

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS
CONVOCATORIA 2010-2012**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN POLÍTICAS
PÚBLICAS**

**POLÍTICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL. LOGROS,
AVANCES Y RETROCESOS. ESTUDIO COMPARATIVO ECUADOR Y
GUATEMALA**

ARLY KATHERINE TRIANA PRIETO

MAYO, 2014

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS
CONVOCATORIA 2010-2012**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN POLÍTICAS
PÚBLICAS**

**POLÍTICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL. LOGROS,
AVANCES Y RETROCESOS. ESTUDIO COMPARATIVO ECUADOR Y
GUATEMALA**

ARLY KATHERINE TRIANA PRIETO

ASESOR DE TESIS: IVÁN NARVÁEZ

CO-ASESOR: SANTIAGO BASABE

LECTORES/AS:

ALISON VÁSCONEZ

ALBERTO ACOSTA

MAYO, 2014

DEDICATORIA

A Helena, mi luz y mi vida quien desde su primer latido me ha acompañado en todo este proceso.

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer a todas las personas que contribuyeron para la finalización de este proceso, en especial a Santiago Basabe porque además de ser mi docente, es un amigo sabio que enseña, aconseja y está siempre presente; la mano fuerte que se necesita para salir adelante en momentos de desesperación. A mis padres y hermana por confiar siempre en mí y alegrarse con mis logros, por estar siempre dispuestos a ayudar y amar. A Nora Álvarez y su familia por acogerme como una hija en Guatemala durante mi trabajo de campo; así como a las personas de las diferentes instituciones que se tomaron el tiempo para atenderme en la búsqueda de mis datos. A Daniel De la Fuente por su apoyo y voz de aliento en los momentos más difíciles de este proceso. Finalmente, a FLACSO- Ecuador y la Maestría en Políticas Públicas por ser la institución que me acogió por más de dos años, por el financiamiento y la beca de investigación y por los grandes aprendizajes que me ha dejado; así como por la paciencia que han tenido en todo mi proceso de culminación del presente documento.

ÍNDICE

CONTENIDO	PÁGINAS
RESUMEN	9
CAPÍTULO I	10
POLÍTICAS DE ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN EN LATINOAMÉRICA	10
La Nueva Política Social: Políticas Públicas de Seguridad y Soberanía Alimentaria	11
Estudio de las políticas de Seguridad y Soberanía Alimentaria	15
CAPÍTULO II	19
ESTUDIOS SOBRE EL DESEMPEÑO DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y SOBERANÍA ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL	19
Diseño de políticas públicas.	19
Crecimiento y Desarrollo Económico.	20
Las instituciones como factor que determina la calidad de las políticas	22
Propuesta teórica para evaluar el éxito de las políticas de Seguridad y Soberanía Alimentaria	24
CAPÍTULO III	35
POLÍTICAS DE ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN: ECUADOR	35
Apuntes Metodológicos.....	35
Éxito de las políticas: la variable dependiente.....	39
Instituciones Políticas y Proceso de Formulación de Políticas en Ecuador	43
Ecuador: De la “Seguridad” a la “Soberanía” Alimentaria. Políticas del hambre y la desnutrición.	49
La Soberanía Alimentaria en Ecuador.....	53
Calidad de la política de Alimentación en Ecuador	61
Estabilidad de las políticas de Seguridad/Soberanía Alimentaria en el Ecuador ...	63
Adaptabilidad de las políticas de Seguridad/Soberanía Alimentaria en el Ecuador	65
Coordinación y Coherencia	66
Calidad de la Implementación y efectiva aplicación.....	67
Orientación por el interés público	67
Eficiencia.....	68
CAPÍTULO IV	72
POLÍTICAS DE ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN: GUATEMALA	72

Instituciones Políticas y Proceso de Formulación de Políticas en Guatemala	72
Guatemala. De la Seguridad Alimentaria y Nutricional.....	76
Calidad de la política de Seguridad Alimentaria en Guatemala.....	81
Estabilidad de las políticas de Seguridad/Soberanía Alimentaria en Guatemala... ..	83
Adaptabilidad de las políticas de Seguridad Alimentaria en Guatemala.....	84
Coordinación y Coherencia	85
Calidad de la Implementación y efectiva aplicación.	86
Orientación por el interés público	86
Eficiencia	87
CAPÍTULO V	90
CONCLUSIONES.....	90
BIBLIOGRAFÍA.....	97
ANEXO	102
1. FORMATO ENTREVISTA A EXPERTOS: LEGISLATIVO	102
2. FORMATO ENTREVISTA A EXPERTOS EJECUTIVO, MINISTERIOS	105
1. FORMATO ENTREVISTA A EXPERTOS INVESTIGACIÓN.....	108
3. FORMATO ENTREVISTA A EXPERTOS: ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES.	111

Índice de gráficos

Gráfico N° 1. Instituciones políticas, proceso de formulación de políticas y resultados de las mismas	37
Gráfico N° 2. Seguimiento del ODM. Meta 1.C: Hambre y desnutrición. Proporción de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria.	42
Gráfico N° 3. Distribución de Funciones.....	60
Gráfico N° 4. Distribución de Funciones y Responsabilidades a ONG y Organismos Multilaterales.....	61
Gráfico N° 5. Desempeño de las Instituciones	62
Gráfico N° 6. Percepción sobre el estado de la Seguridad Alimentaria en el Ecuador ..	63
Gráfico N° 7. Grado de Adaptabilidad de las Políticas	65
Gráfico N° 8. Grado de Coordinación y Coherencia de las Políticas	66
Gráfico N.º 9. Calidad de la Implementación y efectiva aplicación.....	67
Gráfico N.º 10. Orientación hacia el Interés Público.....	68
Gráfico N.º 11. Eficiencia.....	69
Gráfico N° 12. Desempeño de las instituciones en Guatemala	82
Gráfico N° 13. Percepción sobre el estado de la Seguridad Alimentaria en Guatemala	83
Gráfico N° 14. Grado de Adaptabilidad de las Políticas	85
Gráfico N.º 15. Grado de Coordinación y Coherencia de las Políticas	86
Gráfico N° 16. Calidad de la Implementación y efectiva aplicación.....	86
Gráfico N° 17. Orientación hacia el Interés Público	87
Gráfico N° 18. Eficiencia.....	88

Índice de tablas

Tabla N.º 1. Enfoques de la política social en perspectiva comparada	12
Tabla N° 2. Clasificación de los Actores	28
Tabla N° 3. Estabilidad de la Política	34
Tabla N.º 4. Seguimiento del ODM. Meta 1.C: Hambre y desnutrición. Proporción de niños/as menores de cinco años con insuficiencia ponderal.....	41
Tabla N° 5. Artículos de la Constitución Política del Ecuador 1998: De los relacionados con Alimentación y Nutrición	50

Tabla N.º 6. Artículos sobre Soberanía Alimentaria en la Constitución Política de Ecuador 2008.....	54
Tabla N.º 7. Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria.	56
Tabla N.º 8. Objetivos, Políticas y Metas en el Plan Nacional del Buen Vivir 2009 – 2013 sobre el Régimen de Soberanía Alimentaria	57
Tabla N.º 9. Artículos en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.....	59
Tabla N.º 10. Número de actores por Cargo.....	64
Tabla N.º 11. De la Ley Del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria. Decreto 32 de 2005	78
Tabla N.º 12. Número de actores por Cargo.....	83

RESUMEN

Esta investigación analiza las principales variables que explican la calidad de las políticas de Soberanía y Seguridad Alimentaria y nutricional en Ecuador y Guatemala. Utilizando las herramientas teóricas y metodológicas de la escuela de la Nueva Economía Institucional para la medición de la calidad de las políticas, se propone que aspectos relacionados con la estabilidad de los actores políticos involucrados y la coordinación y coherencia en el proceso de formulación de políticas explican las diferencias en el logro de los objetivos de política pública. A través del trabajo comparativo sincrónico de las políticas de alimentación y nutrición en Ecuador y Guatemala, la investigación comprueba que los entornos institucionales que garantizan un proceso de formulación de políticas y controlan el comportamiento oportunista de actores políticos obtienen mejores resultados de política.

CAPÍTULO I

POLÍTICAS DE ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN EN LATINOAMÉRICA

A pesar de que las políticas de alimentación y nutrición, han sido una de las estrategias de política social más recurrentes para la reducción de la pobreza en el mundo, no existe consenso sobre los factores que determinan un mayor éxito de la política en unos países que en otros. Las discusiones se orientan hacia la búsqueda de la estrategia de política más eficiente para enfrentar el problema del hambre y garantizar la reducción de los indicadores de desnutrición, sin ahondar en el desempeño o la pertinencia de los programas implementados. En general, el único aspecto consensuado en torno a las políticas de alimentación y nutrición es la necesidad de reducir las tasas de hambrientos en el mundo como elemento clave para atacar los problemas de pobreza e impulsar el desarrollo económico de países no industrializados.

A fin de elucidar las variables que influyen sobre los grados de éxito de las políticas de alimentación y nutrición, esta investigación propone el análisis comparado de dos países Latinoamericanos: Ecuador y Guatemala. Para ello analiza los diferentes factores que influyen en el resultado final de la política; propone un análisis de la calidad de las políticas de soberanía y seguridad alimentaria a partir del estudio de sus instituciones y actores, por sobre las características propias de la política para determinar el grado de éxito alcanzado por las mismas. Aunque esta estrategia omite particularidades de los planes y programas implementados actualmente, indaga dentro de las problemáticas, roles y funciones de los diferentes órganos e instituciones involucradas, abarcando elementos principales del fenómeno de estudio.

El presente trabajo se enmarca en la línea de investigación de la escuela de la nueva economía política desde donde se plantea cómo las instituciones políticas afectan el ciclo de política, su proceso de formulación, aprobación, hasta su implementación. A groso modo, este enfoque desarrollado por Spiller, Tommasi (2003) y Mejía (2009), propone un análisis según el cual las reglas institucionales regulan la interacción entre actores políticos y determinan mecanismos de acuerdo y cooperación. Estos influyen en el proceso de formulación, adopción e implementación de políticas públicas, lo que finalmente afecta la naturaleza y/o calidad de las políticas públicas (Mejía 2009, 16).

En la primera parte de este capítulo introductorio se realiza una revisión sobre el desarrollo de la política social para entender el origen de las políticas públicas de

seguridad y soberanía alimentaria a nivel general. En la segunda parte se presenta la breve descripción de los siguientes capítulos de la investigación. Inicia con la exposición de los principales hallazgos respecto de los factores que explican el éxito de las políticas públicas, hace énfasis en la propuesta teórica que apuesta al criterio de calidad como variable que explicaría el éxito de la política pública para introducir el análisis de los resultados de Ecuador y Guatemala.

La Nueva Política Social: Políticas Públicas de Seguridad y Soberanía Alimentaria

Las políticas de alimentación y nutrición surgieron en América Latina simultáneamente con el bloque de las políticas sociales que tenían como objetivo principal la erradicación de la pobreza extrema. Fueron impulsadas en el marco de la tercera ola de la democratización, pero no lograron establecerse como eje principal de política sino hasta la última década del siglo XX, momento en el que se instauraron las políticas de ajuste estructural en el contexto de agudización de la pobreza, precarización del trabajo y el aumento de la desigualdad. Las múltiples demandas y movilizaciones de la sociedad civil fueron materializadas en políticas que fomentaron el desarrollo de las economías pobres a través del financiamiento externo liderado por los organismos multilaterales.

Estas políticas surgieron en el marco de la emergencia de los nuevos modelos de desarrollo y la redefinición de las relaciones Estado, economía y sociedad, momento en el que se replantea el deber ser del Estado frente a las políticas sociales tradicionales. Las nuevas estrategias se enfocaron en la población vulnerable y afectada ofreciendo la posibilidad de utilizar los recursos escasos de manera selectiva.

“(…) mediante la focalización se ofrecía la posibilidad de utilizar recursos escasos de manera selectiva a favor de grupos- meta predeterminados y según criterios de costo-eficacia (...) de tal manera, con la focalización se ponía el acento no sólo en la manera de utilizar el gasto social estatal, sino también en los destinatarios de dicho gasto. (...) Estableciendo una clara conexión programática entre la nueva política social y la economía de mercado, comenzó a hacerse hincapié en que el capital humano debería reforzar la relación positiva entre educación, salud, nutrición por un lado, y el crecimiento económico y productividad por el otro” (Sttoli, 2000: 49)

En la Tabla N.º 1. Sttoli (2000) explica la evolución de la política social, desde la denominada “tradicional” hacia la “nueva política social”. Ilustra como el Estado pasa de los objetivos desarrollistas urbanos hacia la priorización de grupos vulnerables en

condición de pobreza, en el contexto de la descentralización del Estado y la potencialización del mercado para la inversión en “capital humano”.

Tabla N.º 1. Enfoques de la política social en perspectiva comparada

ENFOQUES DE LA POLÍTICA SOCIAL EN PERSPECTIVA COMPARADA		
	CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA SOCIAL TRADICIONAL	CARACTERÍSTICAS DE LA NUEVA POLÍTICA SOCIAL
Objetivos	Objetivos de integración social y distributivos	Combate a la pobreza como objetivo principal
Cobertura de servicios	En el nivel programático, universalista y homogénea	Selectiva y focalizada
Destinatarios	Mayormente clase media urbana y grupos organizados	Población pobre
Rol del estado y del mercado	Estado interventor como garante de la justicia distributiva	Intervención estatal selectiva y conforme a las reglas del mercado. Mercado como criterio para la igualación de oportunidades
Actores	Estado como actor central de la toma de decisiones de política social y responsable principal de la planificación y el financiamiento, así como ejecución de los servicios y programas.	Estructura “pluralista” de actores: instancias estatales centrales y descentralizadas, ONG, obras sociales y grupos de autoayuda, iglesias, asociaciones y otras organizaciones con fines de lucro, grupos informales, familia
Organización, administración	Organización estatal centralizada: la toma de decisiones ocurre mayormente de manera central y vertical (top-down), según principios burocráticos jerárquicos y prioridades definidas centralmente.	Descentralizada y desconcentrada: se favorece la participación de instancias descentralizadas y organizaciones de los propios destinatarios en el diseño y ejecución de los programas. Enfoques centrados en proyectos y en la demanda
Modo de financiamiento	Financiamiento predominantemente estatal. Gasto social como instrumento de regulación del conflicto distributivo	Financiamiento estatal, internacional y privado. Gasto social como una inversión eficiente en capital humano.
Ideario social	Solidaridad, justicia distributiva, responsabilidad colectiva, igualdad y universalismo	Subsidiaridad, individualismo, responsabilidad personal, libertad individual, rendimiento y eficiencia

Fuente: Sottoli: (2000: 49)

Según este autor, la política social cambia cuando se pasa del gasto en grupos organizados, cercanos a las instituciones y actores políticos, hacia la inversión en la población pobre y periférica tradicionalmente excluida de los procesos políticos y los beneficios sociales del Estado. Estos procesos surgen a partir de la crítica al “universalismo aparente”¹ de las políticas sociales tradicionales. La nueva política social surge como una tarea que “atañe a toda la sociedad”; aboga por una estructura pluralista de actores estatales y privados, pretende fortalecer las capacidades estatales de coordinación y regulación, así como transferir algunas competencias de ejecución a instancias estatales descentralizadas, organizaciones no gubernamentales, organizaciones con fines de lucro, grupos locales o informales, e incluso la familia.

Las políticas sociales de alimentación y nutrición son resultado de este proceso de transformaciones y estrategias de desarrollo que vivió América Latina desde los años 80's con el surgimiento de diversos procesos de democratización. “(...) [L]a modernización de la política social estatal y su concentración específica en el objetivo de la lucha contra la pobreza comenzó a adquirir importancia política en función de la tarea de la consolidación de la democracia” (Sttoli 2000, 56). En ese contexto, el concepto de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) surge en la década de los 70's como estrategia de política que define y propone acciones que contrarresten las problemáticas de hambre y la desnutrición en el mundo; fue una iniciativa liderada principalmente por organismos internacionales como Naciones Unidas (con la FAO² y el PMA³), el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo. En general, el concepto se compone de cuatro dimensiones: disponibilidad, acceso, estabilidad, uso y utilización biológica (Calero, 2010).

La *disponibilidad* se refiere a la cantidad de alimentos físicamente dispuestos para el consumo, hace énfasis en la importancia de que los países guarden reservas de insumos y alimentos para momentos de crisis y catástrofes; así como la necesidad de que los gobiernos mantengan planes de asistencia alimentaria. El *acceso* define la capacidad de los hogares e individuos para adquirir una cantidad suficiente de alimentos

1 Se denomina así a la crítica de las políticas que por medio de leyes plantean el acceso igualitario, pero que en la práctica presta servicios y entrega beneficios a los grupos mejor organizados o más influyentes (Franco, 1996; CEPAL, 1995: citado en Sottoli, 2000: 50).

2 Por sus siglas en inglés: *Food Agriculture Organization*.

3 Plan Mundial de Alimentos.

a través de diversos medios como la producción, compra e intercambio ó asistencia alimentaria. La *estabilidad* aboga por el abastecimiento y acceso a los alimentos y recursos productivos de manera continua a lo largo del tiempo. El *uso y utilización biológica* se relacionan con la apropiación individual de los alimentos y la capacidad de absorber y metabolizar nutrientes; es la categoría que se enfoca particularmente en la población vulnerable: niños/as, mujeres embarazadas y adultos mayores.

Por otra parte, el concepto de Soberanía Alimentaria es propuesto por Vía Campesina⁴ en la Cumbre Mundial de la Alimentación 1996. Nace por la necesidad de que las problemáticas del hambre se traten más allá de la perspectiva tradicional de seguridad alimentaria y se incorporen los elementos como la alimentación culturalmente aceptada y la redefinición política de los sistemas alimentarios y productivos. A diferencia de la Seguridad Alimentaria, plantea siete principios que deben tenerse en cuenta para la formulación de políticas alimentarias y nutricionales: el derecho humano básico a la alimentación culturalmente adecuada, reforma agraria, protección de los recursos naturales, reorganización del comercio de alimentos, eliminación de la globalización del hambre, control democrático y paz social.

A partir de estas discusiones, en el 2001 el Foro Mundial de Soberanía Alimentaria establece que:

“La Soberanía Alimentaria es el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental”. (Foro Mundial de Soberanía Alimentaria, 2001).

La mayoría de iniciativas de política de alimentación y nutrición en Latinoamérica son implementadas a partir del año 2000 con la entrada en vigencia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En un primer momento se orientaron hacia la seguridad alimentaria por la emergencia de disminuir las cifras de desnutrición y la reducción de los indicadores de pobreza extrema, pero en adelante se han modificado, vinculando

⁴ Movimiento internacional de campesinos y campesinas, pequeños y medianos productores, pueblos sin tierra, indígenas, migrantes y trabajadores agrícolas. Ver: <http://www.viacampesina.org/es/index.php/organizaciainmenu-44>

elementos relacionados con la tierra, producción, comercialización, uso cultural y acceso a los alimentos configurando las diferentes estrategias de soberanía alimentaria.

Estudio de las políticas de Seguridad y Soberanía Alimentaria

Dada la naturaleza de la investigación y las particularidades de las unidades de análisis (Ecuador y Guatemala), se estudiarán las políticas de soberanía y seguridad alimentaria respectivamente; cabe resaltar la aclaración de los términos antes descrita y aclarar que cada país trabaja su política alimentaria con un concepto diferente dados procesos de formulación de política particulares que conllevan a la definición de cada una de las problemáticas y la estrategia para superarlas, más adelante se intenta demostrar cómo influyen los procesos de formulación de política tanto en la definición y estrategia que se elige, como en el éxito y resultados de la misma.

Una de las premisas fundamentales de la presente investigación es que el éxito de las políticas de Seguridad y Soberanía Alimentaria depende del grado de calidad de las mismas. Como lo veremos más adelante, esta premisa se apoya sobre la idea de la importancia que tienen las instituciones y el proceso de formulación de políticas para garantizar los procesos de calidad y el éxito de las mismas. Adoptando esta propuesta teórica se pretende distinguir esos elementos que determinan el éxito, se enfoca en los factores que vinculan comportamientos e incentivos de los actores políticos con la calidad y el control de las instituciones de Estado. De modo que define el proceso de formulación, implementación y seguimiento de las políticas públicas como un elemento integrado que se relaciona con actores reales, movidos por intereses concretos, en el marco de instituciones que permiten o controlan el comportamiento oportunista.

A partir del capítulo II se presenta la revisión de la literatura existente sobre el estudio del éxito de las políticas públicas; hace un recorrido por las diversas posturas, desde las que plantean que el desempeño de las políticas depende del crecimiento y desarrollo económico de los países; los postulados de algunos organismos multilaterales que consideran que las características particulares de la política son las que determinan a la postre su éxito; hasta postulados relacionados directamente con la ciencia política que, desde el análisis institucional, relacionan la importancia de las instituciones con la calidad de las políticas y su éxito.

En la segunda parte del capítulo se trabaja el marco teórico propuesto desde la escuela de la Nueva Economía Institucional, define los elementos de calidad de las políticas, la importancia del Proceso de Formulación de Políticas (PFP) y el papel de los actores que se encuentran en la arena del juego político. Presenta las hipótesis de la investigación en donde se sustentan las posibles causas por las que algunos escenarios cuentan políticas más exitosas que otros. Uno de los factores que dan mayor relevancia a este marco teórico es la manera en la que permite entender cómo las instituciones políticas afectan el resultado de las políticas públicas, analizándolo a partir de la propuesta de variables o atributos deseables de toda política pública.

La estabilidad, el primer concepto que trabajaremos hace referencia a la capacidad que deben tener las políticas para resistir cambios inesperados en el entorno político, tales como, el cambio de gabinete o la terminación de un periodo de gobierno. No es un concepto que resista al cambio sino que persigue un cambio gradual, en donde se identifiquen y preserven los elementos favorables de periodos anteriores; así como se reformen o corrijan los aspectos perjudiciales de manera marginal. Mejía (2009) define este atributo como la capacidad de garantizar pactos y consensos entre agentes del Estado para dar credibilidad a las políticas adoptadas; así también plantea que la ausencia de estos atributos generará la volatilidad de las políticas dependiendo de qué actores lleven las riendas del gobierno.

El segundo concepto se relaciona con la capacidad de las políticas de adaptarse a entornos cambiantes bruscos como una guerra, un desastre natural o cambios en el entorno de políticas, modalidades o tendencias globales que exigen una actualización doméstica (Mejía, 2009: 25). Este concepto hace referencia a la habilidad de los actores políticos para actualizar y anticipar cambios del entorno para aprovechar al máximo recursos y oportunidades. Cuando las políticas carecen de este atributo se evidencia la rigidez de las mismas, así como la incapacidad de los actores de lograr acuerdos, manteniendo políticas poco convenientes o que no arrojan resultados esperados.

Además de estos dos conceptos, la apuesta teórica trabaja otros atributos ideales en las políticas públicas, tales como el grado de coordinación y consistencia de la política; la calidad de la implementación y evaluación y el grado de orientación por el interés público por sobre el interés privado o particular. Para entender la presencia o ausencia de estos atributos de política, este marco teórico evidencia la necesidad de

enfocarse más allá del mero proceso de formulación de políticas, vinculando a su vez, elementos que tienen que ver con el pasado histórico de las instituciones políticas de los países y a partir de ello la permisividad o control al comportamiento oportunista de los actores políticos y administradores públicos. Así también, elementos exógenos del contexto internacional como las crisis financieras internacionales que pueden impedir o proponer políticas públicas; o la emergencia de fenómenos naturales que demandan acciones inmediatas en los contextos políticos. Finalmente se enfoca en la importancia de comprender el desempeño de las políticas públicas como resultado del actuar de actores políticos en ámbitos específicos relacionados con contenidos de política concreta (Mejía, 2009).

El capítulo III inicia con la descripción de la estrategia metodológica de la investigación, presenta la reflexión de las etapas del proceso de recolección y medición de la información y menciona los principales hallazgos del trabajo. La segunda parte del capítulo presenta el análisis de la variable dependiente: “resultados dispares en las políticas de Seguridad y Soberanía Alimentaria en Latinoamérica”. Identifica cómo las dos unidades de análisis de la investigación, pese a compartir características comunes de tipo político-institucional, tienen resultados dispares en el desempeño de sus políticas; de modo que permite argumentar el porqué de la elección de estas unidades de análisis en el espectro Latinoamericano y cómo estos dos casos resultan útiles tanto para el análisis de las instituciones de estos países y de su proceso de formulación de política, como para sugerir generalizaciones a otros escenarios con características similares. Finalmente, el capítulo analiza el Proceso de Formulación de Políticas en Ecuador. Inicia con el análisis de sus instituciones y políticas a través de la metodología de narrativas analíticas, estudio de actores y su papel dentro del juego político, para adentrarse en la descripción de su contexto político- institucional. El capítulo culmina con la descripción de la política de Soberanía alimentaria en Ecuador y la medición de sus variables independientes, así como con las reflexiones finales donde se comentan los hallazgos del proceso de investigación.

En el capítulo IV se trabajan los datos de Guatemala en el mismo orden que se trabajó en el capítulo de Ecuador; estudio del contexto político-institucional, análisis de actores, descripción de la política de seguridad alimentaria en el país y medición de las variables independientes. En la parte final del capítulo se presentan algunas

conclusiones sobre el ejercicio de pensar las instituciones y políticas, y plantea el análisis de discusión en torno a los factores que pueden llevar a algunos países a tener políticas más exitosas que otros.

El último capítulo expone las conclusiones, resume los argumentos principales de la investigación y presenta el análisis de los hallazgos. Presenta comentarios y sugerencias de política para el tratamiento de las problemáticas de las políticas de Seguridad y Soberanía Alimentaria en la actualidad.

CAPÍTULO II

ESTUDIOS SOBRE EL DESEMPEÑO DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y SOBERANÍA ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

Las políticas de alimentación y nutrición han sido estudiadas desde diversos enfoques, sin embargo como se dijo anteriormente, el presente trabajo analiza la literatura que vincula los conceptos de seguridad y soberanía alimentaria con el desempeño en materia de políticas públicas. En este sentido, la literatura revisada ha sido ordenada en función del tipo de influencia que asumen como factor determinante del éxito de las políticas públicas. Así se han ordenado en tres grupos de variables: 1) de diseño de políticas públicas 2) de naturaleza económica, y 3) de calidad de instituciones políticas. A continuación, una reseña de los principales postulados de cada enfoque.

Diseño de políticas públicas.

Una de las explicaciones más comunes para entender el éxito de las políticas públicas de seguridad y soberanía alimentaria se relaciona con la influencia de las recomendaciones de política de los sectores multilaterales como FAO, UNICEF y CEPAL en el diseño y tipo de políticas públicas. Este primer enfoque señala que los países que siguen rigurosamente las recomendaciones de política tienden a tener mejores resultados de la misma. Actualmente la CEPAL ha venido impulsando el cambio de paradigma, de políticas asistencialistas (en donde el Estado cumplía una función estrictamente paternalista), hacia programas de transferencias condicionadas, que si bien mantienen cierto rasgo de paternalismo, pretende ser una estrategia que impulsa una relación de corresponsabilidad entre ciudadanos, instituciones y políticas.

Dependiendo del momento histórico o de la coyuntura, estas recomendaciones de política han impulsado diversas “claves del éxito”. En un primer momento, mientras se discutió la emergencia del acceso a los alimentos de las poblaciones pobres y vulnerables, se atribuyó el éxito a las políticas de “Seguridad Alimentaria” con este tipo de políticas se dio prioridad a los programas que solucionaron la emergencia alimentaria a través de estrategias que se enfocaron en la disponibilidad, acceso, distribución, uso y utilización biológica de los alimentos. Estos planes se orientaron más hacia políticas de tipo asistencialista a través de programas dirigidos a la población pobre, brindando

alimentos a través de diferentes programas como los comedores escolares, mercados a las familias o subsidios de dinero (Hernández, 1995: 143).

Por otra parte, a través de iniciativas principalmente campesinas y de organizaciones de derechos humanos, se discutió la pertinencia del primer grupo de recomendaciones de política, planteando la necesidad de que se trabaje el tema alimentario no sólo como un problema de acceso de los alimentos, sino de acceso a recursos como la tierra, el agua y el trabajo agrícola. Desde esta postura, impulsada por la Organización Vía Campesina, se considera que la clave para superar las problemáticas del hambre y la desnutrición depende de las reformas agrarias y la garantía de tierras a las comunidades originarias y campesinas, así como créditos e impulso a los programas de producción que vinculen las tradiciones y códigos culturales de los pueblos. Frente a la entrega de subsidios y alimentos de los casos que requieran programas asistencialistas recomiendan considerar la pertinencia cultural de los alimentos que se entreguen (OMS, 2009: 23).

Finalmente, organismos internacionales como la CEPAL plantean la modificación al paradigma asistencialista, desde esta perspectiva se cree que la manera de garantizar exitosamente el acceso a los alimentos y la reducción de indicadores de desnutrición depende de la formulación de políticas y programas que se enfoquen en la población vulnerable a través de políticas que generen comportamientos de corresponsabilidad, vinculando los beneficiarios de los programas a ejercicios de obligatoriedad y cumplimiento, tales como la asistencia médica y escolar a los menores de las familias. Se plantea la necesidad de reevaluar el método de las políticas asistencialistas para garantizar la participación y responsabilidad de los beneficiarios, de modo que los programas de transferencias condicionadas se consolidan como el nuevo paradigma de política que pretende generar obligaciones entre los beneficiarios y las instituciones para solventar los problemas de la pobreza.

Crecimiento y Desarrollo Económico.

Un segundo conjunto de variables explica el éxito de las políticas de seguridad/soberanía alimentaria a partir del análisis del comportamiento de las economías de los países. La literatura considera que existen factores en el crecimiento y desarrollo económico que determinan el grado de disminución y/o aumento de la

población en condición o riesgo de inseguridad alimentaria. Para estos autores el comportamiento de la economía nacional explica el éxito de las políticas como en el caso de las economías sólidas de Asia⁵ (Timmer, 2004). El argumento apunta a que aquellos países que cuentan con una base económica estable pueden contrarrestar los problemas de la pobreza desde un fortalecimiento de sus economías locales y el del sector rural. La relación entre crecimiento económico y seguridad alimentaria es directamente proporcional: a medida que se fortalece la primera se logra el éxito de la segunda.

Timmer (2004) estima que tal como sucede en Asia Oriental, los países deberían impulsar el crecimiento económico y aumentar los salarios para que ello permita el acceso a los alimentos; así la población económicamente activa sería más productiva generando nuevamente crecimiento económico. Este autor observa que los países con mayor logro de sus políticas no han prestado atención a las dimensiones de la Seguridad Alimentaria planteados en la Conferencia Mundial de Alimentación, sino que por el contrario hacen énfasis en el fortalecimiento de la composición sectorial, del crecimiento de los ingresos y el precio de los alimentos. Estos componentes no se encuentran vinculados a las definiciones estándar de seguridad alimentaria planteadas por los organismos internacionales, la hipótesis fundamental es que los países con mayor crecimiento económico cuentan con los medios para prevenir o mitigar cualquier tipo de catástrofe social o natural, mientras que los países con poco crecimiento económico se encuentran expuestos a diversos problemas como las crisis de hambrunas (Timmer, 2004: 3).

Por otra parte, Tweenten (1999) arguye que el logro de la seguridad alimentaria depende del desarrollo económico y la eficacia de políticas públicas en el marco de instituciones organizadas. A diferencia de otros autores no cree necesario enfocarse exclusivamente en el desarrollo agrícola, pues argumenta que aquellas políticas que se enfocan solamente en este aspecto ignoran dos dimensiones importantes: la disponibilidad y el precio de los alimentos. Este autor evidencia que los mayores porcentajes de la población que sufren problemas relacionados con la inseguridad

⁵ Sin embargo, los autores han evidenciado en el caso de Brasil, (un país Latinoamericano en donde a pesar de contar con un comportamiento macroeconómico positivo), factores como la desigualdad del ingreso que no permiten el logro de la SAN ni la disminución en sus indicadores nutricionales.

alimentaria se encuentran en las regiones rurales, sin embargo no considera que ello sea un factor determinante para que se tenga en cuenta las políticas de desarrollo agrícola por sobre las de desarrollo económico. Para el logro del desarrollo económico Tweenten plantea la necesidad de la intervención del Estado para que regule el mercado y las leyes, dado que es imperante imponer reglas claras que delineen la ubicación de los recursos que demandan las personas. En esta perspectiva, es fundamental el fortalecimiento de la economía y de la productividad para el logro de la SAN; es la intervención pública del Estado la que permite mantener el entorno macroeconómico estable, lo que a su vez complementa el mercado, el empleo, los salarios dignos, la distribución de la riqueza y la productividad (Timmer, 2004:12).

En el siguiente acápite se encuentra una perspectiva diferente que propone enfocarse en las instituciones para explicar la calidad de las políticas públicas de seguridad y soberanía alimentaria y con ello el logro de los objetivos de las mismas. Es un nuevo modelo teórico en el que si bien no se ignora el papel del desarrollo y crecimiento económico, se le da prevalencia al papel del Estado por sobre el mercado y a la calidad de las instituciones por sobre las particularidades de política.

Las instituciones como factor que determina la calidad de las políticas

Un tercer conjunto de variables vincula la noción de calidad con el análisis de las instituciones de Estado para entender el éxito de las políticas públicas. Afirma que el estudio de la institucionalidad debe incorporarse al análisis de las políticas de seguridad y soberanía alimentaria dada la necesidad de lograr mayor efectividad y eficiencia en contextos cambiantes de globalización (Salcedo, 2005). Timmer (2004) evidencia que Latinoamérica tiene muchas dificultades institucionales que deben ser atendidas para que las políticas públicas logren resultados esperados; estos autores consideran necesario atender el marco jurídico institucional para fortalecer el Estado y garantizar la alimentación como derecho constitucional, generando las condiciones necesarias para actuar cuando la población se encuentre en riesgo.

Para poder llevar a cabo estos objetivos se requiere de instituciones que garanticen una adecuada focalización de los programas y que además se enfoquen en las causas de las problemáticas del hambre, de modo que se puedan identificar y suspender políticas ineficientes que perpetúen la problemática tal como se ha dado con la

experiencia de programas asistencialistas. En este sentido, contamos con la evidencia empírica de los países que registran logros positivos en la aplicación de sus políticas alimentarias, tales como Uruguay y Chile, países que cuentan en los últimos años con instituciones políticas sólidas, bajos niveles de corrupción política y claridad en sus políticas alimentarias siendo un ejemplo para la región dado que cumplieron con antelación de dos años los objetivos del “Reto Hambre Cero”⁶ (El Universo, 2013). Para comprender adecuadamente cómo se estudian las políticas públicas de alimentación y nutrición a partir del concepto “calidad de sus instituciones” se da paso a las explicaciones teóricas de la Nueva Economía Institucional (N.E.I.).

Teniendo en cuenta que las instituciones son entendidas como las reglas del juego político que intervienen, de modo decisivo, en la estructura de incentivos que encaran los agentes, determinando a la postre los resultados de las políticas públicas. Arias y Caballero (2003) elucidan la necesidad de que en el análisis político se de relevancia al estudio de las instituciones para entender cómo en entornos con reglas claras se regula el comportamiento de los actores, optimizando los procesos de toma de decisión para generar políticas más exitosas y de mejor calidad. Desde este enfoque debemos entender que la estructura institucional y organizativa actúa como el conjunto de reglas que estructuran incentivos y conjuntos de elección, si estas no están bien diseñadas, se incentiva el comportamiento oportunista de los actores impulsando políticas de poco éxito y calidad. En la misma línea, Tommasi *et.al.* (2011) argumenta que las instituciones políticas afectan la calidad del juego político dado que el proceso de formulación de políticas resulta de la interacción entre el sistema de reglas y prácticas, si esto sucede la capacidad que tienen las instituciones para definir políticas adecuadas se reduce, favoreciendo políticas de poca pertinencia y poco éxito. Para comprender esta relación, Spiller y Tommasi (2000) desarrollan en su modelo teórico el estudio de las características institucionales de los países tales como su sistema de gobierno, su régimen, la presencia o no de inestabilidad institucional y económica, para afirmar que las fallas en el funcionamiento de éstas generan políticas públicas de baja calidad, coherencia y durabilidad (Stein y Tommasi, 2006: 9).

⁶ El Reto Hambre Cero se trata de un programa impulsado en 2012 que propone una serie de objetivos a cumplir en 2015, entre ellos se encuentran el pleno acceso a la alimentación adecuada, evitar retrasos de crecimiento en niños/as, asegurar la sostenibilidad del sistema alimentario, lograr el crecimiento de la productividad y evitar el desperdicio de alimentos.

Por otra parte, la calidad de las políticas públicas depende de la capacidad de los actores políticos para cooperar a lo largo del tiempo, consolidando acuerdos que impulsen políticas a largo plazo y de mejor calidad sin que, por ejemplo, un cambio de mandato afecte los procesos iniciados. Para entender la calidad de las políticas públicas es necesario tener en cuenta las características de la política e instituciones de Estado en los que estas se desenvuelven, elementos centrales de la presente investigación. Si bien es escasa la literatura y se identifica un vacío teórico que explique el éxito particular de las políticas de seguridad y soberanía alimentaria, se ha intentado recopilar los argumentos principales que explican la problemática. Observamos que no existe literatura enfocada exclusivamente al tema aquí referenciado, sin embargo, evidenciamos cómo el sustento teórico del análisis institucional para el estudio de la calidad de las políticas permite trabajar el tema articulando los diferentes elementos del análisis de política. El aporte principal del presente trabajo será la aplicación de un grupo de elaboraciones teóricas al estudio práctico de las políticas públicas de seguridad y soberanía alimentaria y nutricional.

Propuesta teórica para evaluar el éxito de las políticas de Seguridad y Soberanía Alimentaria

Como se ha observado, hay una serie de hipótesis que explicarían el éxito de las políticas de seguridad y soberanía alimentaria. Sin embargo existen pocos o nulos ejercicios de verificación empírica que midan la disminución de los indicadores de desnutrición y acceso a la alimentación respecto de las políticas formuladas e implementadas; cuando existen resultan poco sistemáticos frente al ejercicio de comparación entre los países. En dicho escenario la presente investigación propone aplicar de forma unificada los principales aportes hallados en los trabajos realizados hasta el momento; para tal fin, se utiliza la metodología comparada en la que se destaca la medición del desempeño de las políticas públicas de seguridad y soberanía alimentaria, que en relación a estudios anteriores ofrece un panorama pensado desde las instituciones de Estado y el desempeño de los organismos de gobierno en términos de instituciones y actores.

Diversos autores como Mejía (2009), Scartascini *et al.* (2011), Stein y Tommasi (2005), coinciden en la vigencia del enfoque neoinstitucional para el estudio de las instituciones, las políticas públicas y los aspectos relacionados con el Estado, más aún cuando el objeto de estudio se enmarca en la realidad latinoamericana y en sus problemáticas. En esta región particularmente, se ha fortalecido el debate alrededor de instituciones políticas, su papel y desempeño, dado que se ha identificado y cuestionado la incapacidad institucional de los países para generar políticas e inversiones eficaces. Estos autores plantean que para el estudio de las políticas públicas debe existir un vínculo conceptual entre las instituciones y el rol de los actores en los procesos de toma de decisión, dado que las políticas nacen de las instituciones formales y resultan de las interacciones entre actores políticos, quienes trabajan bajo una estructura de intereses e incentivos particulares en las diversas arenas de juego político. Para el caso de las políticas de aquí estudiadas, este modelo teórico resulta muy oportuno dado que las investigaciones y análisis que se han realizado apuntan hacia las características particulares de las políticas y no hacia los factores endógenos de las mismas, es decir, el escenario en el que se formulan, debaten y aprueban. Con este marco teórico se pretende medir el impacto que generan determinadas configuraciones institucionales y el papel de los actores sobre los procesos de formulación de política, puesto que las prácticas políticas institucionales son la pieza clave que determinan a posteriori el éxito y calidad de una política pública.

Teniendo en cuenta lo anterior, se entiende que para estudiar el éxito de las políticas públicas a partir del concepto de calidad se requiere de dos elementos importantes: primero entender que estas son producto de un proceso de formulación de política (PFP) y segundo, reconocer que dentro de este proceso existen actores que juegan y obedecen a determinadas reglas, incentivos e intereses y regulaciones de juego, dados por la claridad de normas y calidad de las instituciones. En esta sección se ubicará teóricamente el PFP y el papel de estos actores a manera de base para comprender las variables que componen el concepto de calidad de las políticas.

Tommasi *et al.* (2006: 18) define el proceso de formulación de políticas como todo el escenario de discusión, aprobación e implementación de las políticas públicas. En este se identifican diversos escenarios de juego político de tipo formal (como la asamblea) e informal (la calle), en los que interactúan diversos actores estatales oficiales

y políticos profesionales (presidentes, líderes de partidos, legisladores, jueces, gobernadores y burócratas), así como grupos privados, sindicatos, medios de comunicación y sociedad civil.

Para la formulación de políticas se requiere de intercambios y negociaciones de los actores políticos que van delineando el rumbo y las características a posteriori de la política. Los comportamientos al interior de esta negociación dependen del funcionamiento tanto de las instituciones políticas (Congreso, sistema de partidos, poder judicial) como de las reglas institucionales básicas (reglas electorales y constitucionales) para regular la interacción, el rol y comportamiento de cada uno de los jugadores. En ambientes que facilitan los acuerdos políticos, el juego político será más cooperativo y conducirá a políticas públicas más efectivas, más sostenibles y más flexibles frente a cambios en las condiciones económicas o sociales. Por el contrario, en escenarios donde el comportamiento cooperativo es más difícil de alcanzar y sostener, las políticas serán o demasiado inestables (sujetas a cambios políticos), o demasiado rígidas, estarán poco coordinadas, y habrá poca inversión en la creación de capacidades a largo plazo (Scartascini, 2011: 7).

Mejía (2009), Spiller y Tommasi (2000) consideran que para evitar políticas públicas volátiles e inestables, poco durables en el tiempo y/o políticas demasiado rígidas que no permiten ajustes ante realidades subyacentes, es necesario regular las preferencias individuales para que el comportamiento opte por prácticas y negociaciones cooperativas en las que se logren acuerdos que se puedan cumplir en el tiempo (Scartascini *et al.* 2011:6). En este sentido, las políticas no pueden desligarse del juego político ni del proceso de formulación; como se vio anteriormente, uno de los elementos que determina la calidad de las políticas está relacionado con la calidad de las burocracias, requisito por el cual es necesario estudiar quiénes son los actores que intervienen y cuál es el comportamiento entre ellos. Para entender esto, se hará una breve revisión del concepto de Tsebelis (2006) “jugadores con veto (veto players)” dado que es el antecedente principal para la elaboración teórica posterior de autores como Mejía (2009) y Spiller y Tommasi (2000). Este concepto permite comprender las pugnas y negociaciones tanto de los actores que se interesan por mantener el *statu quo*, como de aquellos que se interesan en proponer y generar cambios de política con diversos fines, pues este es el elemento que altera los rasgos de la política pública.

Las políticas públicas nacen dentro de determinados sistemas políticos, en los que diversos actores se encuentran jugando y apostando por el logro de sus intereses; en este proceso se manifiestan las orientaciones políticas, intereses personales de poder, motivaciones ideológicas y diversas dinámicas políticas que permiten a los actores jugar y negociar sus intenciones de política (Tsebelis, 2006: 7). Teóricamente se define a los jugadores con veto como aquel número de actores individuales o colectivos que tienen que ponerse de acuerdo en un cambio propuesto, son clasificados en tres grupos: en primera medida los denominados “jugadores institucionales” dispuestos por las leyes y la Constitución política, o por el sistema político; en segunda medida los “jugadores con veto partidarios” que nacen de la naturaleza del juego político (Tsebelis, 2006: 2) y finalmente los “establecedores de agenda” quienes se encargan del *statu quo*, aquí se encuentran los actores que proponen la entrada de temas dentro de la agenda política provenientes en la mayoría de casos de la sociedad civil organizada, o actores externos de cooperación internacional.

Dados los procesos de negociación, los resultados de política deben entenderse como producto de dos factores, tanto de las preferencias como de las instituciones predominantes dado que la identidad y preferencias de los actores son variables, mientras que las instituciones evidencian mayor estabilidad. El cambio o permanencia del *statu quo* dependerá de quién o quiénes controlen el poder político (Tsebelis, 2006: 23). Para identificar el grupo de actores al que hacen referencia Tsebelis (2006) y Mejía (2009) observaremos la clasificación propuesta a partir de tres criterios: sus poderes (reactivos o proactivos), el momento en el que intervienen en el proceso (aprobación o implementación de nuevas políticas), y su estatus legal (institucional o no institucional), con una clasificación interna de tres tipos de agentes (Mejía, 2009: 40).

1. Agentes decisivos: Se presentan cuando algunos formuladores de política encuentran formas para eludir a quienes les ejercerían poder de veto y de ese modo adquiere poder decisivo de facto. Dentro de este grupo se encuentran el Ejecutivo, los gabinetes y la burocracia.
2. Agentes reactivos (*veto players*): Aquellos actores institucionales con poder de veto, en el que pese a su consentimiento no tienen la última palabra en la decisión de políticas, está compuesto por los partidos políticos y el legislativo.

3. Agentes dirimientes: Actores que pueden usar su poder de veto para bloquear la aplicación de reformas, en este grupo se ubican el Tribunal Constitucional y agentes no institucionales con poder de veto (movimientos de sociedad civil o cooperación internacional).

En la Tabla N.º 2 se muestra el esquema de la organización de Actores.

Tabla N.º 2. Clasificación de los Actores

ACTOR/ES	TIPO DE AGENTE	TIPO DE PODER	MOMENTO INTERVENCIÓN	ESTATUS LEGAL
Presidente	Decisivo	Proactivo	Aprobación / Implementación	Institucional
Gabinete Ministerial				
Burocracias Administrativas				
Partidos Políticos	Reactivo	Proactivo / Reactivo	Formulación / Implementación	
Legislativo				
Tribunal Constitucional	Dirimente	Reactivo	Aprobación / Implementación	No Institucional
Movimientos Sociales				
Organizaciones de Sociedad Civil				

Fuente: Tsébelis (2006) y Mejía (2009)
Elaboración Propia, 2013

Luego de estudiar la configuración de los actores dentro de la arena del juego político, Spiller y Tommasi (2000) describen el proceso de formulación de políticas como un escenario de “juego político”, en donde las instituciones funcionan como las reglas de juego que determinan las características de las futuras políticas. En escenarios donde se altera esta estabilidad institucional son mayores las probabilidades de adoptar políticas menos eficientes y más problemáticas. Puede que la inestabilidad esté dada por golpes de Estado, sustitución de funcionarios y/o por el ejercicio de prácticas políticas no esperadas que aumentan la incertidumbre y alteran la capacidad de adoptar políticas eficientes a largo plazo. Desde esta perspectiva teórica, las políticas son el resultado de intercambios complejos de los actores políticos a través del tiempo, surgen en contextos específicos y en respuesta a determinada situación de un país, por tanto, lo que este enfoque considera es que no se pueden tener “recetas de política”, sino que cada Estado

debe ser capaz de identificar las políticas adecuadas a su contexto, mantenerlas y/o adaptarlas. El papel de los actores políticos dentro del proceso de formulación debe velar por el debate, la negociación y el cumplimiento de acuerdos para generar políticas y consolidar instituciones existentes. Como veremos a continuación, la propuesta para analizar el éxito de las políticas de seguridad y soberanía alimentaria es identificar cómo más allá de los contenidos particulares de cada política, las características estructurales determinan los causantes de diversos grados de calidad de la misma (Rodrik Dani, 1993 y Scartascini *et al.*, 2011).

Como se mencionó anteriormente, más allá de tener la intención de explicar los contenidos de las políticas alimentarias, se pretende identificar y explicar las características y aspectos estructurales que determinan mayor éxito en unos escenarios que en otros, para lo cual nos enfocamos en la noción de “calidad”: esta noción hace referencia al “conjunto de características relacionadas con los procesos mismos de formulación de políticas que definen los rasgos fundamentales de las políticas” (Mejía 2009, 35). Teniendo en cuenta que estas características son un conjunto de variables, es necesario reconocer que no existen los “tipos ideales” en los que se manifiesta el cumplimiento de estas características a lo largo del tiempo. Sin embargo, se tiene la hipótesis de que en aquellos contextos en los que se cumplen estas cualidades, existe mayor probabilidad de que la política sea de mejor calidad y tenga mayor éxito.

A continuación se describen cada una de las características.

Estabilidad: esta variable mide cuán estables han sido las políticas en el tiempo y cuánto de lo que se formuló inicialmente se ha logrado en las diferentes fases de la misma. Más allá de plantearse políticas estáticas que no se mueven en el tiempo, esta variable hace referencia a que los cambios deben darse siempre y cuando los causales obedezcan a condiciones económicas o al previo fracaso de una de las políticas, más no a un cambio en el partido y/o coalición de gobierno (Tommasi, 2006:143). En efecto, Mejía (2009) arguye que la calidad depende de la habilidad de los Estados para mantener la estabilidad y continuidad de políticas en el tiempo sin que los cambios coyunturales tales como el cambio de administración, o la preferencia de los intereses particulares de los actores afecte la capacidad de realizar acuerdos y consensos para producir los resultados esperados. Aquellos países que cuentan con políticas estables evidencian cambios graduales de las mismas, de manera que es posible ver la

consolidación de logros de gobiernos anteriores. Por el contrario, los entornos políticos volátiles se caracterizan por grandes oscilaciones y por falta de consulta con los diferentes grupos de la sociedad, de manera que los problemas persisten y la política no logra sus objetivos iniciales.

Adaptabilidad: esta variable identifica cuán ajustables son las políticas cuando el contexto así lo requiere y/o cuándo deben implementarse modificaciones por fallas de la misma. Aquellos países que no tienen políticas adaptables, son los que carecen de la capacidad de responder ante momentos de crisis aumentando la probabilidad de mantener políticas inadecuadas durante largos periodos de tiempo (Scartascini *et al.*, 2011: 11). La importancia de esta variable radica en que aquellos países con políticas de seguridad alimentaria y nutricional adaptables responderán adecuadamente a los cambios coyunturales (como desastres naturales, hambrunas o desplazamientos forzados de porcentajes importantes de la población) y no se quedarán atrapados en políticas inadecuadas durante largos periodos de tiempo. En este sentido, es imperante que los gobiernos modifiquen sus políticas cuando varíen las condiciones económicas o cuando se identifique que la política ya no funciona, de modo que solo aquellos que cuentan con instituciones sólidas y organizadas lograrán identificar estos episodios a tiempo y alcanzarán objetivos contundentes de política.

Coordinación y Coherencia. Esta variable se encarga de cuestionar en qué medida las políticas son resultado de acciones bien coordinadas por los actores que participan en su formulación e implementación pues es de esperarse que en el proceso de formulación se coordinen las acciones de los actores para producir políticas coherentes. Sin embargo, en el estudio empírico de los autores que conceptualizaron estas variables, se evidencia que no siempre es así, existen escenarios donde lejos de ser virtudes la cooperación y coordinación, representan un problema estructural de la política. Esta variable permite identificar las relaciones entre los diversos órganos de gobierno así como la naturaleza cooperativa o no de los mismos, dado que debe existir coordinación entre las diversas entidades del gobierno central, así como entre gobierno central - gobierno regional y/o entre actores que operan dentro de los diversos estadios de la política pública (Stein y Tommasi, 2006: 145).

Para el caso de las políticas como las de seguridad y soberanía alimentaria, es necesario tener en cuenta esta variable puesto que en la mayoría de los países todas las

políticas locales, regionales y/o sectoriales dependen directamente de los planes nacionales de desarrollo. Si bien en ciertos escenarios hay determinada independencia de las políticas e instituciones descentralizadas, estas siempre se corresponden a una política nacional dado que existe la tendencia a que los objetivos de política se distribuyan en múltiples instituciones las cuales no tienen siquiera conocimiento de los programas y planes que se están llevando a cabo por sus pares.

Calidad de la implementación y efectiva aplicación. Para el estudio de las políticas públicas es fundamental estudiar la brecha existente entre el proceso de formulación y la implementación de la misma. En el caso Latinoamericano se han identificado resultados bastante deficientes en la implementación y aplicación de las políticas; aspecto que según los autores puede obedecer a la calidad de las burocracias y del sistema judicial (Stein y Tommasi, 2006: 145). La calidad de la implementación de políticas está asociada, en parte, a la existencia efectiva de mecanismos de ejecución y sanción, como por ejemplo la presencia de la burocracia profesionalizada o un sistema judicial independiente. La idea es que dichos organismos sirven para garantizar la credibilidad de los compromisos políticos y aseguran los incentivos necesarios de cooperación entre los tomadores de decisiones (Mejía, 2009; 37).

Orientación hacia el interés público. Esta variable la retoman de los teóricos Cox y McCubbins; mide la “naturaleza distributiva de las políticas públicas”: hace referencia al grado en el que estas promueven el bienestar general asimilándose a bienes públicos, mide el grado en el que los recursos se canalizan hacia los grupos necesitados y/o hacia determinados grupos de interés en contravía del bienestar general (Scartascini, *et al.*, 2011:12 y Mejía, 2009: 38). En efecto, lo que pretende esta variable es medir de cierto modo un índice de desigualdad, se pregunta qué tanto de ese bien común llega a manos de quienes lo necesitan, y/o qué actores privados pueden estar sacando provecho negativo de la misma y con esto conocer el grado en que el gobierno representa intereses difusos y desorganizados y/o concentrados y bien organizados.

Eficiencia. Este criterio se refiere al grado en el que las políticas reflejan una asignación de recursos escasos que asegure elevados retornos sociales; se relaciona directamente con la capacidad del Estado para asignar sus recursos a las actividades de las que obtiene mayor rendimiento. Esta variable se relaciona con la anterior, pues a medida que una política y los actores se orientan por favorecer el interés de grupos

privados, se va en detrimento del interés general y se aleja de la asignación eficiente de recursos. Para el caso de la política específica de SAN, puede plantearse que una política resultaría eficiente dependiendo del grado en el que los recursos se focalizan en políticas que son mayormente efectivas, es decir, políticas que disminuyan los índices de desnutrición de la población.

Tomassi *et al.* (2006) sustenta las tres razones por las que este enfoque da relevancia a las características de las políticas públicas para entender el éxito de las mismas. Por un lado la importancia de que el estudio de políticas públicas haga énfasis tanto el contenido específico de cada política, como la necesidad de que se estudien sus características globales; el hecho de reconocer el vínculo existente entre los procesos de formulación de política y las características planteadas, y finalmente la pertinencia para la investigación en diversas áreas de política, dado que esta es una rama teórica en construcción de la cual se pueden generar múltiples datos que den cuenta de la correlación entre procesos de formulación de política y sus resultados. Como ya se ha anotado, dada la importancia del enfoque teórico aquí propuesto, para establecer las variables explicativas que serán analizadas se tomaron en cuenta los elementos que presentan razonables vínculos de causalidad respecto del éxito de las políticas públicas, que como lo mencionamos anteriormente muestra diferencias en el comportamiento dependiendo el contexto en el que se estudie.

En primer lugar, se considera el efecto que puede generar sobre el éxito de las políticas de seguridad y soberanía alimentaria la estabilidad de las políticas. En este aspecto, si los gobiernos y actores políticos garantizan el cumplimiento de los programas de política, sin que coyunturas como las de cambio de mandato le afecten existiría mayor probabilidad de éxito. En términos de hipótesis se propone que a mayor grado de estabilidad de las políticas, las probabilidades de éxito de las mismas irían en aumento.

Por otra parte, la capacidad de adaptabilidad de las políticas resultaría en un factor influyente en el éxito que logren las mismas. Así, en aquellos países que se evidencian cambios graduales de políticas respondiendo a aspectos como su desempeño, o la capacidad de responder ante estados de emergencia tendrían más posibilidades de contar con programas más exitosos. Lo dicho se plantea, fundamentalmente, por el impacto que esta estrategia representa para la identificación y evaluación de programas

poco eficientes. En términos de hipótesis se plantearía cómo a medida que las políticas tienen mayor capacidad de adaptabilidad, se aumentan las probabilidades del éxito de las mismas.

En tercer lugar se considera el efecto que genera sobre el éxito de la política el grado de coordinación y coherencia de la misma. Así, en aquellos países en que los diferentes órganos de gobierno evidencian un trabajo coordinado hacia el mismo fin y tienen claridad sobre las funciones de las diferentes instituciones involucradas, se tendrá mayor éxito de la política. A manera de hipótesis se puede plantear cómo a medida que existe un mayor grado de coordinación y coherencia dentro de las instituciones de gobierno, las probabilidades de éxito van en aumento.

La cuarta variable tiene que ver con las características del proceso de implementación. Específicamente, el grado en que se corresponde el proceso de formulación con la efectiva implementación contribuye o no al éxito de la política misma. En otras palabras, si los países tienen óptimos procesos de formulación de políticas pero deficientes ejercicios de implementación se da paso a que la calidad de las políticas disminuya y con ello su probabilidad de éxito. A manera de hipótesis se plantea que a procesos de implementación de calidad y/o aplicación efectiva de las políticas, mayor éxito en el logro de la seguridad/soberanía alimentaria y nutricional.

Por otro lado, el grado de orientación por el interés público constituiría un elemento importante para el éxito en los resultados de la política pública de seguridad y soberanía alimentaria. Lo dicho plantea que aquellos países con menores vicios de contratación, corrupción o favores particulares entre agentes de política lograrán concentrar su inversión en las problemáticas y sus afectados, logrando así óptimos resultados de política. A manera de hipótesis se diría que a medida que las políticas se orientan por el interés público, las probabilidades de mejorar el resultado de la aplicación de la política van en aumento.

A su vez, el grado de eficiencia que presenten los planes y programas de política hace parte de la valoración. Al respecto se diría que el grado de capacidad que tienen los gobiernos y las políticas para conseguir su objetivo con el mínimo de recursos posibles aumenta las probabilidades de éxito de la política. A manera conjetural se diría que a mayor eficiencia de las políticas, mayor éxito en las políticas de seguridad alimentaria y nutricional.

Finalmente se medirá una última variable propuesta a partir del diseño metodológico de la investigación en donde se propone analizar cómo el éxito de las políticas depende de la “estabilidad de los actores en sus cargos político-burocráticos”. Al respecto se considera que a mayor estabilidad de los actores en sus cargos, mayor éxito de la política. Para ilustrarlo de mejor manera, se muestra en la Tabla N.º 3 “Estabilidad de la Política” cómo cuando una de estas variables tiene valor negativo conlleva a la inestabilidad de la misma.

Tabla N° 3. Estabilidad de la Política

Estabilidad de la política		Continuidad de la política	
		Si	No
Continuidad de los actores	Si	Estable	Inestable
	No	Inestable	Inestable

Fuente: Elaboración Propia, 2013

Como se planteó a lo largo del capítulo, el estudio de las características de las políticas públicas de seguridad y soberanía alimentaria remite a la comprensión de la habilidad que tienen los actores para lograr acuerdos perdurables en el tiempo. Los autores citados en el marco teórico nos muestran cómo el juego político en los sistemas democráticos se basa en la capacidad de generar acuerdos que permitan respetar las reglas del juego para que otros puedan gobernar sin alterar la estabilidad de las políticas. Estos acuerdos intertemporales son el mecanismo mediante el que se evita el abuso del poder político conduciendo a políticas más efectivas, sostenibles y flexibles frente a coyunturas económicas y/o sociales; a diferencia de aquellos escenarios en los que a comportamiento cooperativo débil, generan políticas demasiado inestables, rígidas, poco coordinadas y con poca inversión en la creación de capacidades a largo plazo (Scartascini, Spiller *et al.*, 2009: 7).

CAPÍTULO III

POLÍTICAS DE ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN: ECUADOR

Apuntes Metodológicos.

Como vimos anteriormente, los postulados de Stein y Tommasi (2007) constituyen la base teórica para comprender cómo las políticas públicas son resultado de un proceso de toma de decisiones en el que se ven involucrados diferentes grupos de actores e intereses. Respecto de la política de alimentación y nutrición, bien sea en términos de seguridad o de soberanía alimentaria, y respetando los procesos particulares de cada una de las unidades de análisis, se debe tener resaltar que estas estrategias representan la clave para la reducción de la desnutrición y el hambre. Por un lado la seguridad alimentaria como estrategia de emergencia para atacar los problemas relacionados con el acceso a los alimentos y el hambre extrema, y por otro la soberanía alimentaria, como el proceso en el que los países logran identificar sus problemáticas agrarias, productivas, laborales, y potenciar sus capacidades para generar procesos de soberanía respetando su tradición cultural, los alimentos nativos y culturalmente aceptados, así como la comida limpia y la lucha contra las transnacionales y los alimentos transgénicos.

En ese sentido, el diseño metodológico de la presente investigación fue formulado en base a la necesidad de entender las características y factores que determinan los procesos de toma de decisión política para comprender el funcionamiento de las instituciones involucradas, el comportamiento de los actores en la arena del juego político y su impacto en los resultados de política pública. Este enfoque no niega la importancia de las variables estructurales que configuran los sistemas de gobierno o el contenido particular de las políticas y programas, por el contrario, el marco de la nueva economía institucional permite estudiar cómo las estructuras sociales y económicas generan diversas configuraciones de actores sociales y económicos para entender la influencia que tienen estas estructuras en los tipos de instituciones y políticas. El presente análisis hace énfasis en la observación de las características institucionales que conforman el Estado basado en cuatro aspectos: los incentivos, las reglas de juego, el funcionamiento y grado de responsabilidad o rendición de cuentas ante la sociedad (*accountability*).

Para probar las hipótesis descritas se analiza el comportamiento de las instituciones y sus actores respecto de las políticas de soberanía y seguridad alimentaria

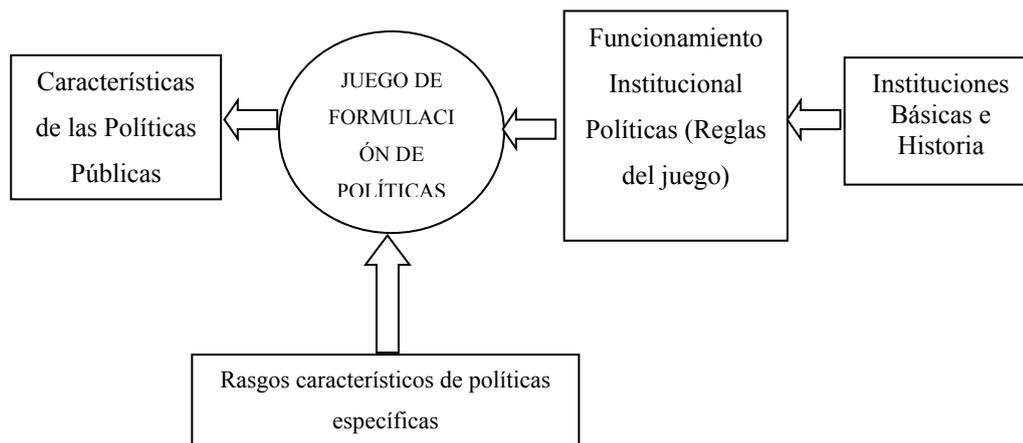
en Guatemala y Ecuador, respectivamente. Estos países resultan interesantes para comparación pues las mediciones realizadas por organismos internacionales como FAO y otras, los niveles de desnutrición (en términos generales) suelen ser diferentes a pesar de compartir similitudes en sus modelos de políticas, instituciones y sistema de gobierno, así como la influencia y presencia histórica de grupos poblacionales rurales de origen indígena. En términos metodológicos, esta selección de unidades de análisis garantiza la varianza, aminorando sesgos de variable trunca, tomando como referencia unidades que contienen solamente valores extremos respecto de la variable dependiente. Respecto del corte temporal, la investigación se enfocó en el periodo de tiempo comprendido entre el año 2000 y el 2011, es decir, desde el momento en que se instauran casi a unísono las políticas para combatir el hambre extrema en Latinoamérica; hasta una década después, momento en el que instituciones y países involucrados realizan planes y evaluaciones a la implementación de sus políticas. Se enfoca en el estudio de instituciones y actores involucrados en cada caso para analizar el rol de los ejecutivos, las legislaturas y las burocracias en general. A partir de esta metodología se trabajó en torno a los procesos y resultados de política de los países para lograr el objetivo de entender cómo se desempeñan las políticas de alimentación y nutrición en dos contextos diversos.

Para el análisis de las instituciones políticas en los dos países se recurrió en primera medida a la metodología de las narrativas analíticas; esta estrategia propuesta por la escuela de la nueva economía institucional que permite estudiar las instituciones políticas desde el contexto político a lo largo de la historia, evidencia aquellas cuestiones imperecederas tanto de la economía, orden político, sistemas políticos y relaciones interestatales (Levi, 2006). Esta herramienta permitió identificar en el escenario político, en torno a las políticas de alimentación y nutrición, tanto los jugadores principales, como sus metas y horizontes temporales arrojando datos clave sobre las reglas de juego, limitaciones e incentivos que permitieron identificar estados de equilibrio institucional en diversos momentos.

En el Gráfico N.º 1, se expone la metodología. Se propone observar la gráfica empezando por la variable dependiente (características de las políticas públicas), para luego seguir con los factores políticos e institucionales. Recordemos que las características de las políticas dependen tanto del proceso de formulación de política,

como de las reglas del juego político en el que se desarrollan, dado que a partir de estas se disponen o no los escenarios donde las instituciones están bien constituidas (Spiller y Tommasi, 2007; Scartascini, Spiller *et al.*, 2009).

Gráfico N° 1. Instituciones políticas, proceso de formulación de políticas y resultados de las mismas



Fuente: Spiller y Tommasi (2003)

Una de las principales dificultades de la presente investigación lo constituye la estrategia de medición para determinar el éxito de las políticas de alimentación y nutrición; para tal efecto se equiparó este al grado de disminución o aumento en los índices de nutrición. Al respecto, la medición más común es la que efectúa la CEPAL difundida a través de su base de datos pública, en donde se encuentra registro continuo de todos los países del mundo respecto de los indicadores que miden la disminución del hambre recopilado de bases de datos como las de la organización mundial de la salud (OMS). Aun cuando en estas bases de datos no se encuentra todos los datos, dados los diversos problemas de medición poblacional en los países, constituye la herramienta más oportuna pues contiene informes de seguimiento a los mismos y tablas comparativas del comportamiento mundial.

Para la medición de las variables independientes, se retomó la importancia de que tanto en Ecuador como en Guatemala, el proceso de formulación de políticas de alimentación y nutrición se consolidó en base al trabajo conjunto de diversos grupos de actores burocráticos, miembros del legislativo, grupos empresariales, cooperación internacional y sociedad civil. En ese sentido, la recopilación de la información y la

medición de las variables se diseñó en base a entrevistas semiestructuradas y encuestas cerradas a expertos involucrados, directa e indirectamente en el trabajo en políticas de alimentación y nutrición. Infortunadamente, esta estrategia puede contener un sesgo que hay que asumir dado que las respuestas pudieron estar influidas hacia el favorecimiento de intereses particulares. Sin embargo, se intentó aminorar el mismo teniendo variabilidad de los encuestados que no pertenecen solo a instituciones oficiales, sino a diversos grupos gubernamentales y no gubernamentales que trabajan en torno a la problemática. Finalmente, una de las ventajas de la presente investigación es que además de presentar los datos del rendimiento de las políticas en los países, se pregunta y analiza las posibles causas por las que el resultado de la política es diferente en uno u otro escenario y cuáles son los factores que influyen en el mayor o menor éxito.

La segunda técnica para la obtención de datos e información sobre el estado de las políticas de seguridad y soberanía alimentaria en Ecuador y Guatemala consistió en la revisión de los decretos oficiales de cada país desde el año 2000 hasta el 2011, donde se identificaron todos aquellos mandatos legislativos y decretos ejecutivos sobre las políticas de alimentación y nutrición de los países. A partir de ello se realizó una base de datos en la que se clasificaron por tipo de decreto y el contenido del mismo, esto como factor clave para medir las características de política. Las bases se complementaron con una encuesta realizada a los actores involucrados tanto en el proceso de formulación de políticas, como en el seguimiento a la política de los países. Para la realización de este ejercicio se les pidió que a partir de su experiencia y conocimiento dieran una apreciación sobre cada una de estas características, con estos datos se realizó la medición de las variables independientes para identificar los factores que inciden mayormente en el éxito/fracaso de las políticas. Finalmente, se realizó la revisión de las leyes oficiales del régimen de soberanía alimentaria para el caso Ecuatoriano y de seguridad alimentaria en el caso Guatemalteco.

A continuación se encuentra el análisis de los datos sobre el desempeño de las políticas de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional en Latinoamérica; se analiza en primera media cómo pese a que ninguno de los casos estudiados (Ecuador y Guatemala) cuenta con políticas 100% exitosas, uno de ellos ha logrado mejor desempeño que el otro en una década de aplicación de políticas. Se identifican una serie de problemáticas institucionales que afectan el proceso de formulación de política y con

ello el resultado posterior de las mismas, encontrándonos con contextos en los que se mantienen políticas de baja calidad, frágiles ante la coyuntura, y escenarios en los que se favorecen a determinados grupos de presión (políticos, empresariales, industriales, etc.), afectando negativamente a grupos sociales vulnerables más amplios.

En segunda medida se analiza el proceso de formulación de políticas, primero en Ecuador y luego en Guatemala, se hace énfasis en el estudio de las principales características institucionales y políticas a través de la metodología de narrativas analíticas para estudiar el rol de actores involucrados en la política de seguridad y soberanía alimentaria. En la tercera sección se describe el proceso de formulación de políticas para vincularlo con las características cualitativas de la política misma. Finalmente, se realiza la medición de cada una de las variables independientes para determinar en qué medida inciden en el éxito de las políticas.

Éxito de las políticas: la variable dependiente

Dado que el objetivo principal de este trabajo consiste en analizar los factores que influyen en el éxito de las políticas de alimentación y nutrición, en la medición de la variable dependiente se tomaron como unidades de análisis (proxy) los datos de los dos principales indicadores⁷ con los que CEPAL y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo hacen el seguimiento del Hambre y desnutrición⁸: la “*Proporción de niños menores de cinco años con insuficiencia ponderal*”⁹ (Tabla N.º 4) y la “*Proporción de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria*”¹⁰ (Gráfico N.º 2).

⁷ Para que los indicadores aquí presentados sustenten el criterio de “calidad de las políticas de SAN”, se considera el supuesto de que aquellos países que muestran mayor disminución en sus cifras de desnutrición son los que han logrado un avance en términos de políticas públicas.

⁸ Estas bases empezaron a ser construidas en el año 2007 cuando nace el proyecto de Seguimiento al cumplimiento de los ODM; desde entonces se ha venido fortaleciendo y complementando con informes y recomendaciones de política a los países. Estas bases de datos cuentan con información disponible desde 1976 hasta el 2010 en donde se recopila toda la información documentada por la Organización Mundial de la Salud.

⁹ Este indicador determina el porcentaje de población que se encuentra por debajo del peso saludable, la definición del mismo hace relación al Índice de Masa Corporal. Para más información consultar página Web OMS <http://www.who.int/es/>

¹⁰ Además de estos se cuenta con otro grupo de indicadores en los que pueden ser consultados, temas como desnutrición global, desnutrición crónica, sobre peso infantil, porcentaje de recién nacidos con bajo peso, porcentaje de recién nacidos con restricción en crecimiento Intrauterino y prevalencia de anemia en niños/as entre 6 y 59 meses de vida.

La Tabla N.º 4, presenta los datos de los países de Latinoamérica desde el 2000 al 2010. Estos datos, retomados por CEPAL de la página oficial de la Organización Mundial de la Salud (OMS), evidencian en cada caso el comportamiento nutricional de la población infante con insuficiencia ponderal. Uno de los inconvenientes al estudiar los datos de este indicador es la gran ausencia de registros. El país que mostró mayor seguimiento de la problemática fue Chile con datos continuos desde el 2001 hasta el 2004 y del 2006 al 2008, en los cuales es posible evidenciar una reducción de dos puntos porcentuales: de un 0,7% a un 0,5%, siendo uno de los países con los registros más bajos de toda Latinoamérica. En seguida se encuentra República Dominicana con cuatro registros, dos de ellos al iniciar los ODM y los dos últimos en el 2006 y 2007; este país pasó de un 3,5% de población afectada en el 2000 a un 4,6% en el 2006, reduciendo nuevamente a 3,4% en el 2007. Perú registra tres datos en la década empezado con un 5,2%, mostrando un aumento al 5,4% en el 2005 y terminando con un registro de 4,5% en 2008. Colombia tiene registro de tres años iniciando en el 2000 con 4,9%, aumentando a 5,1% en el 2005 y reduciendo a 3,4% en el 2010. Finalmente Ecuador y Guatemala son países que cuentan con sólo uno y dos registros respectivamente; del primero sólo se tiene el dato del 2004 donde mostró un 6,2% y del segundo hay datos de 17,7% en el 2002 y un 13,0% en 2009, siendo los registros más altos en la década de observación.

Tabla N.º 4. Seguimiento del ODM. Meta 1.C: Hambre y desnutrición. Proporción de niños/as menores de cinco años con insuficiencia ponderal

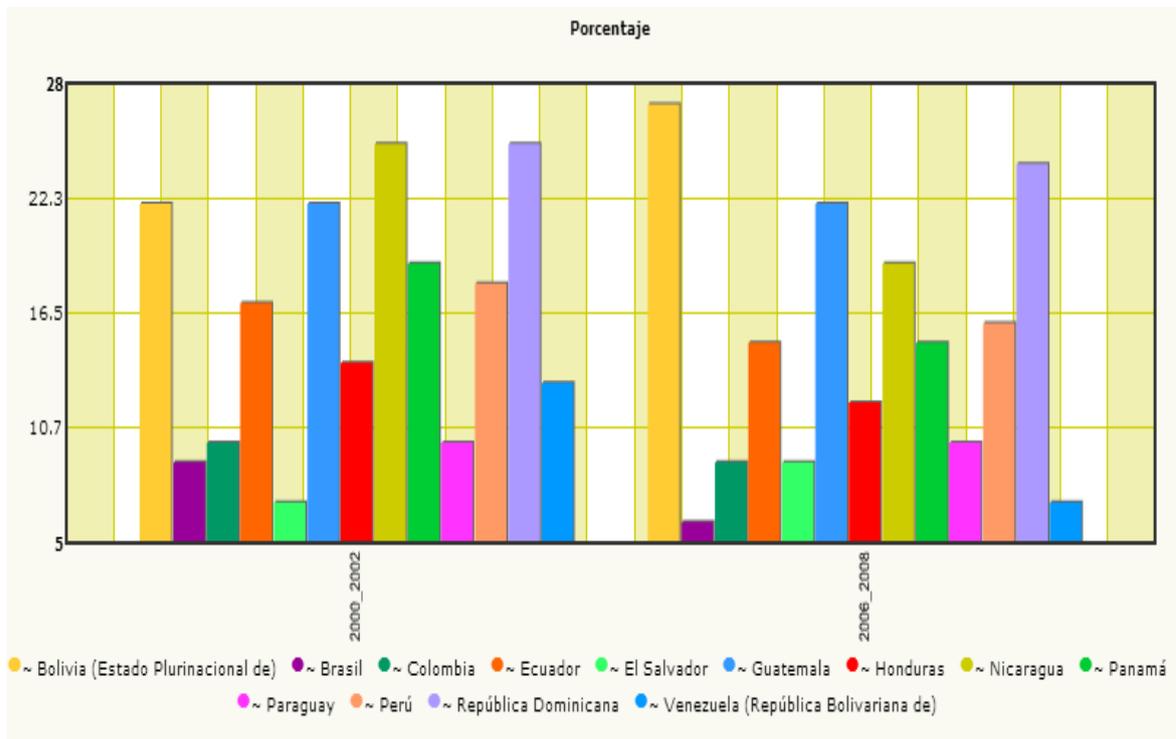
PAÍS/AÑO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Argentina	99	99	99	99	99	2,3	99	99	99	99	99
Bolivia	99	99	99	99	5,9	99	99	99	4,5	99	99
Brasil	99	99	99	3,7	99	99	99	2,2	99	99	99
Chile	99	0,7	0,7	0,6	0,6	99	0,6	0,6	0,5	99	99
Colombia	4,9	99	99	99	99	5,1	99	99	99	99	3,4
Costa Rica	99	99	99	99	99	99	99	99	99	1,1	99
Cuba	3,4	99	99	99	99	99	99	99	99	99	99
Ecuador	99	99	99	99	6,2	99	99	99	99	99	99
El Salvador	99	99	99	6,1	99	99	99	99	6,6	99	99
Guatemala	99	99	17,7	99	99	99	99	99	99	13,0	99
Honduras	99	12,5	99	99	99	99	8,6	99	99	99	99
México	99	99	99	99	99	99	3,4	99	99	99	99
Nicaragua	99	7,8	99	99	99	4,3	99	5,7	99	99	99
Panamá	99	99	99	5,1	99	99	99	99	3,9	99	99
Paraguay	99	99	99	99	99	3,4	99	99	99	99	99
Perú	5,2	99	99	99	99	5,4	99	99	4,5	99	99
República Dominicana	3,5	99	4,2	99	99	99	4,6	3,4	99	99	99
Uruguay	99	99	5,4	99	6	99	99	99	99	99	99
Venezuela	3,9	99	99	99	99	99	99	3,7	99	99	99

99: No hay dato

Fuente: CEPALSTAT¹ (2012)

Para el caso del indicador “Proporción de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria” (Gráfico N.º 2), se encontraron cuatro periodos de registro: de 1990 a 1992, de 1995 a 1997, del 2000 al 2002 y del 2006 al 2008. Como ha sido determinado previamente, para efectos del presente trabajo, solo se tuvieron en cuenta los dos últimos rangos. Del mismo modo que en el indicador anterior se hace evidente una dificultad en el análisis de los datos, dado que seis de los países latinoamericanos no cuentan con cifras puesto que “evidencian datos por debajo del 5%”, esta lista está compuesta por: Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba, México y Uruguay. Visto este panorama, es muy difícil comparar el proceso llevado por estos países en términos de política, pues pese a que su porcentaje es bajo, no se puede evaluar su evolución o retroceso, dificultando el ejercicio comparativo con los otros países; sin embargo, como lo discutimos anteriormente, en la presente investigación se maneja la hipótesis de que la calidad de sus instituciones y sus políticas permite el éxito de las mismas en largos periodos de tiempo.

Gráfico N° 2. Seguimiento del ODM. Meta 1.C: Hambre y desnutrición. Proporción de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria.



Fuente: CEPALSTAT (2012)

La Gráfica N.º 2 muestra que en el periodo 2000-2002, los países con porcentajes más altos de población que viven por debajo del consumo mínimo de energía alimentaria son: Bolivia (22%), Guatemala (22%), Nicaragua (25%) y República Dominicana (25%). Con un mejor desempeño se encuentran Brasil (9%) y El Salvador (7%). En el segundo corte temporal comprendido entre el 2006 y 2008, continúan con el porcentaje de mayor proporción por debajo del consumo mínimo alimentario: Bolivia (27%), Guatemala (22%) y República Dominicana (24%). Nicaragua muestra una disminución de 6%, que de acuerdo a la hipótesis principal de este trabajo, puede obedecer a la eficiencia de sus programas de política luego de seis años de la firma de los ODM.

En los dos periodos de tiempo Ecuador se encuentra en la media de los países, pasando del 17% en el primer periodo al 15% en el segundo. Es aquí donde surge el interés de estudiar los dos países seleccionados; por una parte la necesidad de encontrar las causas del bajo desempeño de Guatemala y de su “estancamiento en materia de políticas, eficiencia y reducción de resultados”; y por otra Ecuador, un país que se

encuentra en un nivel medio con cierto avance en materia de sus indicadores pero con un porcentaje que aún requiere de atención. La importancia de estudiar estos dos comportamientos en materia de política pública radica en la posibilidad de que al ampliar la muestra el estudio de fenómenos con características similares pueda reproducir los mismos comportamientos de éxito, estancamiento o fracaso de sus políticas.

Indagar acerca del comportamiento de cualquier política pública requiere del esfuerzo de comprender, tanto las instituciones, como el contexto político en el que se desenvuelven y los actores que se encuentran involucrados en la arena del juego. Como se planteó anteriormente, la metodología de “Narrativas Analíticas” permitió identificar los actores clave y sus estrategias de comportamiento para determinar sus interacciones y entender diferentes puntos de equilibrio. Esta herramienta trabajada desde el neoinstitucionalismo económico; permite conocer las cuestiones imperecederas de la economía y del orden político, así como los diferentes sistemas políticos y relaciones interestatales (Levi, 2006).

A continuación se inicia el análisis de Ecuador. Luego de identificar las diferencias en el comportamiento de sus políticas de alimentación y nutrición se inicia el análisis con la descripción de sus instituciones, de sus políticas y de datos obtenidos en el proceso de investigación. En el siguiente capítulo (capítulo IV) se realizará el análisis del caso guatemalteco.

Instituciones Políticas y Proceso de Formulación de Políticas en Ecuador

Para estudiar la formulación de las políticas en Ecuador, así como en diversos países de Latinoamérica, debemos situarnos en el momento histórico de la vuelta a la democracia en el contexto de los años setenta, puesto que es a partir de este periodo en surge la “nueva clase política” y se termina con varias décadas de inestabilidad y alternancia entre gobiernos civiles y dictadura militar.

Para el caso ecuatoriano particularmente, con la aprobación de la Constitución de 1978 se replantean las reglas del juego político y se abre camino a los procesos de representación y participación ciudadana en la toma de decisiones. Es así como inicia la articulación de los intereses hacia las políticas sociales, el planteamiento de los problemas del desarrollo y la implementación de políticas económicas (Mejía, 2009).

Este proceso, como ya lo vimos en la discusión previa sobre el surgimiento de las políticas sociales en los Estados modernos Latinoamericanos, tuvo el tinte de políticas de emergencia más allá de políticas que planearan soluciones a largo plazo, pese a que en materia económica se vivía el crecimiento económico, el auge del petróleo, el boom exportador y la inversión extranjera.

Las instituciones políticas del Ecuador se reconfiguran a partir del retorno a la democracia en 1979, momento en el que se desarrollan las primeras elecciones libres y se aprueba una nueva Carta Constitucional en cabeza del presidente Jaime Roldós. Esta Constitución fortaleció las políticas estatales de alcance nacional y la representación política, así como la capacidad de decisión del gobierno; se fortaleció la capacidad de los partidos políticos para la representación de intereses nacionales.

El fortalecimiento del poder Ejecutivo marginó en la práctica la participación de nuevos actores democráticos, en la medida en que no se ofrecieron espacios alternos para discutir propuestas de política, ni se generaron incentivos institucionales para facilitar, mantener y hacer cumplir acuerdos políticos de largo plazo (Mejía, 2009: 20).

Consecuencia de este proceso, diversos sectores analfabetos de población indígena y campesina se vieron marginados, pese a que la promesa de la nueva Carta magna garantizaba la inclusión y el derecho al voto. Hacia los años noventa se logra la consolidación del movimiento político de la CONAIE que años después se extendería al partido político Pachakutik, con el cual logran representación en las bancadas del congreso y puestos gubernamentales locales. Este aspecto explica el por qué la presencia de la organización indígena en la política de estos países y su empoderamiento en materia de derechos políticos y de ciudadanía. Con la apertura hacia estas formas de representación, Mejía (2009) ve cómo los partidos tradicionales¹¹, que surgieron antes de la vuelta a la democracia, fueron perdiendo influencia política nacional, teniendo que consolidar sus bases electorales en las regiones y provincias (Pachano, 2004. Citado por Mejía, 2009: 21).

Scartascini, Spiller *et al.* (2009) argumentan que Ecuador, así como otros países latinoamericanos, mantuvo un sistema partidario fragmentado que condujo a políticas inestables, procesos de formulación de políticas no institucionalizados y burocracias poco capacitadas. La composición de la arena del juego político evidencia cómo los

¹¹ Los autores mencionan al PSC, ID, DP y el PRE.

presidentes pocas veces han tenido mayoría en la bancada legislativa (sólo un 25% en promedio), llevando a la necesidad de negociar coaliciones, en su mayoría inestables, y generando consecuencias como el hecho de que “ningún presidente terminara sus cuatro años de mandato desde el año 1996”. Esta tensión llega a su momento álgido en 1997 cuando a manos del poder legislativo se da la destitución de Abdala Bucarám, de donde surgió la urgencia del arreglo constitucional de 1998 para mejorar las condiciones de gobernabilidad del país.

Sin embargo, los constituyentes de 1998 repitieron el credo reformista de la transición: fortalecer la capacidad de gobernar del presidente y mejorar la representatividad de los partidos políticos. La nueva Constitución y otras reformas relacionadas reforzaron el poder de agenda que tenía el Ejecutivo, permitieron la reelección indefinida de los legisladores, eliminaron el uso de gastos discrecionales, y mejoraron la representatividad electoral y territorial de los partidos políticos (Mejía, 2009: 23).

Pese a que la intención principal de estas reformas fue reducir el clientelismo y particularismo de las políticas para generar soluciones a largo plazo, se dio lugar a fenómenos de mayor rigidez y volatilidad de las políticas, pues aunque se promulgó la participación e inclusión de diversos sectores, no existieron los incentivos institucionales para que estos cooperaran entre sí, produciendo políticas de baja calidad tanto en lo económico como en lo social. Un claro ejemplo de esta dinámica es la dolarización de la economía, por una parte evidenció el paso de una política altamente volátil a un régimen cambiario rígido y por otra mostró la incapacidad de los actores políticos del país de mantener acuerdos endógenos. Esta inestabilidad y conflictividad entre las arenas de poder generó nuevamente en el año 2000 y el 2005 la expulsión de dos presidentes (Mejía, 2009 y Scartascini, Spiller *et.al.*, 2009) “[e]n ambos casos la expulsión del presidente tuvo carácter ilegal pero fue la respuesta de hecho para romper el bloqueo político entre dos actores igualmente influyentes” (Mejía, Acosta y Polga, 2010. Citado en Mejía, 2009: 24).

Con el cambio del mandato constitucional del 2008, el Artículo 1 de la Constitución Política establece que “Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de República y se gobierna de manera descentralizada”. Las instituciones del Estado que configuran el sector público están dadas en cuatro grupos (Constitución Política, 2008: Art. 225).

1. Los organismos y dependencias de las Funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social
2. Las entidades que integran el régimen Autónomo Descentralizado
3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la Ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.
4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos.

Con el inicio del nuevo proyecto constitucional en el 2008, se evidenciaron tres cambios fundamentales respecto de los periodos políticos anteriores: el fortalecimiento del poder de los actores decisivos, neutralización y/o bloqueo de actores reactivos e incorporación o cooptación de actores dirimientes. El poder presidencial se vio fortalecido para evitar ataques pasados de la oposición y permitir que aumentara la influencia del Ejecutivo en la formulación de políticas públicas. Dentro de la nueva Constitución se incluyeron los siguientes aspectos: “(...) la facultad para iniciar legislación urgente en materia económica y la capacidad para vetar iniciativas de ley, e incluso proponer un texto alternativo que sólo podrá ser modificado con el voto de una mayoría legislativa calificada (...) (Art. 140)” (Mejía, 2009: 213).

Según Mejía (2009), el nuevo proceso de formulación de políticas públicas en el país ha mantenido un desempeño pobre por tres factores: la proliferación de los actores con poder de veto; la polarización de sus preferencias políticas y la ausencia de mecanismos institucionales que faciliten el mantenimiento y cumplimiento de acuerdos a largo plazo.

[L]a proliferación de actores con influencia directa sobre el proceso de formulación de las políticas y la diversidad de sus preferencias políticas han limitado la cooperación política y aumentado considerablemente el costo de adoptar nuevas políticas (Tsebelis, 2002, En Mejía, 2009: 36).

Estudiando la estructura en la que se encuentran distribuidos los actores políticos del Ecuador, Mejía (2009) plantea que en el grupo de los actores decisivos se encuentran el Ejecutivo y su gabinete, y la burocracia. Estos actores de la función pública tienden a ser funcionarios de carrera con “capacidades técnicas limitadas u obsoletas”, hacen

parte del grueso de instituciones donde se favorece el mantenimiento del *status quo* bloqueando propuestas y reformas profesionales. Por otra parte, se identifican burocracias de corte “clientelar”, quienes dependen de coaliciones políticas cambiantes y se caracterizan por sus bajos niveles de capacidad técnica, debilitando los procesos internos de las políticas como su implementación (Mejía, 2009, 48). Un aspecto determinante de las características institucionales de Ecuador tiene que ver con el bajo control del Presidente sobre organismos y entidades de Control Político (Procuraduría, Contraloría, Fiscalía, etc.), pues pese a ser nominados por él dependen de la ratificación del Congreso, evidenciando a la postre mayor afinidad con la mayoría legislativa que con el propio ejecutivo.

En Ecuador se evidencian dos grupos de actores institucionales reactivos (de quienes es necesario pero no suficiente su consenso para la aprobación de políticas); por una parte los agentes colectivos representados en los partidos políticos, y por otra los agentes individuales: legisladores. De los primeros se ha dicho que el sistema de partidos en el país es uno de los menos institucionalizados y más fragmentados de América Latina (Payne *et al.*, 2002; Conaghan, 1995; Mainwaring y Scully, 1995; en Mejía y Acosta, 2009), dadas las divisiones étnicas y regionales de la sociedad y la permisividad del sistema electoral, de donde se desprenden los bajos niveles de disciplina partidista. El poder legislativo, se encuentra definido desde la Constitución Política de 1998 como Congreso unicameral, compuesto por cien diputados elegidos en veintidós distritos plurinominales. La carta magna también estableció la posibilidad de competir tanto entre partidos como entre miembros internos de los partidos, de manera que el país vive en un panorama competitivo en el que los actores políticos buscan cultivar el voto personal por encima de su filiación partidista (Mejía, 2009: 54).

Finalmente los actores dirimientes (quienes ejercen su poder de veto en última instancia), han sido los encargados de detener y revertir decisiones de política que se negociaron por los actores decisivos y reactivos. En este grupo encontramos a los actores institucionales de la Corte de Justicia o el Tribunal Constitucional y actores no institucionales que surgen coyunturalmente de manifestaciones violentas o grupos sociales. El Tribunal Constitucional

[a] partir de las reformas constitucionales aprobadas en el referéndum de 1997 y en la Asamblea Nacional constituyente de 1998, el sistema judicial en el Ecuador ganó al menos de manera formal, una mayor independencia frente a las

presiones políticas. Los magistrados de la CSJ son designados de manera vitalicia por un Consejo de la Judicatura. En teoría, con el nuevo sistema se intentaba reducir los incentivos para el comportamiento estratégico y la politización de la Corte Suprema (Helmke, 2002; Iaryczower, Spiller y Tommasi, 2002. En Mejía, 2009, 59).

Uno de los rasgos de inestabilidad institucional en el país frente a los actores del Tribunal Constitucional (TC) se desencadenó en 2004, cuando por la reinterpretación de la disposición sobre el carácter vitalicio de éste, se lleva a cabo una reestructuración del sistema judicial que terminó con la destitución de veintisiete de los treinta y uno jueces y los reemplazó con otros afines a la nueva coalición de gobierno. Este hecho es el rasgo principal de la violación al principio constitucional de independencia judicial desencadenando la crisis política que cuatro meses después terminó en la destitución Lucio Gutiérrez (Mejía, 2009: 60). Este grupo de actores es fundamental en el proceso de formulación de políticas del país, dado que desde aquí se aprueban las iniciativas de ley en el proceso legislativo tales como la Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria de la que hablaremos más adelante; además “[n]inguna de las tres ramas gubernamentales puede apelar las decisiones del TC, reforzando así la importancia política del Tribunal como un agente con poder de veto de última instancia en el juego de formulación de políticas” (Mejía, 2009: 62).

Finalmente los agentes no institucionales con poder de veto en el país son evidentes en los diversos episodios de movilización y protesta desde inicios de los años 90's, se materializan en las diferentes caídas presidenciales que evidencian el descontento y amenazan la estabilidad de los gobiernos. En términos políticos Mejía (2009) argumenta que mientras en el país se disminuyó la capacidad del Ejecutivo para imponer reformas, aumentó la probabilidad del colapso del gobierno como resultado de las malas políticas.

En términos de las características del nuevo proceso de formulación de políticas se evidenció el interés del Ejecutivo por aumentar la inversión en el gasto social, aspecto al que se le atribuye la causa principal de las victorias en las elecciones presidenciales del 2006 y 2009, así como en los plebiscitos que ratificaron el trabajo de la Asamblea en el 2007 y 2008, y finalmente en la elección de la mayoría de asambleístas en el 2008. A modo de conclusión podemos plantear que en Ecuador el proceso de formulación de políticas debe estudiarse teniendo en cuenta el

comportamiento de los actores en los principales escenarios institucionales: por una parte, el Congreso no se ve como actor determinante para la formulación de políticas; por otra, debe entenderse la gran discrecionalidad del ejecutivo para llevar a cabo políticas de manera unilateral y, finalmente, la burocracia no se ve como cuerpo efectivo al que se le atribuya la implementación técnica de acuerdos políticos; la sociedad civil y sus manifestaciones se consolidan como el talón de Aquiles del gobierno dada su capacidad de dirimir políticas e impulsar golpes al ejecutivo.

Ecuador: De la “Seguridad” a la “Soberanía” Alimentaria. Políticas del hambre y la desnutrición.

Para estudiar el Proceso de Formulación de Políticas de Alimentación y Nutrición en Ecuador es necesario estudiar el marco de antecedentes, dado que desde el momento en que se planteó la política en 1996, la firma de la Constitución Política del 2008, el Plan de Desarrollo “Plan Nacional del Buen Vivir” en el 2009, y la definición de la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria son muchos los tintes, objetivos e instituciones que han hecho parte de todo el proceso. Se ha visto el papel y las responsabilidades de los Ministerios como el de Salud, Agricultura, Ganadería y Pesca; el surgimiento, cambio y extinción de instituciones como la PESAE (Programa Especial de Seguridad Alimentaria del Ecuador), y el CONASAN (Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional).

El primer antecedente del impulso a las políticas de Alimentación y nutrición en el país se remonta a 1996; en este año Ecuador como Estado miembro de FAO se unió al compromiso de reducir el número de hambrientos en el país por medio de las garantías de un entorno político social y económico. Impulsó y adoptó las políticas que tenían por objeto la erradicación de la pobreza por medio de estrategias que potencializaban la industria y el comercio exterior, permitiendo la participación de las agencias internacionales para las recomendaciones de política.

En 1998 se firmó el Decreto Ejecutivo 1039 que define la Seguridad Alimentaria como política de Estado; este plantea la necesidad de enfocar los esfuerzos en la población más pobre del país por medio de la provisión de alimentos sin costo o con subsidios y capacitación productiva y nutricional gratuita. Una estrategia asistencialista que pretendía fortalecer la estabilidad de alimentos en el país y mantener reservas

alimentarias. En este año se conformó el Comité Ejecutivo Nacional de Seguridad Alimentaria a cabeza del Ministro de Agricultura y Ganadería, con apoyo de los ministerios de Bienestar Social, Educación, Relaciones Exteriores; además de la Secretaría Nacional de Planificación, el Consejo de Seguridad Nacional, el Consejo Nacional de Recursos Hídricos y el Consejo Nacional de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros. Este formato institucional pretendía aplicarse a lo largo del país en las provincias “[d]esafortunadamente de lo propuesto y dispuesto (...) no es posible rescatar acciones realmente trascendentes a favor de la seguridad alimentaria del país” (FAO, 2010: 234).

Posteriormente, se encuentran los diferentes Artículos (Tabla N.º 5) que fueron incluidos en la Constitución Política de 1998 en donde se declaró la Seguridad Alimentaria como derecho del pueblo ecuatoriano; estos artículos se insertaron como parte de los compromisos con el “régimen agropecuario” (Art. 270) en donde se planteó la necesidad de impulsar la investigación en el área agropecuaria pues en este momento se consideraba ésta, la base fundamental para la nutrición y seguridad alimentaria del país.

Tabla N° 5. Artículos de la Constitución Política del Ecuador 1998: De los relacionados con Alimentación y Nutrición

ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ECUADOR 1998: DE LOS RELACIONADOS CON ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN	
Artículo	Capítulo Segundo: Derechos del Buen Vivir Sección Primera: Agua y Alimentación
23	Sin perjuicio de los derechos establecidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales vigentes, el Estado reconocerá y garantizará a las personas los siguientes: (...) 20. El derecho a una calidad de vida que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, saneamiento ambiental; educación, trabajo, empleo, recreación, vivienda, vestido y otros servicios sociales necesarios...
42	El Estado garantizará el derecho a la salud, su promoción y protección, por medio del desarrollo de la <i>seguridad alimentaria</i> , la provisión de agua potable y saneamiento básico, el fomento de ambientes saludables en lo familiar, laboral y comunitario, y la posibilidad de acceso permanente e ininterrumpido a servicios de salud, conforme a los principios de equidad, universalidad, solidaridad, calidad y eficiencia.

Fuente: Constitución Política 1998

Elaboración Propia, 2013

En 1997 el gobierno ecuatoriano, de la mano de Naciones Unidas para la Alimentación y Nutrición (FAO), suscribió el convenio para la implementación del Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESAE). Este tenía por objeto mejorar el estado de la seguridad alimentaria desde el enfoque productivo, basado en la optimización de cultivos por medio de la rehabilitación de la capacidad productiva y agropecuaria de pequeños productores. Pretendía mejorar el acceso de productos agrícolas al mercado local, regional y nacional optimizando los procesos de comercialización y fortalecimiento organizativo; por otra parte, consideraba la necesidad de reducir los índices de desnutrición mediante el fortalecimiento de sistemas alimentarios e incremento de ingresos de los pequeños productores y campesinos (FAO, 2010). El PESAE fue la institución que promovió y auspició en el 2003 el I Foro Nacional “Hacia la Institucionalización de la Seguridad Alimentaria en Ecuador”; evento del cual surgieron los lineamientos principales para la elaboración del proyecto de ley de SAN y el diseño del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria.

En el 2005, se impulsó la iniciativa del Decreto 780, este reguló la conformación de la Comisión Nacional de Alimentación y Nutrición (CNAN), y la institucionalización de su Sistema Integrado, el cual se administraba a través del Ministerio de Salud Pública e integraba por los Ministerio de Bienestar Social, Educación y Cultura, de Agricultura y Ganadería, de Economía y Finanzas, así como por el Secretario técnico del Frente Social. No obstante, hasta el año 2006 se institucionaliza por primera vez la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional como política de Estado, planteando la necesidad de “asegurar la capacidad de abastecimiento con garantía de acceso físico y económico, de alimentos sanos y nutritivos suficientes y de buena calidad, concordantes con la cultura y costumbres de la población”. Por medio de esta ley se institucionaliza el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional integrado por un conjunto de instituciones y organizaciones de carácter público y privado con participación de la sociedad civil.

La aplicación de esta política hizo parte del proyecto de descentralización, proponiendo que su alcance y funciones se dividieran en los niveles nacional, provincial, cantonal, parroquial y comunitario. Para su funcionamiento se conformó el

Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN) como unidad coordinadora, con personería jurídica para comandar las políticas planes y programas de Seguridad Alimentaria en el país. El presidente del CONASAN es el Ministro de Salud Pública y la Vicepresidencia se asumió a cargo del Ministerio de Agricultura y Ganadería¹² (FAO, 2010).

Complementariamente, la Ley dispuso la creación del Fondo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional financiado tanto por recursos del Estado, como por inversión extranjera proveniente del canje de la deuda pública externa y donaciones o aportes de personas naturales o jurídicas. A su vez, se dispuso que el Estado a través de organismos competentes implementara mecanismos, normas y regulaciones para el control de los precios de los alimentos, a fin de verificar la calidad e inocuidad y regular el contrabando. En FAO (2010), Samaniego considera que durante el periodo en que esta ley se mantuvo en vigencia no se dieron los recursos necesarios para impulsar el desarrollo e implementación, salvo los casos ya mencionados de la movilización de ministerios. Evalúa que la política de Seguridad Alimentaria no tuvo éxito ni se mantuvo dado que no se tomó como política prioritaria en el país, truncando los procesos de formulación e implementación de la política y desviando su debate en el juego político. No obstante, se reconoce al Ecuador como uno de los países pioneros en la aprobación e institucionalización de la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional en el 2006, siendo este el tercer país luego de Argentina en el 2003 y Guatemala en el 2005 “e incluso antes de Brasil, que aprobó su ley en septiembre de 2006” (FAO, 2010, 237). Esta ley estuvo en vigencia durante más o menos tres años hasta que fue cambiada por la nueva Ley del Régimen de Soberanía Alimentaria en el 2009.

Como puede verse, las intenciones de mejorar la alimentación y nutrición de los ecuatorianos fueron plasmadas mediante expedición de decretos ejecutivos como los citados con la inclusión del derecho a la alimentación en la Carta

¹² Complementariamente, el Consejo debía estar constituido por los Ministros de Bienestar Social, Educación y Cultura, un delegado de la Asociación de Municipalidades del Ecuador, un delegado del Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE), un representante del Consejo Nacional de Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador (CONAJUPARE), un representante de la Federación Nacional de Cámaras de la Producción, un delegado del Instituto Nacional Galápagos, un Delegado de la Defensoría del Pueblo, un representante de las Organizaciones Nacionales de Consumidores, el Secretario Técnico del Frente Social, el Secretario Técnico del Sistema Integrado de Alimentación y Nutrición (SIAN) y el Presidente del Instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual (FAO, 2010)

Magna del Estado. Sin embargo no existió suficiente respaldo político para poner en marcha lo propuesto y articular las acciones de las instituciones involucradas, y menos aún para proveerles de suficientes recursos humanos y financieros a fin de que implementen eficientemente sus acciones. Desde una perspectiva crítica, no es aventurado afirmar que el tema alimentario no revistió la relevancia adecuada para los gobiernos de turno de aquel entonces. (FAO, 2010: 236).

De esta manera vemos cómo pese a que las iniciativas para institucionalizar la Seguridad Alimentaria en el país fueron diversas, no se logró el objetivo de desarrollar políticas públicas concretas, sólidas y estables que solucionaran el problema alimentario. Se evidenció la asignación de funciones a las diversas instituciones que deberían contribuir a la problemática, pero aun así no se materializó en políticas las iniciativas puestas en el papel. A continuación se describe el surgimiento de la política de soberanía alimentaria en el país, el porqué de la reformulación del problema alimentario y la conceptualización de su política.

La Soberanía Alimentaria en Ecuador

El concepto de Soberanía alimentaria fue elaborado en la década de los 90 por Vía Campesina¹³ como una alternativa política que pretende el impulso y desarrollo de las economías campesinas e indígenas, la pesca artesanal, los sistemas de alimentación sustentables, la agricultura familiar y el derecho de los pueblos a alimentarse y a definir sus políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de los alimentos. En Ecuador, las iniciativas y el replanteamiento de la política de alimentación y nutrición hacia el concepto de Soberanía Alimentaria se desarrolló en el año 2008 con la firma y entrada en vigencia de la nueva Constitución y el establecimiento de la Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria, aún vigente. En la Constitución Política se incluyeron diversos artículos orientados hacia el logro de la soberanía alimentaria como se puede observar en la Tabla N.º 6.

¹³ Movimiento Campesino Mundial de Hombres y Mujeres.

Tabla N.º 6. Artículos sobre Soberanía Alimentaria en la Constitución Política de Ecuador 2008

ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ECUADOR 2008: DE LOS RELACIONADOS CON SOBERANÍA ALIMENTARIA	
Artículo	Capítulo Segundo: Derechos del Buen Vivir Sección Primera: Agua y Alimentación
13	Las personas y colectividades tienen derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos; preferentemente producidos a nivel local y en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales. El Estado ecuatoriano promoverá la soberanía alimentaria
15	El Estado promoverá, en el sector público y privado, el uso de tecnologías ambientalmente limpias y de energías alternativas no contaminantes y de bajo impacto. La soberanía energética no se alcanzará en detrimento de la soberanía alimentaria, ni afectará el derecho al agua.
Capítulo Tercero Soberanía Alimentaria	
281	<p>La soberanía alimentaria constituye un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiados de forma permanente.</p> <p>Para ello, será responsabilidad del Estado:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Impulsar la producción, transformación agroalimentaria y pesquera de las pequeñas y medianas unidades de producción, comunitarias y de la economía social y solidaria. 2. Adoptar políticas fiscales, tributarias y arancelarias que protejan al sector agroalimentario y pesquero nacional, para evitar la dependencia de importaciones de alimentos. 3. Fortalecer la diversificación y la introducción de tecnologías ecológicas y orgánicas en la producción agropecuaria. 4. Promover políticas redistributivas que permitan el acceso del campesinado a la tierra, al agua y otros recursos productivos. 5. Establecer mecanismos preferenciales de financiamiento para los pequeños y medianos productores y productoras, facilitándoles la adquisición de medios de producción. 6. Promover la preservación y recuperación de la agrobiodiversidad y de los saberes ancestrales vinculados a ella; así como el uso, la conservación e intercambio libre de semillas. 7. Precautelar que los animales destinados a la alimentación humana estén sanos y sean criados en un entorno saludable. 8. Asegurar el desarrollo de la investigación científica y de la innovación tecnológica apropiada para garantizar la soberanía alimentaria. 9. Regular bajo normas de bioseguridad el uso y desarrollo de biotecnología, así como su experimentación, uso y comercialización. 10. Fortalecer el desarrollo de organizaciones y redes de productores y de consumidores, así como las de comercialización y distribución de alimentos que promueva la equidad entre espacios rurales y urbanos. 11. Generar sistemas justos y solidarios de distribución y comercialización de alimentos. Impedir prácticas monopólicas y cualquier tipo de especulación con productos alimenticios. 12. Dotar de alimentos a las poblaciones víctimas de desastres naturales o antrópicos que pongan en riesgo el acceso a la alimentación. Los alimentos recibidos de ayuda internacional no deberán afectar la salud ni el futuro de la producción de alimentos producidos localmente. 13. Prevenir y proteger a la población del consumo de alimentos contaminados o que pongan en riesgo su salud o que la ciencia tenga incertidumbre sobre sus efectos. 14. Adquirir alimentos y materias primas para programas sociales y alimenticios, prioritariamente a redes asociativas de pequeños productores y productoras.

282	El Estado normará el uso y acceso a la tierra que deberá cumplir la función social y ambiental. Un fondo nacional de tierra, establecido por ley, regulará el acceso equitativo de campesinos y campesinas a la tierra. Se prohíbe el latifundio y la concentración de la tierra, así como el acaparamiento o privatización del agua y sus fuentes. El Estado regulará el uso y manejo del agua de riego para la producción de alimentos, bajo los principios de equidad, eficiencia y sostenibilidad ambiental.
Sección Quinta Suelo	
410	El Estado brindará a los agricultores y a las comunidades rurales apoyo para la conservación y restauración de los suelos, así como para el desarrollo de prácticas agrícolas que los protejan y promuevan la soberanía alimentaria.

Fuente: Constitución Política de Ecuador 2008
Elaboración propia, 2013

En la Constitución Política del 2008 se contempla en varios de sus artículos la necesidad de alcanzar un estado óptimo de soberanía alimentaria, donde no solamente se disminuyan los índices de desnutrición o se aumente el ingreso de las familias para el acceso a alimentos, sino que a su vez garantice el respeto por el medio ambiente, por las prácticas culturales y la alimentación sana.

En términos del proceso de formulación de políticas, la Carta Constitucional del Ecuador dispuso el plazo para que el órgano legislativo aprobara la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria, ciento veinte días después de su entrada en vigencia. El suplemento 583 del Registro Oficial (2009) hace referencia al papel que tiene esta legislación como el primer paso hacia la conversión de intereses alrededor de la producción, comercialización y consumo incluyendo los intereses y la participación ciudadana. El objetivo de la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria, vigente hasta el momento, plantea la necesidad establecer los mecanismos mediante los cuales el Estado cumpla con su obligación y objetivo estratégico de “garantizar a las personas, comunidades y pueblos la autosuficiencia de alimentos sanos, nutritivos y culturalmente apropiados de forma permanente” (FAO, 2010). A continuación en la Tabla N° 7, se muestran los argumentos contemplados en la Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria frente a la garantía de alimentos sanos y apropiados culturalmente.

Tabla N° 7. Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria.

LEY ORGÁNICA DEL RÉGIMEN DE SOBERANÍA ALIMENTARIA	
Artículo	
1	<p>Finalidad. - Esta Ley tiene por objeto establecer los mecanismos mediante los cuales el Estado cumpla con su obligación y objetivo estratégico de garantizar a las personas, comunidades y pueblos la autosuficiencia de alimentos sanos, nutritivos y culturalmente apropiados de forma permanente.</p> <p>El régimen de la soberanía alimentaria se constituye por el conjunto de normas conexas, destinadas a establecer en forma soberana las políticas públicas agroalimentarias para fomentar la producción suficiente y adecuada conservación, intercambio, transformación, comercialización y consumo de alimentos sanos, preferentemente provenientes de la pequeña, la micro pequeña y mediana producción campesina, de las organizaciones económicas populares y de la pesca artesanal así como microempresa y artesanía; respetando y protegiendo la biodiversidad, los conocimientos y formas de producción tradicionales y ancestrales, bajo los principios de equidad, solidaridad, inclusión, sustentabilidad</p>

Fuente: Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria

Elaboración propia, 2013

La Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria considera la sociedad civil¹⁴ como el actor clave para el logro de la soberanía alimentaria, dispone que el Estado impulse las fuentes de financiamiento para los campesinos y productores del sector agroalimentario, así como la implementación del seguro alimentario para cubrir la producción y créditos agropecuarios de los sectores afectados por todo tipo de desastres naturales. Resultado de la instauración y puesta en marcha de la Ley, se conforma la *Conferencia Nacional de Soberanía Alimentaria* para garantizar un espacio de debate, deliberación y generación de propuestas en torno a la problemática. Esta Conferencia se integra por representantes de la sociedad civil, elegidos mediante convocatoria de mérito público, y cuenta con el apoyo del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social¹⁵. La Conferencia cumple diversas funciones: mediar entre la sociedad

¹⁴ “Vale destacar que la Ley está orientada hacia el fomento y aplicación de incentivos que fortalezcan a pequeños y medianos productores, como actores clave para lograr la Soberanía Alimentaria. Entre varios de los incentivos y estrategias de fomento, la Ley menciona que el Estado impulse la creación de fuentes de financiamiento en condiciones preferenciales para el sector agroalimentario, además de la implementación de un seguro agroalimentario para cubrir la producción y los créditos agropecuarios afectados por desastres naturales, antrópicos, plagas, siniestros climáticos y riesgos del mercado” (FAO, 2010:239).

¹⁵ Entre los delegados debían participar las diversas organizaciones de sociedad civil, universidades y escuelas politécnicas, centros de investigación, asociaciones de consumidores,

civil y el Estado, promover investigaciones en torno a la Soberanía Alimentaria del país y emitir informes que contengan propuestas para la formulación de proyectos y políticas en torno a la problemática de tierras, territorios, comunas, agro-biodiversidad y semillas, desarrollo agrario, agroindustria y empleo agrícola, sanidad animal y vegetal, acceso de campesinos e indígenas al crédito público, al seguro y subsidios alimentarios (FAO, 2010: 239).

El tercer documento que define la política de Soberanía Alimentaria¹⁶ en el país es el Plan de Desarrollo: Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013; en este se evidencia el interés del Estado ecuatoriano por el fortalecimiento de la soberanía alimentaria por medio de políticas, indicadores y metas concretas. Aquí se define claramente el deber ser de la soberanía alimentaria como eje rector de las políticas. Un hecho determinante para la organización y consolidación de la política nacional de soberanía alimentaria se encuentra en el Decreto ejecutivo 242 del 30 de marzo de 2007, por el cual se determinó la configuración del Consejo Sectorial de políticas de desarrollo social precedido por el Ministro de Coordinación del Desarrollo Social (quien debería asegurar la coordinación de actividades entre las diversas instituciones y funcionarios). La tabla No. 8 consigna los objetivos, políticas y metas relacionadas con la política de Soberanía Alimentaria.

Tabla N° 8. Objetivos, Políticas y Metas en el Plan Nacional del Buen Vivir 2009 – 2013 sobre el Régimen de Soberanía Alimentaria

PLAN NACIONAL DEL BUEN VIVIR 2009 – 2013 <i>“Impulsar la soberanía alimentaria, garantizando la autosuficiencia y el acceso permanente s alimentos sanos y culturalmente apropiados”</i>		
OBJETIVO	POLÍTICA	META
1. Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad	Garantizar los derechos del Buen Vivir para la superación de todas las desigualdades (en especial salud, educación, alimentación, agua y vivienda)	Duplicar la participación de la agricultura familiar campesina en las exportaciones agrícolas hasta el 2013
2. Mejorar las capacidades	Asegurar una alimentación sana,	Reducir en un 45% la desnutrición

asociaciones de pequeños y medianos productores y organizaciones campesinas de los diversos sectores productivos.

¹⁶ La soberanía alimentaria se sustenta en el reconocimiento del derecho a una alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada, para lo cual es necesario incidir tanto en las condiciones de producción, distribución y consumo de alimentos. La soberanía alimentaria implica recuperar el rol de la sociedad para decidir: qué producir, cómo producir, dónde producir, para quién producir (FAO, 2010: 240)

potencialidades de la ciudadanía	nutritiva, natural y con productos del medio para disminuir drásticamente las deficiencias nutricionales.	crónica hasta 2013 Garantizar un consumo kilo calórico diario de proteínas mínimo de 260 kcal/día hasta el 2013 Disminuir al 3,9% el bajo peso al nacer en niños y niñas hasta 2013
5. Propender a la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana	Propender a la reducción de la vulnerabilidad producida por la dependencia externa alimentaria y energética	Sustituir importaciones de maíz, pasta de soya, trigo y cebada hasta reducir la participación al 40% para 2013
11. Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible	Impulsar en condiciones productivas necesarias para el logro de la soberanía alimentaria	Desconcentrar el mercado de comercialización de alimentos hasta el 2013. Aumentar a 98% la participación de la producción nacional de alimentos respecto de la oferta total hasta 2013

Fuente: Plan Nacional del Buen Vivir 2009- 2013

Como puede observarse en el PNBV 2009- 2013 se definen los parámetros sobre los cuales deben orientarse los diferentes ministerios e instituciones involucradas en el objetivo común del logro de la soberanía alimentaria. La discusión en torno al logro de los objetivos aquí estudiados se vuelca sobre la necesidad de que la distribución de funciones entre los diversos ministerios y actores se traduzca en acciones concretas y reducción de los porcentajes de hambre y desnutrición, desigualdad.

Finalmente se encuentra el Código Orgánico de Organización Territorial el cual plantea la relación y el compromiso del Estado con el logro de la Soberanía Alimentaria. Menciona la necesidad de articulación entre los diversos ámbitos de la política para el logro de la Soberanía Alimentaria. En la Tabla N° 9, se encuentran los Artículos que componen este código en referencia a la Soberanía Alimentaria.

Tabla N° 9. Artículos en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN	
31	De las funciones del Gobierno Autónomo Descentralizado Regional: “Dictar políticas destinadas a garantizar el derecho regional al hábitat y a la vivienda y asegurar la soberanía alimentaria en su respectiva circunscripción territorial
134	Ejercicio de la competencia de fomento de la Seguridad Alimentaria. El fomento, de la seguridad alimentaria, cuyo ejercicio corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados regionales se gestionará aplicando las disposiciones constitucionales y legales para garantizar la soberanía alimentaria (...) Promover un proceso para el manejo adecuado de animales destinados al consumo humano, observando las normas técnicas nacionales e internacionales, como prerequisite en la producción de cárnicos sanos, competencia que se ejercerá en el marco de la ley y sistema de soberanía alimentaria.
466	(...) Con el fin de garantizar la Soberanía Alimentaria, no se podrá urbanizar el suelo que tenga una clara vocación agropecuaria, salvo que exista una autorización expresa del organismo nacional de tierras

Fuente: Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
Elaboración propia, 2013

A lo largo de toda esta revisión, se puede ver cómo la soberanía alimentaria es una prioridad de política pública para el Estado ecuatoriano, sin embargo

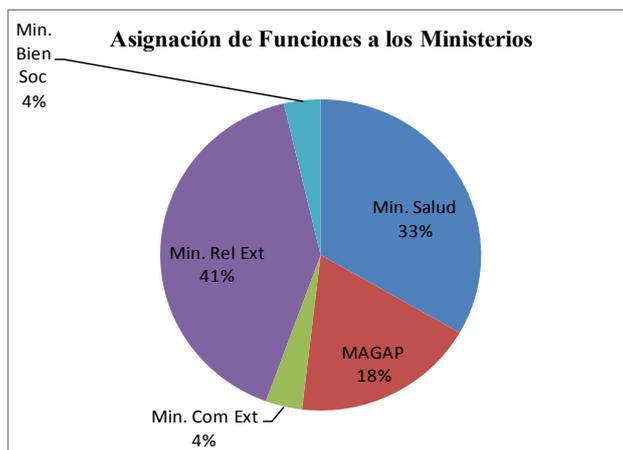
“(…) el progreso de la institucionalidad necesaria para impulsar la política alimentaria ha tenido un lento y débil avance. Son destacables los esfuerzos de los últimos años, relacionados con el fortalecimiento de las instituciones públicas y la implementación de políticas de coordinación y articulación de las mismas, que se han impulsado tanto a nivel de Gobierno Central cuanto de varios gobiernos locales” (FAO, 2010: 232)

Como se mencionó anteriormente, una de las estrategias para medir las variables independientes consistió en el diseño de diversos instrumentos dentro de los cuales se encuentra la base de datos sobre los acuerdos y decretos del Registro Oficial desde el año 2000 hasta el 2011. Resultado de este ejercicio se identificó la distribución de funciones entre los diferentes órganos burocrático-administrativos; legislación e intervención de actores no gubernamentales. En el Gráfico N.º 3. “Asignación de funciones a los Ministerios¹⁷” podemos observar la distribución de funciones relacionadas con las políticas de SAN de donde se obtuvo que el Ministerio de

¹⁷ Esta revisión corresponde únicamente a la búsqueda de acuerdos ministeriales y decretos presidenciales en torno a las políticas de seguridad y soberanía alimentaria; no hay que dejar de lado que al interior de los documentos de política como la Ley Orgánica, el Acuerdo de Descentralización y el Plan de Desarrollo se consignan roles y actividades de toda la institucionalidad del país en torno al logro del objetivo de Soberanía Alimentaria.

Relaciones Exteriores se encarga de un 41% de funciones, seguido del Ministerio de Salud 33%, con un porcentaje menor el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca 18% y un restante 8% entre el Ministerio de Bienestar Social y Comercio Exterior¹⁸.

Gráfico N° 3. Distribución de Funciones

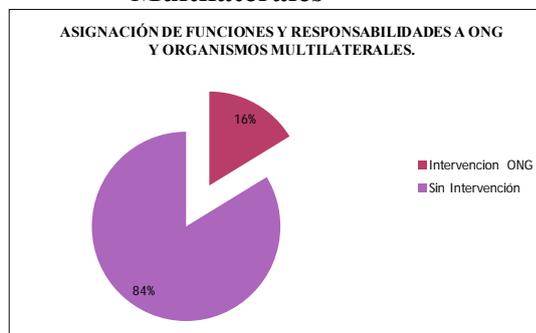


Fuente: Registro Oficial del Ecuador 2000- 2013
Elaboración Propia, 2013

Del mismo modo el Gráfico N.º 4, evidencia que si bien no hay un gran impacto de los sectores multilaterales (pues sólo correspondería al 16%), existe posibilidad de participación y recomendación de política en los diferentes niveles.

¹⁸ El hecho de que el Ministerio de Relaciones Exteriores cuente con un mayor porcentaje de responsabilidad, según los decretos, respecto de los otros ministerios puede obedecer a la atención que presta el Estado ecuatoriano a la serie de convenios y tratados internacionales para la consecución sobre todo en términos de estabilidad de la oferta de alimentos en el país en lo relacionado con la disponibilidad para el logro de la seguridad alimentaria. En consonancia con lo anterior, se evidencia que el 33% correspondiente al Ministerio de Salud hace referencia a la prioridad que le ha dado el país a atender clínicamente los casos de desnutrición así como la responsabilidad que se le ha otorgado al Ministerio para que coordine las políticas de asistencia alimentaria y nutricional de los/as ecuatorianos/as. El 18% correspondiente al MAGAP obedece a las políticas de fomento y reforma de la matriz productiva del país, fortalecimiento de cultivos nacionales y fomento a los alimentos culturalmente aceptados. Del mismo modo el 4% correspondiente al Ministerio de Bienestar social hace referencia a las políticas y programas de asistencia directa alimentaria- comedores y subsidios alimenticios- para solucionar sobre todo problemas de emergencia nutricional en la primera infancia.

Gráfico N° 4. Distribución de Funciones y Responsabilidades a ONG y Organismos Multilaterales



Fuente: Registro Oficial del Ecuador 2000- 2013
Elaboración Propia, 2013

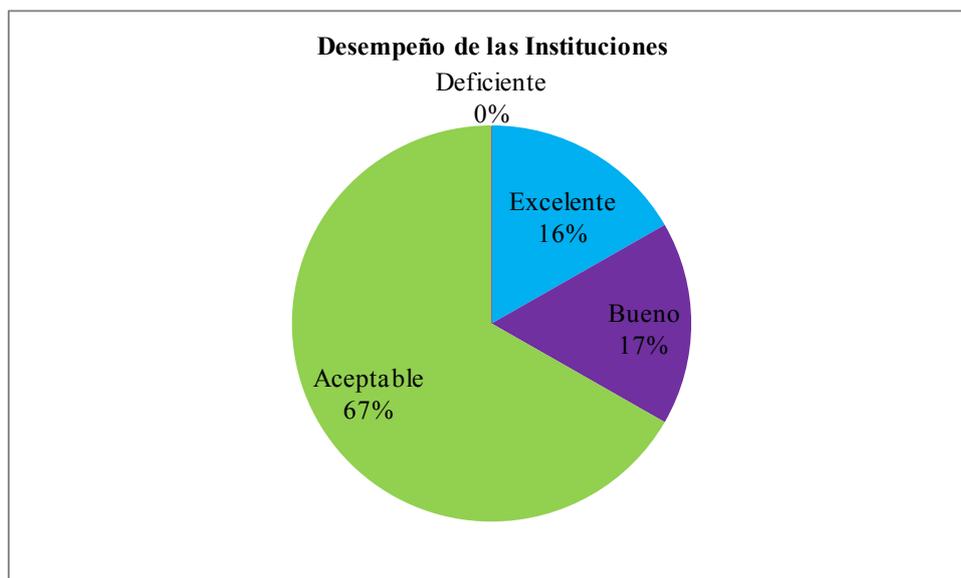
Calidad de la política de Alimentación en Ecuador

En el presente acápite se expone la medición de las variables independientes relacionadas con la “Calidad de la Política de Soberanía Alimentaria en Ecuador”. Como se mencionó en los apuntes metodológicos, para llevar a cabo este proceso se realizaron entrevistas a expertos, actores que hacen parte del proceso de formulación de políticas pertenecientes al Legislativo y al Ejecutivo, organizaciones de la sociedad civil, expertos académicos y organismos multilaterales. Para el caso concreto de Ecuador se entrevistaron catorce actores representantes de las múltiples instituciones, quienes dieron sus opiniones y plantearon sus puntos de vista en torno a la problemática.

El primer aspecto que tuvieron que considerar en la evaluación se relacionó con la percepción que tienen sobre el desempeño de las instituciones involucradas frente a alguno de los aspectos de la política de seguridad y soberanía alimentaria en el país a lo largo de la década (Gráfico N.º 5). Resultado de esta pregunta el 67% de los encuestados consideran que el desempeño de estas instituciones es aceptable, mientras que un 17% lo considera bueno y el 16% excelente. Respecto de esta pregunta los encuestados consideran que esta calificación mejora a partir de la institucionalización y puesta en marcha de la Constitución Política del 2008, del Plan Nacional del Buen Vivir en el 2009 y la consolidación de la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria. No obstante, consideran necesario seguir trabajando para que se den procesos de coordinación de funciones y conocimiento del trabajo entre las diferentes

instituciones. En general aprecian el hecho de que se ha visto una mejoría que ha permitido el arranque de la política al interior del país.

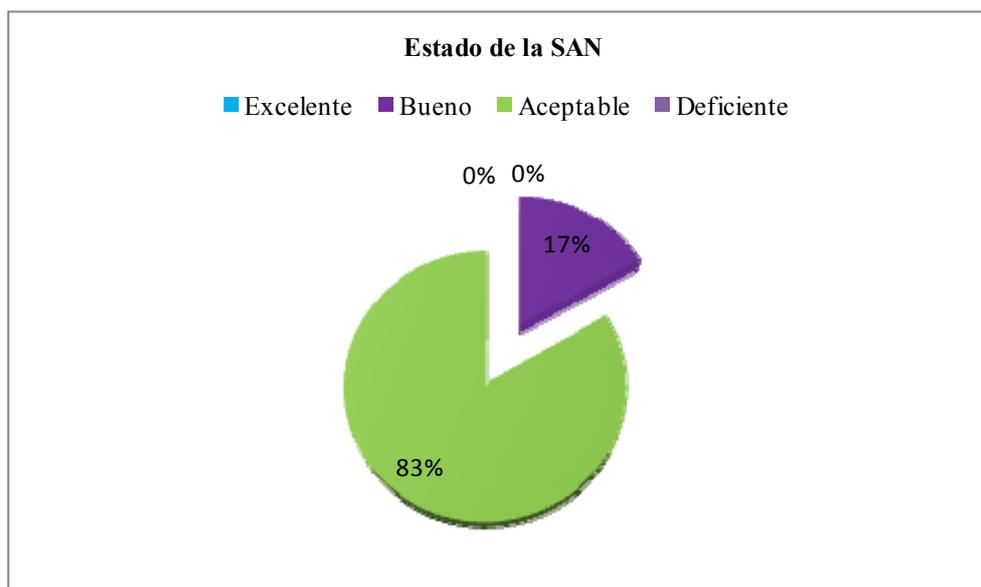
Gráfico N° 5. Desempeño de las Instituciones



Elaboración propia, 2013

El segundo aspecto evaluado a partir de la percepción del desempeño de las instituciones, midió el estado actual de la Seguridad Alimentaria del país; esto en términos de cómo se perciben las cifras sobre aumento o disminución de los índices de desnutrición, el papel de las políticas públicas y el logro o retroceso que han tenido las mismas. Al respecto, el 83% de los entrevistados coincidió en la calificación de aceptable, mientras que el restante 17% considera deficiente, ninguno dio una calificación de bueno o excelente (Gráfico N.º 6). Los entrevistados coincidieron en que el país requiere de la consolidación y evolución de las políticas que se vienen aplicando para que ello se traduzca en el éxito de las mismas, tanto en materia de reducción de los índices de desnutrición, como en el fortalecimiento de capacidades, mejora de los niveles de ocupación e ingreso y posteriormente mejora de la nutrición de los/as ecuatorianos/as.

Gráfico N° 6. Percepción sobre el estado de la Seguridad Alimentaria en el Ecuador



Elaboración propia, 2013

Estabilidad de las políticas de Seguridad/Soberanía Alimentaria en el Ecuador

Recordando lo planteado en el marco teórico, vemos cómo la variable “estabilidad de las políticas” mide el grado en el que estas han variado en el tiempo y cuánto de lo formulado al inicio de la política se corresponde con los logros. Esta variable no niega las modificaciones de la política, por el contrario plantea la necesidad de que los cambios se den cuando haya fuerzas externas de carácter económico y/o a la evidencia del fracaso y bajo desempeño de la política. No obstante, como se mencionó en los apuntes metodológicos, para la medición se recurrió a la corroboración de la hipótesis sobre la influencia de factores externos, como la incapacidad del Estado de mantener en sus instituciones a los actores políticos en sus cargos, desestabilizando el juego político y afectando directamente las negociaciones y acuerdos. Para ilustrar esto gráficamente se diseñó la Tabla N° 10. “Número de Actores por cargo”, en donde se evidencia el grado de inestabilidad de los actores involucrados en las diversas actividades de la política.

Tabla N° 10. Número de actores por Cargo

PERIODO		2000-2003	2003-2005	2005-2007	2008-2011	Total
No. DE PRESIDENTES		1	2	2	1	6
No. DE MINISTROS	Salud	2	2	3	2	9
	Agricultura Ganadería y pesca	2	2	1	5	10
	Industria/ Comercio Exterior/Producción, empleo y competitividad	4	1	5	4	14
	Relaciones Exteriores	1	2	2	4	9
	Educación	1	4	2	1	8
	Economía	5	2	6	5	18
	Bienestar Social /Inclusión Económica y Social	2	2	3	3	10

Fuente: Polga, Basabe y Mejía (2012)
Elaboración propia, 2013

Como se puede observar en la tabla, el país ha tenido dificultades en términos de estabilidad institucional para llevar a cabo con éxito las políticas. Se evidencian aspectos estudiados en el acápite de contexto institucional en donde se registran las caídas presidenciales en el país y con ello el cambio del gabinete de gobierno. El número de ministros y funcionarios a lo largo del periodo estudiado es visiblemente inestable. Uno de los aspectos más interesantes es el grado de inestabilidad ministerial en el periodo de mayor “estabilidad del ejecutivo” (2008-2011): cinco ministros de economía y del MAGAP, cuatro ministros de Relaciones Exteriores, industria y comercio exterior; tres ministros de bienestar social y dos ministros de salud.

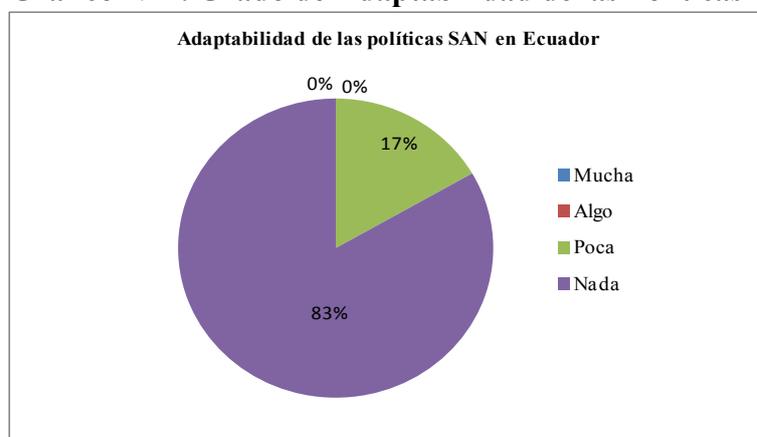
Los datos aquí presentados explican en primera medida el hecho de que en el país hasta antes del 2008 no se puso en marcha la política ya formulada de Seguridad Alimentaria, dando paso a la reformulación y adopción del régimen de Soberanía Alimentaria. Los expertos consideran que la falta de efectividad de la política obedece a que en cada asignación de funcionarios se cambiaban acuerdos y compromisos asumidos en las anteriores administraciones así como la priorización de las políticas, por ende, la estabilidad y demás características de la política se ven afectadas.

Adaptabilidad de las políticas de Seguridad/Soberanía Alimentaria en el Ecuador

La variable adaptabilidad mide el grado de ajuste de las políticas ante las necesidades del contexto y/o las fallas de la política misma para evitar que se prolonguen políticas inadecuadas e ineficientes. Para la medición de esta variable se les solicitó a los expertos una valoración sobre su percepción acerca del grado de adaptabilidad de las políticas de Seguridad y Soberanía Alimentaria a partir de la relación entre el desempeño de la política originalmente instaurada, los cambios económico-políticos, el impacto de desastres naturales, y las posibles modificaciones que pudiesen requerirse.

El Gráfico N.º 7, muestra que el 83% de los expertos consideran que la política es “nada” adaptable y el 17% “poco” adaptable, argumentando que esto se evidencia en el estancamiento de la política y la falta de prioridad que se le dio a la misma, particularmente mientras se mantuvo vigente la Ley del Régimen de Seguridad Alimentaria. No obstante consideran que la política actual es a futuro muy adaptable ante las condiciones argumentándolo en términos de la capacidad que tiene la política de Soberanía Alimentaria de incluir dentro de sus preocupaciones la producción agrícola y los convenios de importación/exportación de alimentos. Ecuador se orienta a fortalecer el proteccionismo en ciertas áreas y a potencializar los cultivos tradicionales, así como hacia la autonomía de pueblos y comunidades, impulsando tanto al sector productivo como al consumo de alimentos culturalmente aceptados. En Ecuador es necesario poner a andar los instrumentos de seguimiento y evaluación de políticas a fin de que oportunamente se identifiquen falencias o riesgos de la política y con ello llevar a cabo soluciones oportunas (FAO, 2010).

Gráfico N.º 7. Grado de Adaptabilidad de las Políticas



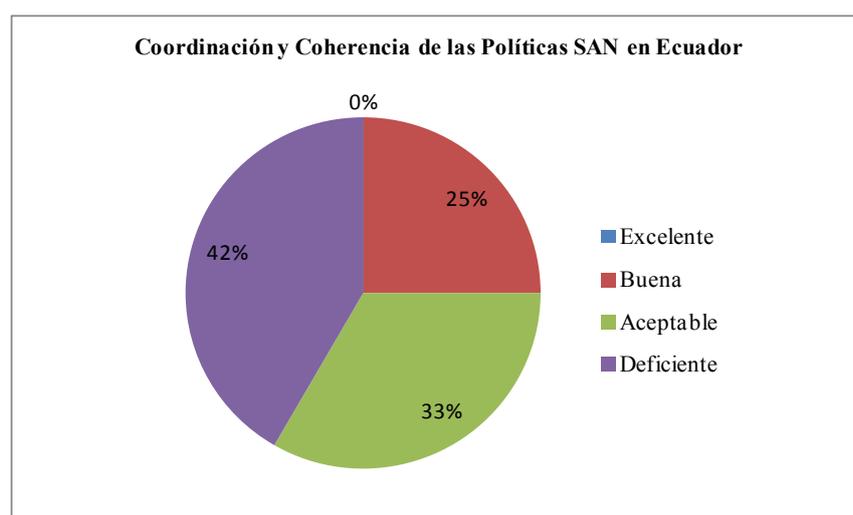
Elaboración propia, 2013

Coordinación y Coherencia

La tercera variable, mide el grado en que las políticas son resultado o no de acciones coordinadas por los actores involucrados en los procesos de formulación e implementación. Como se indicó en el marco teórico, debe esperarse que en el juego de formulación de política y en el ejercicio posterior de implementación todos los actores involucrados coordinen sus acciones para el logro de los objetivos comunes. Sin embargo, como lo mencionamos anteriormente, aspectos como la inestabilidad de los cargos burocráticos generan rupturas que impiden la consolidación de acuerdos a largo plazo.

Para el análisis de esta variable se les pidió a los expertos que dieran su apreciación sobre el grado de coordinación y coherencia de las políticas. El 42% considera que en el Ecuador el grado de coordinación de políticas es “deficiente”, el 33% cree que es “aceptable” y el 25% “buena”. Ninguno indicó que el grado de coordinación y coherencia fuese “excelente” (ver Gráfico N° 8). Nuevamente argumentaron la necesidad de garantizar dentro de las instituciones burocráticas, la estabilidad de los actores dado que ello impide la convergencia de ideas y acuerdos al largo plazo, truncando además el desempeño de las instituciones en los niveles provincial, cantonal y municipal.

Gráfico N° 8. Grado de Coordinación y Coherencia de las Políticas

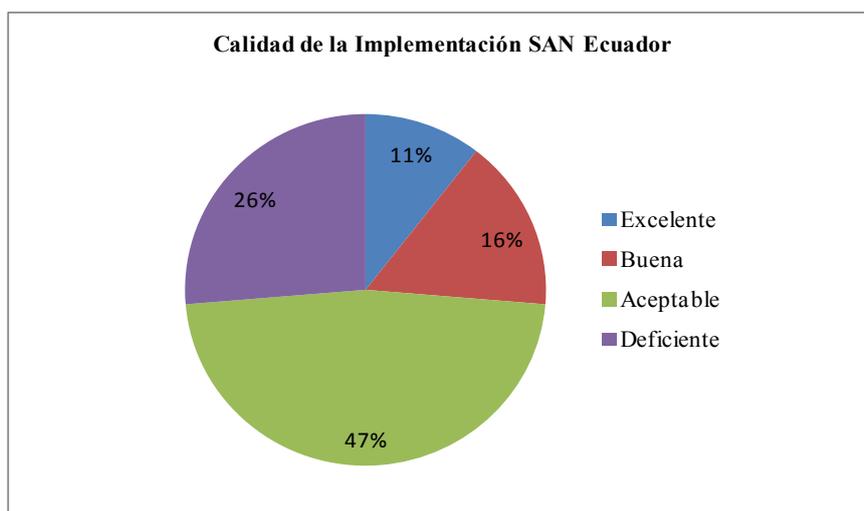


Elaboración propia, 2013

Calidad de la Implementación y efectiva aplicación.

La variable “calidad de la implementación y efectiva aplicación” estudia la brecha existente entre la formulación e implementación de la política; estima en qué medida los procesos de implementación corresponden con los planteamientos de su formulación. Para la medición de esta variable se les pidió a los expertos que dieran su percepción sobre la calidad de la política: el 47% considera que los procesos de implementación son “aceptables”, el 26% “deficientes”, 16% “buenos” y sólo el 11% “excelentes” (Ver Gráfico N.º 9). Como se indicó en la introducción del acápite, argumentan que el grado de inestabilidad de la política se encuentra directamente relacionado con la inestabilidad de las instituciones políticas afectando la calidad de la implementación.

Gráfico N.º 9. Calidad de la Implementación y efectiva aplicación



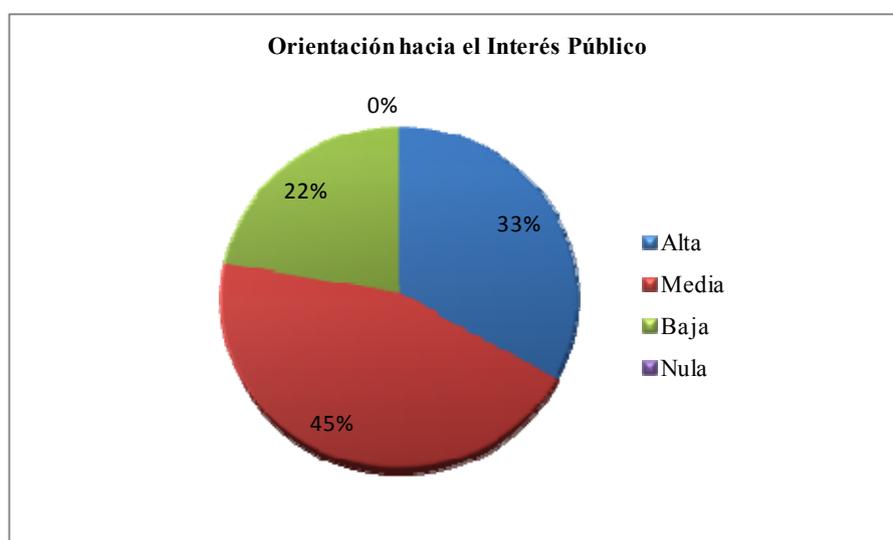
Elaboración propia, 2013

Orientación por el interés público

En esta variable se estudia el grado en el que los procesos de formulación de políticas promueven el bienestar general asimilándose al deber ser de los bienes públicos, mide el grado en que los recursos se canalizan hacia los grupos necesitados y/o hacia el favorecimiento de intereses particulares. Para la medición de esta variable se les pidió a los expertos que evaluaran sobre el grado de orientación por el interés público de la política SAN de donde se obtuvo que: el 45% considera que la política tiene un buen grado de orientación, el 33% alta orientación al interés público y 22% baja (Gráfico N.º 10).

En este aspecto los expertos argumentan que todo el ejercicio de formulación de políticas, desde la aprobación de la Constitución Política, pasando por la puesta en vigencia de la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria y las disposiciones en el Plan de Desarrollo, evidencian que el país tiene una buena intencionalidad para lograr la Soberanía Alimentaria tanto respecto del interés para que la población acceda a los alimentos adecuados, como por la reforma a la ley de tierras, el fomento a la recuperación de cultivos y semillas, los créditos agrarios, etc.

Gráfico N.º 10. Orientación hacia el Interés Público

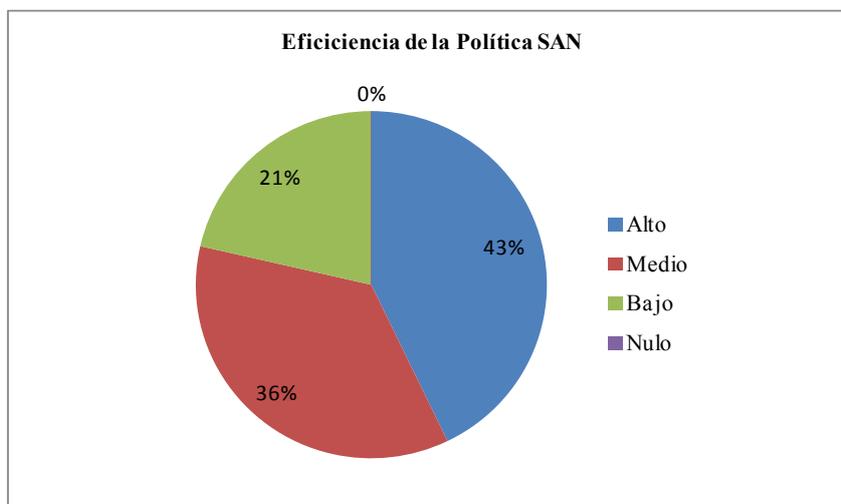


Elaboración propia, 2013

Eficiencia

La eficiencia, variable que mide el grado en que las políticas reflejan la asignación de recursos escasos asegurando elevados retornos sociales, se relaciona con la capacidad o incapacidad del Estado de invertir en las actividades de las que obtiene mayor rendimiento. El 43% de los expertos considera que la política tiene alto grado de eficiencia, el 36% da una calificación de media y el 21% de baja (Gráfico N.º 11). Factores como la inestabilidad burocrática afectan directamente esta variable, el 57% de los encuestados coinciden en que la política no logra un alto nivel de eficiencia dado que al no haber continuidad de los puestos, planes y acuerdos no hay continuidad en el desempeño de la misma.

Gráfico N.º 11. Eficiencia



Elaboración propia, 2013

En base a los resultados concluimos que los expertos coinciden en la necesidad de consolidar la institucionalidad dado que lo que se evidencia en Ecuador hasta el momento es, según ellos, un lento y débil avance particularmente hasta el 2008. No obstante destacan los esfuerzos de los últimos años en base al fortalecimiento de las instituciones públicas y la implementación de estrategias que coordinan y articulan las políticas tanto a nivel nacional como local.

Aspectos como los bajos puntajes del país en la Encuesta de Capacidades del Estado, son evidencia empírica sobre la poca capacidad de Ecuador para implementar y hacer cumplir los acuerdos a largo plazo. Ello se traduce en aspectos identificados por los expertos, como la incapacidad burocrática de funcionarios en cargos importantes y la falta de que en el país haya un impulso a los empleos de carrera, “la presencia de un sistema judicial altamente politizado y la presencia de actores de carrera con poder de veto en última instancia” como el ejecutivo (Mejía, 2009: 37).

No obstante, la política de seguridad y soberanía alimentaria en el Ecuador ha tenido un nivel de desempeño aceptable en los últimos años, logrando atacar el problema del hambre con las diversas políticas y programas como el de comedores escolares y subsidios a menores en edad escolar. Son evidentes los logros en materia de formulación de políticas, inclusión en la agenda del país y distribución de tareas en las diversas instituciones del Estado. La orientación hacia las bases de la soberanía alimentaria ha permitido la identificación de los factores multicausales del problema

alimentario en el país, sin embargo, es necesario que se aterricen los logros en programas concretos donde la inestabilidad burocrática no afecte la continuidad de las políticas.

Hasta que en el país no se logre reducir el costo administrativo para la coordinación de los programas de seguridad y soberanía alimentaria y se logre una verdadera articulación de las instituciones involucradas, en donde además se conozcan los procesos y logros que se están realizando en cada una de ellas, aspectos como la estabilidad, coordinación y coherencia y efectividad de la política no se materializarán.

Desde el 2008 se vienen promoviendo programas de alimentos encaminados a solventar el problema del hambre y desnutrición, aún es necesario garantizar que las familias accedan al mínimo de alimentos y por tanto no es posible ocuparse en totalidad de la adaptación cultural de los mismos. Aquellas familias que no han logrado acceder a los alimentos básicos han tenido que recurrir a las políticas asistencialistas del Estado para no morir de hambre (FAO, 2010).

Ecuador vive el fenómeno del poder de los actores decisivos en materia de formulación de políticas. El Ejecutivo tiene la potestad para decidir las prioridades de la agenda de políticas y el curso que se le da a las mismas; la gran influencia que tiene en actores reactivos como el Legislativo le ha permitido poner a andar las políticas en materia de leyes y ha logrado el involucramiento de importantes sectores de la sociedad civil, de manera que se apacigua también el poder de cuestionamiento de actores dirimientes. Por otra parte, acuerdos comerciales y económicos le permiten controlar las posibles reacciones de los grupos empresariales e inversores de la economía agrícola: multinacionales y agroindustrias del país. Esta articulación y el hecho de tener a su favor al grupo de actores con poder de veto permite en cierta medida el logro de los objetivos de la política, sin embargo no logra a nivel de la región consolidarse entre las más exitosas dadas las problemáticas que acabamos de identificar: significativos porcentajes de población con problemas de desnutrición, prevalencia de los monocultivos, población agrícola sin tierras, influencia de la agroindustria, problemas de acceso a las fuentes de agua, cambio en los hábitos de consumo y políticas asistencialistas.

En este capítulo se presentó la medición de la variable dependiente, se identificaron las políticas más exitosas en la región a partir de dos indicadores: Proporción de niños/as menores de cinco años con insuficiencia ponderal y proporción

de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria, para demostrar cómo Ecuador y Guatemala se convirtieron en objeto de estudio de la presente investigación dado su desempeño desigual. Luego de esto se realizó el análisis de las instituciones políticas en Ecuador, la descripción del Proceso de Formulación de Políticas de SAN y el análisis de las variables independientes a partir de los datos obtenidos en campo.

En el siguiente capítulo se hará el análisis del desempeño de las políticas de SAN en Guatemala, la descripción de sus instituciones, medición y desempeño de las políticas y las conclusiones de las dos unidades de análisis para explicar qué aspectos permiten mejor desempeño en Ecuador que en Guatemala.

CAPÍTULO IV POLÍTICAS DE ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN: GUATEMALA

En el capítulo anterior se presentó la introducción y análisis del primer grupo de datos; en primera medida se realizó la medición de la variable dependiente “Calidad de las políticas SAN”, donde pudimos observar el comportamiento de los diferentes países de Latinoamérica respecto del aumento o disminución de sus índices de nutrición. Los proxy utilizados bajo la hipótesis de que a mejor comportamiento de las cifras, mayor éxito de las políticas de alimentación sirvieron de sustento empírico para justificar las unidades de análisis de la investigación: Ecuador, un país que ha mejorado a lo largo del tiempo pero que aún tiene mucho que trabajar para erradicar su problema alimentario y Guatemala, país al que al parecer no le han funcionado sus estrategias políticas posicionándose en el grupo de los menos exitosos de la región. Finalmente el capítulo se enfocó en el problema ecuatoriano haciendo un análisis de sus instituciones y el trabajo que se ha realizado en términos de políticas públicas de seguridad y soberanía alimentaria, tanto desde el tema de la legislación, como del rol y desempeño de las instituciones políticas y actores involucrados en el proceso, para concluir con el análisis del desempeño de la política en los diez años del periodo comprendido entre el 2000 - 2011 a partir de la evaluación realizada por expertos.

En el presente capítulo se encuentra el análisis de las políticas de Alimentación y Nutrición en Guatemala, del mismo modo que en el capítulo III recurriremos al análisis del contexto político institucional para comprender el marco y la estructura del juego político en el que se desenvuelven las políticas, los actores y los esfuerzos hacia la lucha contra el hambre en el país. Posteriormente se revisará el marco institucional en el que se desenvuelven las políticas y finalmente el análisis de las entrevistas respecto del desempeño de la política en la última década. Del mismo modo que en Ecuador, en Guatemala se aplicaron entrevistas semiestructuradas a dieciséis expertos de las diferentes instituciones involucradas.

Instituciones Políticas y Proceso de Formulación de Políticas en Guatemala

Para comprender el proceso de formulación de políticas en Guatemala es necesario revisar su historia política, la influencia que ha tenido el autoritarismo y los brotes de

violencia interna en el proceso democratizador y la apertura hacia las políticas sociales. Del mismo modo que Ecuador y otros países latinoamericanos, Guatemala tiene un primer intento de democratización en el marco de la “tercera ola de democratización” de los 70’s. Sin embargo, dadas las pugnas internas por el poder y la legitimidad forzada de las fuerzas militares, la democracia fue un proceso que tomó más tiempo pese al proceso constituyente de 1985 donde se promulgó la apertura democrática al país.

Guatemala es un país que históricamente ha privilegiado los gobiernos militares. Algunos autores consideran que desde la independencia española en 1821 hasta mediados de los noventas (año en el que se hace la firma de los acuerdos de paz), la historia política del país se caracterizó por mantener una estructura dictatorial, múltiples golpes de Estado, cierre del parlamento en 1993, gobiernos civiles con el ejército a cabeza de la influencia política y el cierre de los espacios políticos a la oposición, utilizando la represión como estrategia para mantener el *statu quo*. (Azpuru, Blanco y Córdoba *et.al.*, 2007). Las instituciones políticas de Guatemala inician su construcción y organización casi una década después de la firma de su Constitución Política, sólo hasta mediados de los años 90’s el país logra la firma de un acuerdo de paz y cede el poder de manos militares a gobiernos civiles. Diversos autores coinciden en que el camino a la democracia que tomaron los países centroamericanos, si bien tuvo tintes similares a los sudamericanos, fue un proceso más complejo dada la agudeza del conflicto entre países y el contexto del conflicto armado interno. Todos estos episodios han dejado una huella en el proceso político e institucional guatemalteco, caracterizado por inestabilidad, represión y violencia política.

La Constitución Política (vigente hasta el momento) fue promulgada en 1985 bajo el gobierno militar del General Oscar Mejía. Esta carta magna organiza al país en base a la tradición republicana, como democracia liberal en base a un sistema democrático y representativo. Dentro de los objetivos esta constitución se propone dar prioridad a la persona humana, la vida, la libertad, la igualdad, la soberanía del pueblo, el respeto a las culturas locales, la descentralización y la autonomía municipal, entre otros (Azpuru, Blanco y Córdoba *et al.*, 2007: 302). Sin embargo, se ha fortalecido el poder Ejecutivo agudizando la crisis de desigualdad y exclusión.

Esta constitución sentó las bases de la institucionalidad guatemalteca dado que simultáneamente a su aprobación fomentó la “Ley Electoral de Partidos Políticos” y

determinó las funciones del Tribunal Supremo Electoral¹⁹, impulsando la aparición de dos instituciones: La Corte Constitucional y la Procuraduría de Derechos Humanos. La primera como tribunal encargado de garantizar la supremacía de la Carta Magna y dar eficacia a sus normas; y la segunda como el ente encargado de garantizar el cumplimiento de los derechos humanos.

La primera elección presidencial se remonta a 1986, año conocido como el “arranque democrático”, pese a que el proceso electoral se vivió en el marco de violencia, secuestros y desapariciones forzosas, rumores de estado de sitio y conatos de golpe de Estado – propios de la situación de guerra interna. La gran afluencia de la participación de la sociedad civil se vio como una muestra del rechazo a la violencia, al autoritarismo y a la militarización, más que una identificación plena con los partidos políticos y/o programas de gobierno. No obstante, el manejo institucional del país seguiría a manos de líderes del ejército (Azpuru, Blanco y Córdoba *et al.*, 2007: 305).

En la década comprendida entre 1985-1995 se permitió el desarrollo de elecciones libres de fraude y de violencia, se vivió el paso de gobiernos militares a gobiernos civiles que oscilaron en el espectro ideológico de centro-derecha, dando apertura al juego de partidos políticos competitivo aunque todavía restricto. No obstante los procesos estuvieron mediados por el conflicto armado interno, haciendo que las principales garantías de la democracia representativa como la libertad de asociación, expresión, y elección fueran altamente controladas. Finalmente, pese a que el retorno a la democracia obedeció al descontento general por el régimen militar, se volcó al pasar de los años hacia el lado abstencionista: “la escasa participación de los ciudadanos y ciudadanas, analizado en una continuidad histórica, expresa un creciente desinterés ciudadano, una incapacidad del sistema político para estimular a la población a votar y graves problemas culturales y socioeconómicos que determinan el ejercicio del voto” (Azpuru, Blanco y Córdoba *et al.*, 2007).

El sistema de partidos en esta década se caracterizó por la debilidad, fragmentación y falta de institucionalización. No logró consolidarse una cultura política de partidos, los ciudadanos no hicieron de la afiliación partidista un ejercicio de su actividad política. Cuatro son partidos políticos dominantes de este periodo, DGC,

¹⁹ “Órgano colegiado, permanente e independiente con carácter autónomo financiera y administrativamente”.

UCN, PAN y FRG²⁰. Sin embargo, dada la crisis de 1993-94 tras un fallido autogolpe de Jorge Serrano se gesta una segunda generación de partidos, restándole importancia a los tradicionales e impulsando nuevos partidos políticos (PAN, FRG, FDNG²¹). (Urrutia, 2002b:88. Citado por Azpuru, Blanco y Córdoba *et.al.*, 2007: 306). En el inicio del periodo democrático prevalecieron las fuerzas conservadoras como representantes de “la derecha”, mientras que la izquierda se constituyó como el sector ideológico más débil. Si se analiza el sistema de partidos de Guatemala se encuentra un sistema electoral con escasa capacidad de intermediación social, partidos políticos incapaces de canalizar demandas de la población y de promover espacios de regulación que determinen, fiscalicen e intercedan en las acciones del poder público. En esos términos, la institucionalidad del sistema de partidos siempre presentó deficiencias en la medida en que no logró consolidar su naturaleza intrínseca y funciones específicas. Los actores políticos en el país se organizaron en cúpulas elitistas, que lejos de enfocar sus esfuerzos en la población guatemalteca, impidieron la canalización adecuada de las demandas de la sociedad, convirtiéndose en “la principal piedra del tropiezo del régimen democrático” (Mack y Loaiza, 2006).

El problema de las instituciones guatemaltecas, tanto a finales del siglo XX (mientras construye su proceso democrático), como en la primera década del siglo XXI, está dado por el hecho de que el diseño institucional, permeado por el poder de actores externos como los militares y la derecha, no regula las conductas de los actores generando el escenario perfecto para los comportamientos oportunistas, del mismo modo que lo vimos con el caso Ecuatoriano. La institucionalidad guatemalteca privilegia el poder de los actores decisivos en manos de los líderes del Ejército, manteniendo controlada la izquierda y los tipos de coaliciones que pueden negociarse entre partidos. Todo lo anterior se traduce en la fuerte inestabilidad democrática, la política orientada a los favores políticos o privilegio del interés particular, ausentismo electoral y poca confianza en las instituciones políticas. Estas prácticas tienen una implicación para el funcionamiento del sistema político actual, generalizando la idea (y la práctica) de que las leyes son un requisito necesario más no indispensable para ejercer el poder real; esto hace posible decretar, modificar o improvisar leyes de acuerdo a las

²⁰ En su respectivo orden: Democracia Cristiana Guatemalteca, Unión del Cambio Nacional, Partido de Avanzada Nacional y Frente Republicano Guatemalteco.

²¹ Frente Democrático Nueva Guatemala

necesidades de los gobernantes, sin importar los intereses, inercias o prácticas institucionales o sociales. (Mack y Loaiza, 2006: 16).

Guatemala. De la Seguridad Alimentaria y Nutricional

Del mismo modo que con Ecuador, en el estudio de Guatemala se realizó un rastreo hacia el origen del gasto público orientado a las políticas de Alimentación y Nutrición, de una parte desde lo planteado por textos oficiales, y de otra desde el conocimiento de los expertos entrevistados en el trabajo de campo.

El registro de antecedentes sobre la seguridad alimentaria se remonta a 1974 cuando la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica (SEGEPLAN), elaboró los “lineamientos de la política Nacional de Nutrición”. A partir de este momento el país ha tenido varios intentos de formalizar en políticas, proyectos y leyes el tema de la Alimentación y Nutrición, sin embargo, históricamente solo se encuentran registros aleatorios sobre intentos de política de los cuales no se tiene seguimiento ni resultados asequibles o reconocidos, sólo hasta el 2005 cuando se promulga finalmente la aún vigente Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

En 1976 se organizaron las instituciones para la formulación del “Plan Nacional de Alimentación y Nutrición”, veinte años después, en 1996 se consolidó la Comisión Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN) desde donde se elaboró la propuesta de la “Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional” y el plan de acción en alimentación y nutrición 1996-2000, así como el marco institucional para su aplicación. En 1997 se aprobó la Política y el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional donde se establecieron los objetivos y líneas de acción para que cada Ministerio preparara su “Plan de Acción de la Política de SAN”.

Luego de la firma de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se retomó el trabajo legislativo en materia de SAN, resultado de lo cual surgió la Política Nacional de SAN, en manos del Gabinete Social de la Presidencia; para el 2001 se aprobó la primera Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional en donde se promovió la creación del Consejo Nacional de seguridad alimentaria como el ente responsable de la coordinación intersectorial. En el 2002 con el acuerdo gubernativo 55-2002 se formalizó la creación del CONSAN (Consejo Nacional de SAN); a esta institución dependiente de la Presidencia le fueron atribuidas las funciones de la política para combatir la

inseguridad alimentaria, pobreza extrema y fortalecer la seguridad alimentaria en el país; así como la promoción de los procedimientos de coordinación entre las instituciones del Estado, las ONG y las agencias de cooperación internacional. Sin embargo, dada la inestabilidad de las instituciones en Guatemala se derogó la Ley cuando fue presentada al Congreso y se disolvió el CONSAN. Resultado de lo anterior la estrategia de política fue la formulación de una nueva institución del Ejecutivo: el Vice Ministerio de Seguridad Alimentaria adscrito al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación mediante Acuerdo Gubernativo 90-2003 (Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2012: 13).

Como se puede observar en Guatemala, la vuelta a la democracia no representó un vuelco hacia la priorización de las políticas sociales, aspecto que pudo estar relacionado con la prevalencia del poder militar en donde se privilegiaron otros elementos de política tales como los económicos y bélicos. No obstante, desde los 90's el país se suscribió en los diferentes programas mundiales, en su mayoría promovidos desde Naciones Unidas: en 1990 se suscribió a la Cumbre Mundial en favor de la Infancia; en 1992 “Acabando con el hambre oculta”; en 1996 Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria y Ratificación del Código de Conducta para Pesca Responsable, en 2000 Metas de Desarrollo del Milenio y Protocolo de Cartagena sobre Seguridad Biotecnología.

A partir de estos convenios Guatemala plantea programas de política fundamentados en los principios de la “Seguridad Alimentaria”, que como lo vimos en los primeros capítulos se orienta por los principios de Distribución, Acceso y Consumo de los alimentos; prioriza los temas de productividad y comercialización de la matriz productiva por sobre el papel de la agricultura local y la organización campesina. De este modo impulsa políticas que focalizan la población afectada para “asistir” sus necesidades por medio de programas y políticas que subsidian alimentos básicos para satisfacer necesidades nutricionales básicas.

Uno de los aspectos determinantes del desempeño del país, respecto del cumplimiento de sus objetivos sobre la salud nutricional, se evidencia en su gran inestabilidad interna frente al proceso de formulación de la política. Si bien el país se encontraba suscrito a una serie de convenios internacionales de lucha contra el hambre e impulsaba múltiples iniciativas de política, sólo hasta el año 2005, en el ejercicio

presidencial de Oscar José Rafael Berger Perdomo, se consolidó la Ley del Sistema nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional bajo Decreto 32 de 2005. Esta definió la Seguridad Alimentaria como el “derecho de las personas al acceso físico, económico y social de la alimentación adecuada en cantidad y calidad con pertinencia cultural, preferiblemente de origen nacional, así como a su adecuado aprovechamiento biológico, para mantener una vida saludable y activa”, para lo cual replanteó la organización de instituciones²² concretas que se encargarían del cumplimiento de la Ley. A continuación se muestran los artículos y disposiciones contemplados en la Ley sobre la SAN en el país (Tabla N.º 11).

Tabla N° 11. De la Ley Del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria. Decreto 32 de 2005

LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL. DECRETO No. 32- 2005	
Capítulo I. Disposiciones Generales	
1	Concepto. Para los efectos de la presente ley, la Política Nacional de SAN establece como Seguridad Alimentaria y Nutricional “el derecho de toda persona a tener acceso físico, económico y social, oportuna y permanentemente, a una alimentación adecuada en cantidad y calidad, con pertinencia cultural, preferiblemente de origen nacional, así como a su adecuado aprovechamiento biológico, para mantener una vida saludable y activa.”
2	Prohibición de discriminación. La discriminación en el acceso a los alimentos, así como a los medios y derechos para obtenerlos, por motivo de raza, etnia, color, sexo, Idioma, edad, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, con el fin o efecto de anular u obstaculizar la igualdad en el disfrute o ejercicio del derecho a la SAN
3	Política. La SAN se asume como una política de Estado con enfoque integral, dentro del marco de las estrategias de reducción de pobreza que se definan y de las políticas globales, sectoriales y regionales, en coherencia con la realidad nacional.
4	La Política Nacional de SAN establece los principios rectores, ejes temáticos y lineamientos generales para orientar las acciones de las diferentes instituciones que desarrollan actividades para promocionar la SAN de la población
5	Participación. El Gobierno de Guatemala promoverá un proceso de consulta con la sociedad civil organizada para proponer soluciones y definir estrategias orientadas a garantizar la SAN en productos tradicionales como maíz y frijol en las tierras aptas para dichos cultivos, lo que debe reflejarse en planes operativos y estratégicos.
Capítulo II. Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria	
6	Nueva creación del Sistema Nacional de SAN (SINASAN), claramente menciona la intervención de organismos internacionales.

²² El SINSAN (Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional), CONASAN (Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional), encargado de aprobar e implementar la política nacional de SAN, aprobar el Plan estratégico, implementar la normativa y unificar criterios de las diferentes estrategias nacionales; la SESAN (Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional) quien coordinaría entre ministerios y sectores para la formulación del Plan estratégico y la promoción de la política SAN.

7	El objetivo fundamental del SINASAN es establecer y mantener, en el contexto de la Política Nacional de SAN, un marco institucional estratégico de organización y coordinación para priorizar, jerarquizar, armonizar, diseñar y ejecutar acciones de SAN a través de planes
8	Estructura El SINASAN estará conformado por tres niveles de acción: a. Nivel de dirección y decisión política, constituido por el Consejo Nacional de SAN. b. Nivel de coordinación y planificación técnica, constituido por la Secretaria de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República. c. Nivel de ejecución, conformado por las instituciones o entes responsables de la ejecución directa de las acciones en SAN en todos los niveles.
9	Órganos. El Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional está integrado por los siguientes órganos: a) El Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, como ente rector; b) La Secretaria de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República; c) Instancia de consulta y participación social; d) Grupo de instituciones de apoyo.
Capítulo III. Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional- CONASAN	
12	Naturaleza. El CONASAN será el ente rector del SINASAN. Será responsable de impulsar las acciones que promuevan la Seguridad Alimentaria y Nutricional en el ámbito político, económico, cultural, operativo y financiero del país.
13	Estructura. El CONASAN está integrado por los siguientes representantes institucionales: a. El Vicepresidente de la República, quien lo preside; b. El Secretario de Seguridad Alimentaria y Nutricional, quien actuará como Secretario del Consejo; c. El Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación; d. El Ministro de Economía; e. El Ministro de Salud Pública y Asistencia Social; f. El Ministro de Educación; g. El Ministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda; h. El Ministro de Ambiente y Recursos Naturales; i. El Ministro de Trabajo y Previsión Social; j. El Ministro de Finanzas Públicas; k. El Secretario de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia; l. La Secretaria de Obras Sociales de la Esposa del Presidente; m. Dos representantes del Sector Empresarial; n. Cinco representantes de la Sociedad Civil
19	Creación. Se crea la Secretaria de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República -SESAN-, con las atribuciones adelante mencionadas.
20	La SESAN es el ente coordinador del SINASAN y tendrá la responsabilidad de la coordinación operativa interministerial del Plan Estratégico de SAN, así como de la articulación de los programas y proyectos de las distintas instituciones nacionales e internacionales vinculados con la Seguridad Alimentaria y Nutricional del país.
22	Atribuciones. La SESAN será la encargada, de establecer los procedimientos de planificación técnica y coordinación entre las instituciones del Estado, la sociedad guatemalteca, las organizaciones no gubernamentales y las agencias de cooperación internacional vinculadas con la seguridad alimentaria y nutricional, en los diferentes niveles del país (nacional, departamental, municipal y comunitario). La SESAN coordinará la formulación del Plan Estratégico Nacional de SAN, lo propondrá al CONASAN; asimismo coordinará su actualización, ejecución, seguimiento y evaluación y apoyará a las instancias ejecutoras en la planificación y programación de los planes sectoriales estratégicos y operativos, con acciones priorizadas de acuerdo a la Política Nacional de SAN; asimismo, someterá a consideración ante el CONASAN los ajustes pertinentes

Fuente: Decreto 32 de 2005. Ley Del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria

Elaboración Propia, 2013

Actualmente, promovida por la Ley de Seguridad Alimentaria, se encuentra vigente la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Surge como estrategia desde la firma de los acuerdos de paz bajo Acuerdo Gubernativo 278-98 en donde el Estado puso como prioridad el mejoramiento de las condiciones alimentarias de la población. Entiende la Seguridad Alimentaria como

(...)el derecho de la población a tener en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos, para satisfacer sus necesidades nutricionales, de acuerdo a sus valores culturales y con equidad de género, a fin de llevar una vida activa y sana para contribuir al desarrollo humano, sostenible, y el crecimiento económico y social de Guatemala (Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria, 2005).

La política Nacional de Seguridad Alimentaria, a diferencia de propuestas anteriores, no presenta un enfoque sectorial sino un esfuerzo de integración y cohesión de las iniciativas pasadas, coordinada por el Comisionado del Frente Nacional contra el Hambre²³. Esta política se plantea como estrategia para promover el desarrollo y la reducción de pobreza en el país respondiendo, como se dijo anteriormente, a los aspectos formulados en los acuerdos de paz. Desde su formulación se planteó la necesidad de que la política permitiera la articulación de diversas instituciones para cumplir sus objetivos de manera que se lograra el trabajo conjunto entre el sector público, la sociedad civil y la cooperación internacional. Con su implementación se ratificó el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional como institución encargada de la implementación de la política, desde donde se estableció el marco normativo institucional para la coordinación de las diversas acciones e instituciones y la vigilancia de la ejecución de la política.

Por otra parte, encontramos los Artículos de la Constitución Política de Guatemala relacionados con el marco legal de la Seguridad Alimentaria (Tabla N.º 12). Dentro de este documento se mencionan aspectos que tienen que ver con la alimentación como derecho humano garantizado por el Estado y sus instituciones.

²³ El Frente Nacional Contra el Hambre busca sensibilizar al país frente a las problemáticas del hambre, desarrollar y reformar legislaciones y fortalecer el presupuesto nacional en materia de SAN. Está adscrito al Frente Parlamentario contra el hambre de América Latina y el Caribe, plataforma regional que une legisladores de varios países como Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y El Salvador. Dentro de sus funciones se encarga de monitorear el Plan Hambre cero y otros programas nacionales para combatir la inseguridad alimentaria y nutricional.

Tabla N.º 12. Constitución Política de Guatemala. Marco Legal Seguridad Alimentaria y Nutricional

ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE GUATEMALA (Reformada por Acuerdo legislativo No. 18-93 del 17 de Noviembre de 1993) DE LOS RELACIONADOS CON SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL	
Artículo	Título I. Capítulo Único. La persona humana, fines y deberes del Estado
2	Deberes del Estado. Garantiza la vida, la seguridad y el desarrollo integral a las y los habitantes de la República; la alimentación y la nutrición son partes inherentes a dichos derechos
Capítulo II. Derechos sociales. Sección Séptima. Salud, Seguridad y Asistencia Social.	
94	Obligación del Estado sobre salud y asistencia social. El Estado velará por la salud y la asistencia social de todos los habitantes. Desarrollará, a través de sus instituciones, acciones de prevención, promoción, recuperación, rehabilitación, coordinación y las complementarias pertinentes a fin de procurarles el más completo bienestar físico, mental y social.
97	Medio ambiente y equilibrio ecológico. “El Estado, las municipalidades y los habitantes del territorio nacional están obligados a propiciar el desarrollo social, económico y tecnológico que prevenga la contaminación del ambiente y mantenga el equilibrio ecológico. Se dictaran todas las normas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna, de la flora, de la tierra y del agua, se realicen racionalmente, evitando su depredación”
99	Alimentación y Nutrición. El Estado velará porque la alimentación y nutrición de la población reúna los requisitos mínimos de salud. Las instituciones especializadas del Estado deberán coordinar sus acciones entre sí o con organismos internacionales dedicados a la salud, para lograr un sistema alimentario nacional efectivo.

Fuente: Constitución Política de Guatemala Reformada por Acuerdo legislativo 18-1993.

Elaboración propia, 2013

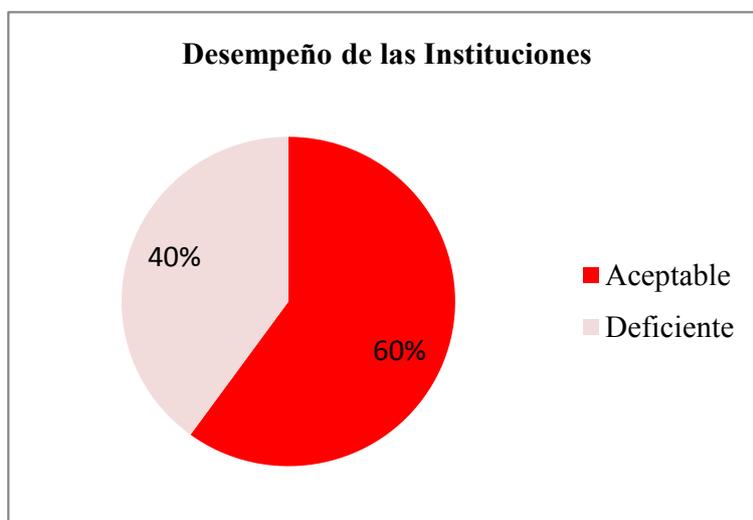
Finalmente, se encuentran los artículos del Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, y el Código de Salud del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Estos documentos disponen que el Estado se comprometa a mejorar las condiciones alimentarias de la población, vigilando e impulsando los procesos agrícolas, pecuarios, forestales e hidrobiológicos; se le asigna la tarea promover acciones para garantizar la disponibilidad, producción, consumo y utilización biológica de los alimentos para el logro de la SAN.

Calidad de la política de Seguridad Alimentaria en Guatemala

Del mismo modo que se trabajó en el capítulo anterior, para el caso de Guatemala trabajaremos la medición de las variables independientes “Calidad de la política de seguridad alimentaria en Guatemala”. El primer aspecto a evaluar fue el Desempeño de

las Instituciones involucradas dentro de las política de SAN en el país, de donde se obtuvo un 40% calificando como deficiente y 60% Aceptable (Gráfico N.º 12).

Gráfico N° 12. Desempeño de las instituciones en Guatemala

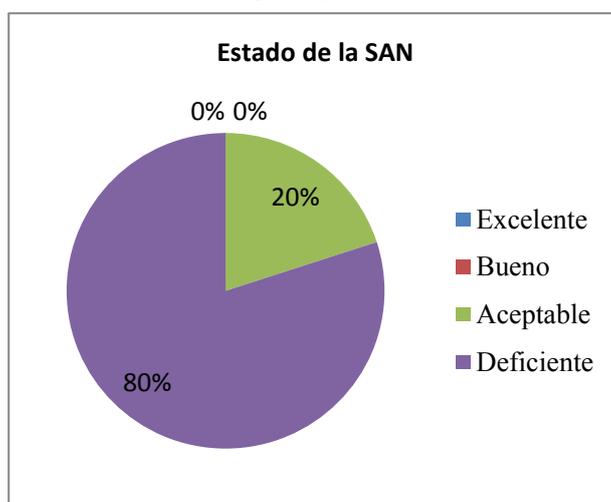


Elaboración propia, 2013

Estos resultados se obtienen a partir de la percepción que tuvieron los expertos sobre el papel y el nivel de coordinación de labores entre los ministerios y demás instituciones involucradas. Consideran que desde el 2005 hasta la fecha poco se puede decir de la política y su desempeño, dado que no se evidencia una continuidad entre los diferentes planes de gobierno.

La segunda pregunta indaga la percepción sobre del estado actual de la Seguridad Alimentaria en el país, el papel de las políticas públicas y su logro/retroceso. Al respecto, el 20% de los encuestados consideran que el estado de la SAN es “aceptable”, mientras que el 80% evalúan como deficiente; según ellos, las cifras obedecen al alto grado de desnutrición de la población, así como al bajo alcance de sus políticas. Los expertos argumentan que muchos de los programas no llegan a las poblaciones rurales alejadas afectando a grupos poblacionales étnicos; todos estos elementos obedecerían a la inestabilidad de las instituciones y de los actores encargados de la política (Gráfico N.º 13).

Gráfico N° 13. Percepción sobre el estado de la Seguridad Alimentaria en Guatemala



Elaboración propia, 2013

Estabilidad de las políticas de Seguridad/Soberanía Alimentaria en Guatemala.

La estabilidad de las políticas mide el grado en que estas varían en el tiempo y cuánto de lo planteado inicialmente se corresponde con los resultados. No obstante, como lo mostramos en los primeros capítulos, para la medición de esta variable se recurrió al proxy de “estabilidad de los cargos burocráticos”, dada la hipótesis de que una política no puede ser estable en el tiempo si los actores encargados de la misma no se mantienen en su cargo. Para ilustrar lo anterior, se diseñó la Tabla N.º 12. Número de actores por cargo en el periodo 2000-2011 en donde mostramos el grado de inestabilidad de los actores involucrados en las diferentes políticas.

Tabla N.º 12. Número de actores por Cargo

PERIODO		2000-2004	2004-2008	2008-2011	Total
Número de Presidentes		1	1	1	3
Número de Ministros	Ministerio de Agricultura	1	2	4	7
	Ministro de Ambiente y Recursos Naturales	1	1	2	4
	Ministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	1	2	3	6
	Ministro de Economía	1	2	5	8
	Educación	1	1	3	5
	Ministro de Finanzas Públicas	1	3	3	7
	Ministro de Salud Pública y Asistencia Social	1	2	3	6
	Ministro de Trabajo y Previsión Social	1	2	2	5

Fuente: Polga, Basabe y Mejía (2012)

Elaboración propia, 2013

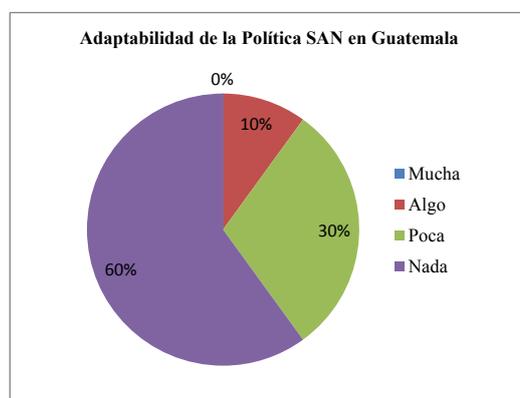
Del mismo modo que en Ecuador, en la gráfica se observa el efecto de la inestabilidad institucional. Si bien los mandatos presidenciales se mantuvieron estables durante la década, se evidencia inestabilidad de los diferentes ministerios involucrados; el periodo más notable es 2008-2011 con cuatro ministros de agricultura, dos ministros de ambiente, tres de comunicaciones, infraestructura y vivienda, cinco de economía, tres de educación y salud y dos de trabajo y previsión social. Los datos evidencian cómo desde el 2005 (año en el que se promulga la ley de SAN), ha sido constante la inestabilidad de ministros. Según los expertos entrevistados desde las instituciones del Estado no ha sido posible hacer seguimiento a las diferentes políticas y programas influenciando negativamente los procesos de seguimiento y evaluación de la política.

Adaptabilidad de las políticas de Seguridad Alimentaria en Guatemala

Recordemos que la variable adaptabilidad de las políticas mide el grado en que estas se corresponden con el contexto y/o fallas de política; estima la capacidad de las instituciones de mantener políticas adecuadas y eficientes. En la encuesta a expertos se les pidió que calificaran el desempeño de la política a partir de la capacidad del Estado de identificar factores que requieran de atención y cambio; así como la capacidad de la política de adaptarse a fenómenos externos o de emergencia.

En el Gráfico N.º 14 vemos que el 60% de los expertos evaluaron la política de Seguridad Alimentaria como no adaptable, un 30% considera que poco y el 10% algo. Estos consideraron que la política en general carece de la capacidad de adaptarse en factores como la atención que se da a los alimentos de población vulnerable, en su mayoría rural e indígena.

Gráfico N° 14. Grado de Adaptabilidad de las Políticas

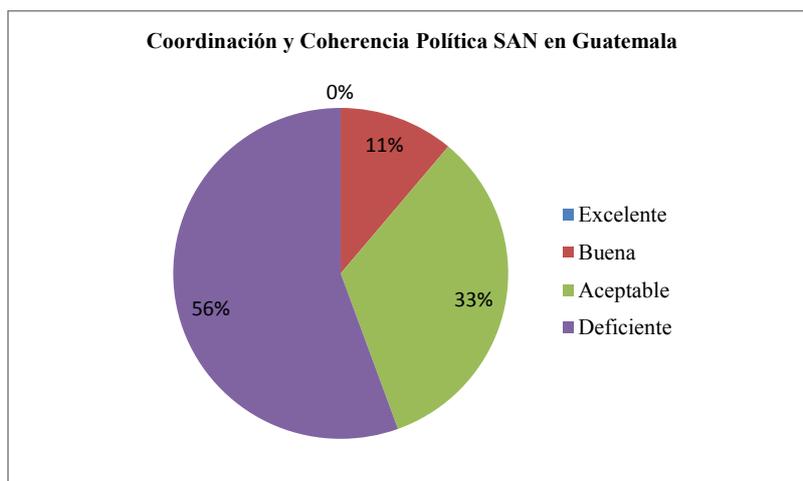


Elaboración propia, 2013

Coordinación y Coherencia

La variable Coordinación y Coherencia mide el grado en que las políticas corresponden o no a acciones coordinadas por los actores en el proceso de formulación de la política y en el ejercicio de implementación. Guatemala, de modo similar que Ecuador, evidencia dificultades en la coordinación y coherencia de sus políticas dada la influencia negativa que genera la inestabilidad burocrática. Según los expertos este aspecto ha generado de una parte, rupturas que no han permitido prolongar la política en el tiempo, y de otra, dificultades en la etapa de diagnóstico y formulación de política. El 56% de los encuestados califican como deficiente el grado de coordinación y coherencia, el 33% aceptable y el 11% bueno (Gráfico N.º 15). Los expertos consideran que es necesario reevaluar el desempeño de la Ley de Seguridad Alimentaria frente a asignación de funciones y roles de las diferentes instituciones involucradas, dado que por el carácter asistencialista de las políticas se han generado otro tipo de externalidades negativas que impiden un desempeño óptimo.

Gráfico N.º 15. Grado de Coordinación y Coherencia de las Políticas

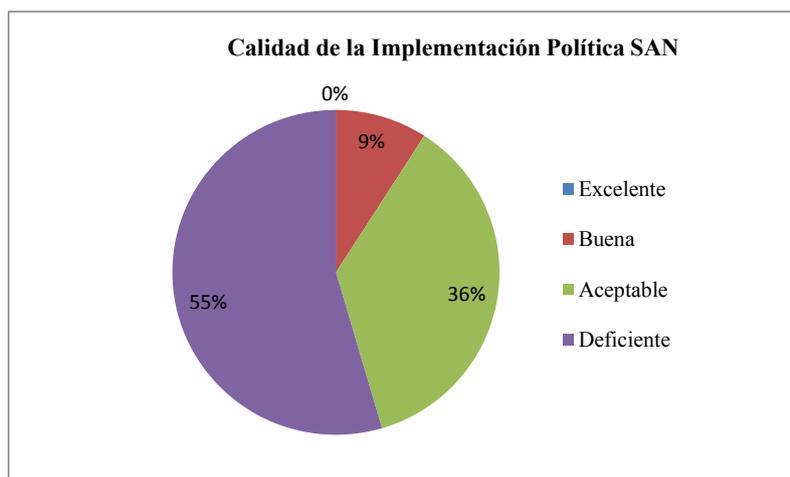


Elaboración propia, 2013

Calidad de la Implementación y efectiva aplicación.

En la variable que determina la brecha entre lo formulado inicialmente en la política y su correspondencia con lo implementado, el 55% de los encuestados considera que la implementación es deficiente, 36% aceptable y 9% buena (Gráfico N.º 16). Se evidencia una preocupación general por el hecho de que las fallas en la etapa de formulación, impiden que los proyectos lleguen al momento de la implementación.

Gráfico N.º 16. Calidad de la Implementación y efectiva aplicación



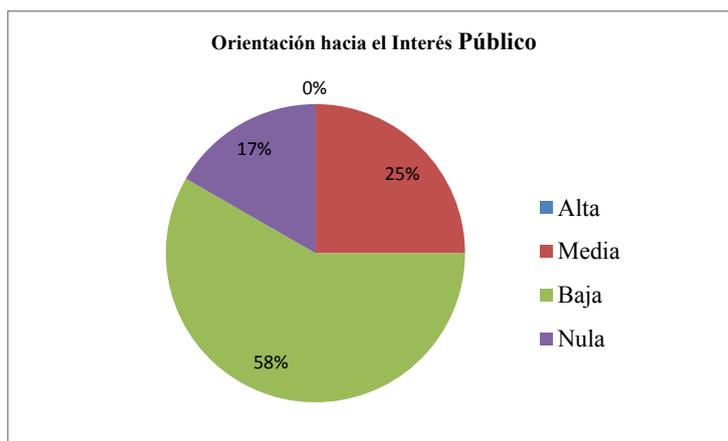
Elaboración propia, 2013

Orientación por el interés público

En la medición del grado de correspondencia entre la formulación de la política y el bienestar general (como medida del bien público), los expertos determinaron en un 58%

que la política SAN en Guatemala tiene baja orientación por el bien público, 25% media y 17% nula (Gráfico N° 17). Estos consideran que si bien existen las disposiciones constitucionales y legislativas frente a la problemática alimentaria, las cifras y el gran número de personas en condición de hambre y desnutrición son evidencia de las falencias de estas políticas en el país.

Gráfico N° 17. Orientación hacia el Interés Público

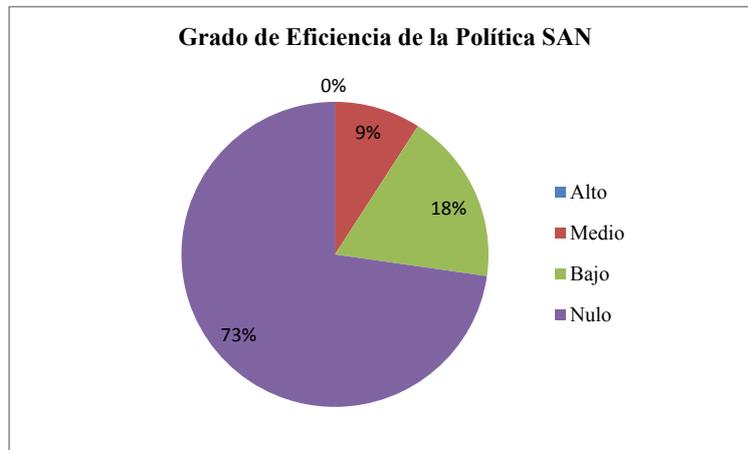


Elaboración propia, 2013

Eficiencia

La variable “eficiencia” mide el grado en que las políticas asignan sus recursos asegurando el retorno social. Hace referencia a la capacidad del Estado de invertir en las actividades de las que se obtiene mayor rendimiento. Al respecto, el 75% de los expertos consideran que la eficiencia de política de Seguridad Alimentaria en Guatemala es nula, 18% baja y 9% alta (Gráfico N.º 18). Dadas las características y problemáticas anteriormente mencionadas, en donde la política no ha podido ser desarrollada a cabalidad por las diversas fallas institucionales, los expertos coinciden que la eficiencia de la política es baja dado que muchos de los planes y proyectos no han podido arrancar truncando la relación procesos-resultado.

Gráfico N° 18. Eficiencia



Elaboración propia, 2013

A modo de conclusión podemos evidenciar cómo los expertos coinciden en la incidencia de las diversas variables en la medición de la calidad de las políticas de Seguridad Alimentaria en Guatemala. Existen aspectos clave que prolongan las falencias tales como la inestabilidad de los actores en los cargos burocráticos importantes, impidiendo que los acuerdos de política se mantengan a lo largo del tiempo. Del mismo modo que lo explica Tsébelis y los argumentos del análisis del juego político, este es el problema principal para garantizar el éxito de la política, dado que al no velar por la continuidad se interrumpen las etapas de análisis y seguimiento de la política, no se puede aprender de sus falencias ni superar las dificultades.

Tal como en el caso ecuatoriano, el país centroamericano carece de burocracias capacitadas para hacer cumplir acuerdos, las políticas se orientan hacia el interés personal de los actores políticos por sobre empleos de carrera que puedan ejercer presión a las decisiones de los actores decisivos como el ejecutivo y velar por el interés general.

A lo largo del capítulo se ha expuesto la medición del desempeño de la política de Seguridad Alimentaria en Guatemala. Se realizó un análisis de sus instituciones y las principales problemáticas políticas para contextualizar el origen y las bases sobre las que surge la política de alimentación y nutrición en el país. En seguida se describió el origen de la política de Seguridad Alimentaria y Nutricional analizando el documento de la Ley Nacional de Seguridad Alimentaria, sus disposiciones, los roles e instituciones

involucradas en el proceso, para finalizar con el análisis de las variables independientes a partir de la medición y el examen de los datos obtenidos en la entrevista a expertos.

CAPÍTULO V CONCLUSIONES

La presente investigación exploró los principales determinantes del éxito de las políticas de Seguridad y Soberanía alimentaria en América Latina. Para tal efecto recurrimos a la estrategia teórica y metodológica planteada por algunos autores de la nueva economía institucional, quienes por medio de un grupo de variables permiten estudiar aspectos concretos relacionados con las instituciones políticas y su calidad como elementos que determinan el logro de las políticas públicas. Así, tomando como unidades de análisis a Ecuador y Guatemala en una década de aplicación de políticas de Seguridad y Soberanía Alimentaria, se constató que elementos como la estabilidad de los actores en sus cargos políticos- burocráticos y la coordinación de funciones de las diferentes instituciones involucradas, garantiza por una parte los acuerdos políticos a largo plazo, así como también garantiza adecuados procesos de formulación, implementación y seguimiento de las políticas públicas; influyendo poderosamente en el éxito de las mismas.

En este sentido, resaltamos la importancia de las políticas de alimentación y nutrición para la estrategia de reducción del hambre y la pobreza extrema. La seguridad y soberanía alimentaria son dos estrategias implementadas en diferentes países latinoamericanos; sin embargo vemos que las necesidades y características de los países latinoamericanos requieren de una definición más cercana a los procesos de soberanía alimentaria enfocándose no solo en la emergencia o a la inmediatez de la solución al acceso sino que proponiendo una perspectiva que involucre todos los sectores de la sociedad, tanto económicos, culturales y políticos, de derechos, de soberanía, de inclusión y de lucha frente a las economías dominantes, la agroindustria y los alimentos transgénicos. Sólo si se entienden los diferentes elementos que componen la problemática y se fortalecen todos y cada uno de los elementos que permiten el impulso de la economía agropecuaria, transformación y producción de alimentos; se lograrán aciertos frente al aumento de la competitividad de los países, la generación de empleos y en general, la reducción de la pobreza.

Frente al diseño metodológico, a pesar de sus virtudes y de la calidad de la información que logró recolectarse, es necesario mencionar los sesgos difíciles de superar; por un lado la dificultad de establecer la importancia específica de cada

variable explicativa sobre el éxito de las políticas de Seguridad y Soberanía Alimentaria; y por otro el efecto que tiene la interacción de las múltiples variables. Estos problemas se deben en parte a la decisión de medir estos aspectos a partir de la evaluación subjetiva de los actores y expertos involucrados por encima de una elaboración de carácter mayormente estadístico o macroeconómico. Para tal fin, la generación de datos fiables podría realizarse planificando una agenda de investigación a largo plazo en donde se evalúen los aspectos intrínsecos de la política y su interacción con factores externos de las instituciones y el comportamiento de los actores involucrados.

De otro lado, las dificultades para medir la variable dependiente y el concepto de éxito de las políticas de alimentación y nutrición en los países se mantiene vigente dado que hay que recurrir a las fuentes de información manejadas en las bases de datos mundiales, administradas por organismos multilaterales. Sin embargo, el ejercicio práctico de entrevistar a expertos y preguntar su opinión al respecto aporta a la reducción de distancias entre el concepto y su medición empírica.

No obstante las dificultades propias de todo proyecto de investigación, el presente ejercicio evidencia cómo los fenómenos de las políticas sociales como las de seguridad y soberanía alimentaria, requiere análisis desde distintas dimensiones. De hecho, como pudimos observarlo, los hallazgos empíricos evidencian la necesidad de analizar los factores endógenos y exógenos a la política misma para entender su desempeño. Así también entender cómo el éxito de las políticas públicas depende de la capacidad de su diseño institucional. Al respecto, países con instituciones que permitan articular sus funciones, garantizar la estabilidad de los puestos burocráticos y generar efectivos sistemas de seguimiento y control al avance de la política misma generarán escenarios propicios para el logro de la misma.

Ecuador y Guatemala son dos países que ofrecen un interesante escenario para el estudio de las políticas públicas de alimentación y nutrición desde la perspectiva de la nueva economía institucional. Los dos cuentan con particularidades institucionales que han determinado su rumbo político y el resultado de sus políticas públicas, son la evidencia empírica de la realidad de muchos otros países latinoamericanos, desde donde podemos aprender cómo el comportamiento de los actores y sus intereses afecta el resultado final de una política. El énfasis que se le da en el documento al rol de los

actores en el juego político, muestra el interés de la investigación por hallar los factores causales que determinan rumbos diferentes en el logro de las políticas.

La investigación evidencia, cómo en la búsqueda de la consolidación democrática, los países y las múltiples reformas de las instituciones, ofrecen a los actores incentivos respecto de los tipos de cooperación. En el caso Ecuatoriano como lo describía Mejía (2009), los actores del Ejecutivo y Legislativo tienen incentivos electorales para mostrar mayor responsabilidad en su desempeño político a través de los procesos de rendición de cuentas. Estos aspectos se traducen en mayor estabilidad de las políticas desde la formulación hasta la implementación y evaluación.

En el caso Guatemalteco vimos cómo los múltiples intentos democráticos ha ocasionado la perpetuación del poder a manos de élites militares, resultado de lo cual se consolidaron instituciones y políticas rígidas que se ajustaron tardíamente a los modelos de las políticas sociales hacia finales de los 90's y principios del 2000. De otra parte, si bien la formulación de la política de Seguridad Alimentaria y Nutricional se logró antes que en el caso ecuatoriano, el mismo escenario político truncó la ejecución de estrategias y programas que sólo se quedaron en el papel rigidizando aún más las políticas.

Pese a que la investigación no se enfocó en el estudio de las políticas y/o programas implementados, podemos inferir que el escenario ecuatoriano tiene mejores resultados que el guatemalteco dada la capacidad del Estado, particularmente desde el 2008, de adaptar sus políticas a las necesidades locales. Las políticas ecuatorianas enfatizan en la necesidad de reducir la pobreza y el hambre del país, como una estrategia transversal al plan de gobierno y como eje fundamental de su Carta Constitucional. Por su parte Guatemala, si bien contempla la alimentación como un derecho básico en su constitución política, y tiene la Ley de Seguridad Alimentaria, no cumple el mismo rol que en el país suramericano, sigue teniendo un tinte asistencialista y paternalista, más que de impulso a la producción local y el fortalecimiento de la economía nacional se preocupa por solventar las emergencias alimentarias de grupos determinados.

El mayor aporte de la investigación ha sido el hecho de evidenciar que en Ecuador los mejores resultados de política obedecen a que el escenario político e institucional se ha adaptado a las necesidades alimentarias, nutricionales y productivas

de la población ecuatoriana, ha implementado diferentes políticas públicas, las ha evaluado y modificado respecto de su desempeño y resultados. En términos políticos identificamos que este tipo de estrategias se traduce en mayor inclusión y participación de sectores de la sociedad civil, así como un sentimiento generalizado que sugiere que el Estado ecuatoriano actualmente, en términos de alimentación y nutrición, representa los intereses del país.

Se concluye que el componente cultural es un factor fundamental en las políticas públicas de alimentación y nutrición. Debemos tener en cuenta que uno de los factores por los que se seleccionaron estas unidades de análisis tiene que ver con el hecho de sus similitudes en términos de origen político y el componente de representación étnica. Como se sabe, los partidos étnicos en Ecuador (además de otros países de la región), tienen relevancia nacional, han recorrido un camino político que les ha permitido tener en las diferentes instituciones representación política y ha visibilizado al Estado su presencia y sus necesidades.

En el caso guatemalteco por el contrario, si bien se reconoce en cifras la presencia de alta población indígena, no se ha logrado consolidar un movimiento político fuerte que visibilice las necesidades de la población. Hay una presencia incipiente en algunos municipios y no se ha logrado adentrar en el proyecto político nacional. Según Martí (2008), pese a que en Guatemala se han dirigido esfuerzos para la creación de la identidad “pan – maya”, el discurso indigenista no pudo trascender la pertinencia comunitaria y sus procesos alimentarios no son respetados culturalmente; no hay acuerdo respecto de la posición indígena frente las políticas neoliberales de gobierno a diferencia por ejemplo, de Ecuador y Bolivia.

Como lo vimos anteriormente, la prolongación del conflicto armado en Guatemala durante los 80's y 90's truncó los procesos de organización indígena, dando como resultado la invisibilización e irrelevancia política de este sector poblacional. Martí (2008) considera que en el país centroamericano el espacio de oportunidades políticas fue más restrictivo particularmente luego del referendo constitucional de 1998, en donde se invalidó el carácter multicultural del Estado guatemalteco, pese a que desde los organismos multilaterales siempre existió presión para reconocer los derechos y soberanía de las comunidades y pueblos.

En el caso ecuatoriano por el contrario, se evidencia el trabajo, empoderamiento e inclusión de las comunidades indígenas como actores políticos importantes en las tres últimas décadas. Los escenarios de participación se han abierto en diversos espacios de discusión para la redefinición del Estado, como estrategia para relegitimar las instituciones políticas. A diferencia de Guatemala, Ecuador en los años 90's fortaleció los procesos participativos de comunidades y pueblos, como estrategia impulsada por algunas élites políticas de la región del Guayas y por demandas sociales de las organizaciones indígenas en su mayoría provenientes de las regiones serranas (como son Cotopaxi, Cañar, Bolívar, Imbabura, Chimborazo) y la Amazonía (Martí, 2008: 691).

El segundo hallazgo importante de la investigación tiene que ver con los aspectos que no han permitido a las políticas y estrategias de Ecuador consolidarse como uno de los países que superó su problema alimentario. Si bien como se argumentó anteriormente la política actual de Soberanía Alimentaria es prioridad del gobierno y se ha dispuesto todo un aparataje institucional para lograr los objetivos, encontramos gracias a la literatura consultada y el re-testeo en el caso empírico, que dentro del juego político del país hay fallas institucionales que no han permitido consolidar acuerdos a largo plazo generando múltiples brotes de inestabilidad interna, tales como la falta de articulación entre las diferentes instituciones involucradas en el objetivo común de la Soberanía Alimentaria.

La política de alimentación y nutrición en Ecuador se rige bajo los principios de la soberanía alimentaria. Con esta estrategia los intereses del Estado no enfrentan el problema alimentario sólo desde una práctica paternalista y políticas asistencialistas de emergencia nutricional, sino que además, trabaja en el fortalecimiento de las estructuras agrícolas y productivas locales para generar procesos de empoderamiento de la población rural/indígena e inclusión y apertura de los mercados con alimentos nativos y orgánicos. Para el logro de este fin se encuentran involucrados diversos actores del ejecutivo en cabeza del presidente, precedido por los ministerios y las secretarías cantonales; así como el legislativo en cabeza de la Comisión de Soberanía Alimentaria y Desarrollo Rural, lugar en el que se gestó la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria.

No obstante, como lo evidenciamos en el acápite del análisis de los datos en Ecuador, el problema está dado porque la estructura institucional no garantiza la estabilidad de los puestos burocráticos afectando la continuidad y curso de las políticas. Con Tsébelis (2006) y Mejía (2009), aprendimos que para lograr éxito en las políticas públicas es necesario garantizar estrategias de largo plazo que trasciendan los ciclos políticos internos. Sin embargo, particularmente desde el 2008 hacia la fecha, en el país no se garantizan siquiera estos ciclos políticos pues la inestabilidad ministerial es una constante. Recordemos que un adecuado proceso de institucionalización de la Seguridad y Soberanía Alimentaria comprende varios aspectos, entre ellos el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales, incluyendo procesos permanentes de sensibilización de sus directivos y capacitación en temas específicos a sus equipos técnicos.

Consecuencia de lo anterior, en el país no se ha logrado consolidar la articulación del trabajo de las diferentes instituciones; el marco jurídico institucional no es claro frente a los roles y el trabajo conjunto de las instituciones involucradas dando como resultado, en muchas ocasiones, el hecho de que los funcionarios de los diferentes ministerios no conozcan del trabajo, los logros y/o aprendizajes de procesos que se llevan a cabo en otras instituciones. De modo que la salida para que Ecuador se acerque más a la consolidación de su estrategia de soberanía alimentaria debería enfocarse en la atención que le dé a las instituciones encargadas, sus funcionarios y sus proyectos; de una parte trabajar para garantizar la estabilidad de los cargos y que los objetivos no se vean interrumpidos; pero de otra lograr la articulación de las estrategias interinstitucionalmente, de modo que los involucrados tengan conocimiento del trabajo, logros y aprendizajes de las demás instituciones.

Finalmente, respecto de la medición de las variables independientes pudo observarse cómo si bien la adaptabilidad, calidad de la implementación y efectiva aplicación, orientación por el interés público y eficiencia afectan la calidad de la política. Hay dos variables fundamentales en el proceso político de Ecuador y Guatemala. En primera medida y más determinante, la estabilidad, que como vimos fue medida a partir del impacto que genera la variación de los puestos burocráticos en las instituciones involucradas impidiendo los acuerdos a largo plazo y truncando los procesos de implementación de la política. En segunda medida, la coordinación y

coherencia como estrategia fundamental en el proceso de formulación de políticas para identificar a partir del diagnóstico las necesidades y evitar problemáticas como las que acabamos de describir anteriormente, donde se presentan escenarios como el guatemalteco donde no se ha logrado la inclusión de la población indígena agudizando su problemática.

BIBLIOGRAFÍA

- Arias, Xóse y Caballero, Gonzalo (2003). “Instituciones, Costos de Transacción y Políticas Públicas: Un Panorama”. *Revista de Economía Institucional*, Vol. 5, No 8: 117 – 146
- Asamblea Nacional Constituyente (1985). Constitución Política de Guatemala reformada por Acuerdo Legislativo 18-1993
- Asamblea Nacional Constituyente (2008). Constitución Política del Ecuador. Quito, Ecuador
- Asamblea Nacional, Comisión Legislativa y de Fiscalización (2009). Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria Ecuador
- Azpuru, Dinorah, Ligia Blanco, Ricardo Córdoba (et. al) (2007). Construyendo la democracia en sociedades posconflicto. Un enfoque comparado entre Guatemala y El Salvador. F&G Editores. Guatemala
- Base de Datos Políticos de las Américas. (1998) Nombre, forma de Estado y forma de Gobierno. Análisis comparativo de constituciones de los regímenes presidenciales. [Internet]. Georgetown University y Organización de Estados Americanos. En: <http://pdba.georgetown.edu/Comp/Estado/nombre.html>. 28 de marzo 19113
- Borlaug, Norman y Christopher, Dowswell (2001). “La inacabada Revolución Verde – El futuro rol de la Ciencia y la Tecnología en la Alimentación en el Mundo en Desarrollo”. Disponible en <http://www.agbioworld.org/biotech-info/articles/spanish/desarrollo.html>, consultado por última vez marzo 2011
- Calero, Carla (2010). “Seguridad Alimentaria en el Ecuador desde un enfoque de Acceso a Alimentos”. Tesis de Maestría. FLACSO- Ecuador
- CEPAL (2005). “Hambre y desnutrición en los países miembros de la Asociación de Estados del Caribe (AEC). Serie Políticas Sociales. División de desarrollo Social. Rodrigo Martínez (coordinador)
- Cumbre Mundial Soberanía Alimentaria (2001). Disponible en: http://www.cerai.es/doss/DOSSIER_FOROMSA.PDF, consultado el 29 noviembre de 2011
- Estado de Guatemala (s.f) Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación

- _____ (s.f) Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social de Guatemala. Código de Salud
- FAO (2006). “Informe de políticas. Seguridad Alimentaria”. No. 2. Disponible en ftp://ftp.fao.org/es/ESA/policybriefs/pb_02_es.pdf, consultado por última vez el jueves 28 de marzo de 2011
- _____ (2009). Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe
- _____ (2010). Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe
- _____ (2010). Seguridad Alimentaria y Nutricional en el Ecuador. Construyendo la Soberanía Alimentaria. Editorial Aires. Quito Ecuador
- Gobierno del Ecuador (2009). Plan Nacional del Buen Vivir.
- Hernández, Roberto (1995). La seguridad alimentaria y su aplicación en países de la Cuenca del Pacífico. En: Revista Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad Vol. I No. 2
- Levi, Margaret (1987). Theories of historical and institutional change, En: PS, Vol 20, No. 3; pp. 684-688
- Levi, Margaret (2006). Modelando procesos históricos complejos con Narrativas Analíticas. En, Revista Uruguaya de Ciencia Política No. 15; pp.11-29
- Mack, Luis F. y Ortíz, Paola (2006). “El marco institucional de Guatemala: Vacíos y Contradicciones”. En, Cuadernos de Información Política No. 2. FLACSO-Guatemala
- Martí, Salvador (2008). “Las razones de presencia y éxito de los partidos étnicos en América Latina. Los casos de Bolivia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua y Perú (1990-2005)”. En, Revista Mexicana de Sociología, Vol. 70, No 4, pp. 675 -724
- Mejía, Andrés (Coord.) (2009). “Por el ojo de una aguja: la formulación de políticas públicas en el Ecuador”. *FLACSO- Ecuador*
- MIES- Ecuador (2011). Seguridad Alimentaria y Nutricional en el Ecuador. Construyendo la Soberanía Alimentaria. Quito, Ecuador
- NORTH, Douglass (1990). “Institutions, Institutional Change and Economic Performance”. *Cambridge, Cambridge University Press.*

- Ocampo, Heidy (2007). “La Nueva Economía Institucional: Lógicas operativas, supuestos teóricos y análisis empírico”, En: Instituciones e institucionalismo en América Latina. Perspectivas teóricas y enfoques disciplinarios. Santiago Basabe (compilador). Editorial del Centro de Investigaciones de Política y Economía (CIPEC), Quito, Ecuador
- OMS (2009). Marco Conceptual de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desde la Perspectiva de Pueblos Indígenas. Quito, Ecuador
- ONU (2010). “Objetivos de desarrollo del Milenio. Informe 2010”. Disponible en: http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/pdf/MDG_Report_2010_SP.pdf#page=8, consultado por última vez el miércoles 4 de mayo de 2011
- PESA – Centroamérica (s.f). “Seguridad Alimentaria y Nutricional. Conceptos básicos. Disponible en: <http://www.pesacentroamerica.org/biblioteca/conceptos%20pdf.pdf> . Visitado por última vez el miércoles 15 de junio de 2011
- Polga Hecimovich John, Santiago Basabe Serrano y Andrés Mejía Acosta (2012). "Yes, Mr. President: Cabinet Volatility under Minority and Majority Government in Ecuador". Ponencia presentada durante el XXX Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA). Mayo 23-26. San Francisco, California.
- Presidencia de la República del Ecuador (2010). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en Registro Oficial, Suplemento 303
- Ramírez, Eduardo (2003) “Estructura y evolución de las políticas de lucha contra el hambre y la pobreza rural en América Latina”. RIMISP
- Recalde, Fabián. (1988) “Política Alimentaria y Nutricional”. México. Fondo de Cultura Económica
- República del Ecuador (2009). Plan Nacional de Desarrollo. Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural. SENPLADES
- Rodrik, Dani (1993) “Taking Trade Policy seriously: Export Subsidization as Case Study in Policy Effectiveness”. *University of Michigan Press*. Working Paper Series, Vol. w456

- Salcedo, Salomón Ed. (2005). Políticas de Seguridad Alimentaria en los Países de la Comunidad Andina. Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Santiago, Chile
- Scartascini, C. Spiller, P. Stein, E, Tommasi M (editores) (2011). “El Juego Político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas?” *Banco Interamericano de Desarrollo*. Mayol Ediciones
- Schejtman, Alexander. (2005). “Elementos para una Estrategia Integral de Seguridad Alimentaria en Centro América”. *Anuario de estudios Centroamericanos*, Vol. 31: 7 – 47.
- Sotolli, Susana (2000). “La política social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia”. En *Revista Mexicana de Sociología*, Vol 62. No. 4, pp. 43- 65
- Spiller, Pablo T & Tommasi, Mariano (2000). “El Funcionamiento de las Instituciones Políticas y las Políticas Públicas en la Argentina: una Aproximación desde la Nueva Economía Institucional”. *Instituto de Desarrollo Económico y Social*, Vol. 40, No. 159 (Oct. – Dec., 2000), pp 425 – 464
- Spiller, Pablo T., Ernesto Stein y Mariano Tommasi (2003). Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes: An Intertemporal Transactions Framework. *Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento mimeografiado.*
- Spiller, Pablo T. y Tommasi, Mariano (2003). “The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Application to Argentina”. *Journal of Law, Economics and Organization* 19(2):281–306.
- Stein, Ernesto y Tommasi Mariano (2005). “Democratic Institutions, Policymaking Processes, and the Quality of Policies in Latin America”. *Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento mimeografiado.*
- Stein, Ernesto y Tommasi, Mariano (2006). “La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006”. *Banco Interamericano de Desarrollo*. Editorial Planeta
- Stein, Ernesto y Tommasi, Mariano (2007). “Instituciones democráticas, procesos de formulación de políticas y calidad de las políticas en América Latina”, En: *Visiones del Desarrollo en América Latina*. Machinea y Serra (ed). Chile

Timer, Peter (2004). Food security and economic growth: An Asian Perspective. Center for Global Development. Working Paper No. 51

Tsebelis, George (2006). Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas. Fondo de Cultura Económica, México

Tweenten, Luther (1999). “The Economics of Global Food Security”. *Review of Agricultural Economics*, Vol. 21, No. 2 (Autumm – Winter): 473-48

DOCUMENTOS

Diario El Universo (2013). “FAO felicita a 38 estados por ganar la batalla al hambre”.
Sección: Economía, junio 12

ANEXO

1. FORMATO ENTREVISTA A EXPERTOS: LEGISLATIVO

Calidad de las Políticas de SAN en Latinoamérica.

Maestría en Políticas Públicas y Gestión

FLACSO-Ecuador

I. Presentación

1. Breve presentación.
2. Cuánto tiempo lleva trabajando el tema. Cómo llega a la comisión de Soberanía alimentaria en la Asamblea/Congreso
3. En qué temas se especializa
4. Qué proyectos liderados por usted se están llevando a cabo
5. Cuáles de sus iniciativas se están discutiendo actualmente
6. Cuánto tiempo más estará trabajando el tema desde la asamblea. Cuando se acabe el periodo legislativo cuáles son sus horizontes frente al tema
7. ¿Ha trabajado con el apoyo de otras instituciones y/o organismos el tema en Ecuador?
8. ¿Quién/es de los/as asambleístas está enfocando su trabajo en el tema de Soberanía/SAN?

II. El estado de la SAN y las políticas

1. ¿Qué opina usted del estado de la SAN en su país? ¿Qué factores considera que influyen a que el país se encuentre en este estado de cosas?
2. Le pido por favor me califique el estado de la SAN en su país, ¿considera que este es: Excelente, Bueno, Regular, Malo?
3. Conoce usted ¿Qué institución/es formularon la política SAN en el país? ¿Quiénes han sido los formuladores de las políticas SAN en el país? ¿Quiénes estuvieron en el proceso negociador de la política? ¿Quiénes permanecen?

4. ¿Cuáles son las regiones más afectadas y/o más vulnerables en términos de inseguridad alimentaria en el país?
5. ¿Conoce las cifras que maneja CEPAL y FAO sobre la SAN en Latinoamérica? Qué opina de la clasificación de su país y de la evaluación que ellos hacen sobre el desempeño de su política
6. ¿Actualmente cuál es la política SAN más importante en el país? ¿Por qué lo considera?

III. Las instituciones del Estado, actores y las ONG's

1. ¿Qué instituciones del Estado Ecuatoriano se encargan de la política de SAN actualmente?
2. Por favor califique el desempeño de estas instituciones: Excelente, Bueno, Aceptable, Deficiente
3. ¿Qué leyes se encargan de la SAN? ¿En qué estado de cosas considera usted que se encuentra la Ley?
4. ¿Cuál es la política SAN que lleva más tiempo en la agenda política?
5. ¿Cuál es el eje conductor de la política SAN? ¿Desde hace cuánto se encuentra este eje? ¿conoce otros ejes rectores recuerda que hayan regido la política en el país?
6. ¿Conoce alguna política que haya salido de la agenda o que haya sido modificada en los últimos diez años? ¿cuáles han sido las causas de ello?
7. ¿Qué tipo de profesionales se encargan de la política SAN en el país? ¿en qué instituciones se encuentran distribuidos?
8. ¿cómo se manejan las cifras de desnutrición en el país? ¿quién mide, en dónde se publican estas mediciones? ¿qué efectos de política han tenido estas mediciones?
9. ¿Qué ONG's se encuentran liderando el tema de SAN en el país? ¿cuál considera que es su papel? ¿contribuye el trabajo de estas al logro de los objetivos políticos del plan de gobierno?

IV. País frente al contexto Latinoamericano

1. ¿Qué políticas de SAN reconoce en la región?
2. ¿Cuáles de estas experiencias considera son las más exitosas?
3. ¿Qué factores considera usted influyen en que hayan resultados de política diversos en la región?
4. ¿A qué aspectos atribuye este éxito?
5. ¿Qué factores deberían mejorarse en el país para lograr mejores resultados?
6. ¿Quiénes escriben respecto al tema y son críticos de las políticas?

V. Encuesta

1. Le pido por favor califique cualitativamente el grado de adaptabilidad de la política SAN. Muy adaptable, Algo adaptable, Poco adaptable, No adaptable
2. Le pido por favor califique cualitativamente el grado de coordinación y coherencia de la política SAN. Excelente, Buena, Aceptable, Deficiente
3. Le pido por favor califique cualitativamente la Calidad de Implementación y efectiva implementación de la política SAN. Excelente, Buena, Aceptable, Deficiente
4. Le pido por favor califique cualitativamente el grado de orientación hacia el interés público de la política SAN. Alta, Media, Baja, Nula
5. Finalmente por favor califique el grado de eficiencia de la política SAN. Alto, Medio, Bajo, Nulo

Muchas gracias!

2. FORMATO ENTREVISTA A EXPERTOS EJECUTIVO, MINISTERIOS

Calidad de las Políticas de SAN en Latinoamérica.

Maestría en Políticas Públicas y Gestión

FLACSO-Ecuador

I. Presentación

1. Breve presentación.
2. Cuánto tiempo lleva trabajando el tema. Cómo llega al Ministerio
3. En qué temas se especializa
4. Qué proyectos liderados por ud se están llevando a cabo
5. ¿Cuánto tiempo se proyecta trabajando en la institución, en qué otros lugares le gustaría trabajar? ¿Le gustaría continuar en el tema alimentario? ¿Desde qué instituciones y cargos considera usted se puede llegar a logros contundentes en el tema alimentario?

II. El estado de la SAN y las políticas

1. ¿Qué opina usted del estado de la SAN en el país? ¿Qué factores considera que influyen a que el país se encuentre en este estado de cosas?
2. Le pido por favor me califique el estado de la SAN en su país, ¿considera que este es: Excelente, Bueno, Regular, Malo?
3. Conoce usted ¿Qué institución/es formularon la política SAN en el país? ¿Quiénes han sido los formuladores de las políticas SAN? ¿Quiénes estuvieron en el proceso negociador de la política? ¿Quiénes permanecen?
4. ¿Cuáles son las regiones más afectadas y/o más vulnerables en términos de inseguridad alimentaria en el país?
5. A nivel de ministerios e instituciones de planeación y ejecución de política ¿Cuál considera usted es la institución más importante en el tema de alimentación en el país?

6. ¿Cuáles considera usted son las regiones más afectadas y/o vulnerables en términos de inseguridad alimentaria en el país?

7. ¿Conoce las cifras que maneja CEPAL y FAO sobre la SAN en Latinoamérica? ¿qué opina respecto?

8. ¿Actualmente cuál es la política SAN más importante en el país? ¿Por qué lo considera?

III. Las instituciones del Estado, actores y las ONG's

1. ¿Qué instituciones del Estado se encargan de la política de SAN actualmente?

2. ¿Qué opina sobre la descentralización de programas e instituciones en la lucha contra el hambre de la población?

3. ¿Existe relación y coordinación de labores entre los diferentes ministerios y organismos de planificación de las políticas de lucha contra el hambre en el país?

4. Por favor califique el desempeño de estas instituciones: Excelente, Bueno, Aceptable, Deficiente

5. ¿Qué leyes se encargan de la SAN? ¿En qué estado de cosas considera usted que se encuentra la Ley SAN?

6. ¿Cuál es la política SAN que lleva más tiempo en la agenda política?

7. ¿Cuál es el eje conductor de la política SAN en el país? ¿Desde hace cuánto se encuentra este eje? ¿conoce otros ejes rectores recuerda que hayan regido la política en el país?

8. ¿Conoce alguna política que haya salido de la agenda o que haya sido modificada en los últimos diez años? ¿cuáles han sido las causas de ello?

9. ¿Qué tipo de profesionales se encargan de la política SAN en el país? ¿en qué instituciones se encuentran distribuidos?

10. ¿cómo se manejan las cifras de desnutrición en el país? ¿quién mide, en dónde se publican estas mediciones? ¿qué efectos de política han tenido estas mediciones?
11. ¿Qué ONG's se encuentran liderando el tema de SAN en el país? ¿cuál considera que es su papel? ¿contribuye el trabajo de estas al logro de los objetivos políticos del gobierno? ¿Cuál es la relación entre estas instituciones no gubernamentales y organismos del Estado como los Ministerios?

IV. Frente al contexto Latinoamericano

1. ¿Qué políticas de SAN reconoce en la región?
2. ¿Cuáles de estas experiencias considera son las más exitosas?
3. ¿Qué factores considera usted influyen en que hayan resultados de política diversos en la región?
4. ¿A qué aspectos atribuye este éxito?
5. ¿Qué factores deberían mejorarse en el país para lograr mejores resultados?
6. ¿Quiénes escriben respecto al tema y son críticos de las políticas?

VI. Encuesta

1. Le pido por favor califique cualitativamente el grado de adaptabilidad de la política SAN. Muy adaptable, Algo adaptable, Poco adaptable, No adaptable
2. Le pido por favor califique cualitativamente el grado de coordinación y coherencia de la política SAN. Excelente, Buena, Aceptable, Deficiente
3. Le pido por favor califique cualitativamente la Calidad de Implementación y efectiva implementación de la política SAN. Excelente, Buena, Aceptable, Deficiente
4. Le pido por favor califique cualitativamente el grado de orientación hacia el interés público de la política SAN. Alta, Media, Baja, Nula
5. Finalmente por favor califique el grado de eficiencia de la política SAN. Alto, Medio, Bajo, Nulo

Muchas gracias!

1. FORMATO ENTREVISTA A EXPERTOS INVESTIGACIÓN

Calidad de las Políticas de SAN en Latinoamérica.

Maestría en Políticas Públicas y Gestión

FLACSO-Ecuador

I. Presentación

1. Breve presentación.
2. ¿Cuál es el papel de su institución frente al tema de políticas de Seguridad Alimentaria?
3. Cuánto tiempo lleva trabajando el tema (puede ser desde otras instituciones). Cómo llega a la institución el trabajo de estos temas
4. Qué proyectos de investigación se están llevando a cabo, de qué temas se ocupa actualmente
5. ¿Cuánto tiempo se proyecta trabajando en la institución y en qué otros lugares le gustaría trabajar? ¿Le gustaría continuar en el tema alimentario?
6. Ha trabajado con el apoyo de otras instituciones y/o organismos el tema en el país?

II. El estado de la SAN y las políticas

1. ¿Qué opina usted del estado de la SAN en el país? ¿Qué factores considera que influyen a que el país se encuentre en este estado de cosas?
2. Le pido por favor me califique el estado de la SAN en su país, ¿considera que este es: Excelente, Bueno, Regular, Malo?
3. Conoce usted ¿Qué institución/es formularon la política SAN en en el país? ¿Quiénes han sido los formuladores de las políticas SAN? ¿Quiénes estuvieron en el proceso negociador de la política? ¿Quiénes permanecen?
4. ¿A nivel de organizaciones y organismos multilaterales cuál considera usted es la institución más importante en el tema de la alimentación en el país?
5. ¿Cuáles son las regiones más afectadas y/o más vulnerables en términos de inseguridad alimentaria en el país?

6. ¿Conoce las cifras que maneja CEPAL y FAO sobre la SAN en Latinoamérica?
Qué opina de las publicaciones respecto el estado de la SAN en el país
7. ¿Actualmente cuál es la política SAN más importante en el país y por qué? ¿qué énfasis de política tiene, de productividad, de entrega de ayuda directa, de transferencia considerada

III.Las instituciones del Estado, actores y las ONG's

1. ¿Qué instituciones del Estado se encargan de la política de SAN actualmente?
2. Por favor califique el desempeño de estas instituciones: Excelente, Bueno, Aceptable, Deficiente
3. ¿Qué leyes se encargan de la SAN?
4. ¿Cuál es la política SAN que lleva más tiempo en la agenda política?
5. ¿Cuál es el eje conductor de la política SAN en el país? ¿Desde hace cuánto se encuentra este eje? ¿conoce otros ejes rectores que hayan regido la política en el pasado?
6. ¿Conoce alguna política que haya salido de la agenda o que haya sido modificada en los últimos diez años? ¿cuáles han sido las causas de ello?
7. ¿Qué tipo de profesionales se encargan de la política SAN en el país? ¿en qué instituciones se encuentran distribuidos?
8. ¿cómo se manejan las cifras de desnutrición en el país? ¿quién mide, en dónde se publican estas mediciones? ¿qué efectos de política han tenido estas mediciones? ¿son confiables?
9. ¿Qué ONG's se encuentran liderando el tema de SAN en el país? ¿cuál considera que es su papel? ¿contribuye el trabajo de estas al logro de los objetivos políticos del gobierno? ¿cuál es el papel de su institución en las políticas de alimentación del país? ¿Cuál ha sido su aporte?

IV. País frente al contexto Latinoamericano

1. ¿Qué políticas de SAN reconoce en la región?
2. ¿Cuáles de estas experiencias considera son las más exitosas?
3. ¿Qué factores considera usted influyen en que hayan resultados de política diversos en la región?
4. ¿A qué aspectos atribuye este éxito?
5. ¿Qué factores deberían mejorarse en el país para lograr mejores resultados?
6. ¿Quiénes escriben respecto al tema y son críticos de las políticas?

V. Encuesta

1. Le pido por favor califique cualitativamente el grado de adaptabilidad de la política SAN. Muy adaptable, Algo adaptable, Poco adaptable, No adaptable
2. Le pido por favor califique cualitativamente el grado de coordinación y coherencia de la política SAN. Excelente, Buena, Aceptable, Deficiente
3. Le pido por favor califique cualitativamente la Calidad de Implementación y efectiva implementación de la política SAN. Excelente, Buena, Aceptable, Deficiente
4. Le pido por favor califique cualitativamente el grado de orientación hacia el interés público de la política SAN. Alta, Media, Baja, Nula
5. Finalmente por favor califique el grado de eficiencia de la política SAN. Alto, Medio, Bajo, Nulo

Muchas gracias!

3. FORMATO ENTREVISTA A EXPERTOS: ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES.

Calidad de las Políticas de SAN en Latinoamérica.

Guatemala- ONG's y Organismos Multilaterales

Maestría en Políticas Públicas y Gestión

FLACSO-Ecuador

I. Presentación

1. Breve presentación.
2. ¿Cuál es el papel de su institución frente al tema de políticas de SAN?
3. Cuánto tiempo lleva trabajando el tema (puede ser desde otras instituciones).
Cómo llega a la institución y al trabajo de estos temas
4. Qué proyectos liderados por usted se están llevando a cabo, de qué temas se ocupa actualmente
5. ¿Cuánto tiempo se proyecta trabajando en la institución y en qué otros lugares le gustaría trabajar? ¿Le gustaría continuar en el tema alimentario?
6. ¿Ha trabajado con el apoyo de otras instituciones y/o organismos el tema en el país?

II. El estado de la SAN y las políticas

1. ¿Qué opina usted del estado de la SAN en Guatemala? ¿Qué factores considera que influyen a que el país se encuentre en este estado de cosas?
2. Le pido por favor me califique el estado de la SAN en su país, ¿considera que este es: Excelente, Bueno, Regular, Malo?
3. Conoce usted ¿Qué institución/es formularon la política SAN en el país?
¿Quiénes han sido los formuladores de las políticas SAN en el país?
4. ¿A nivel de organizaciones y organismos multilaterales cuál considera usted es la institución más importante en el tema de la alimentación en el el país?
5. ¿Cuáles son las regiones más afectadas y/o más vulnerables en términos de inseguridad alimentaria en el el país?

6. ¿Conoce las cifras internacionales sobre el estado de la SAN en Latinoamérica? ¿qué opina al respecto?
7. ¿Actualmente cuál es la política SAN más importante en el el país? ¿Por qué lo considera?
8. Desde qué institución considera usted que se puede llegar a logros contundentes de política en el país

III. Las instituciones del Estado, actores y las ONG's

1. ¿Qué instituciones del Estado se encargan de la política de SAN actualmente?
2. Por favor califique el desempeño de estas instituciones: Excelente, Bueno, Aceptable, Deficiente
3. ¿Qué leyes se encargan de la SAN? ¿En qué estado de cosas considera usted que se encuentra la Ley de SAN?
4. ¿Cuál es la política SAN que lleva más tiempo en la agenda política?
5. ¿Cuál es el eje conductor de la política SAN en el país? ¿Desde hace cuánto se encuentra este eje? ¿conoce otros ejes rectores que hayan regido la política en en el pasado?
6. ¿Conoce alguna política que haya salido de la agenda de políticas del país o que haya sido modificada en los últimos diez años? ¿cuáles han sido las causas de ello?
7. ¿Qué tipo de profesionales se encargan de la política SAN en el país? ¿en qué instituciones se encuentran distribuidos?
8. ¿cómo se manejan las cifras de desnutrición en el país? ¿quién mide, en dónde se publican estas mediciones? ¿qué efectos de política han tenido estas mediciones? ¿son confiables?
9. Qué ONG's se encuentran liderando el tema de SAN en el país? ¿cuál considera que es su papel? ¿contribuye el trabajo de estas al logro de los objetivos

políticos del gobierno ecuatoriano? ¿cuál es el papel de su institución en las políticas de alimentación del Guatemala? ¿Cuál ha sido su aporte?

IV. País frente al contexto Latinoamericano

1. ¿Qué políticas de SAN reconoce en Latinoamérica?
2. ¿Cuáles de estas experiencias considera son las más exitosas?
3. ¿Qué factores considera usted influyen en que hayan resultados de política diversos en la región?
4. ¿A qué aspectos atribuye este éxito?
5. ¿Qué factores deberían mejorarse en el país para lograr mejores resultados?

VII. Encuesta

1. Le pido por favor califique cualitativamente el grado de adaptabilidad de la política SAN. Muy adaptable, Algo adaptable, Poco adaptable, No adaptable
2. Le pido por favor califique cualitativamente el grado de coordinación y coherencia de la política SAN. Excelente, Buena, Aceptable, Deficiente
3. Le pido por favor califique cualitativamente la Calidad de Implementación y efectiva implementación de la política SAN. Excelente, Buena, Aceptable, Deficiente
4. Le pido por favor califique cualitativamente el grado de orientación hacia el interés público de la política SAN. Alta, Media, Baja, Nula
5. Finalmente por favor califique el grado de eficiencia de la política SAN. Alto, Medio, Bajo, Nulo

Muchas gracias!