una insuficiente demanda que merma la producción de alimentos, las razones no son coyunturales, sino resultado del modelo económico vigente; la resolución del problema del hambre exige un nuevo modelo de desarrollo económico que dé prioridad al crecimiento con distribución de la renta, de manera que se amplíe el mercado interno, se generen empleos y mejores salarios, se recupere el poder adquisitivo del salario mínimo. | No es claro el argumento. En los documentos de creación se señala que: para garantizar el derecho a la alimentación deben realizarse acciones conjuntas con otras dimensiones (derechos) como trabajo, salud y educación, y con diversas instituciones y niveles de gobierno. No plantea que el problema se derive del modelo económico vigente, o bien, que se articule con otros procesos estructurales. |
| Enfoque sobre la pobreza | La pobreza no es algo aleatorio, ocasional, sino el resultado de un modelo de crecimiento perverso, basado en salarios muy bajos, que ha llevado a la creciente concentración de la renta y el desempleo.                                                                                                                                                                                                                                                                            | La pobreza es resultado de la falta de oportunidades para el desarrollo. Es un evento individual o familiar adverso que debe “superarse”. Se trata de complementar el ingreso de las familias para superar la pobreza.                                                                                                                                                                                     |

Fuente: elaboración propia con base en el Diario Oficial de la Federación (2013), Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre del 22 de enero de 2013; Graziano da Silva, Del Grossi y Galvao de França (2012).

Nota: Con el programa Fome Zero, Brasil cumplió el Objetivo de Desarrollo del Milenio de reducir la extrema pobreza a la mitad entre 1990 y 2015.

### *El contenido de la transferencia*

La transferencia de políticas y aprendizaje fue caracterizada por convertirse en un proceso híbrido y limitado, y al mismo tiempo filtrado en un contexto político que asumió elementos propios. De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2013), el diseño de la Cruzada recuperó las experiencias internacionales de Perú (Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2004-2015), Nicaragua (Programa Hambre Cero), Brasil (Fome Zero), entre otros. Este último fue el que mayores similitudes tiene con la versión mexicana. De acuerdo con el enfoque de Dolowitz y Marsh (2000), se transfirió el contenido general de la política y la idea planteada en el diagnóstico del problema. Cuando decimos que la transferencia ocurrió en el nivel del contenido de la política nos referimos a lo señalado por los autores como “se entiende a la política como declaraciones amplias de intención que indican una dirección deseada”. En este

sentido, la idea de combatir el hambre y la pobreza extrema fue recuperada por el gobierno mexicano como el objetivo central de la Cruzada, a partir del cual se desarrolla la estrategia. Si bien México recuperó la idea de combatir el hambre y la pobreza, no utiliza la Cruzada como política de seguridad alimentaria articulada con políticas estructurales, como en el caso brasileño. Tampoco es suficientemente claro cómo la Cruzada, en tanto estrategia de coordinación interinstitucional e intersecretarial, contribuiría a resolver la problemática del hambre y la pobreza extrema. No obstante, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en su evaluación sobre el diseño de la Cruzada, señaló como déficit que en el diagnóstico no siempre se consideraron todos los elementos de la política brasileña, tampoco retomó los problemas a los que se enfrentó Brasil en aquel momento (CONEVAL, 2013). Ambos programas asumieron características propias y caminos diferentes, aunque se plantearon el mismo objetivo general: el desarrollo de estrategias, metas, instrumentos, acciones y, sobre todo, el marco teórico-conceptual para definir hambre y pobreza.

Mientras que el programa brasileño colocó el problema del hambre como un problema estructural derivado de un modelo económico que favorece la concentración de la renta y que amplía las desigualdades socioeconómicas, la Cruzada definió el hambre a partir de indicadores de carencias sociales, es decir, elaboró una definición más operativa, sin delinear los elementos teóricos o conceptuales involucrados. Para el programa mexicano, el hambre es la condición resultante de la inseguridad alimentaria moderada o severa (medida a través del indicador de carencia alimentaria), además de vivir en condiciones de pobreza extrema (población con ingresos menores al valor de la canasta básica alimentaria y con al menos tres carencias sociales). En conjunto, este sector de la población es el que vive en condiciones de pobreza extrema alimentaria o hambre. Como se mencionó, de la propuesta brasileña se transfiere a México la idea general de la política, que, en el caso particular, ocurrió en un momento político coyuntural, pues el año previo a la implementación de la Cruzada se realizaron elecciones presidenciales en el país, y el entonces candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la presidencia, Enrique Peña Nieto, ya enarbolaba la Cruzada como parte de su proyecto de campaña.

### *Origen de la transferencia*

Como se ha mencionado, la transferencia ocurrió principalmente a partir del programa Fome Zero brasileño, que fue transportada, con matices propios, al contexto

institucional mexicano. Sin embargo, la propuesta de combatir el hambre y la pobreza extrema es un compromiso asumido por diversos países de la región de América Latina y el Caribe desde los años noventa, y cuyos impulsores son, primordialmente, organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU). El gobierno brasileño tomó parte en una estrategia regional, a raíz de la cooperación Sur-Sur, y con la renovación de una agenda internacional que permitió la participación de este país en iniciativas internacionales como la Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre (IALCSH), el Diálogo Brasil-África sobre Seguridad Alimentaria, Lucha contra el Hambre y Desarrollo Rural, la Reforma del Comité de Seguridad Alimentaria de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), por mencionar algunos (Graziano da Silva, Del Grossi y Galvao de França, 2012). Por otro lado, el programa brasileño retomó en aquel momento los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que se propuso reducir la pobreza extrema a la mitad entre 1990 y 2015. Cabe mencionar que las agendas políticas en la esfera mundial han reconocido la lucha contra el hambre, no solo como una condición necesaria para el desarrollo de las sociedades, sino también como elemento indispensable para la garantía de los derechos humanos, lo que sugiere una valoración ético-política e ideológica sobre qué tipo de sociedad se busca construir y cuáles serían las prioridades y directrices para dicha construcción. En adición, a la llamada lucha contra el hambre se han sumado organizaciones civiles y no gubernamentales, así como organismos financieros como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

### *Abstracción del modelo de causa y el diseño de la lección*

Un modelo describe de forma genérica los elementos de un programa que son necesarios para que pueda funcionar, y la abstracción identifica lo que es común en muchos países (Rose, 1991). Así, localizar los focos de abstracción (elementos comunes) y poner atención en los aspectos esenciales (necesarios para funcionar) son tareas fundamentales para realizar un análisis comparativo y obtener con ello lecciones o aprendizajes del exterior. Un modelo, entonces, identifica un problema sobre el cual se plantean una o varias soluciones, así como la forma en que se relacionan, es decir, cómo las soluciones pueden ser transformadas en acciones con intencionalidad política para modificar el *statu quo*. Así, es posible suponer que las

lecciones del exterior se transforman en acciones con cierta intencionalidad política, que, una vez que son abstraídas de un programa real (de un contexto A), pueden ser transportadas (a un contexto B) y modificar o reorientar algunos elementos del programa local en cuestión o, incluso, transformar la orientación política en su conjunto. De acuerdo con la propuesta de Rose (1991), una lección del exterior debe incluir los elementos necesarios para que los programas funcionen, pero debe dejar fuera aquellos elementos “no esenciales”.

El autor propone algunos elementos cuya identificación es fundamental, a saber: 1) reglas de actuación, por ejemplo, reglas de operación de programas específicos, normas y demás leyes de competencia; 2) los requerimientos administrativos para el cumplimiento del programa; 3) la necesidad de personal, por ejemplo, especialistas en la materia, operadores en distintos niveles, auditores, etcétera; 4) los receptores de los programas, ya sea un sector de la población (mujeres, niños, adultos mayores), ya sean organizaciones (hospitales, universidades, agencias gubernamentales). Cabe mencionar que, si bien es posible dar seguimiento a estos elementos durante el proceso de transferencia, la obtención de enseñanzas del exterior para el propio contexto o país es un proceso dialógico, en el sentido de que el modelo inicial no necesariamente es el modelo final de implementación, ya que durante el proceso se reconfiguran algunos de los elementos básicos. Es decir, se enfatiza la inclusión de dichos elementos, pero con ello no termina el proceso de aprendizaje. El cuadro 2 muestra los elementos del modelo de abstracción para el caso de la Cruzada y el programa Fome Zero.

CUADRO 2. ELEMENTOS DEL MODELO  
DE ABSTRACCIÓN, BRASIL-MÉXICO

|   | Brasil (Fome Zero)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | México (Cruzada)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|---|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | Normatividad y reglas de operación                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|   | A partir de la Medida Provisoria 103 del 1 de enero de 2003, se dispusieron cambios en la organización de la Presidencia de la República y de los Ministerios. Se promulga la Ley 10683 del 28 de mayo de 2003, se crea el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA) y el Gabinete del Ministro de Estado Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Lucha contra el Hambre (MESA); el Decreto 4564 del 1 de enero de 2003, define el MESA como órgano gestor del Fondo de Combate y Erradicación de la Pobreza. | Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de enero de 2013. Lineamientos de organización y funcionamiento del Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre del 22 de enero de 2013. El 30 de abril de 2014 se crea, por decreto oficial, el Programa Nacional México Sin Hambre, que retoma los objetivos de la Cruzada; se vuelve su brazo operativo. |

CUADRO 2. ELEMENTOS DEL MODELO  
DE ABSTRACCIÓN, BRASIL-MÉXICO

(continuación)

|   |                                | Brasil (Fome Zero)                                                                                                                                                                                                                                                               | México (Cruzada)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|---|--------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2 | Requerimientos administrativos | Tiene institucionalidad a través del Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Lucha contra el Hambre y participa del presupuesto público.                                                                                                                            | Tiene institucionalidad a través de la Secretaría de Desarrollo Social y participa del presupuesto público de los tres niveles de gobierno.                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| 3 | Necesidad de personal          | El proyecto Fome Zero propuso la incorporación de diversos tipos de políticas: estructurales, específicas y locales. En cada caso, las necesidades de personal y de recursos se definieron para cada política y programa específico.                                             | La Cruzada incorporó programas previamente existentes, por lo que las necesidades de operación son determinadas por los programas específicos.                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| 4 | Receptores del programa        | 9.3 millones de familias y 44 millones de personas muy pobres (con base en la Encuesta Nacional por Muestreo de Domicilios, 1999, realizada por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, IBGE). Considera personas vulnerables al hambre y a las que viven con hambre. | En 2014, se identificó que 28 millones de personas tienen carencia alimentaria y 11.4 millones de personas viven en pobreza extrema; se realizó un cruce en ambas categorías para identificar a 7.4 millones de personas como población objetivo. Son los pobres extremos que tienen carencia alimentaria. Solo considera a quienes viven con hambre. No se ocupa de la población en situación de pobreza o vulnerabilidad. |

Fuente: elaboración propia con base en Diario Oficial de la Federación (2013); Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre (22 de enero de 2013); Graziano da Silva, Del Grossi y Galvao de França (2012).

Que exista una correspondencia entre el modelo del cual se abstraen lecciones y la aplicabilidad de los aprendizajes en el propio contexto es variable y depende de si la lección es una adaptación, un híbrido, una síntesis de modelos, o simplemente está inspirada en el modelo extranjero (Rose, 1991). La adaptación del modelo a las circunstancias concretas del país es una forma de importación simple de la cual se pueden diseñar lecciones. Además, la adaptación implica una correspondencia entre la fuente original y el programa que se desea replicar, y no necesariamente deben ser idénticos, pero cuanto mayor sea el grado de correspondencia será mayor el grado de aprendizaje del exterior (Rose, 1991).

### *Grados de la transferencia*

Derivado de la propuesta de Dolowitz y Marsh, es posible suponer que el grado de transferencia en la Cruzada es el de *imitación*, en tanto recuperación de la idea

general de combatir el hambre y la pobreza, pero a la vez es *inspiracional*, porque en el discurso político se asumió la Cruzada como una política integral y completa; aunque, debido a la premura en su implementación (CONEVAL, 2013), los alcances esperados aún se muestran parciales y fragmentados (Cejudo y Michel, 2015), incluso a menos de un año de que la administración anterior terminara. La transferencia del modelo brasileño hacia el contexto mexicano muestra un grado de correspondencia menor; es decir, se trata de un modelo que imita al original, al menos en el nivel de las ideas y de principios generales, basado en la inspiración, por lo que no es posible afirmar que sea una copia fiel del proyecto brasileño.

El último paso que se toma como referencia en este trabajo es el paso ocho de la propuesta original de Rose, denominado manejo del problema en el contexto, que es compatible, a su vez, con las preguntas ¿cuáles son las restricciones de la política? y ¿cómo la transferencia conduce al fracaso de la política?, planteadas en el trabajo de Dolowitz y Marsh (2000) y asociadas al contexto institucional.

## RESTRICCIONES INSTITUCIONALES DE LA CRUZADA

Se identificaron elementos del contexto que intervienen en el éxito o el fracaso de la implementación de la política. Para efectos de este trabajo, se destacan solo aquellos elementos del contexto institucional. De ahí que en cualquier proceso de transferencia deban tenerse en cuenta los requerimientos administrativos e institucionales para que los programas funcionen. De acuerdo con Rose, “debido a que cada programa tiene que ser anclado dentro de las instituciones de gobierno, una lección no se puede importar si no hay una institución que pueda ponerla en práctica” (2001, p. 16).

Desde la perspectiva de Dolowitz y Marsh (2000), es posible identificar cuando menos dos elementos —no exhaustivos ni excluyentes entre sí— que muestran las tendencias de las restricciones de la Cruzada al implementarse en el país. Primero, el marco cultural-cognitivo que acompaña la orientación política y las trayectorias en cada país, que fue consecuente con el programa en cada contexto. Pese a que ambos países son repúblicas democráticas, representativas, federales y presidencialistas, en Brasil han predominado históricamente gobiernos afines a la socialdemocracia, a los movimientos sociales por la lucha y la defensa de los derechos de las minorías y por una construcción de sociedad en defensa del trabajo y la distribución justa de bienes. En ese sentido, Fome Zero se planteó como una política de seguridad

alimentaria, integral y articulada con otras políticas de tipo estructural, con la finalidad de erradicar el hambre y la pobreza extrema a partir del reconocimiento urgente del cambio en la política económica de tipo neoliberal que ha prevalecido en el continente latinoamericano en los últimos 30 años. En México, la orientación política predominante ha sido la centroderecha que favorece los proyectos y políticas sociales desde una lógica mercantil. Cabe mencionar que, al menos durante el primer decenio de la década de 2000, la capital del país logró avanzar en el posicionamiento de gobiernos afines a los partidos de izquierda-socialdemócrata, tendencia que se ha modificado en las últimas administraciones locales. El segundo elemento de restricción es la factibilidad institucional y estructural relacionada con el marco regulativo. Se ha documentado que, aun cuando la Cruzada intenta resolver el problema de la fragmentación en la política social a través de la coherencia entre programas, la coordinación entre estructuras de decisión y los procesos administrativos y la integración de la acción gubernamental no logra contrarrestar el efecto desarticulador de reglas, normas y, sobre todo, de rutinas de operación arraigadas en las acciones de funcionarios del programa (Cejudo y Michel, 2015).

## CONCLUSIONES

El propósito del artículo consistió en analizar el desarrollo de la política social en el país en particular en el caso de la estrategia de la Cruzada Nacional contra el Hambre, como un mecanismo de adaptación y aprendizaje institucional producto de un proceso de transferencia y difusión de políticas públicas. De manera complementaria, nos interesó explorar la contribución del enfoque de la TPP y el análisis institucional para examinar los problemas de coordinación en un caso específico de política social en materia alimentaria en México.

Derivada de un proceso de la TPP, la Cruzada afrontó diversas limitaciones emanadas de una serie de filtros institucionales, cuyo resultado es una transferencia incompleta con respecto del modelo brasileño. Dichas limitaciones se observan en el diseño y en la estructura organizacional, a causa del contexto institucional en el cual ha operado el programa. Se identifican inconsistencias en la interpretación y en la expresión del problema que se busca resolver con respecto del origen de la política y el actual sistema político. En este sentido, no es suficientemente claro cómo una estrategia como la Cruzada, cuyo motor principal es la mejora de la coordinación entre instituciones y programas, contribuye a la resolución de

problemas sociales como el hambre y la pobreza extrema. Aunado a lo anterior, aunque se modificó la definición de hambre como resultado de una evaluación del diseño realizada por el CONEVAL en 2014, esta definición tampoco es suficientemente clara para determinar las dimensiones del problema y su relación con otros problemas estructurales, o, en su caso, asumir una posición ético-ideológica sobre dicho problema y su solución. Por otro lado, destaca la ausencia de una política alimentaria y de bienestar social integral, lo que resulta en el diseño de intervenciones fragmentadas y parciales que buscan solucionar un problema que desde el inicio fue definido vagamente en un contexto particular, ya que se centró en el señalamiento de las consecuencias del daño (el hambre extrema), pero no realizó un viraje hacia la determinación del problema, lo que es fundamental para la TPP y el aprendizaje del exterior.

Una de los aportes de este artículo se relaciona con el empleo del análisis institucional en la TPP. De esta forma, se ha señalado también la existencia de una débil coordinación institucional y organizacional en la implementación de la Cruzada, ya que no logró contrarrestar el efecto desarticulador de las reglas, normas y rutinas arraigadas en los funcionarios (Cejudo y Michel, 2015). Tal cual lo sostienen estos modelos, el momento en que ocurre la transferencia fue un elemento clave en el análisis, pues coincidió con un tiempo coyuntural en el país previo a las elecciones federales de 2012; la Cruzada fue una estrategia de campaña del entonces presidente electo y se implementó de manera apresurada al año siguiente, sin contar con un diseño suficientemente consolidado para alcanzar los objetivos que tenía propuestos (CONEVAL, 2014). La propuesta de erradicar el hambre y la pobreza extrema sin tomar en cuenta el debate sobre el modelo económico y político actual, en el que prevalecen políticas orientadas hacia la lógica mercantil producto del ambiente institucional, resulta prácticamente una contradicción ontológica.

La puesta en marcha de la Cruzada dos años después de que el derecho a la alimentación se elevara a rango constitucional en México pudo significar un elemento novedoso para el diseño de programas y políticas sociales con enfoque de derechos. Sin embargo, demandaba la ejecución de instrumentos jurídicos que garantizaran el ejercicio de tal derecho, elemento que no fue discutido suficientemente en la Cruzada; es decir, no fue claro cómo la Cruzada contribuiría en la garantía del derecho a la alimentación de la población que vive en extrema pobreza y con carencia alimentaria.

Por lo anterior, si bien es cierto que la TPP supone una fuente de innovación de conocimiento, retomar las experiencias exitosas de otros países no se traduce *per se*

en una mejora de la gestión o de la prestación de servicios del sector público, por lo que se requiere un análisis pormenorizado de las restricciones cognitivas, organizacionales y político-administrativas del contexto en el cual se realiza la transferencia (Laguna, 2012; Osorio y Vergara, 2016), e incluso en áreas diferentes a la política social como el presupuesto (Oliveira, 2011). No obstante, desde nuestra óptica, el debate sobre el origen de la transferencia no se encuentra solo en el señalamiento acerca de si la transferencia es resultado de una imposición o de un proceso autónomo (Laguna, 2012) o de los canales de difusión (Jordana et al., 2011), sino también en el análisis de cómo se articulan ambos procesos, en cuál etapa de la transferencia prevalece uno sobre otro y qué peso tienen los diferentes actores involucrados. En el caso de la Cruzada, se trató de un proceso autónomo local, pues fue iniciativa del Ejecutivo ponerla en marcha, aunque con una participación importante de organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, la Organización de las Naciones Unidas y el Banco Interamericano de Desarrollo, y en donde las redes de conocimiento desempeñaron un papel relevante como formas suaves de transferencia (Stone, 2004).

Sin embargo, una de las limitaciones del enfoque de la TPP es la dificultad para identificar con suficiente claridad los límites de la participación de los actores y la intencionalidad de fondo de la transferencia, así como los componentes del resultado final de las políticas (Osorio y Vergara, 2016). En adición, otra limitación de la TPP es la valoración sobre las mejores prácticas susceptibles de ser transportadas a otros contextos. En el caso de la Cruzada, aunque la idea general de combatir el hambre es un acuerdo común entre las naciones, la forma que tomó su implementación en el contexto mexicano dejó vacíos, sobre todo en el ámbito de la coordinación, que se ha referido ampliamente en el desarrollo de este artículo, resultado del contexto institucional.

El enfoque de TPP supone una linealidad en la transferencia (transferir una política de un contexto A a otro contexto B); sin embargo, consideramos que llevar el análisis a un nivel de mayor complejidad posibilitará la problematización de los contextos y los actores, sobre todo en los países latinoamericanos, donde existen niveles altos de desigualdades socioeconómicas, políticas y culturales. En ese sentido, el modelo de la TPP puede ser útil para mostrar las debilidades institucionales de la política social mexicana, hacer visibles las relaciones de poder entre actores y mostrar elementos sobre la intencionalidad de la transferencia.

Finalmente, rescatamos algunas contribuciones a la literatura sobre la TPP relacionadas con dos elementos de interés acerca del enfoque del nuevo

institucionalismo histórico y sociológico para el análisis de la política social mexicana con implicaciones importantes en la TPP y los mecanismos de coordinación. El primero refuerza la idea de hacer visibles las relaciones de poder: “las instituciones ni necesaria ni frecuentemente se diseñan para ser socialmente eficientes; al contrario, por lo general, al menos las reglas formales, son creadas para servir a los intereses de aquellos que tienen el poder de negociación suficiente para desarrollar nuevas reglas” (Romero, 1999, p. 23). El segundo elemento señala que las instituciones suelen tener una vida más larga que las políticas concretas, lo que supone mayor resistencia al cambio por parte de los actores involucrados (Romero, 1999). En conjunto, estos aspectos hacen posible la comprensión, por un lado, de algunos elementos del cambio institucional en diversos ambientes y, por el otro, del potencial analítico de la difusión de políticas en diferentes contextos como el latinoamericano (Osorio y Vergara, 2016).

## BIBLIOGRAFÍA

- ABRANTES PÊGO, R., y Almeida, C. (2002). Teoría y práctica de las reformas en los sistemas de salud: los casos de Brasil y México. *Cadernos de Saúde Pública*, 18(4): 971-989. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-311X2002000400006>
- ALONSO, J. M.; Clifton, J., y Díaz-Fuentes, D. (2015). Did new public management matter? An empirical analysis of the outsourcing and decentralization effects on public sector size. *Public Management Review*, 17(5): 643-660. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/14719037.2013.822532>
- ASKIM, J.; Christensen, T.; Fimreite, A. L., y Læg Reid, P. (2009). How to Carry out Joined-Up Government Reforms: Lessons from the 2001-2006 Norwegian Welfare Reform. *International Journal of Public Administration*, 32(12): 1006-1025. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/01900690903223888>
- BARQUERA, S.; Rivera-Dommarco, J., y Gasca-García, A. (2001). Políticas y programas de alimentación y nutrición en México. *Salud Pública de México*, 43(5): 464-477. Recuperado de <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd41/simon.pdf>
- BODE, I., y Culebro Moreno, J. E. (2018). Paradoxical Internationalization: Regulatory Reforms in the Mexican Health-Care System through the Lens of European Experience. *Politics & Policy*, 46(4): 678-710. DOI: <http://dx.doi.org/10.1111/polp.12268>

- BULL, B. (2007). Trade liberalization and the spread of regulatory institutions: The case of Chile. *Regulation & Governance* (1): 372-384. DOI: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1748-5991.2007.00022.x>
- CEJUDO, G. M., y Michel, C. L. (2015). Resolviendo problemas sociales complejos mediante la integración de políticas. El caso de la Cruzada Nacional contra el Hambre en México. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 63(septiembre-diciembre): 33-64. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357542721002>
- CHRISTENSEN, T.; Lise Fimreite, A., y Læg Reid, P. (2007). Reform of the employment and welfare administrations — The challenges of co-coordinating diverse public organizations. *International Review of Administrative Sciences*, 73(3): 389-408. DOI: <http://dx.doi.org/10.1177/0020852307081149>
- CHRISTENSEN, T., y Læg Reid, P. (2007). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67(6): 1059-1066. [https://www.jstor.org/stable/4624667?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/4624667?seq=1#page_scan_tab_contents)
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL (2015). *Resultados intermedios de la Cruzada Nacional contra el Hambre*. Distrito Federal, México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Paginas/Resultados\\_Intermedios\\_Cruzada.aspx](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Paginas/Resultados_Intermedios_Cruzada.aspx)
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL (2013). *Diagnóstico del diseño de la Cruzada Nacional contra el Hambre*. Distrito Federal. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Cruzada%20contra%20el%20Hambre/DIAGNOSTICO\\_DISEÑO\\_CNCH\\_OCTUBRE\\_2013.pdf#search=Diagnóstico%20del%20diseño%20de%20la%20Cruzada](https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Cruzada%20contra%20el%20Hambre/DIAGNOSTICO_DISEÑO_CNCH_OCTUBRE_2013.pdf#search=Diagnóstico%20del%20diseño%20de%20la%20Cruzada)
- CULEBRO MORENO, J. (2008). Atomización del Estado y nuevas formas de control. La introducción de los convenios de desempeño en organizaciones públicas. *Gestión y Política Pública*, 17(1): 35-70. Recuperado de [http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num\\_antiores/Vol.XVII\\_No.I\\_1ersem/02\\_Jorge\\_Culebro.pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_antiores/Vol.XVII_No.I_1ersem/02_Jorge_Culebro.pdf)
- CULEBRO MORENO, J. E., y Figueras Zanabria, V. M. (2012). Policy transfer and lesson drawing. The case of the pension system reform in México. *Estudios Gerenciales*, 28(122): 139-151. DOI: [http://dx.doi.org/10.1016/S0123-5923\(12\)70198-5](http://dx.doi.org/10.1016/S0123-5923(12)70198-5)
- CULEBRO MORENO, J., y Arellano Gault, D. (2012). Reformas a los sistemas de seguridad social. Lecciones desde una visión organizacional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 53(junio). Recuperado de <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/053-junio-2012/Culebro%20y%20Arellano.pdf>

- CULEBRO MORENO, J., y Askvik, S. (2010). Imitation, learning and the founding of a new organization: the creation of the mexican board of tourist promotion. *Economía, Sociedad y Territorio*, 10(33): 327-353. Recuperado de <http://cmq.edu.mx/index.php/docman/publicaciones/revistas/revista-33/282-culebro-est-volx-num33-2010/file>
- DELGADO CAMPOS, V. I. (2012). *Desigualdad social, inseguridad alimentaria y política social local en la vejez: usos de la Pensión Alimentaria Ciudadana para Adultos Mayores de 70 años residentes en el Distrito Federal* (Tesis de Maestría). Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Ciudad de México, México.
- DGRAZIANO DA SILVA, J., Del Grossi, M.E., Galvao da França, C. (2012). *Fome Zero. Programa Hambre Cero. La experiencia brasileña*. Brasilia, Brasil: Ministerio de Desarrollo Agrario del Brasil, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- Diario Oficial de la Federación, DOF (2011). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011. Recuperado de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011)
- Diario Oficial de la Federación, DOF (2013). Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre. DOF 22/01/2013. Recuperado de [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5285363&fecha=22/01/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5285363&fecha=22/01/2013)
- Diario Oficial de la Federación, DOF (2016). Ley General de Salud (LGS). Última reforma publicada DOF 12-07-2018. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/142\\_241218.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/142_241218.pdf)
- DIMAGGIO, P., y Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2): 147-160. DOI: <http://dx.doi.org/10.2307/2095101>
- DOLOWITZ, D., y Marsh, D. (1996). Who learns what from whom: a review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies*, 44(2): 343-357. DOI: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00334.x>
- DOLOWITZ, D., y Marsh, D. (2000). Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance*, 13(1): 5-23. DOI: <http://dx.doi.org/10.1111/0952-1895.00121>
- EVANS, M., y Davies, J. (1999). Understanding Policy Transfer: A Multi-Level, Multi-Disciplinary Perspective. *Public Administration* (77): 361-385. DOI: <http://dx.doi.org/10.1111/1467-9299.00158>

- GAMBOA, C. (2013). *Cruzada contra el Hambre. Análisis teórico conceptual, de marco jurídico, políticas públicas, derecho comparado y de opiniones especializadas*. Distrito Federal, México: Cámara de Diputados, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Subdirección de Análisis de Política Interior.
- GILARDI, F. (2010). Who learns from what in policy diffusion processes? *American Journal of Political Science*, 54(3): 650-666. DOI: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1540-5907.2010.00452.x>
- JORDANA, J.; Levi-Faur, D., y Fernández i Marín, X. (2011). The global diffusion of regulatory agencies: Channels of transfer and stages of diffusion. *Comparative Political Studies*, 44(10): 1343-1369. Recuperado de [https://www.ibei.org/the-global-diffusion-of-regulatory-agencies-channels-of-transfer-and-stages-of-diffusion\\_20644.pdf](https://www.ibei.org/the-global-diffusion-of-regulatory-agencies-channels-of-transfer-and-stages-of-diffusion_20644.pdf)
- LAGUNA, M. I. D. (2012). Transferencia de políticas y modernización administrativa: historia (y moralejas) de cuando el programa de mejoramiento de la gestión chileno “viajó” a México. *Revista de Gestión Pública*, 1(2).
- MAHONEY, J. (2007). Qualitative methodology and comparative politics. *Comparative Political Studies*, 40(2): 122-144. DOI: <http://dx.doi.org/10.1177/0010414006296345>
- MARCH, J. G. (1978). Bounded rationality, ambiguity, and the engineering of choice. *The Bell Journal of Economics*, 587-608. DOI: <http://dx.doi.org/10.2307/3003600>
- MARCH, J. G., y Olsen, J. P. (1975). The uncertainty of the past: Organizational learning under ambiguity. *European Journal of Political Research*, 3(2):147-171.
- MEYER, J., y Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2): 340-363. Recuperado de <http://10x10learning.com/wp-content/uploads/2016/05/Meyer-and-Rowan-LG639.pdf>
- OLIVEIRA, O. P. (2011). Las dinámicas de transferencia del presupuesto participativo: una mirada hacia la acción de las élites. En Y. Welp y L. Whitehead (orgs.). *América Latina: caleidoscopio de la innovación democrática*. Distrito Federal, México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- OLIVEIRA, O. P., y De Faria, C. A. (2017). Policy transfer, diffusion, and circulation: research traditions and the state of the discipline in Brazil. *Novos Estudos CE-BRAP*, 36(1): 13-32. DOI: <http://dx.doi.org/10.25091/s0101-3300201700010001>
- OLSEN, J. P., y Peters, G. (eds.) (1996). *Lessons from experience: experiential learning in administrative reforms in eight democracies*. Oslo, Noruega: Scandinavian University Press.

- OSORIO, C., y Vergara, J. M. (2016). La difusión de políticas públicas. Estado del arte y contribuciones para la disciplina en América Latina. *Política. Revista de Ciencia Política*, 54(2): 235-254. DOI: <http://dx.doi.org/10.5354/0716-1077.2017.44806>
- RADAELLI, C. M. (2000). Policy transfer in the European Union: institutional isomorphism as a Source of Legitimacy. *Governance. An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 13(1): 25-43. DOI: <http://dx.doi.org/10.1111/0952-1895.00122>
- ROSE, R. (1991). What is lesson-drawing? *Journal of Public Policy*, 11(1): 3-30. DOI: <http://dx.doi.org/10.1017/S0143814X00004918>
- ROSE, R. (2001). *Ten steps in learning lessons from abroad* (Future Governance Paper 1). Swindon, Inglaterra, Reino Unido: British Economical and Social Research Council, Research Programme on Future Governance.
- SCOTT, W. R. (2001). *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks, California, Estados Unidos: Sage.
- SCOTT, W. R.; Ruef, M.; Mendel, P. J., y Caronna, C. (2000). *Institutional Change and Healthcare Organizations: From Professional Dominance to Managed Care*. Chicago, Illinois, Estados Unidos: University of Chicago Press.
- STONE, D. (2004). Transfer agents and global networks in the 'transnationalization' of policy. *Journal of European Public Policy*, 11(3): 545-566. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/13501760410001694291>
- SUGIYAMA, N. B. (2008). Theories of policy diffusion. Social sector reform in Brazil. *Comparative Political Studies*, 41(2): 193-216. DOI: <http://dx.doi.org/10.1177/0010414007300916>