

**Estrategia emergente como herramienta de análisis de políticas de seguridad
alimentaria: el caso de la política MANA en Antioquia**

**Emergent Strategy as a Tool for Analyzing Food Security Policies: The Case of the
MANA Policy in Antioquia**

Autor 1 Lina María Mazo Henao

Universidad de Antioquia, Medellín, Antioquia, Colombia, lmaria.mazo@udea.edu.co

Autor 2 Juan Camilo de los Ríos Cardona

Universidad Nacional de Colombia. Medellín, Antioquia, Colombia, judelo@unal.edu.co

GT10. Abastecimento, segurança alimentar e nutricional e dinâmicas de consumo

Resumo

O artigo analisa a política pública MANA (Antioquia, Colômbia) a partir da teoria da estratégia emergente. O objetivo é compreender como se formam as estratégias em políticas de segurança alimentar, considerando a interação entre estratégias deliberadas e emergentes. Metodologicamente, adota-se um estudo de caso qualitativo, com base em entrevistas, análise documental e reconstrução histórica (2001–2014). Os resultados evidenciam que, embora a política tenha sido formulada de maneira deliberada, sua implementação constitui um espaço central de emergência de estratégias adaptativas, associadas a restrições institucionais e dinâmicas territoriais. Conclui-se que a efetividade da política depende não apenas do seu desenho, mas da sua capacidade de adaptação, destacando a relevância da abordagem processual para o campo da segurança alimentar.

Palavras-chave: estratégia emergente, políticas públicas, segurança alimentar, análise processual.

Abstract

The article analyzes the public policy MANA (Antioquia, Colombia) from the perspective of emergent strategy theory. Its objective is to understand how strategies are formed within food security policies, considering the interaction between deliberate and emergent strategies. Methodologically, a qualitative case study is adopted, based on interviews, document analysis, and historical reconstruction (2001–2014). The results show that, although the policy was formulated in a deliberate manner, its implementation constitutes a central space for the emergence of adaptive strategies associated with institutional constraints and territorial dynamics. It is concluded that the effectiveness of the policy depends not only on its design but also on its capacity for adaptation, highlighting the relevance of a processual approach in the field of food security.

Keywords: emergent strategy, public policy, food security, processual analysis.

1. Introducción

La Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) se ha consolidado como un campo estratégico de intervención estatal, en América Latina, donde persisten desigualdades en el acceso a alimentos. En este contexto, las políticas públicas orientadas a garantizar la SAN han sido tradicionalmente analizadas desde enfoques normativos que privilegian la formulación racional y la coherencia programática. Sin embargo, diversos estudios han señalado que las

políticas públicas difícilmente se desarrollan conforme a diseños previamente establecidos, sino que se configuran en procesos dinámicos, atravesados por contingencias, disputas y aprendizajes (PETTIGREW, 1997; MINTZBERG & JØRGENSEN, 1995).

En Colombia, la política pública MANA (Mejoramiento Alimentario y Nutricional de Antioquia), implementada desde 2001, constituye un caso emblemático de intervención en SAN. No obstante, su análisis ha tendido a centrarse en sus resultados o diseño institucional, dejando en segundo plano los procesos mediante los cuales la política se configura en la práctica. (MAZO, L. 2015, HENAO, LMM. T, IMASATO, 2018). En este sentido, el presente trabajo propone analizar la política MANA desde la teoría de la **estrategia emergente** (MINTZBERG & JØRGENSEN, 1995), entendiendo que las políticas públicas no son únicamente productos deliberados, sino procesos en constante construcción. El objetivo es comprender cómo se forman las estrategias en el marco de la política, reconociendo las estrategias realizadas y no realizadas, tanto formuladas como emergentes, destacando el papel de las dinámicas emergentes en su implementación.

2. Revisión de literatura

El análisis de políticas públicas ha estado tradicionalmente dominado por enfoques racionalistas que conciben la acción estatal como un proceso lineal, estructurado en fases de formulación, implementación y evaluación. Pettigrew (1997) propone comprender las políticas como procesos en los cuales interactúan contexto, contenido y proceso, lo que permite analizar cómo las decisiones se transforman a lo largo del tiempo en función de relaciones de poder, capacidades organizacionales y condiciones del entorno. Este enfoque desplaza la atención desde el diseño formal hacia las dinámicas reales de implementación.

En diálogo con el enfoque procesual, la teoría de la estrategia desarrollada por Mintzberg introduce una distinción clave entre estrategias deliberadas y emergentes. Para Mintzberg & Jorgensen (1995), la estrategia se entiende como un patrón en un flujo de decisiones, lo que implica que puede formarse tanto a partir de intenciones explícitas como de acciones no previstas. En este sentido, las estrategias emergentes corresponden a aquellas que surgen en la práctica, sin haber sido necesariamente formuladas previamente. Los autores plantean que las organizaciones operan a partir de la interacción entre estrategias deliberadas y emergentes, configurando lo que denominan estrategias realizadas. Esta perspectiva resulta

particularmente relevante para el análisis de políticas públicas, en la medida en que permite comprender las brechas entre formulación e implementación no como fallas, sino como parte constitutiva del proceso de acción pública. En conjunto, estos aportes permiten construir un enfoque analítico que concibe las políticas públicas como procesos abiertos, en los cuales la estrategia se forma a partir de la interacción entre diseño, implementación y contexto. Este marco resulta particularmente útil para analizar políticas de seguridad alimentaria, caracterizadas por su alta complejidad territorial y dependencia de capacidades locales.

3. Metodología

El estudio adopta un enfoque cualitativo de carácter interpretativo, utilizando el método de estudio de caso (Stake, 2005), con el fin de analizar en profundidad la política pública MANA. Así como también incluye la perspectiva de Deslandes (1997), quien privilegia la comprensión de los significados construidos por los actores, a partir de Entrevistas semiestructuradas, análisis documental y reconstrucción histórica del proceso (2001–2014).

4. Análisis de Resultados.

El análisis del proceso de formación de estrategias en esta política evidenció que la acción pública no responde exclusivamente a un diseño deliberado, sino que se configura a partir de la interacción entre estrategias planificadas, emergentes y no realizadas, en línea con la propuesta de Mintzberg y Jørgensen (1995). La formulación de la política MANA estuvo influenciada por lineamientos internacionales en materia de seguridad alimentaria, mediante un diseño programático estructurado, con objetivos claros, población objetivo y arquitectura institucional relativamente coherente. Para los autores, esto corresponde a una estrategia deliberada, suponiendo condiciones de control sobre el entorno y estabilidad organizacional que, en la práctica, resultan difíciles de sostener en contextos territoriales complejos.

La implementación de la política MANA constituyó un espacio privilegiado para la emergencia de estrategias no previstas. De tipo adaptativas operativas, que son ajustes en la ejecución de la política derivados de restricciones presupuestarias, limitaciones logísticas o déficits en capacidades institucionales. No implican transformación de los objetivos de la política, sino modificaciones en los medios para alcanzarlos. Esto coloca en evidencia el papel activo de los territorios y los actores en la sostenibilidad de la política. También se identificó la existencia de estrategias no realizadas, es decir, componentes del diseño original que no

lograron ser implementados debido a factores como restricciones presupuestarias, debilidades institucionales y cambios en las prioridades políticas. Siguiendo a Mintzberg y Jørgensen (1995), estas estrategias evidencian que no todas las intenciones se traducen en acción, lo que pone en cuestión la idea de la política pública como un proceso plenamente controlable.

5. Consideraciones finales

El análisis de la política MANA desde la estrategia emergente cuestiona las visiones lineales y racionalistas de la acción pública, mostrando que la política se configura mediante la interacción entre estrategias deliberadas, emergentes y no realizadas. La tipología propuesta evidencia que, aunque el diseño fue deliberado, la implementación constituye un espacio central de producción estratégica, donde emergen dinámicas adaptativas, reinterpretativas y de compensación institucional que reconfiguran la política en los territorios. En este sentido, la estrategia realizada no corresponde al diseño original, sino a una configuración híbrida entre lo planificado y lo emergente. Esto refuerza la necesidad de enfoques procesuales en políticas públicas y sugiere que, en seguridad alimentaria, la efectividad depende de la capacidad de adaptación a contextos territoriales diversos.

Referencias

DESLANDES, S. F. **Considerações em pesquisa social: articulações com o campo da avaliação em serviços de saúde.** Cadernos de Saúde Pública. 1997; 13(1): 103-107.

HENAO, LMM. T, IMASATO. **Uma análise organizacional da política pública de segurança alimentar e nutricional do Departamento de Antioquia, Colômbia (2001-2014).** RBO, Curitiba, PR, Vol 5, n2, p 277 – 301. Dezembro 2018. Disponível em: ”
<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/194259>” Acesso em 31 de março de 2026

MAZO, L. **Processo de formação de estratégias na Política Pública de Segurança Alimentar e Nutricional do Departamento de Antioquia, Colômbia.** Porto alegre. 2015. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração. Universidade Federal de Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil.

MINTZBERG. H. JORGENSEN. J. **Una estrategia emergente para la política pública.** Gestión y Política Pública, v. 4, n. 1. 1995

PETTIGREW, A. **What is a processual analysis?.** *Scandinavian Journal of Management*, 13: 337-348, 1997.

STAKE, R. **Qualitative case studies.** In: DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. (Eds.) *The Sage Handbook of Qualitative Research: Third Edition.* London: Sage, 2005. p. 443-466.