

T 361.25972 S335e

FLACSO - Sede México - Biblioteca Iberoamericana



46236

Estructuras organizacionales



MAESTRIA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PUBLICOS.  
V PROMOCIÓN 2000-2002.

Tesis que para obtener el grado de Maestra  
en Gobierno y Asuntos Públicos presenta:

Blanca Estela Santillán Hernández.

“Estructuras organizacionales: Un análisis comparativo de dos  
programas alimentarios: Abasto Social de Leche y Desayunos Escolares”.

Director de tesis: Mtro. Gilberto Alvide.

T  
361.25972  
S335e

Ciudad de México, DF. Agosto del 2002.

## AGRADECIMIENTOS

Al detenerme a pensar en este momento y mirar hacia atrás me doy cuenta de que todo lo vivido a lo largo de esta maestría ha sido mucho más que una suma de experiencias académicas. Tengo la sensación de haber experimentado varias vidas en este ciclo. Presencié tanto inicios como finales de manera simultánea y caminé a lo largo de encuentros y desencuentros múltiples en todos los ámbitos. Sin duda alguna maduré y aprendí muchísimas cosas, además conocí a gente brillante y admirable.

Me despido con nostalgia de esta etapa de mi vida, pero debo confesar que la alegría de haber puesto punto final rebasa cualquier emoción. Estoy realmente feliz de haberlo logrado, realmente significa mucho para mí, para que yo llegara hasta aquí contribuyeron muchísimas personas; a las cuales quisiera agradecer sin hacer ninguna excepción y decir que el orden en que fueron asignadas no tiene nada que ver con el cariño y gratitud que les tendré siempre.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por haberme otorgado la beca para realizar mis estudios de posgrado; asimismo a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) México, por recibirme en sus instalaciones y brindarme incondicionalmente todo su apoyo.

A la Coordinación Académica de la maestría en Gobierno y Asuntos Públicos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales a el Maestro Jonathan Molinet por sus valores y grandes virtudes, así como dedicarme su tiempo y sabiduría en el momento que más lo necesité y, en especial, a Mine por su apoyo incondicional y fundamental para mí, por sus consejos, por su entereza y por sus palabras de aliento, por sus abrazos llenos de ternura y comprensión, sin los cuales no hubiera podido permanecer dos largos años en la maestría. También quisiera agradecerle por la paciencia que tuvo para corregir mis trabajos y marcar mis errores. Gracias Mine.

A mi director de tesis el maestro Gilberto Alvide, porque en tan poco tiempo de conocerlo su ayuda fue profesional e incondicional. Además quisiera agradecerle por haber estado junto a mí en los momentos más difíciles de la maestría, proporcionándome sus conocimientos y consejos: herramientas necesarias para concluir con éxito este trabajo de investigación.

A mis lectores: el doctor. Gregorio Vidal y maestro. Pedro Moreno, por dedicarme tan valioso tiempo en escucharme y corregir mi trabajo. Gracias.

A mi tutora la maestra. Patricia Covarrubias, porque siempre estuvo a mi lado con sus consejos y paciencia al escucharme y guiarme durante el desarrollo de la maestría; además quiero agradecerle las noches de desvelo que me dedicó leyendo y corrigiendo mis trabajos de exposición. Gracias maestra.

A mi maestro y gran amigo; el doctor. J. Mario Herrera; por sus regaños, consejos, enseñanza y por haberme ayudado a recobrar la confianza en mí, por ser el mejor de los amigos y persona que pude conocer en FLACSO. Gracias Mil Mario, no tengo con que pagarte el tiempo y la paciencia que tuviste conmigo durante estos dos largos años.

A cada uno de los maestros que intervinieron en mi formación profesional durante mi estancia en la Facultad. Gracias.

A mi maestro y amigo Edin Barrios por sus consejos y paciencia: además por haberme ayudado a realizar esta tesis y a conseguirme información tan valiosa que con nada le puedo pagar todo lo que ha hecho por mí, mi agradecimiento más profundo y sincero.

A mis compañeros de la maestría Abel, Edgar, Fabiola, Jenny, Pitichi, Vladimir, Gabriela, pero en especial; a Vero; porque siempre estuvo allí, como amiga y compañera, a Claudia, por escucharme todo el tiempo y orientarme en mis trabajos y por ser la mejor de las amigas; a Martha, por ser una amiga silenciosa, y comprensiva: siempre estuvo allí cuando la necesite; a

Sergio, mi gran amigo, gracias por tu apoyo incondicional para trabajar durante toda la maestría.

A Don Heleno y Nicasio, por sus cátedras de football, por sus chistes y palabras que tenían para mí con tal de hacerme sonreír, así como su apoyo al preocuparse por tener lo más rápido posible mis trabajos.

Al maestro Jesús Carrillo por su paciencia y su incondicional apoyo.

A Rosaura mi amiga, por escucharme y motivarme siempre a seguir adelante, a Almita, Norma, Liliana, por ser mis cómplices y amigas durante dos años.

Asimismo quisiera agradecer a las siguientes la información proporcionada por las instituciones. Leche Industrializada Conasupo, S.A. de C.V. (LICONSA), a cargo del Programa de Abasto Social de Leche y Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF Nacional) en especial a la Dirección de Alimentación y Desarrollo Comunitario, al Licenciado Víctor Manuel Fajardo y maestro. Alberto Zárate, a la Honorable Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, y a la Unidad de Análisis del Presupuesto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

A mi nueva amiga la Licenciada. Adela Jiménez, por su apoyo y comprensión que fueron tan valiosos para mí en la etapa final de la maestría.

A la Licenciada. Leticia Pang por su gran apoyo y ayuda incondicional que siempre me brindo.

A mi amiga Itzeel por escucharme y ayudarme a corregir mi tesis, a los muchachos del Centro de Computación: Diego, Héctor y Gustavo por su ayuda incondicional.

A Gerardo, Martha, Pepe, Cristóbal, Eustolia, Paty, Simón, Israel y a mi amiga Gaby, por su buen carácter y disposición al ayudarme en la biblioteca agilizar mis trámites y a encontrar lo más rápido la información que yo necesitaba.

A mi gran familia:

A mi madre por sus consejos y su gran amor: ejemplo de fortaleza y tenacidad en la lucha cotidiana por alcanzar las metas propuestas, quien me dio valor para salir adelante no permitió que yo me sintiera derrotada, y por estar conmigo siempre que la necesito. Te quiero mucho, y este nuevo logro es tuyo es el resultado de tus esfuerzos, desvelos y preocupaciones, así como de la educación que me has brindado. Con este trabajo espero recompensar un poco todo lo que me diste y hacerte feliz. Te quiero realmente con toda mi alma. Gracias mil mami.

A mi esposo, que es el único hombre al cual realmente he amado y entregado mi corazón en toda mi vida, gracias porque siempre has estado presente, impulsándome, motivándome, soportándome, y esperando pacientemente. Gracias Rey.

A mis hijos Ale, Fer y Diana por soportar mi mal carácter, por todos los minutos que me esperaron sensatamente para que yo los pudiera atender, por todo, esa falta de ternura y amor que les robe durante estos dos años, por ese tiempo que se quedaron sin mí cuando me necesitaban, por su amor y ternura, por sus besos, por los días que no pude estar presente físicamente en sus eventos especiales, pero con mi alma y pensamiento estuve ahí con ustedes porque forman parte de mi corazón y de mi vida. Este logro también es de ustedes, espero que algún día se sientan orgullosos de mí como yo de mis hijos, y que esto les sirva de ejemplo para seguir estudiando y concluir su etapa profesional con éxito. Los quiero mucho y fueron el motivo fundamental para que yo terminara este ciclo en mi vida.

A mi tía Lola, por su apoyo, paciencia, tiempo y ternura que tuvo con mis hijos y conmigo: no tengo con que pagarle todo lo que ha hecho por nosotros. Gracias tía.

A mis hermanos Mario, Lupita, Adriana, Pedro, Andrés, Gustavo por su apoyo; a mis cuñados Alfredo, Saly, Selene, pero, en especial, a Alejandro por la paciencia que me tuvo para escucharme; y por ayudarme con todos mis problemas de matemáticas y estadística durante dos largos años. Mil gracias Ale, por saber escuchar y por enseñarme a pensar.

A mis cuñados Inés, Eva, Enrique, Javier, Lidia, Mari, Mónica por su apoyo incondicional; a mis suegros Doña Margarita y Don Higinio, porque siempre han estado a mi lado.

Y por último, aunque no por ello menos importante, a Dios, por haberme dado serenidad, paz y tranquilidad cuando más lo necesitaba, por haber iluminado mi mente para aceptar las cosas que no podía cambiar, valor para cambiar las que si podía y sensatez para reconocer la diferencia. Y por todo su amor que cubre a mi familia. **Gracias Señor.**

Agosto 2002.

## ABREVIATURAS

<b>CEIMSA</b>	Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A.
<b>COPUSI</b>	Programa de Cocinas Populares y Servicios Integrados
<b>COPLAMAR</b>	Comisión del Plan Nacional Para La Atención de las Zonas Deprimidas y Grupos Marginados
<b>DICONSA</b>	Programa de Abasto Rural
<b>DIF</b>	Desarrollo Integral de la Familia
<b>FIDELIST</b>	Fideicomiso Liquidador del Subsidio a la Tortilla
<b>FLACSO</b>	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
<b>IDR</b>	Ingestión Diaria Recomendada
<b>IMAN</b>	Institución Mexicana de Atención a la Niñez
<b>INPI</b>	Instituto Nacional de Protección a la Infancia
<b>LICONSA</b>	Leche Industrializada CONASUPO, S.A. de C.V.
<b>NADYRSA</b>	Compañía Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A. de C.V.
<b>PASAF</b>	Programa de Asistencia Social y Alimentaria Familias
<b>PASL</b>	Programa de Abasto Social de Leche
<b>PIDER</b>	Programa para el Desarrollo Rural Integral
<b>PIASA</b>	Programa Integrado de Asistencia Social Alimentaria
<b>PDE</b>	Programa de Desayunos Escolares
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>PND</b>	Plan Nacional de Desarrollo
<b>PRA</b>	Programa de Raciones Alimenticias
<b>PROGRESA</b>	Programa de Educación, Salud y Alimentación
<b>PRONASOL</b>	Programa Nacional Solidaridad
<b>SECODAM</b>	Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo
<b>SEDESOL</b>	Secretaría de Desarrollo Social
<b>SEDIF</b>	Sistema Estatal de Desarrollo Integral de la Familia
<b>SMDIF</b>	Sistema Municipal de Desarrollo Integral de la Familia
<b>SNDIF</b>	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
<b>TO</b>	Teoría de las Organizaciones
<b>UNAM</b>	Universidad Nacional Autónoma de México

## RESUMEN EJECUTIVO

### **“Estructuras organizacionales: Un análisis comparativo de dos Programas Alimentarios: Abasto Social de Leche y Desayunos Escolares.”**

En las actuales condiciones políticas, económicas y sociales en las que vive el país, resulta de capital importancia analizar los programas de acción del Estado en materia social, los cuales están dirigidos a incidir en la conformación de las estructuras sociales, y en los últimos años han sido objeto de modificaciones y adecuaciones. Estos cambios los encontramos principalmente en los programas alimentarios dirigidos a la población en pobreza extrema como es el caso del Programa de Abasto Social de Leche y el Programa de Desayunos Escolares.

Para el estudio de los programas como el de Abasto Social de Leche y el Desayunos Escolares, es necesario realizar un trabajo analítico y comparativo de las estructuras organizacionales, en donde el objetivo general fue identificar las diferencias y similitudes de las estructuras organizacionales que caracterizan los programas objeto de investigación, así como analizar en qué medida dicha estructuras determinan la operación de los programas.

Así mismo corroboré la siguiente hipótesis de investigación: Existe una mayor eficacia cuando hay una descentralización en el presupuesto.

Esta investigación está apoyada y fundamentada en fuentes oficiales nacionales e internacionales, evaluaciones internas y externas, así como estudios internos de las propias instituciones.

Los criterios de selección de dichos programas contemplan el periodo de 1988 a 2000 (finales del gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León), para poder observar su desarrollo dentro de una nueva estructura económica, vigente hasta nuestros días, ya que estos periodos representan un cambio significativo para el país.



Por otro lado, al comparar los dos programas se rastrearon las estructuras que permitieron la subsistencia de programas que (algunos tienen más de medio siglo), así como la tendencia a la extinción de otros.

Mi interés es la población “infantil” en extrema pobreza, a pesar de que uno de los dos programas seleccionados no se refiere en específico a este segmento de la población, sin embargo lo afecta de manera tangencial. Así, el Programa de Abasto Social de Leche otorga los beneficios a las familias con niños menores de doce años de edad y el Programa de Desayunos Escolares a niños 3 a 5 años, preescolares y escolares. Las recomendaciones son encaminadas a señalar políticas públicas adecuadas a la operatividad de los programas, así como señalar en términos estructurales fallas y propuestas en los ámbitos de administración y jerarquía, con la finalidad de que los programas que siguen vigentes cumplan con sus objetivos.

## ÍNDICE

Agradecimientos	iv
Abreviaturas	ix
Resumen ejecutivo	x
Introducción	1

### **Capítulo I Marco teórico de referencia**

1.	Las políticas públicas y el objeto de estudio	6
2.	Análisis comparativo	10
3.	Delimitación del objeto de estudio	15
4.	Principales escuelas de la Teoría de las Organizaciones (TO)	16
	a) Administración Científica y Teoría Clásica de la Administración	19
	b) Ecología de las Poblaciones	20
	c) Escuelas de las Relaciones Humanas	20
	d) Teoría de las Estructuras Contingentes	21
	e) Escuela del Comportamiento	22
	f) Nuevas Relaciones Humanas	23
	g) Análisis del Poder y del Discurso Organizacional	24
	h) Teoría de la Burocracia	25
5. -	Criterios de clasificación de escuelas	27

### **Capítulo II Descripción de las principales características: Programa de Abasto Social de leche (LICONSA) y Programa de Desayunos Escolares (PDE).**

1.	Perspectivas generales de la evolución de las políticas de combate a la pobreza en materia de alimentación 1988–2000	30
----	--	----

2.	Programa de Abasto Social de Leche	36
a)	Antecedente	36
b)	Marco jurídico	40
c)	Población objetivo	49
d)	Jerarquía y autoridad	53
e)	Mecanismos de toma de decisiones	56
f)	Manejo del presupuesto	58
g)	Producción y distribución de los bienes y servicios provistos por el programa	63
3.	Programa de Desayunos Escolares	62
a)	Antecedentes	65
b)	Marco jurídico	72
c)	Población objetivo	78
d)	Jerarquía y autoridad	83
e)	Mecanismos de toma de decisiones	86
f)	Manejo del presupuesto	87
g)	Producción y distribución de los bienes y servicios provistos por el programa	91

### **Capítulo III      Análisis Comparativo de los Casos**

a)	Marco jurídico	93
b)	Población objetivo	97
c)	Jerarquía y autoridad	100
d)	Mecanismos de toma de decisiones	104
e)	Manejo del presupuesto	105
f)	Producción y distribución de los bienes y servicios provistos por los programas	109

### **Capítulo IV      Recomendaciones de Políticas Públicas**

#### **Conclusiones**

a)	Marco de Interpretación	112
b)	Reflexiones	114
c)	Escenarios	119

## **Cuadros**

1.- Perspectivas de la organización y la administración	28
2.- Evolución del Programa de Abasto Social de Leche (PASL)	39
3.- Población objetivo del PASL	51
4.- Variables diversas del Programa de Abasto Social de Leche (PASL)	53
5.- Presupuesto Asignado al Programa de Abasto Social de Leche (PASL)	60
6.- Ubicación de plantas industrializadoras de leche Liconsa	65
7.- Sistema Nacional para Desarrollo Integral de la Familia	78
8.- Población objetivo del Programa de Desayunos Escolares	80
9.- Variables diversas del Programa de Desayunos Escolares	83
10.- Presupuesto asignado al Programa de Desayunos Escolares	89
11.- Total de Hogares que disponen de subsidios y su distribución porcentual por tamaño de la localidad de residencia según tipo de subsidio	98
12.- Total de Hogares y su distribución porcentual por disponibilidad y tipo de subsidio grupos de ingreso total.	98
13.- Beneficiarios de los dos Programas	99
14.- Tipo de presupuesto	106
15.- Presupuesto asignado a los dos programas	108

## **Esquema**

1.- Métodos de Comparación	13
----------------------------	----

## **Figuras**

1.- Herramientas de Gobierno	7
2.- Población objetivo de los dos programas	50
3.- Asignación del Presupuesto del PASL	59
4.- Asignación del Presupuesto del PDE	87

5.- Población objetivo–	97
6.- Conjunto Organizacional Red	120

## **Diagramas**

1.- Evolución del Programa de Abasto Social de Leche	40
2.- Evolución del Programa de Desayunos Escolares	69
3.- Distribución del presupuesto dentro del PDE	82
4.- Modalidades de Desayunos Escolares	91
5.- Modelo Teórico sobre la relación entre el consumo del desayuno y el rendimiento escolar	122

## **Gráfica**

1.- Modelo de cajas de herramientas	8
2.- Programa de Abasto Social de Leche niños beneficiados	52
3.- Comportamiento del presupuesto asignado al Programa de Abasto Social de Leche	61
4.- Presupuesto asignado al Programa de Abasto Social de Leche vs. beneficiarios	62
5.- Producción de leche	64
6.- Población objetivo del PDE	80
7.- Presupuesto asignado al Programa de Desayunos Escolares	89
8.-Presupuesto del PDE vs. Beneficiarios	90
9.-Comportamiento de los beneficiarios de los dos programas	100
10.- Comportamiento del presupuesto de los dos programas	109

## **Organigramas**

1.- Programa de Abasto Social de Leche	56
2.- Programa de Desayunos Escolares	84
3.- Subdirección General de Atención a Población Vulnerable	85