

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
SISTEMA DE ESTUDIOS DE POSGRADO
DOCTORADO EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

LA POLÍTICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y
NUTRICIONAL ORIENTADA A ERRADICAR LA
DESNUTRICIÓN CRÓNICA EN GUATEMALA.
ANÁLISIS DE LA GESTIÓN INTERSECTORIAL,
SOCIOCULTURAL, TERRITORIAL Y DE LA INTERACCIÓN
ENTRE ACTORES. 2005-2014

Tesis sometida a la consideración de la Comisión del Programa de Estudios
de Posgrado en Gobierno y Políticas Públicas para optar al grado y título de
Doctorado Académico en Gobierno y Políticas Públicas

CARMEN EDELMIRA SALGUERO RODAS

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Costa Rica

2021

DEDICATORIA

Especialmente a mi querido cuñado, **Dr. Fabio Guillermo Zúñiga Quiñonez (QEPD)**, Exdelegado departamental de la SESAN, por haberme transmitido su vasta experiencia al brindarme la primera entrevista (2016) Contenido plasmado en este documento.

“Desde esa luz donde te encuentras, iluminas con destellos de esperanza a cada niño guatemalteco que no alcanza el básico derecho de la alimentación”.

Dedico con amor:

A mi padre Don Julio César Salguero Girón (QEPD). Fue quien en su lecho de enfermo me animó a perseguir mi sueño, al decirme: “usted puede”. Junto a mi padre también a mi madre Doña María del Carmen Rodas Arreaga de Salguero; porque juntos supieron superar obstáculos para salir siempre adelante; de ellos recibo bendición. Asimismo, a mis hermanos: Julio, Gladys, Jorge, Daniel, Rolando, Irma y Raúl y a cada una de sus familias.

A mi más preciado tesoro; mis hijas: Carmen María Barrientos Salguero de Morales y Ana Gabriela Barrientos Salguero de Martini, quienes con tanta paciencia me han apoyado a lo largo del recorrer de nuestras vidas. Juntas hemos aprendido que no importan las adversidades. Con la fe puesta en Nuestro Padre salimos siempre victoriosas.

A mis amores, mis nietos: René Arturo Morales Barrientos, César Rolando Morales Barrientos, Marta Elena Morales Barrientos, César Andrés Martini Barrientos y Juan Paulo Martini Barrientos. Son siempre una motivación y mi inspiración. Que trascienda en ellos mi deseo de contribuir a cimentar una humanidad más justa y solidaria.

A mis padres espirituales: P. Jeremías Saúl García López y P. María Josefa Rodas de García, con gratitud y amor fraterno.

A Pablo Arturo Moreno Arreaga, por impulsarme con firmeza a culminar esta tarea pendiente. Con ello hacemos coincidir nuestro proyecto de contribuir a refundar el Estado de Guatemala y alcanzar una sociedad con equidad, justicia e igualdad.

A los que no tienen voz, para hacer valer sus derechos: todos los niños y niñas menores de cinco años que padecen desnutrición crónica en mi país. Que pueda contribuir en algo este trabajo investigativo a cambiar sus condiciones de vida; porque lo merecen, porque es su derecho.

Carmen E. Salguero Rodas
Quetzaltenango, Guatemala

Agradecimientos

En primer lugar, mi agradecimiento lo elevo al Dios en quién creo firmemente como Padre, Hijo y Espíritu Santo. De quién procede toda sabiduría y entendimiento.

Agradezco especialmente al Programa Regional del Servicio Alemán de Intercambio Académico (DAAD), pues sin su apoyo no hubiese logrado el deseo de continuar con mi formación académica.

Al Programa Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas del Sistema de Estudios de Posgrados de la Universidad de Costa Rica por el esfuerzo realizado a través de su Dirección y su cuerpo docente, brindando el mejor nivel de formación académica y la mejor atención en sus oficinas administrativas.

Siempre agradecida con la Dra. Tomasa de León, Dr. Adán Pérez y Dr. Oscar López (QEPD) por la confianza depositada en mi persona al otorgarme cada uno, la recomendación académica como requisito para ingresar al Programa Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Costa Rica.

A Emilia de El Salvador, Ricardo de Honduras y Alexandra de Panamá; sin saber que este proyecto nos llevaría a establecer una amistad especial, que nos hizo compartir largos momentos de reflexión personal y de estudio académico. Con la intención de regresar a nuestros queridos países a contribuir con el desarrollo de nuestros pueblos. Siempre quedaré agradecida, por estar ahí cada uno, en el momento más propicio para acompañarme.

A Jimena de Guatemala, por haberme brindado su amistad y compañía desde que nos conocimos, siendo foráneas en la Costa Rica que nos hizo compartir sueños, ideales y esperanzas por un mundo mejor.

Agradezco muy especialmente al Dr. Ronny Viales Hurtado, por creer siempre en mi para la realización de este trabajo de investigación, por sus valiosos aportes para ordenar mis ideas desde una perspectiva académica rigurosa. Siempre agradecida por su apoyo incondicional.

Al Dra. Esperanza Giraldo y Dr. Rafael Granados por haber dedicado tiempo a leer mi documento y por sus atinadas asesorías para contribuir a mi formación académica a través de este proyecto de investigación.

Agradezco a cada uno de los entrevistados que me prestaron parte de su tiempo para compartir su experiencia y opinión: Delfina Mux, Esaú Guerra, Fabio Zúñiga, Ronnie Palacios y Luis Enrique Monterroso.

Especialmente agradezco a Esaú y Fabio por haberme regalado parte de su tiempo para dedicarnos largos momentos a la discusión, análisis y reflexión del tema de la SAN y la desnutrición crónica. Algunas veces tomándonos un buen café.

Al Lic. Miguel Ángel Alpírez, por dedicar buena parte de su tiempo a leer junto a mi persona este documento. Con sus instrucciones estructuramos gramaticalmente su contenido. Lo cual, nos llevó muchas veces a seguir soñando con la verdadera democracia de nuestra querida Guatemala.

Son muchas más las personas a quien quedo siempre agradecida, porque aún sin saberlo me han brindado su fuerza y apoyo para que hoy vea culminada esta labor académica. La lista sería enorme, así que por favor sírvanse disculpar. Cada persona lo sabe.

Esta tesis fue aceptada por la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Costa Rica, como requisito parcial para optar al grado y título de Doctorado Académico en Gobierno y Políticas Públicas.

Dr. Gerardo Enrique Cerdas Vega
Representante de Decana
Sistema de Estudios de Posgrado

Dr. Ronny Viales Hurtado
Director de Tesis

Dr. Rafael Evelio Granados Carvajal
Asesor

Dra. Esperanza Giraldo López
Asesora

Dr. Sergio Salazar Araya
Director
Programa de Posgrado en Gobierno y Política Pública

Carmen Edelmira Salguero Rodas
Sustentante

Nota aclaratoria: la sustentante y la persona asesora que constan en esta acta cuyas rúbricas digitales son omisas, se encuentran fuera de la República en Costa Rica, razón por la cual la grabación de la tesis, debidamente resguardada por la Universidad de Costa Rica, respalda la aprobación y participación de sus partes.

Tabla de contenido

Dedicatoria	ii
Agradecimientos	iii
Hoja de aprobación	v
Tabla de contenido	vi
Resumen	x
Summary	xii
Lista de cuadros, figuras, gráficos y diagrama	xiv
Lista de siglas y acrónimos	xvi
Introducción	1
A. Planteamiento del problema	5
1. Preguntas de investigación	8
2. Supuesto de investigación	9
3. Objetivos del estudio	9
B. El porqué del presente estudio	10
C. Diseño de investigación	13
D. Estructura del documento	21
Capítulo I. Modelo de análisis de políticas públicas según el contexto	22
A. Explicación del modelo a partir del ciclo de políticas públicas y el contexto	22
B. Políticas públicas y el Estado	28
1. Estado, sociedad y mercado	30
2. Enfoque sistémico	31
a. Gobernanza sistémica	33

C. Marco conceptual e indicadores de seguridad alimentaria y nutricional ..	37
Capítulo II. Políticas públicas y políticas sociales	40
A. Definición de políticas públicas	44
B. Políticas sociales	47
Capítulo III. Gestión intersectorial, coordinación e integración de políticas públicas	54
A. Gestión intersectorial	55
B. Coordinación e integración	60
C. Interacción entre actores y la intersectorialidad	66
1. Experiencias de coordinación pro-integralidad	69
a. Sistema integral macro: algunas experiencias	69
b. Sistema integral meso: algunos casos	70
c. Sistema integral micro	72
2. Experiencias con el apoyo de la cooperación internacional	75
D. Políticas públicas con enfoque de derechos	78
1. Gobernanza sistémica	79
a. Dimensiones de la gobernanza sistémica	80
b. El caso chileno: reforma de la política de salud	82
Capítulo IV Gestión sociocultural y territorial de las políticas públicas	86
A. Gestión sociocultural de las políticas públicas	86
B. Gestión territorial de las políticas públicas	89
Capítulo V. Política de seguridad alimentaria y nutricional: definición, dimensiones y derechos	94
A. Construcción del concepto de seguridad alimentaria y nutricional	94
B. Dimensiones de la seguridad alimentaria y nutricional	97
C. ¿Seguridad alimentaria o soberanía alimentaria?	100
D. Desnutrición crónica y seguridad alimentaria	103
E. Derecho a la alimentación	105

Capítulo VI. Política de seguridad alimentaria y nutricional: análisis desde la definición del problema	109
A. Problema de la inseguridad alimentaria y la desnutrición crónica	110
1. Reconocimiento de tres regímenes alimentarios	111
B. La inseguridad alimentaria y nutricional: un problema a nivel global ...	113
C. El problema de la inseguridad alimentaria desde una visión regional ...	117
D. Definición del problema de la desnutrición crónica en Guatemala	121
1. Lo que señalan los expertos como actores que vivieron la experiencia	125
Capítulo VII. Sistema político y políticas sociales en Guatemala	131
A. Formación del Estado y breve reseña histórico-política	133
1. Contexto nacional	142
B. Situación histórica de la inseguridad alimentaria y la desnutrición crónica	144
1. Causas de la desnutrición crónica	146
2. Antecedentes de la atención pública de la seguridad alimentaria y nutricional	147
a. Período 1974-1984	150
b. Período 1974-1984	152
c. Período 2000-2004	153
d. Período 2004-2008	154
e. Período 2008-2012	158
f. Período 2012-2016	162
3. Análisis de la Ley del Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional	171
a. Política de Desarrollo Social y Población	174
b. Política Nacional de Derechos Humanos 2006-2015	174
Conclusiones	179

A. Modelo de análisis para la política pública de seguridad alimentaria y nutricional: enfoque sistémico y de derecho	179
B. Sistema político de Guatemala	184
C. Definición del problema público: desnutrición crónica, análisis desde la seguridad alimentaria y nutrición	188
D. Gestión intersectorial y la disponibilidad y acceso a la alimentación	195
E. Gestión sociocultural y territorial para el aprovechamiento biológico y estabilidad de los alimentos	198
F. A manera de propuesta: institucionalidad legítima de la política de seguridad alimentaria y nutricional orientada a erradicar la desnutrición crónica	201
Referencias	213
Anexo 1. Guía entrevista en profundidad	227
Anexo 2. Guía análisis de contenido	230

Resumen

La política de seguridad alimentaria y nutricional (Polsan), orientada a erradicar la desnutrición crónica, es parte de las políticas sociales, por lo cual se hace necesario su análisis, considerando su naturaleza multidimensional.

El análisis de la política pública en cuestión requirió de la aplicación de un modelo propio, que permitió analizar el contexto del sistema político, en donde se diseña e implementa. Tal análisis considera elementos históricos, políticos, sociales, culturales y económicos. El fundamento teórico de la presente investigación se basa en el enfoque sistémico y de derechos; así como el uso de elementos teóricos de la intersectorialidad, lo sociocultural y lo territorial de las políticas públicas.

Tales elementos se interrelacionan con las dimensiones de la seguridad alimentaria y nutricional, siendo éstos: la disponibilidad, acceso, aprovechamiento biológico y estabilidad de los alimentos. Así mismo se tuvo presente la interacción entre actores públicos y privados, para el análisis del problema público y para la toma de decisiones que pretende alcanzar un objetivo común, en este caso atender la desnutrición crónica infantil. Como la gran mayoría de políticas públicas, la Polsan debe estar determinada por un mandato de actuación político-administrativo y documento de acuerdo político-administrativo para alcanzar el cambio social. Así debe reconocerse lo institucional como una dimensión más de análisis de la Polsan.

El Estado es un actor que posee recursos particulares que resultan de y constituyen el sustento de la dominación; por lo que estos recursos conllevan a unas relaciones desiguales entre Estado y sociedad. En este sentido, las características del sistema político determinan el grado de madurez democrática de la clase política y la ciudadanía. Tal situación manifiesta el grado de institucionalidad que el Estado-Gobierno ha alcanzado, reflejándolo en legitimidad, transparencia, democracia y garantía de los derechos que le interpelan.

Se determinó que, por la débil institucionalidad de la Polsan, los elementos de la gestión intersectorial, sociocultural y territorial, pese a que están considerados en la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sinasan) y los planes

estratégicos de seguridad alimentaria nutricional, no se reflejan eficientemente en los resultados e impacto de la política.

Pese a que existe la Ley del Sinasan ésta no alcanza en sí misma garantizar el derecho a la alimentación. La prevalencia de la desnutrición crónica infantil no muestra cambios significativos en la sociedad guatemalteca. En 28 años (1987 a 2015) solo pudo alcanzarse un promedio anual del 0,56 %. De seguir con esta tendencia, para el año 2035 el indicador sería del 32,5 % es decir todavía 33 niños de cada 100 estarían sufriendo los embates y secuelas de la desnutrición, visto esto a nivel nacional. Sin embargo, como se explica en el documento, hay comunidades rurales e indígenas que actualmente siguen considerando un indicador de hasta el 90 % de desnutrición infantil.

Summary

The food and nutrition security policy (Polsan, acronym in Spanish), aimed at eradicating chronic malnutrition, is part of social policies, which is why its analysis is necessary, considering its multidimensional nature.

The analysis of the public policy in question required the application of its own model, which allowed us to analyze the context of the political system, where it is designed and implemented. Such analysis considers historical, political, social, cultural and economic elements. The theoretical foundation of this research is based on the systemic and rights approach; as well as the use of theoretical elements of the intersectoral, sociocultural and territorial aspects of public policies.

Such elements are interrelated with the dimensions of food and nutritional security, these being: availability, access, biological use and stability of food. Likewise, the interaction between public and private actors was considered, for the analysis of the public problem and for decision-making that seeks to achieve a common objective, in this case to address chronic child malnutrition. Like most public policies, Polsan must be determined by a political-administrative action mandate and a political-administrative agreement document to achieve social change. Thus, the institutional must be recognized as one more dimension of analysis of the Polsan.

The State is an actor that possesses specific resources that result from and constitute the sustenance of domination; Therefore, these resources lead to unequal relations between the State and society. In this sense, the characteristics of the political system determine the degree of democratic maturity of the political class and citizens. Such a situation shows the degree of institutionality that the State-Government has reached, reflecting it in legitimacy, transparency, democracy, and guarantee of the rights that challenge it.

It was determined that, due to the weak institutional framework of Polsan, the elements of intersectoral, sociocultural and territorial management, although they are considered in the Law of the National System of Food and Nutritional Security (Sinasan, acronym in Spanish) and the strategic plans of nutritional food security, are not efficiently reflected in the results and impact of the policy.

Despite the existence of the Sinasan Law, it is not enough in itself to guarantee the right to food. The prevalence of chronic childhood malnutrition does not show significant

changes in Guatemalan society. In 28 years (1987 to 2015) an annual average of 0.56% could only be reached. If this trend continues, by the year 2035 the indicator would be 32.5%, that is, 33 children out of every 100 would still be suffering the attacks and consequences of malnutrition, seen this at the national level. However, as explained in the document, there are rural and indigenous communities that currently continue to consider an indicator of up to 90% of child malnutrition.

Lista de cuadros, figuras, gráficos, tablas y diagrama

CUADROS

Cuadro 1. Principales conceptos operacionales	14
Cuadro 2. La protección social en cuatro momentos de la política social	50
Cuadro 3. Modelo agroalimentario dominante vs Modelo soberanía alimentaria	99
Cuadro 4. Derechos a productos	104
Cuadro 5. Factores que caracterizan las dimensiones de SAN	116
Cuadro 6. Componentes directos de viabilidad y sostenibilidad del Plan Hambre Cero 2012	164
Cuadro 7. Políticas relacionadas con SAN	171
Cuadro 8. Estructura organizativa para la gestión del Programa Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para la erradicación de la desnutrición crónica	201

FIGURAS

Figura 1. Variables y unidades de análisis	17
Figura 2. Elementos operacionales para el análisis de los productos de la política pública	18
Figura 3. Modelo de análisis: enfoque de gobernanza sistémica y de derechos	33
Figura 4. Sistema político como espacio de discusión para definir las políticas	35
Figura 5. Alcances de la coordinación integral	61
Figura 6. Razones del sistema integral de políticas públicas	67
Figura 7. Gobernanza sistémica y políticas públicas con enfoque de derechos	82
Figura 8. Dimensiones de concepto de Seguridad Alimentaria Nutricional	97
Figura 9. Línea de tiempo de la institucionalización de la Seguridad Alimentaria y Nutricional	148
Figura 10. Estructura del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional	174
Figura 11. Modelo de análisis de políticas sociales: enfoque sistémico y de derechos, política de seguridad alimentaria y nutricional	181

Figura 12. Cuadrante de los actores públicos y privados	208
---	-----

GRÁFICOS

Gráfico 1. Incidencia de la desnutrición crónica en menores de cinco años, según nivel de educación de la madre (porcentajes, 2014-2015)	86
Gráfico 2. Tendencia de la desnutrición crónica en Guatemala	126
Gráfico 3. Incidencia de la desnutrición crónica en menores de cinco años, según etnia de la madre (porcentajes, 1987-2015)	146
Gráfico 4. Evolución de la desnutrición crónica (porcentajes, 1987, 2014-2015)	191
Gráfico 5. Incidencia de Pobreza Total Nacional de la República de Guatemala (2000, 2006, 2014)	191

TABLAS

Tabla 1. Prevalencia del hambre en los países de la Comunidad Andina	118
Tabla 2. Prevalencia del hambre en los países de Centroamérica	127

DIAGRAMA

Diagrama 1. Marco conceptual e indicadores de la SAN. Variables y unidades de estudio	37
---	----

Lista de siglas y acrónimos

ALC	América Latina y el Caribe
APA	Acuerdo Político-Administrativo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CNNA	Comisión Nacional de la Niñez y Adolescencia
Conasan	Comisión Nacional de Seguridad Alimentaria
Conasan	Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
Encovi	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida
Ensmi	Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FMI	Fondo Monetario Internacional
INCAP	Instituto de Nutrición para Centroamérica y Panamá
Incopas	Instancia de Consulta y Participación Social
INE	Instituto Nacional de Estadística
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OMS	Organización Mundial de la Salud
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PC	Programa Conjunto
PC-ISAN	Programas Conjuntos de Infancia y Seguridad Alimentaria y Nutricional

PESAN	Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional
PIDESCP	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
Polsan	política de seguridad alimentaria y nutricional
PPA	Programa de Actuación Político-Administrativo
PPED	políticas públicas con enfoque de derechos
PRDC	Programa para la Reducción de la Desnutrición Crónica
PTC	programas de transferencias condicionadas
Redsag	Red de Seguridad Alimentaria de Guatemala
SAN	seguridad alimentaria y nutricional
Segeplan	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de Guatemala
Sesan	Secretaría de Seguridad Alimentaria
Sinasan	Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
SUN	Scaling Up Nutrition



Autorización para digitalización y comunicación pública de Trabajos Finales de Graduación del Sistema de Estudios de Posgrado en el Repositorio Institucional de la Universidad de Costa Rica.

Yo, Carmen Edelmira Salguero Rodas, con cédula de identidad _____, en mi condición de autor del TFG titulado La política de seguridad alimentaria y nutricional orientada a erradicar la desnutrición crónica en Guatemala. Análisis de la gestión intersectorial, sociocultural, territorial y de la interacción entre actores. 2005-2014.

Autorizo a la Universidad de Costa Rica para digitalizar y hacer divulgación pública de forma gratuita de dicho TFG a través del Repositorio Institucional u otro medio electrónico, para ser puesto a disposición del público según lo que establezca el Sistema de Estudios de Posgrado. SI NO *

*En caso de la negativa favor indicar el tiempo de restricción: _____ año (s).

Este Trabajo Final de Graduación será publicado en formato PDF, o en el formato que en el momento se establezca, de tal forma que el acceso al mismo sea libre, con el fin de permitir la consulta e impresión, pero no su modificación.

Manifiesto que mi Trabajo Final de Graduación fue debidamente subido al sistema digital Kerwá y su contenido corresponde al documento original que sirvió para la obtención de mi título, y que su información no infringe ni violenta ningún derecho a terceros. El TFG además cuenta con el visto bueno de mi Director (a) de Tesis o Tutor (a) y cumplió con lo establecido en la revisión del Formato por parte del Sistema de Estudios de Posgrado.



FIRMA ESTUDIANTE

Nota: El presente documento constituye una declaración jurada, cuyos alcances aseguran a la Universidad, que su contenido sea tomado como cierto. Su importancia radica en que permite abreviar procedimientos administrativos, y al mismo tiempo genera una responsabilidad legal para que quien declare contrario a la verdad de lo que manifiesta, puede como consecuencia, enfrentar un proceso penal por delito de perjurio, tipificado en el artículo 318 de nuestro Código Penal. Lo anterior implica que el estudiante se vea forzado a realizar su mayor esfuerzo para que no sólo incluya información veraz en la Licencia de Publicación, sino que también realice diligentemente la gestión de subir el documento correcto en la plataforma digital Kerwá.

INTRODUCCIÓN

La seguridad alimentaria y nutricional (SAN) es el resultado de la política tendiente a garantizar el derecho a la alimentación. Las diversas problemáticas sociales que genera la carencia, escasa o inapropiada alimentación de la población o de segmentos de ella, hace que tales falencias se conviertan en problemas públicos que deben ser atendidos a través de la formulación de políticas apropiadas para la intervención pública; así se coadyuva a producir cambios sociales sustanciales para revertir el fenómeno.

Las desigualdades y brechas que presenta el actual sistema económico, tanto a nivel internacional como nacional, determinan que el acceso a la alimentación resulte, paradójicamente, de dos situaciones: por una parte, existe un gran porcentaje -como se indica más adelante- de la población mundial que carece de alimentos; lo que provoca problemas de salud, haciéndose visible a través de la desnutrición crónica, la que conlleva al padecimiento de una sucesión de enfermedades y, por otra, existe cierto porcentaje de la población mundial que está siendo sobrealimentada y no precisamente por alimentos saludables, lo que conlleva a problemas de malnutrición manifestándose éstos visiblemente en la obesidad que da origen a diversas enfermedades.

En consecuencia, el problema de la inseguridad alimentaria no se debe a una insuficiente provisión de alimentos, sino a las desiguales condiciones de acceso a estos. Amartya Sen (1998) recalca tal situación, desde su visión de las teorías del desarrollo humano.

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), por sus condiciones naturales favorables, América Latina es una de las mayores productoras de alimentos del planeta, puede generar alimentos para una población tres veces mayor que la que tiene (Kliksberg, 2014). Sin embargo, pese a que la región ha mostrado un importante avance en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en particular en el caso del objetivo respecto

a erradicar el hambre, aún se tiene la deficiencia con más de 37 millones de personas con carencia de alimentos y problemas de nutrición (OPM/OMS, 2017) .

La política pública de SAN está siendo gestionada desde el ámbito global y nacional para impulsar acciones que tienen que ver con todo lo relacionado con la alimentación y la nutrición. A partir de lo anterior, el estudio de la política de SAN orientada a erradicar la desnutrición crónica en Guatemala se fundamenta en un análisis de la gestión intersectorial, sociocultural, territorial y de la interacción de los actores, para el periodo comprendido de 2005 a 2014. Se consideró el estudio de este período debido a que fue en el año 2005 cuando se aprueba la Ley Sinasan (Decreto 32-2005) abarcando el análisis de lo acontecido en por lo menos tres administraciones de Gobierno hasta el año 2014, para los que se tienen datos estadísticos que permiten un parámetro para analizar el resultado e impacto de la Polsan.

Se parte del hecho de que el estudio de las políticas públicas no puede realizarse únicamente desde una perspectiva técnica. Requiere de un estudio fundamentado, que parta desde las ciencias sociales en general, pero en particular la ciencias políticas y administrativas; además del estudio del propio tema de la seguridad alimentaria y nutricional, su concepto y dimensiones, se debe estudiar los elementos que inciden en éstos, los fundamentos teóricos y los modelos de análisis de las políticas públicas.

En este trabajo de tesis se hace un análisis de la gestión intersectorial, sociocultural y territorial, desde la interacción de los actores que confluyen y representan al Estado y la sociedad. Ello conduce a situarnos en función de la necesidad de identificar sus posiciones y percepciones respecto al sector que representan y a sus intereses particulares. Esto es relevante porque, como explica Scharpf (1997), los actores se caracterizan por sus recursos o capacidades, por sus percepciones de la realidad y sus preferencias que influyen sobre el contexto institucional.

La intersectorialidad tiene como objetivo alcanzar adecuados mecanismos de coordinación institucional (horizontal y vertical) y, con ello, establecer procesos e instrumentos de planificación integrada que conlleven al logro de objetivos comunes, por una parte. Mientras que, por otra, se analizan los asuntos relacionados al presupuesto, su monitoreo y su evaluación. Las políticas públicas sociales requieren la convergencia de

diversos sectores y, dadas las contradicciones que ello representa, implica duplicidad de acciones, el poco aprovechamiento de recursos, la escasa transparencia y la falta de legitimidad de los procesos y de sus resultados. Tal situación hace necesario construir nuevas formas de gestión de lo público, particularmente de aquellas relacionadas con las políticas sociales.

Considerar el factor cultural en la gestión de la política pública hace referencia a lo administrativo-organizacional. Este factor es analizado en el presente estudio desde la dimensión institucional de la política de SAN. Hacer referencia al análisis del factor sociocultural, en este caso, implica atender la necesidad de conocer y reconocer el entorno en donde se gestionan las acciones públicas, por cuanto se deben identificar las condiciones de servicios básicos y de infraestructura; ya sea para aprovecharlos como base para nuevas acciones o bien para considerarlas como acciones prioritarias de intervención.

Por otra parte, el factor sociocultural se refiere a tomar en cuenta las formas de vida propias de la población, hacia las cuales se dirigen las acciones. Especialmente, en el tema de la alimentación, se tienen patrones culturales arraigados, alrededor de los que se construyen las percepciones de las personas (beneficiarios finales y grupos terceros).¹ De ello depende el aprovechamiento que pueda darse a los insumos y servicios que se tengan que proveer; tanto como las acciones públicas y los procesos para instituir modelos o estilos de desarrollo. Por ejemplo, para atacar el problema de la pobreza y el hambre no es suficiente la ayuda alimentaria (acciones paliativas), sino que se debe trabajar a través de múltiples acciones, tales como el fomento de la agricultura de los países en desarrollo (FAO, Cumbre Mundial de Seguridad Alimentaria, 2009). Pero, aunque bien sabido es que aún existen rezagos en la investigación y el desarrollo tecnológico en este sector de la agricultura, en los países de menor desarrollo relativo, no pueden dejar de considerarse modelos o estilos de desarrollo que tengan en cuenta las capacidades y potencialidades de los territorios.

En cuanto al factor territorial en la gestión de las políticas públicas, este conlleva a realizar un análisis multidimensional de lo que implica la territorialidad. Para aplicar

¹. Clasificación de los actores de políticas públicas según Subirats *et al.* (2008).

nuevos principios y escenarios al mundo de la agricultura y la ruralidad se acude al territorio como unidad de planificación y gestión (Echeverri & Sotomayor, 2010); no obstante, analizar la territorialidad debe ser más que esto, puesto que hay que tomar en consideración las relaciones de poder en los diversos niveles de gobierno y su relación con la sociedad civil, lo que constituye un punto nodal desde el enfoque territorial para la gestión de las políticas públicas. De tal manera que deben analizarse los procesos de descentralización. No se trata solo de trasladar competencias a los municipios. La descentralización del Estado ha contribuido a reconocer la autonomía de los municipios en cuanto al poder político, necesario para la toma de decisiones en los territorios. Tal situación implica tener presente la redistribución presupuestaria o la promoción para establecer sus propios mecanismos de recaudación fiscal, en relación con sus propias dinámicas territoriales. En tal caso, es a través el factor de la territorialidad que se pueden considerar las transformaciones que requiere el Estado, visto como instrumento de dominación y que hace uso de sus organismos para mantener el poder sobre el territorio nacional (Estado centralista). Ello deja poco espacio para lograr la legitimidad que requieren los procesos de intervención pública.

Por su parte, la descentralización del Estado trajo consigo otra serie de problemas, entre ellos, la falta de capacidades administrativas, técnicas y financieras de los Gobiernos Municipales. Sin embargo, para el caso de contextos particulares como el de los países que se han caracterizado por ser multiétnicos, multilingües y multiculturales, como en el caso de Guatemala, hacer el análisis territorial de las políticas públicas es determinante. La construcción del Estado en estos territorios no tomó en consideración estas particularidades, por lo que de igual manera se establecieron Estados unitarios y centralistas. Toda esta dinámica que produce la política pública en el contexto determinado, según las particularidades del sistema político, implica el compromiso de garantizar el derecho a la alimentación y de cumplir con los factores que para ello se requiere.

Las políticas públicas concretizan y materializan las acciones que se producen en el marco de las interacciones entre diferentes actores públicos y privados. Los actores que interactúan en la política de seguridad alimentaria y nutricional no pueden obviar el considerar el carácter multidimensional y multicausal de los problemas sociales y de los

factores que determinan las políticas sociales. De ahí la ingente importancia de tener en cuenta la interacción a la que se ven sometidos los actores en la formulación e implementación de las políticas públicas. La interacción de los diferentes actores produce una amplia gama de conductas de distinta naturaleza. De conformidad con sus intereses, capacidades y recursos que poseen, asumirán distintas actitudes para tomar ciertas decisiones, las cuales los llevan a definir las acciones que sean viables para la solución del problema público. El derecho a la alimentación es una situación social que atañe a los diversos sectores en el nivel mundial, regional, subregional y local. La falta de garantía de este derecho se convierte en un problema de orden social; por lo que hace falta garantizar efectividad, eficacia, legitimidad y transparencia, de las políticas públicas para alcanzar el cambio social deseado por el sector vulnerable.

A. Planteamiento del problema

La SAN, como política pública, es el factor que permite garantizar el derecho a la alimentación, a través de la implementación de acciones públicas para promover las condiciones que le permitan a la población satisfacer sus necesidades alimentarias y nutricionales básicas para lograr una vida sana, digna y activa. Esta situación implica que sí existe una problemática relacionada a los objetivos de la SAN, es porque no siempre se logran los objetivos. Por ende, se hace necesario establecer procesos de búsqueda de alternativas de solución, que generen cambios sustanciales en el sector social para revertir el fenómeno.

En el caso de Guatemala, el efecto más visible que manifiesta la inseguridad alimentaria es el flagelo de la desnutrición crónica, presentando un índice del 49,8 % a nivel nacional (MSPAS, 2010). Se hace más compleja la situación al analizar por grupo de población, manifestándose la estadística del 53,0 % en el área rural, en comparación con el área urbana que determina un 34,6 %. En tanto que la población indígena presenta el 61,2 % respecto del 34,5 % que muestra la población no indígena (Segeplan, 2015). En este país, la política de SAN, que se concretizó con la creación de la Ley del Sinasan, decreto 32-2005, se propuso dentro de sus objetivos “impulsar acciones encaminadas a la erradicación de la desnutrición...” (art. 7 inc., a). A la fecha, los indicadores de desnutrición

crónica en niños de 0 a 5 años no han alcanzado una reducción significativa (Segeplan, 2014).

No hay que perder de vista que la meta 1.C de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) planteó reducir a un 50% el número de personas con hambre a nivel mundial. Dicha meta se logró alcanzar en América Latina y el Caribe (ALC) a un año de la fecha establecida. Alcanzó a reducir a un poco más de la mitad la prevalencia del hambre: de 68,5 millones de habitantes que padecían hambre en el trienio 1990–92 se redujo a 37 millones. Es decir, de un 15.3% de la población que padecía hambre se redujo al 6.1%, lo cual representa un avance significativo pero insuficiente para la región (FAO, 2014).

La región centroamericana en su conjunto redujo el número de personas subalimentadas. Del trienio 1990-92 al 2014, alcanzó a reducir casi 1,8 millones de personas subalimentadas. Es decir, de 9 millones a 7,2 millones a penas logra reducir un 20% de la población subalimentada (FAO, 2014). De la región, solamente Costa Rica no logró reducir el nivel de subalimentación. Al trienio 2012-14 mostraba un 5,9 % de población subalimentada, por lo que contrario al resto de la región, aumentó su indicador de 1990-92 que era de un 2,5% (FAO, 2014). Es de considerar que Costa Rica está muy por debajo en los niveles de subalimentación que presentan otros países de la región de ALC que han cumplido la meta. De ahí que el cumplimiento sea más exigente para los países que tenían bajos niveles de subalimentación en el trienio que se toma como línea base.

En comparación a la meta alcanzada por la región de América Latina y el Caribe con poco más del 50%, la región centroamericana se queda por debajo (20%) en cuanto a la reducción de la población subalimentada.

Ahora bien, al analizar el caso de Guatemala, en el marco de la pobreza social, sustentó una involución preocupante al pasar del 18,1 %, en 1989, al 23,4 % en el periodo 2014/2015 (Segeplán, Informe final de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, 2015).

Según el documento Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional de Centroamérica y República Dominicana (FAO, 2014) establece que el nivel de la población

subalimentada en Guatemala tuvo un empeoramiento de acuerdo con el periodo de medición para el alcance de la meta 1.C de los ODM comprendido entre 1990-92 y 2014. Se sabe que la situación de subalimentación prevalece los niveles de desnutrición crónica habiéndose reportado al año 2014 para el caso de Guatemala el 48% en menores de cinco años, siendo el más alto de la región.

Según el dato oficial de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de Guatemala (Segeplan, 2015) establece que se ha tenido una reducción sostenida de la desnutrición crónica en menores de cinco entre 1990 - 2014, pasando de un 62,2 % en 1987, a un 46,5 %. Aun así, con el dato oficial establecido, no se observaron avances significativos como meta planteada por los ODM.

La SAN es la opción para garantizar los alimentos de acuerdo con las dimensiones de disponibilidad, acceso, aprovechamiento biológico, estabilidad e institucionalidad. Por ende, como se reseñó, para el análisis de tal política pública se toman en cuenta dichas dimensiones, puesto que cada una de éstas muestra diferentes elementos que son fundamentales para medir su impacto.

Toda esta dinámica que produce la política pública implica para el caso, el compromiso de garantizar el derecho a la alimentación y de cumplir con la eficiente gestión de los factores que ello determina. En tal virtud, el garante del cumplimiento de los derechos humanos es el Estado, pero éste, para materializar los referidos derechos, se apoya en el aparato institucional, que se manifiesta a través de sus organismos y unidades burocráticas-administrativas. Este andamiaje institucional, a su vez, se involucra en los procesos que conllevan la formulación y gestión de políticas públicas. Tales procesos adquieren significación sólo y en la medida en que están sistemáticamente vinculados al tema o cuestión (problema público) que las origina, al ámbito de acción social en que se insertan a los actores que intervienen en el proceso de “resolución” de la cuestión y a sus respectivas y sucesivas políticas (Oszlak & O'Donnell, 1995).

En este sentido, la problemática analizada desde la política de SAN lleva a la investigadora a plantear las preguntas de investigación que se describen en el siguiente apartado.

1. Preguntas de investigación

Lo que motivó el análisis de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional (Polsan) está relacionado con las preguntas principales de investigación de esta tesis, planteada en términos de conocer y explicar ¿cómo ha sido el desarrollo de la gestión pública del gobierno desde el sistema político guatemalteco en términos de institucionalizar la política de seguridad alimentaria y nutricional? Por una parte, y por otra ¿cómo se definió el diseño de la política de seguridad alimentaria y nutricional orientada a erradicar la desnutrición crónica en Guatemala? Y ¿cómo se llevó a cabo la interacción entre actores en el proceso de la gestión intersectorial, sociocultural y territorial, respecto a las dimensiones de disponibilidad, acceso, aprovechamiento biológico, estabilidad e institucionalidad como garantía del derecho a la alimentación durante el período 2005-2014?

Las preguntas específicas, derivadas de esos planteamientos buscan responder las siguientes interrogantes:

- i. ¿Cómo se establecen los mecanismos de gobierno desde un enfoque sistémico y de enfoque de derechos y cuáles son los elementos formales y legítimos que definen el nivel de institucionalidad de la Polsan?
- ii. ¿Cómo se definió la formulación del problema a resolver en relación con las dimensiones de la SAN en el diseño de la política?
- iii. ¿Cuáles fueron los arreglos institucionales y los elementos de la gestión intersectorial de la Polsan resultado de la interacción entre actores?
- iv. ¿Qué elementos consideran los factores sociocultural y territorial en relación con el aprovechamiento biológico y estabilidad como dimensiones de SAN orientados a garantizar el derecho a la alimentación y a erradicar la desnutrición crónica?

El responder esos cuestionamientos requiere de una serie de supuestos y conjeturas para aproximarse al objeto de estudio, que como se ha indicado tiene varias dimensiones, sobre todo en un país como Guatemala, que es diverso en distintos aspectos. Esto se detalla en la siguiente sección.

2. Supuesto de investigación

Para determinar los hallazgos necesarios y para responder las preguntas se recurrió al análisis de contenido. El punto de partida es que la Polsan de Guatemala durante el período 2005-2014 no ha generado resultados significativos en la erradicación de la desnutrición crónica. Lo anterior se debe a la inapropiada gestión intersectorial, sociocultural y territorial, respecto a las dimensiones de la SAN, así como por la falta de un enfoque sistémico de derechos para alcanzar una institucionalidad legítima entre la interacción entre actores políticos, sociales y económicos en el diseño y gestión de la política.

El estudio efectuado, bajo este supuesto, ha conllevado al análisis del contexto histórico-político más reciente, previo al período de análisis que se propuso, puesto que ello permitió reconocer las características del actual sistema político guatemalteco. Es por esto, que se reseña el contexto de los regímenes autoritarios, militares y dictatoriales, así como la transición al sistema democrático en el capítulo correspondiente.

3. Objetivos del estudio

El objetivo general que orientó el presente estudio se resume en los siguientes términos: Por una parte, establecer un modelo propio para el análisis de la Polsan desde un enfoque de gobernanza sistémica y de derechos; sobre esa base se procede a explicar los mecanismos del gobierno para alcanzar la institucionalización de la política, a su vez exponer la forma en que se diseñó la Polsan orientada a erradicar la desnutrición crónica en Guatemala y de la interacción entre actores, en el proceso de gestión intersectorial, sociocultural y territorial, respecto a las dimensiones de disponibilidad, acceso, aprovechamiento biológico, estabilidad e institucionalidad como garantía del derecho a la alimentación en el período comprendido del 2005-2014.

A partir de ese planteamiento se formularon los objetivos específicos en los siguientes términos:

- i. Establecer los mecanismos del gobierno guatemalteco y los resultados de las acciones públicas que fueron institucionalizando la Polsan.

- ii. Determinar la forma en que se definió el problema de la desnutrición crónica a resolver en relación con las dimensiones de SAN en el diseño de la política;
- iii. Comprender los arreglos institucionales, los elementos de la gestión intersectorial de la política de SAN resultado de la interacción entre sus actores; y
- iv. Analizar los elementos que consideran los factores sociocultural y territorial en relación con el aprovechamiento biológico y estabilidad como dimensiones de SAN orientados a garantizar el derecho a la alimentación y, a erradicar la desnutrición crónica.

Con el eje que constituyen las preguntas y objetivos que orientaron la presente investigación, en la siguiente sección se hace referencia a las razones que motivaron el abordaje de esta temática.

B. El porqué del presente estudio

La dinámica de la SAN, en términos de política y por su naturaleza multidimensional, debe responder a garantizar el derecho a la alimentación, la erradicación del hambre y la desnutrición crónica. Esta última especialmente en los países en desarrollo en particular, para el contexto guatemalteco. Esta política requiere analizar el contexto global de la situación, de conformidad con las dimensiones de la SAN, siendo estas: la disponibilidad, el acceso, el aprovechamiento biológico, la estabilidad y la institucionalidad. No pueden relegarse únicamente al ámbito del Estado nacional; necesariamente conllevan al análisis de lo que sucede tanto a nivel mundial, como regional y subregional. Siendo, por tanto, una situación que debe ser vista a la luz de los procesos políticos, económicos, culturales y sociales desde la interacción entre actores y con ello, considerar la forma en que se define la toma de decisiones para establecer los arreglos institucionales que conlleve a la intervención pública.

En el ámbito académico, los procesos políticos, sociales, culturales, económicos y administrativos han sido estudiados desde las diferentes disciplinas de las ciencias sociales. Desde estas disciplinas se han estudiado las interacciones entre actores en el diseño de las

políticas públicas. Aún podrían considerarse escasos los estudios que articulan los fenómenos en su interacción sistémica, en particular para el contexto de la región. Las posiciones ideológicas desde diversas disciplinas de las ciencias sociales, en particular la ciencia política, podrían en algún momento sesgar el análisis, en el sentido de dejar opaco otras aristas que con ello no permitirían articular una visión integral de la política.

Los estudios de la ciencia política generalmente utilizan métodos comparativos; sin embargo, los referidos métodos implican la selección de determinados criterios con las categorías de interés y tener resultados que propicien generalizar ciertos fundamentos teóricos básicos, con el propósito de concebir el razonamiento de los fenómenos sociopolíticos y económicos. Como menciona (Bunge, *Buscar la filosofía en las ciencias sociales*, 1999) “adoptar el enfoque sistémico evitará los peligros de la visión de túnel en los que invariablemente cae el especialista...” En este sentido, como explican Tilly y Goodin (2009, p. 6), “las relaciones entre el poder político y la propiedad en general hacen notar la importancia de otros contextos tales como: los históricos, institucionales, culturales, demográficos, tecnológicos, psicológicos, ideológicos, ontológicos y epistemológicos”.²

La manera de visualizar al Estado es a través de sus organismos y su burocracia. Y es con este andamiaje institucional que las políticas públicas permiten concretizar o materializar la función estatal y pública. Como señalan Oszlak y O'Donnell “el estudio de políticas estatales³ y sus impactos parece una promisorio manera de contribuir al conocimiento del Estado latinoamericano” (1995, p. 101). Esto significa que las investigaciones no pueden separar el conocimiento de la realidad y la conformación de los Estados; pero su estudio, a la vez, debería conducir a comprender su interacción con la sociedad y el mercado, siendo este último determinante por el proceso de globalización que sigue avanzando. Sin embargo, los arreglos institucionales, a la escala global,

². Traducción propia, por lo que asume la total responsabilidad en este y los siguientes casos en que se hace traducción al español.

³. Estos autores prefieren hablar de políticas estatales para referirse a las políticas públicas, tal como fuera sugerido por Adam Przeworski en la Conferencia de Buenos Aires sobre “Políticas públicas y sus impactos en América Latina” (citado por Oszlak & O'Donnell, 1995). Przeworski señala que “las políticas estatales permiten una visión del estado ‘en acción’, desagregado y descongelado como estructura global y “puesto” en un proceso social en el que se entrecruza complejamente con otras fuerzas sociales...” (citado Oszlak & O'Donnell, 1995, p. 104).

fundamentan el principio de la interdependencia y se sabe que principalmente los países en desarrollo se sitúan como dependientes.

Pese a que, en el proceso de formación y gestión de políticas públicas, el Estado es un actor más, ya no se considera como un actor único, sino como un sistema político-administrativo complejo (Subirats, J., Koepfel, P., Larrue, C., Varone, F., 2008). Pero, en esas interacciones entre la demarcación de lo público y lo privado en la formación de políticas públicas, "...sería más exacto hablar de mutuas y variables interpenetraciones, donde al componente de 'mando' que pone el Estado se agregan relaciones mucho más bidireccionales de poder, influencia, negociación y cooptación" (Oszlak & O'Donnell, 1995, p. 104).

En el presente estudio se han considerado los diversos ámbitos que entran en juego para el análisis de la Pilsan de Guatemala. El análisis de políticas públicas no es cuestión exclusivamente técnica, puesto que éstas no pueden desligarse de aspectos trascendentales como el rol del Estado en la sociedad civil, los procesos políticos y las instituciones (Ortegón Quiñones, 2008). Con el análisis de la política de SAN -compleja en sí misma- se han conceptualizado las dimensiones de esta, considerando la interacción Estado-sociedad principalmente, así como los procesos políticos que giran torno a ello.

Se define para este caso el análisis *ex ante* de la gestión intersectorial, sociocultural y territorial desde la interacción de los actores en el juego político. Por lo que el análisis de la política pública y su enfoque no puede hacerse únicamente como cuestión técnica -como se anotó arriba-, puesto que requiere un acercamiento desde la ciencia, que tome en cuenta procesos políticos, sociales, culturales y económicos. Para ello, ya existen teorías, paradigmas y modelos que permiten una base científica para comprender lo que ocurre en su praxis.

El análisis de la Pilsan, con relación a los factores explicados, han brindado conclusiones que comprueban las teorías de políticas públicas y han permitido, por supuesto, dejar abiertas muchas más interrogantes y líneas de campos de investigación que puedan permitir otros estudios. En aras de alcanzar otras explicaciones que permitan determinar los hallazgos que no se han identificado hasta ahora; por ejemplo, el impacto de la política para alcanzar la apropiada solución al fenómeno de la desnutrición crónica.

Habiendo resumido el porqué de la investigación, en la siguiente sección se reseña el esquema que sirvió de base para realizar el trabajo investigativo.

C. Diseño de investigación

El estudio se concibe en el ámbito de la investigación descriptiva y explicativa. Por una parte, descriptiva porque este tipo de estudios buscan especificar propiedades, características y rasgos importantes del fenómeno que se estudia; estableciendo las causas de los eventos, sucesos o fenómenos a analizar; y determinar así las debilidades de la gestión de la Polsan, las cuales tendrían que ser superadas con el fin de que se alcancen sus objetivos, y que para el presente caso, el objetivo es erradicar la desnutrición crónica en niños de 0 a 5 años, garantizando de esta manera el derecho a la alimentación y nutrición.

Los estudios explicativos van más allá de la descripción de conceptos o fenómenos del establecimiento de relaciones entre conceptos. La intención es explicar por qué ocurre un fenómeno y en qué condiciones se manifiesta, o por qué se relacionan dos o más variables. (Hernández, Fernández, & Baptista, 2010). Como ha quedado indicado, el presente estudio de análisis de la Polsan de Guatemala le asigna importancia a conocer cómo se desarrollan los procesos relacionados a la gestión intersectorial, sociocultural, territorial y, la interacción entre actores. Con ello, se pretende explicar las características propias del sistema político y los arreglos interinstitucionales que se han generado durante la formulación e implementación de la citada política.

La investigación se basa en el estudio de casos, por ser el estudio de una política pública en particular, en este caso “la política de SAN de Guatemala”. El estudio de casos refiere al análisis intensivo, con un número limitado de unidades de análisis (Yin, 1989).

Es el enfoque cualitativo el que se ha considerado para el desarrollo del presente estudio de tesis doctoral. La investigación cualitativa se orienta a comprender y profundizar los fenómenos, “explorándolos desde la perspectiva de los participantes en un ambiente natural y en relación con el contexto” (Hernández *et al.*, 2010 p.364). Es a través del análisis de contenido de diversos documentos como planes, informes, reportes, estudios

previos que se obtuvieron los datos y la información necesaria para el análisis respectivo, por una parte; y por otra, se realizaron algunas entrevistas a actores clave que han vivido los procesos del diseño y gestión de la política de SAN de Guatemala.

En el cuadro 1 se describen los principales conceptos operacionales que factibilizaron la presente investigación. Los conceptos operacionales que describe este cuadro indican que las políticas públicas son una serie de decisiones y acciones que buscan la solución de un problema social que se ha colocado en la agenda política porque ha causado interés público.

Cuadro 1 **Principales conceptos operacionales**

Políticas públicas	<p>“Una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores públicos y a veces no públicos –cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían– a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales)” (Subirats, J., Koepfel, P., Larrue, C., Varone, F., 2008, pág. 38)</p> <p>“...es una toma de posición de parte del Estado con respecto a un problema que ha causado interés público (agenda pública) y que se ha logrado instalar como tema en la agenda de gobierno” (Huenchuan Navarro, 2003, pág. 163).</p> <p>"...designa el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir dispositivos político-administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos" Muller y Surel citados en (Subirats, J., Koepfel, P., Larrue, C., Varone, F., 2008, pág. 39).</p> <p>"...el conjunto de sucesivas respuestas del Estado (o de un gobierno específico) frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas”, según Salazar (citado en Roth, 2007, p. 26).</p> <p>“...el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables” de acuerdo con Vargas (citado en Roth, 2007, p. 26).</p>
Seguridad alimentaria y nutricional	<p>Condición previa a garantizar los alimentos a las personas de acuerdo con las dimensiones de disponibilidad, acceso, aprovechamiento biológico, estabilidad e institucionalidad.</p>

Gestión intersectorial, sociocultural y territorial	Proceso político e institucional en el que diversos sectores (gubernamental, no gubernamental, público y no público) a través de la interacción entre actores, situados en un espacio limitado de convergencia territorial (local, nacional, regional) consideran elementos sociales y culturales propios de ese contexto para la toma de decisión en búsqueda de estrategias para la solución integral de problemas sociales y la formulación y gestión de políticas públicas que se articulan con los diversos niveles de gobierno y posibilitan dinámicas locales y globales.
Interacción entre actores	Es el juego político en que actúan e interactúan los diversos actores públicos y privados (políticos, administrativos, técnicos, sociales) quienes plantean y poseen; objetivos, recursos y resultados, con un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo. Se pone en movimiento con la decisión de alcanzar objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido.

Fuente: Elaboración propia con base en: Subirats et al. (2008); Roth (2007); Salcedo (2005); Aguilar (1992); Cunill (2014); Repetto (2009); y Echeverri & Sotomayor (2010).

Son procesos donde tanto actores públicos como no públicos dan lugar a la celebración de actos formales con obligatoriedad. Lo que se desea es la búsqueda de la solución de problemas sociales, lo que conlleva a modificar la conducta de grupos sociales que han propiciado el problema y/o quienes sufren los efectos negativos del mismo. Para el caso de la Palsan los actores que se identificaron como intervinientes en el proceso de gestión de la política son los siguientes:

- i. los padres y madres de familia, denominados para este caso grupos objetivo; son las personas que tienen que sustentar el cambio de conducta, con el propósito de erradicar la desnutrición crónica en sus hijos menores de cinco años que adolecen este flagelo; este tipo de actores se consideran de carácter no público o privado;
- ii. los niños y niñas de 0 a 5 años que padecen de desnutrición crónica, en este caso se tornan como beneficiarios finales, tomando en consideración el cambio de su situación de salud; como búsqueda y resultado de los programas, proyectos y acciones públicas que genere la Palsan; al igual que el anterior, se sitúan como actores de carácter no público o privado;
- iii. las organizaciones de sociedad civil y comunidad internacional como grupos terceros; pues son actores que intervienen a favor de los dos anteriores grupos, con

la finalidad de velar por el cumplimiento de la garantía de sus derechos; pueden considerarse de carácter público; y las

- iv. instituciones públicas/autoridades, consideradas como las instituciones que representan al Gobierno; son quienes tienen la facultad de hacer cumplir las disposiciones y reglamentación derivada de la gestión de la política; y es evidente que son de carácter público.

Las políticas públicas se interpretan como el conjunto de sucesivas respuestas del Estado (gobierno) y se entienden como un proceso establecido a través de acuerdos político-administrativo coordinados alrededor de objetivos explícitos, destinados a resolver un problema público que ha sido identificado y construido en torno a construcciones propuestas por las autoridades políticas. En este caso se ubica la institucionalidad como dimensión de la SAN, sin tal componente no puede sustentarse como política pública.

En consecuencia, en este marco es en donde se ubican los actores públicos, con lo que se puede distinguir la política pública de cualquier otra política calificada como corporativa o privada. En tal virtud, la Ley del Sinasan, decreto 32-2005, es la que da base legal a la Polsan, por lo que pueden ser objeto de un control judicial o administrativo. Pero, podría ocurrir que, de manera complementaria, los actores públicos escapen al control de la jurisdicción contencioso-administrativa (Subirats, J., Koepfel, P., Larrue, C., Varone, F., 2008).

Es por ello por lo que el diseño de investigación propone que el modelo de análisis de la Polsan considere el estudio de la gestión intersectorial, con la intención de analizar en qué medida se garantizan la disponibilidad y el acceso a los alimentos como dimensiones de la SAN. De igual manera se consideró el estudio la gestión sociocultural y territorial, en tanto se pretende con las acciones públicas, alcanzar el aprovechamiento biológico y estabilidad de los alimentos como las otras dimensiones de la SAN. Al interrelacionar estas variables podría medirse el resultado e impacto de la política.

La gestión territorial tiene presente el ámbito donde se desarrollan distintas acciones en materia de políticas públicas y por ello se hace necesaria la redefinición de roles del Estado y las políticas sociales deberán revertir el proceso de desintegración y exclusión social; facilitando de esta manera el acceso a servicios de calidad para toda la población

(Baráibar, 2013). Desde el contexto territorial, los diversos actores instituirán el juego político en que actúan e interactúan. Los actores harán uso de sus propios intereses, recursos e incentivos para alcanzar sus objetivos y resultados que les identifica a cada uno, según el sector que representen.

En tanto que hay objetivos en común por alcanzar a través de las políticas sociales que se integran. El comportamiento de los diversos actores será propositivo, intencional, planeado y no reactivo. Será una acción de consenso y con sentido. La interpretación de análisis de políticas como una actividad-acción, debe ser funcional como acción orientada hacia el futuro, en lugar de centrarse en un objetivo del conocimiento en sí mismo (Thissen & Walker, 2013).

Tomando en consideración este aspecto, el estudio partió del hecho de que el análisis y la definición del problema a resolver es fundamental para diseñar la política pública. Como señala DeLeon “[si] bien sabemos que la fase de definición del problema enmarca y genera casi todo lo que luego ocurre en el proceso de las políticas, los errores que cometemos en ese cometido nos siguen condenando a operar a través de cristales oscuros” (citado en Subirats, 2008, p. 127). Por ello, la presente investigación presenta los hallazgos identificados desde que el problema social se colocó en la agenda pública. De acuerdo con los objetivos y el supuesto de la presente investigación, se tomaron como elementos de estudios las variables y unidades de análisis de la Polsan que se muestran en la figura 1.

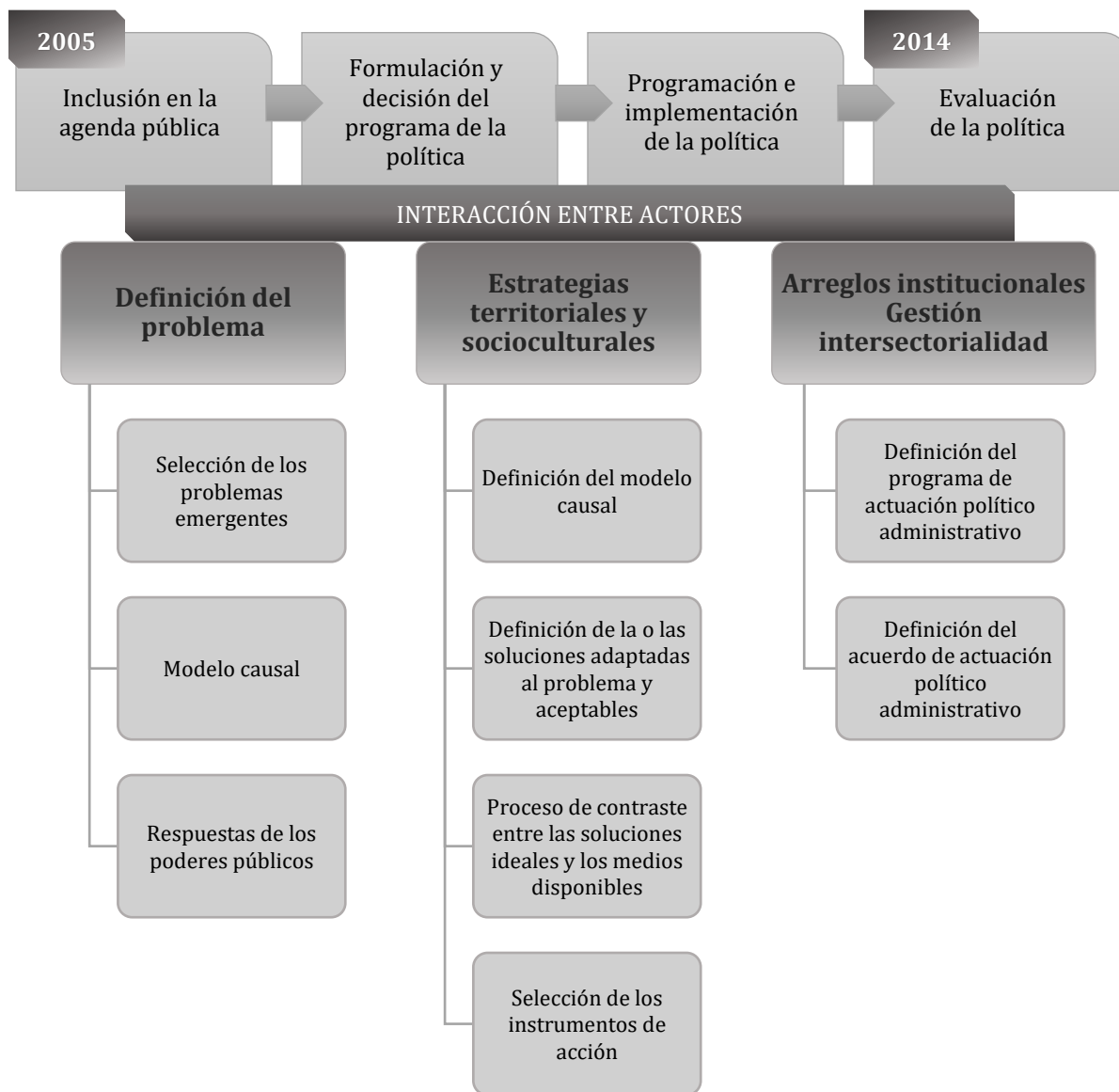
Figura 1
VARIABLES Y UNIDADES DE ANÁLISIS



Fuente: Elaboración propia.

La figura 1, define que la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Polsan) es la variable dependiente condicionada por las distintas variables independientes, como la gestión intersectorial, sociocultural y territorial, para lo que se ha tomado en cuenta el análisis de contexto. A partir de ello, como unidades de análisis se tomaron en cuenta: i) la interacción social que se genera a nivel territorial entre actores públicos y privados; ii) el problema público; y iii) los arreglos institucionales que se han establecido para el cumplimiento de los objetivos de la política pública. En este caso se refiere al objetivo de la erradicación de la desnutrición crónica. Para fines operacionales se tienen como guía las etapas del ciclo de la política y la relación entre las variables y unidades de análisis.

Figura 2
Elementos operacionales para el análisis de los productos de la política pública



Fuente: Elaboración propia a partir de Subirats et al. 2008.

La figura 2 describe las fases del ciclo de la política y en ellas se incluyen las variables y las unidades que se definen para el análisis de ésta. El estudio determinó cómo se desarrollaron los procesos para la programación, fase previa a la fase de implementación. Es previo a la implementación, donde queda definida la programación e identificados los

acuerdos político-administrativo (arreglos institucionales), los cuales son productos de las etapas de análisis que se precisan en el proceso de la gestión de la política.

Es oportuno reiterar que, para el análisis de la Polisan, es importante considerar el modelo de análisis de las políticas públicas en general, cuya finalidad es precisamente describir y comprender la lógica que encierra la acción pública, desde los actores públicos y privados en la contribución a la solución de problemas colectivos. El diseño de la investigación tomó como base la complejidad multidimensional que caracteriza a los problemas sociales; por cuanto requiere de un modelo propio para el análisis de las políticas sociales. Es por ello, que el presente estudio propuso un modelo de análisis de políticas públicas basado en la gobernanza sistémica con enfoque en derechos humanos, con el cual se obtuvo la información y los datos con los que se utilizó el método de la descripción y explicación. Este permitió confrontar los hallazgos identificados de manera paralela a las teorías de políticas públicas.

Las teorías en referencia se consideran intermedias, toda vez que están basadas en las experiencias de políticas sociales, de realidades distintas al contexto del presente estudio, sobre las que se profundizará más adelante. Sin embargo, éstas apuntan elementos fundamentales en relación con la importancia de alcanzar una gestión intersectorial, sociocultural y territorial desde la interacción entre los diversos actores que intervienen en la política pública. El modelo de análisis de políticas públicas propuesto ofrece especial atención al abordaje de políticas sociales, como aquellas orientadas a atender los temas de la agenda pública relacionados con la salud, educación, vivienda, servicios públicos (agua y saneamiento) entre otros, con los distintos ámbitos sociales. De ahí la importancia que en el sistema político se tomen decisiones en función del interés común. Las políticas sociales tienen un abordaje especial, por su manifestación multidimensional. Los problemas sociales, según su enfoque, pueden tener un trato específico desde el modelo causal, cuando entran a ser discutidos en el sistema político. La búsqueda de una salida de resultados eficaces, eficientes y con impacto sobre la población que les afecta, es el fin primordial para que los actores tomen decisiones en dicho sistema.

Con el propósito de abordar con mayor amplitud el diseño de investigación, el siguiente capítulo describe con mayor detalle los elementos primordiales del modelo de

análisis de políticas públicas y en particular de las políticas sociales, según el contexto. Lo cual se logró como un resultado adicional a lo que pretendió la presente tesis doctoral inicialmente.

D. Estructura del documento

Esta tesis se divide en siete capítulos. En el primero, se presenta el modelo de análisis de políticas públicas basado en la gobernanza sistémica con enfoque de derechos humanos. Mientras que el capítulo II describe un análisis de la conceptualización y los elementos de lo que conforman las políticas públicas y las políticas sociales. La gestión intersectorial, la coordinación e integración sectorial de las políticas públicas, es abordada en el capítulo III.

La comprensión de lo que implica la gestión sociocultural y territorial de las políticas se aborda en el capítulo IV. Por su parte, lo relativo a la política de seguridad alimentaria y nutricional, su definición, dimensiones y derechos se presenta en el capítulo V. Ahora bien, el capítulo VI trata sobre la política de seguridad alimentaria y nutricional, pero respecto a la definición del problema.

El capítulo VII muestra el análisis del sistema político y las políticas sociales en Guatemala, teniendo en cuenta la formación del Estado y una reseña histórico-política; así como la situación de la inseguridad alimentaria y la desnutrición crónica. Finalmente, se presentan las conclusiones de la investigación.

Es importante aclarar que al concluir el presente estudio se muestran nuevas interrogantes que deberán ser resueltas en próximas, necesarias y urgentes investigaciones si se quiere que el objetivo de la erradicación de la desnutrición crónica que presenta la Polsan muestre ciclos más cortos en su alcance, mostrando líneas de ascenso, encaminadas hacia su cumplimiento a través de acciones en el corto, mediano y largo plazo. Este será el indicador más notable de la eficiencia e impacto de la política pública para este caso.

CAPÍTULO I

MODELO DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS SEGÚN EL CONTEXTO

Como resultado de la presente tesis doctoral, se exponen a continuación las principales características de un modelo de análisis de políticas públicas, el cual parte de la ilustración teórica de políticas públicas y del enfoque sistémico y de derechos donde el Estado tiene una actuación fundamental.

En la primera sección, se alude al ciclo de políticas públicas y su contexto. Mientras que, en la siguiente, la vinculación entre políticas públicas y Estado es el centro de análisis. En la tercera sección se considera lo relativo al enfoque sistémico. En una cuarta sección se reseña la cuestión de la gobernanza sistémica y en la última el marco conceptual y los indicadores sobre la seguridad alimentaria y nutricional.

A. Explicación del modelo a partir del ciclo de políticas públicas y el contexto

La gestión de políticas públicas implica considerar el proceso o ciclo de su desarrollo; por lo que son varios factores los que deben tomarse en cuenta para su respectivo análisis. Desde el problema social, puesto como problema público en la agenda, el diseño y formulación, la implementación, evaluación y modificación, terminación o reformulación.

Diversos modelos de análisis se han creado considerando aspectos teóricos de las políticas, generados principalmente en Estados Unidos y Europa, los cuales han surgido del estudio del contexto en que se han desarrollado las referidas políticas públicas. Por ejemplo J. Subirats *et al.* plantean que el modelo de análisis que proponen lo hacen ofreciendo “una perspectiva de análisis común de las políticas hoy en curso en el escenario europeo” (2008, p. 6). A partir de ese argumento, para fines de la presente tesis doctoral, se han considerado diversos elementos que pueden generalizarse y adaptarse a un modelo

propio para el análisis de políticas públicas y en específico de políticas sociales en países con bajos índices de desarrollo humano.

Se ha considerado un análisis de políticas desde la gobernanza sistémica con enfoque de derechos, del cual en una sección posterior se explicarán sus elementos. Sin embargo, está claro que el ciclo de desarrollo de las políticas no puede obviarse, son de utilidad para situar en tiempo y espacio tal análisis. Es decir, el modelo de análisis toma en cuenta las etapas de la política; además, propone que los contextos propios del territorio y su población son determinantes para este. Como señalan Tilly y Goodin “las relaciones entre el poder político y la propiedad en general hace notar la importancia de otros contextos tales como: los históricos, institucionales, culturales, demográficos, tecnológicos psicológicos, ideológicos, ontológicos y epistemológicos” (2005, p. 6).

En América Latina ya se cuenta con diversos estudios sobre las políticas públicas a través de estudios empíricos, que propician el análisis de los contextos locales, nacionales y regionales. Estudios como los que han desarrollado Cunill (2005, 2010, 2014) y Repetto (2009, 2009a, 2012) se explican con la presente investigación. Este es un avance significativo, que no siempre ha sido reconocido en los distintos ámbitos académicos, en donde hay una mayor influencia de los aportes europeos y estadounidenses.

Cuando se trata de estudios académicos sobre políticas públicas, existe la necesidad de recurrir a la producción de teorías surgidas de los contextos anglosajones y europeos en general. Sin embargo, se hace necesario tomar en consideración que la propia historia sociopolítica y los contextos socioculturales de la región y sus territorios, comprometen a la academia a realizar esfuerzos para desarrollar modelos de análisis propios que permitan dilucidar las particularidades locales. Lo cual es una tarea pendiente en los países latinoamericanos y en particular centroamericanos. En este sentido, es importante considerar que los procesos políticos dependen del contexto histórico, de tal forma que son, a su vez, susceptibles a la exploración y la elaboración sistemática; por lo que aporta tanto a la descripción como a la explicación de los procesos en estudio.

La descripción, como contribución del conocimiento, permite la identificación de actores y saber dónde y cuándo se dan los procesos, por una parte, y, por otra, la explicación da cuenta de causa-efecto de los procesos políticos mismos y permite no solamente

contribuir al avance de la ciencia política como disciplina; sino, además, conduce a predicciones más precisas de los efectos que puedan resultar de una intervención política desarrollada, lo cual permite una mejor descripción y explicación, optimizando tanto la teoría como la práctica. De esa cuenta, pueden identificarse tres clases de efectos contextuales:

- i. en la comprensión de los analistas de los procesos políticos;
- ii. en las pruebas disponibles para el examen empírico de los procesos políticos; y,
- iii. en los procesos mismos (Tilly & Goodin, 2009, p. 6)

Es preciso agregar que la definición de política pública no es unívoca; por lo que se deduce que no es un fenómeno que se autodefina, sino una categoría analítica. Es un comportamiento propositivo, intencional, planeado no simplemente reactivo y casual; de ahí que se les conciba como teorías tentativas, relacionadas con la naturaleza de los procesos sociales y el funcionamiento de las instituciones (Huenchuan, 2004).

Las políticas públicas “no existen naturalmente en la realidad” (Roth, 2007, p. 28), éstas se generan en la interacción de diversos actores, sean estos públicos o privados. De ahí que, Roth afirme que “el análisis de políticas públicas consiste en examinar una serie de objetivos, de medios y de acciones definidos por el Estado para transformar parcial o totalmente la sociedad, así como sus resultados y efectos” (2007, p. 28). Obviamente esto evidencia que la relación Estado- sociedad es mediada por las políticas; donde las políticas emanadas por las autoridades no obedecen de manera exclusiva a sus intereses, sino que se ven permeadas, en mayor o menor medida, por los intereses de la sociedad y su contexto.

Como también se ha señalado, no existe un solo modelo de análisis de políticas públicas. Aspecto que queda comprobado con el presente estudio, partiendo del hecho que, en contextos de países en desarrollo, con altos índices de pobreza, con sistemas políticos escasamente institucionalizados, de limitada o débil cultura democrática y en donde las instituciones operan bajo parámetros de clientelismo y corrupción, se requiere de un modelo de análisis de políticas que considere principalmente tomar en cuenta los mecanismos de legitimidad y de controles para la transparencia de los procesos de formación y gestión de las referidas políticas.

Se enfatiza aquí la premisa de Thissen y Walker (2013) cuando manifiestan que no hay una sola, y mucho menos “mejor”, manera de llevar a cabo el análisis de políticas. Más bien las diferentes circunstancias extraordinarias requieren distintos enfoques y combinaciones de métodos creativos para que se valoren como posibles y necesarios. Señalan a su vez los citados autores (Thissen & Walker, 2013) que es posible explicar desde el análisis de múltiples actores, el diagnóstico de las políticas y, en una situación concreta, una política de enfoque analítico puede diseñarse haciendo uso de combinaciones creativas de los métodos que se originan en diferentes tradiciones. De tal cuenta que, para el análisis de políticas sociales y en particular de la Polsan de Guatemala, se partió de esta premisa: el contexto sociopolítico, económico y cultural es fundamental, confrontando con la teoría de políticas públicas y de esta manera llegar a conclusiones concretas.

Por lo tanto, el modelo de análisis de políticas públicas se basa en el planteamiento de Subirats et al (2008), quienes citan a Stone; explican que la definición inicial del problema colectivo a resolver contiene ya, en sí, una “historia causal” que incorpora a los responsables del problema percibido colectivamente. Esta definición inicial del problema influye en el tipo de solución que se adopta durante la fase de programación de la política. Este modelo propuesto identifica con claridad los elementos de cada etapa de la política. El proceso se inicia cuando el problema se vuelve público, tras su inclusión en la agenda política, cuando los actores públicos reconocen la necesidad de considerar una eventual solución pública en relación con cómo se ha tematizado el problema como tal.

El análisis de la etapa de implementación implica analizar la programación y la decisión en políticas públicas, de lo cual interesa revisar el producto respecto al Programa de Actuación Político-Administrativo (PPA) lo que incorpora el conjunto de normas y actos reglamentarios; que el gobierno y sus organismos, a cargo de la implementación, consideran necesarias para la aplicación de una política pública. Es en este programa que se toman la mayoría de las decisiones relativas a la designación de las autoridades y los servicios administrativos competentes. Ahora bien, el producto de resultado del Acuerdo Político-Administrativo (APA) es lo que representa el conjunto estructurado de actores públicos y paraestatales que están a cargo de la implementación, que relacionarán los

postulados de la política y su aplicación concreta en un lugar determinado (Subirats *et al.*, 2008).

Considerar estos elementos en el modelo permite comprender los niveles de institucionalidad que la política ha alcanzado, lo que propicia el impacto y la eficacia en la solución del problema. Ello implica tomar en cuenta la coordinación intergubernamental, referida a la articulación de los niveles de gobierno y la coordinación interorganizacional, al igual que la articulación de las políticas sectoriales, tales como: educación, salud, agricultura, económicas, financieras (Isuani, 2005; Cunill, 2010). El modelo permite establecer la coherencia de la política en cuestión y en relación con las otras políticas sectoriales que tienen a su cargo la implementación de programas, proyectos y acciones concretas. De igual manera, analiza la integralidad de las políticas en la búsqueda de un objetivo común y en cuanto al cumplimiento de los derechos, para el presente caso el derecho a la alimentación.

Por otra parte, este modelo facilita la identificación de las formas en que ha sido analizado el problema desde su causalidad y el surgimiento de la política. Tal situación implica tanto los antecedentes como el análisis de actores públicos y privados (sociales y políticos) para la necesaria toma de decisiones, en cuanto a las estrategias y enfoques en la búsqueda de soluciones. En consecuencia, el modelo identifica, primero, la naturaleza de los resultados sustantivos e institucionales de la acción pública. Efectivamente, las decisiones y acciones de naturaleza sustantiva (contenidos en la política) pueden reforzar o, por el contrario, debilitar, las decisiones de orden institucional esto en términos de carácter más general. Este modelo teórico permite hacer un análisis en el tiempo a lo largo de las cuatro etapas identificadas (inclusión en la agenda, programación, implementación y evaluación), basado en:

- i. la concreción del contenido sustantivo de la política pública: en la medida en que una política pretende resolver un problema colectivo, las acciones y las decisiones efectuadas se orientan hacia esta finalidad;
- ii. la consolidación del “*espacio de una política pública*” permite establecer a lo largo del tiempo una cierta estabilización del número y del tipo de actores implicados, de la frecuencia y de la calidad de interacciones entre estos;

- iii. la consolidación de un “*capital institucional*”, porque las reglas institucionales influyen en las estrategias de los actores dado que delimitan y canalizan las posibilidades de acción de éstos; y
- iv. la explotación de todo el “*abanico de recursos*” donde los actores públicos y privados recurren a múltiples recursos, combinación y alternancia de éstos para hacer valer sus intereses (Subirats et al. 2008).

Como se ha indicado, el modelo facilita el tomar en cuenta el ciclo de políticas públicas, para que, desde este ángulo, se puedan operativizar las variables de estudio. Paralelo a esto, el modelo demanda un exhaustivo análisis de contenido de la documentación existente y seleccionada sobre el recorrido que ha tenido la política en el período estudiado.

A partir de las etapas del ciclo de políticas públicas se realiza el análisis según la hipótesis o supuesto del investigador. Se observa que a lo largo del ciclo de la política habrá que poner atención a la interacción entre actores. Teniendo en cuenta dichas etapas, es en estas en donde se incluyen las variables y las unidades que se definen para su análisis, según el caso. Lo que se pretende es identificar y analizar cómo se desarrollaron cada una de las etapas. Conocer cómo se define el problema y cómo quedan establecidos los acuerdos político-administrativo (arreglos institucionales) como productos de la interacción entre actores, es el propósito del modelo. Como puede observarse, para el presente estudio se pone particular interés en analizar la definición del problema desde un modelo causal y las respuestas que los poderes públicos han tenido sobre éste. La presente tesis doctoral tuvo en cuenta, a lo largo de su estudio, la gestión intersectorial, sociocultural y territorial desde la interacción de los actores, mismas que tienen que verse reflejadas a través de estrategias para su implementación desde los arreglos institucionales.

Sin embargo, hay que considerar que no todas las políticas públicas siguen este proceso [cíclico] en todas sus etapas, e incluso con frecuencia algunas políticas alteran el orden del proceso (Tamayo, 1997). Según el interés del estudio, podrá fijarse la atención en alguna etapa en particular. Para el presente estudio de caso, se ha fijado atención a la etapa de formulación y decisión del programa de la política poniendo atención en la definición del problema y la etapa de programación, fase previa de la implementación (Subirats *et al.*, 2008).

Ahora bien, considerando que la teoría para el análisis de las políticas públicas brinda ciertas variables de estudio, ya mencionadas, hay que tomar en cuenta, por otra parte, que la definición de las variables de estudio respecto a la política específica es indispensable; conformadas éstas como hipótesis/supuestos para tener un punto de partida. En este sentido se explica a continuación los elementos a considerar en un modelo propio para el análisis de la política de SAN.

B. Políticas Públicas y Estado

Dos definiciones de política pública se han de considerar en el presente modelo, como punto de partida para el análisis de la Polsan. La primera es una definición teórica, entendiéndose por política la “...toma de posición de parte del Estado con respecto a un problema que ha causado interés público (agenda pública) y que se ha logrado instalar como tema en la agenda de gobierno” (Huenchuan, 2003, p. 163). La segunda se refiere a una definición operacional, partiendo del hecho que la política pública se concibe como:

Una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores públicos y a veces no públicos –cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales). (Subirats et al. 2008, p. 38).

El análisis también dependerá del contexto histórico del territorio a donde se inscribe tal política. Este ha evolucionado para incluir nuevas perspectivas sobre su función y nuevas herramientas de análisis y enfoques tales como enfoques argumentativos, análisis de políticas participativas y apoyo a la negociación (Thissen & Walker, 2013). En este sentido, la creatividad para establecer modelos específicos a realidades concretas, juntamente con los fundamentos teóricos, serán necesarios para que las políticas públicas puedan ser analizadas con la intencionalidad de identificar los factores que condicionan su efectividad, eficacia, transparencia y legitimidad. Esto implica que no se trata de un acto aislado o de una respuesta aislada.

Con el propósito de analizar el proceso político de una política pública (juego de intereses), Oszlack y O’Donell (1990) la definen como “un conjunto de acciones u

omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita atención, interés o movilización de otros actores sociales” (citados en Huenchuan, 2004, p. 24). Interesa, partir de considerar al Estado como un actor más, pero también como un actor que tiene recursos particulares que constituyen el fundamento de la dominación, porque estos recursos conllevan a unas relaciones desiguales entre Estado y sociedad. Se puede llegar a un entendimiento a través del diálogo, a un entendimiento si no de consenso sí de aceptación por parte de la sociedad que intenta, de igual forma, contribuir a resolver el problema social. Algunos de estos recursos son, por ejemplo, el control de medios de coerción física, movilizables por sí o por intermedio de un tercero; el control de recursos económicos, el control de recursos de información en sentido amplio; incluso, conocimientos científico-tecnológicos y así mismo el control ideológico, mediante el cual el dominado asume como justa y natural la relación asimétrica (O’Donell, s.f).

En esta interacción, donde se pone en juego el control de los recursos, el mercado y la cultura entran en la dinámica al manifestar sus intereses y necesidades. Por una parte, la élite económica y financiera apela a sus mecanismos, en gran medida anquilosados en la élite política, para que respondan y defiendan sus intereses, manifestando sin duda su intención de contribuir a remediar la problemática que da motivo a la interacción de los diversos actores. Y, por otra, los pueblos que arraigan sus propias culturas, sostenidos a través de sus grupos étnicos, hacen que se manifiesten sus necesidades y derechos; sobre todo a partir de la reivindicación de los pueblos indígenas, con respaldo en las convenciones internacionales. Por lo general, los grupos vulnerables a quienes les aqueja el problema son representados a través de terceros, estos actores pueden identificarse a través de grupos organizados de la sociedad civil con apoyo de la comunidad internacional.

A diferencia de la élite, que representa a una parte del sector privado, hacer valer los derechos de los pueblos indígenas no ha sido fácil, la construcción del Estado en la región centroamericana, y en particular en Guatemala, no fue bajo principios de inclusión de los pueblos indígenas sino, por el contrario, quedó en manos de los criollos y mestizos quienes nunca consideraron la creación de un Estado-nación incluyente, formándose así la oligarquía que tendría en sus manos siempre el poder económico y político e inclusive

militar. En este sentido, la utilización apropiada de los recursos del Estado para el cumplimiento de derechos, por ejemplo, es plausible. Pero, de igual manera, esos recursos pueden, en determinado momento, interrumpir procesos de gestión pública que se estén gestando tanto en un sector como en otro. Será el Estado, a través de la institucionalidad del gobierno, el actor que buscará los mecanismos y los controles apropiados para la búsqueda de juegos razonables, con ventaja hacia los sectores más necesitados y desfavorecidos resultado de las desigualdades sociales, económicas y políticas. Por ello es relevante considerar la relación entre Estado, sociedad y mercado.

1. Estado, sociedad y mercado

La concepción de sociedad es amplia, en cuanto a la definición de sus miembros y objetivos. En ella se sitúa toda persona individual, colectiva o corporativa que actúa en función de sus derechos y deberes, en términos generales. Aunque, en términos particulares, a partir de esa interacción entre los distintos actores se genera la denominada sociedad civil. Esta se caracteriza por considerarse -en países como los centroamericanos y, como se indicó antes, con mayor significancia en el caso guatemalteco- antagónica al Estado, en tanto ejerce funciones de control. Similar situación de confrontación se presenta frente al mercado, por la diferenciación de sus fines, en tanto que la finalidad de la sociedad civil no es lucrativa, resulta contraria a los fines del mercado.

El mercado no puede desligarse del análisis que realiza esta investigación. En la posmodernidad, en los procesos globalizantes éste condiciona a los Estados y a la sociedad civil; sobre todo con la prevalencia del modelo económico neoliberal en las últimas décadas. El juego de poder determina que tanto Estado como sociedad sean los consumidores de productos y servicios. Principalmente, en países en desarrollo, por su bajo índice de desarrollo humano y por la precaria o incipiente democracia de sus sistemas políticos, los distintos actores se posicionan como dependientes de las reglas del libre mercado. El juego del modelo económico imperante a nivel global se impone de tal forma. Independientemente de los roles o funciones que puedan caracterizar a cada uno de estos sistemas (Estado, sociedad y mercado) analizados en el sistema político, en la actualidad merece poner atención a los fines y competencias que cada uno de éstos les identifica.

En este sentido, constitucionalmente es el Estado, como organización política, quien debe velar por el bien público y garantizar los derechos de sus ciudadanos. Sin embargo, el fenómeno que acontece en los procesos sociopolíticos en tiempos actuales se hace notar que la sociedad civil ofrece servicios públicos. Tal situación complejiza todavía más el escenario en la interacción de los diferentes sectores. Como menciona Von Haldenwang (2005), lo fundamental de todo ello no es el de definir si lo que se debe fortalecer es el Estado o el mercado; sino la manera en la que ambos pueden interactuar para combinar sus fortalezas y superar sus debilidades. También hay que considerar en esta interacción a la sociedad en general y en particular a la sociedad civil.

2. Enfoque sistémico

Las teorías en ciencias sociales, y en particular en ciencia política, como se ha planteado arriba, son intermedias o blandas. Para fines del modelo propuesto, considerando el análisis de políticas públicas desde un enfoque sistémico, se ha de partir del hecho que la política pública es considerada una categoría de análisis. Para su análisis, el modelo con enfoque sistémico retoma las distintas formas de plantear las variables, conceptos y categorías que sirven para su estudio. Considerar una visión ecléctica se fundamenta en la posibilidad de retomar planteamientos organicistas, dando un enfoque figurativo y analógico; funcionalista, por el quehacer técnico de la política pública que visibiliza al Estado como autoridad; y constructivista, por considerar el contexto histórico, argumentando que todos los hechos son construcciones humanas. Con este fundamento, el modelo para el análisis de políticas públicas, y en particular, de las políticas sociales, además de tener en cuenta las etapas del ciclo de políticas, se interesa en analizar los eventos que discurren en el contexto sociopolítico y cultural, desde un enfoque sistémico.

En su acepción más profunda, un sistema político es el conjunto conductual integrado por las interacciones que generan la asignación autoritaria de valores en una sociedad. Según Easton (1969) una asignación es autoritaria, cuando las personas que hacia ella se orientan se sienten obligadas por esta asignación; en consecuencia, las personas, miembros del sistema, se consideran obligados por tres razones: i) la coerción o la amenaza de coerción física o psicológica severa; ii) el interés personal; y iii) la lealtad, el sentido de la legalidad o de la legitimidad. Cabe resaltar la importancia del sentido de legalidad y de legitimidad que condiciona el sistema

político, por lo que es un hecho que sus asignaciones o disposiciones son vinculantes y por ello obligatorias, sin embargo, tanto los mecanismos de coerción y el interés personal podrán, en determinado momento, estabilizar o desestabilizar dicho sistema.

Para Jean-William Lapierre (1976) el sistema político es el conjunto de procesos de decisión que conciernen a la totalidad de una sociedad. Lapierre distingue dos grandes categorías de decisiones: las relativas a la coordinación o regulación de las relaciones entre los grupos particulares y las correspondientes a las acciones colectivas que comprometen o movilizan a la totalidad de la sociedad.

Por otra parte, Almond (1960) definió el sistema político como un sistema de interacciones, existente en todas las sociedades independientes, que realiza las funciones de integración y adaptación, tanto al interior de la sociedad como en relación con las otras, mediante el uso o la amenaza del uso de la violencia física más o menos legítima. Esta definición de sistema político evoca a la definición weberiana de Estado, pero añadiendo la idea de funciones políticas e identificando como tales la de “integración” y “adaptación”

La concepción funcionalista de sistema político de Gabriel Almond (1960), desempeña las siguientes funciones, identificadas por el autor sobre la base del estudio de las actividades propiamente políticas de los sistemas occidentales. Por el lado de los insumos:

- i. socialización y reclutamiento político (es decir, la formación de unas determinadas actitudes, valores y creencias para la posterior incorporación de los sujetos al sistema);
- ii. articulación de intereses (mediante la cual los grupos sociales llevan al sistema sus acciones);
- iii. agregación de intereses (mediante la combinación de intereses en formulaciones generales y por medio del reclutamiento de personal comprometido con una cierta orientación política); y
- iv. comunicación política (por medio de la cual se realizan todas las demás funciones).

Mientras que, por el lado de los productos, el sistema realiza tres funciones que se explican por sí mismas:

- i. elaboración de normas;
- ii. aplicación de normas; y
- iii. juicio conforme a las normas (Almond, 1960)

El modelo de análisis que propone esta investigación apunta a la necesidad de considerar como fundamental la buena gobernanza. En este sentido, se ha considerado, desde el supuesto y las variables de estudio, tener en cuenta las etapas del ciclo de políticas públicas desde un enfoque sistémico, lo que se denomina *gobernanza sistémica*. A continuación, se detallan los elementos conceptuales.

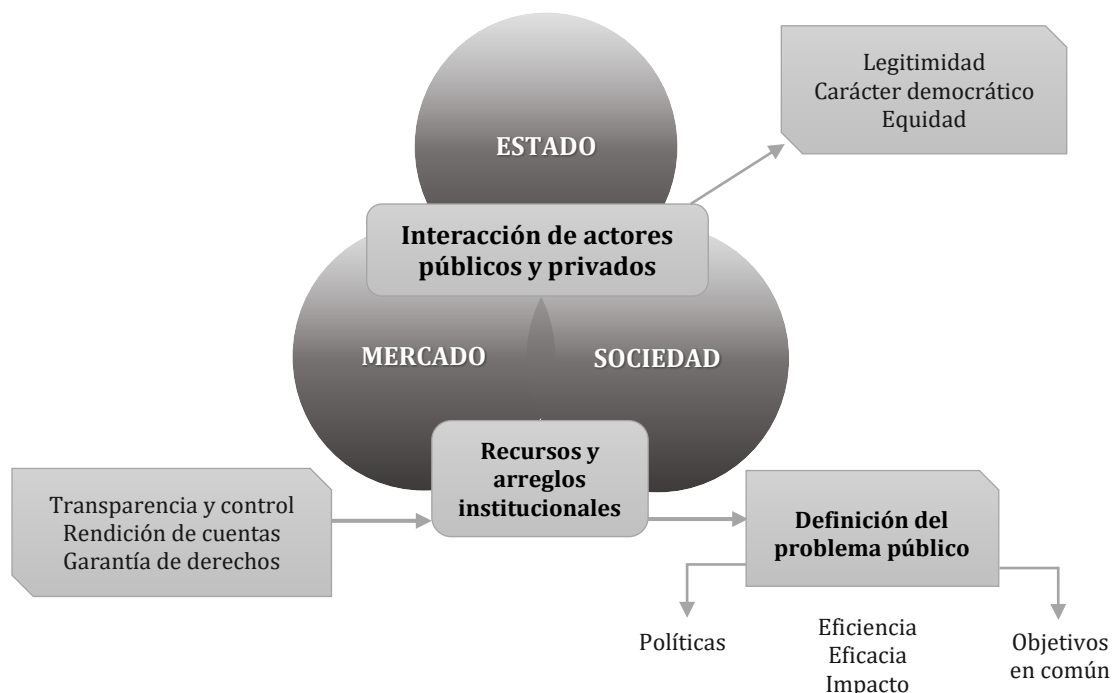
a. *Gobernanza sistémica*

La gobernanza sistémica es entendida como “la capacidad de generar y aplicar decisiones en función del interés común a todos los niveles del sistema político” (Von Haldenwang, 2005, pág. 41). Se complementa con lo que N. Cunill *et al.*, (2011) señalan, cuando dicen que gobernanza sistémica “remite al alineamiento e interacción de los actores públicos para la efectiva protección de un derecho instituido” (2011, p. 23) y plantean que bajo esa perspectiva existe gobernanza sistémica cuando al menos los actores gubernamentales involucrados, en el ejercicio de un derecho ciudadano, mantienen relaciones orgánicas y sostenidas de cooperación para producir soluciones integrales a las problemáticas que el derecho interpela.

El caso objeto de estudio de esta tesis conduce a garantizar el derecho a la alimentación, lo cual sugiere la capacidad de establecer decisiones en relación con el interés común. Por consiguiente, lo anterior no puede concebirse sin entender los elementos que el sistema político democrático debe considerar entre la interacción de los actores que compone cada subsistema.

La figura 3 presenta la propuesta como modelo en sí, a partir de la interacción de los actores públicos y privados en el análisis y de la gestión de la política en la relación Estado, sociedad y mercado. Como se mencionó antes, es en la sociedad donde se ubican las particularidades de los pueblos y sus culturas. Es en esa interacción donde se determina la forma en que se manifiesta la toma de decisión de los actores en torno a la definición del problema público, para la búsqueda de políticas y objetivos en común.

Figura 3
Modelo de análisis propuesto: enfoque de gobernanza sistémica y de derechos



Fuente: Elaboración propia a partir de: Subirats, J., Koepfel, P., Larnie, C., Varone, F. (2008); Cunill, N. La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual (2014); Scharpf (1997); Huenchuan (2004); O'Donnell (s.f.); Von Haldenwang (2005); Thissen & Walker (2013).

Tal como se observa en la figura 3 es importante velar por el cumplimiento de ciertos principios como la legitimidad, el carácter democrático y la equidad en esa interacción de actores. Así como la forma en que se utilizan los recursos interdependientes y la manera en que realizan los arreglos institucionales: la transparencia, la rendición de cuentas y la garantía de los derechos serán fundamentales en la relación e interacción de estos tres subsistemas.

El análisis de las políticas públicas requiere, en gran medida, de un fundamento teórico de acuerdo con cada temática (problema social-problema público), por una parte y, por otra, se debe considerar un enfoque sistémico. La conformación del Estado, su relación con la sociedad, las configuraciones institucionales, el modelo económico, la estructura de poder, entre otros elementos, son importantes para comprender el proceso de políticas públicas (Torres-Melo & Santander, 2013). En tal sentido, considerar la naturaleza y características actuales del Estado y del sistema político, podría contribuir a no caer en

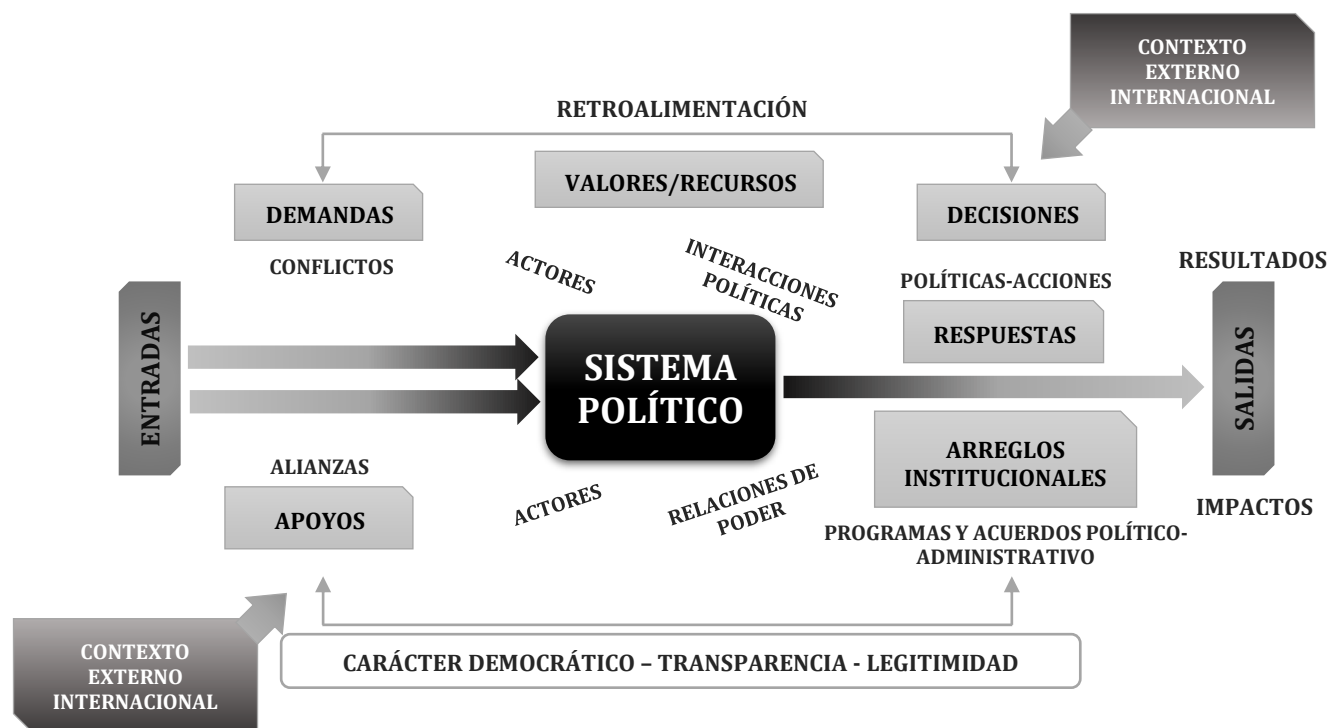
superficialidades para el análisis de las políticas. El análisis de políticas públicas, al menos para los problemas sociales que aún aquejan a América Latina, no puede dejar pasar por alto un análisis desde la gobernanza sistémica y desde el enfoque de derechos. Este análisis, estará determinado por los niveles de desarrollo humano, así como los indicadores de pobreza y del problema propiamente en cuestión. La interacción entre actores, desde la gobernanza sistémica, es naturalmente concebida en tanto que las distintas acciones a considerar para la concreción de la política sean definidas según decisiones y acuerdos institucionales que se obtengan.

Existen diferentes puntos de vista sobre lo que es un buen resultado de la política, y de si los resultados de los esfuerzos de análisis de políticas contribuyen a la consecución de ese resultado Twaalfhoven (citado en Thissen & Walker, 2013). Algunos de los nuevos enfoques para el análisis de políticas (como los argumentativos y participativos) reconocen el carácter de múltiples actores que intervienen en los problemas y en los procesos políticos, e incluyen explícitamente los propósitos relacionados con mejoras en los procesos de política, tales como la transparencia, el carácter democrático, la eficiencia, la eficacia y la equidad (Thisse & Walker, 2013). Es decir, la calidad de los procesos de políticas y de los resultados de las políticas comprende múltiples atributos; no sólo la eficiencia. Estos son los elementos que se han tenido cuenta con el modelo de análisis propuesto con la presente investigación doctoral.

Del diseño de la política pública puede inferirse un proceso sencillo, pero la interacción de actores complejiza el proceso. La puesta en práctica de decisiones convertidas en acciones, se llevarán mediante procesos dentro del sistema político. No es el poder político como tal, sino su utilización para resolver los problemas colectivos lo que constituyen el objeto esencial del análisis de políticas públicas. Por ello es por lo que la noción de política pública hace referencia a las interacciones, apoyos, alianzas, conflictos y acuerdos en un marco institucional específico, entre los diferentes actores públicos y privados, para resolver un problema colectivo que requiere de una acción concertada (Subirats et al. 2008) De ahí que se designe un adjetivo a cada política pública: política agrícola, política de salud, política urbana, política de educación, política de SAN.

Como se observa en la figura 4, las entradas al sistema político se da por las demandas o conflictos que surgen por determinado tema de interés a tratar o por el reconocimiento de un problema público que se manifiesta en determinado o determinados sectores y por diversos actores que, a través de establecer alianzas o apoyos entre sí, logran, independientemente de sus particulares intereses, ponerlo en la agenda pública y es aquí donde se concibe cómo los actores de los subsistemas (Estado- sociedad-mercado) hacen uso de sus valores y recursos a través de relaciones de poder y de la interacción política.

Figura 4
Sistema político como espacio de discusión para definir las políticas



Fuente: Elaboración propia.

La finalidad del sistema político es tomar decisiones para dar respuesta a dichas demandas, a través de políticas y acciones, a partir de ciertos acuerdos político-administrativos; y así dar como salida resultados e impactos que buscan el cambio social.

En un régimen político democrático se busca que el sistema político actúe bajo un carácter participativo, de transparencia y legitimidad. Por otra parte, el sistema político se ve influido por el contexto internacional. Es así como el sistema se retroalimenta, dándose oportunidad de mejorar y mantener el orden público. El Estado tiene una actuación fundamental, y es que es el único actor que cuenta con el recurso de poder coercitivo. Este recurso lo pone en ventaja frente a otros actores. Sin embargo, los sistemas democráticos han trascendido de lo formal, como democracia representativa, hacia una democracia participativa y deliberativa. En este sentido, el sistema político, como espacio para definir las políticas, considera como un actor más al Estado, a través del gobierno que le representa; sin embargo, no puede obviarse el fin último de éste: garantizar el interés común y los derechos fundamentales.

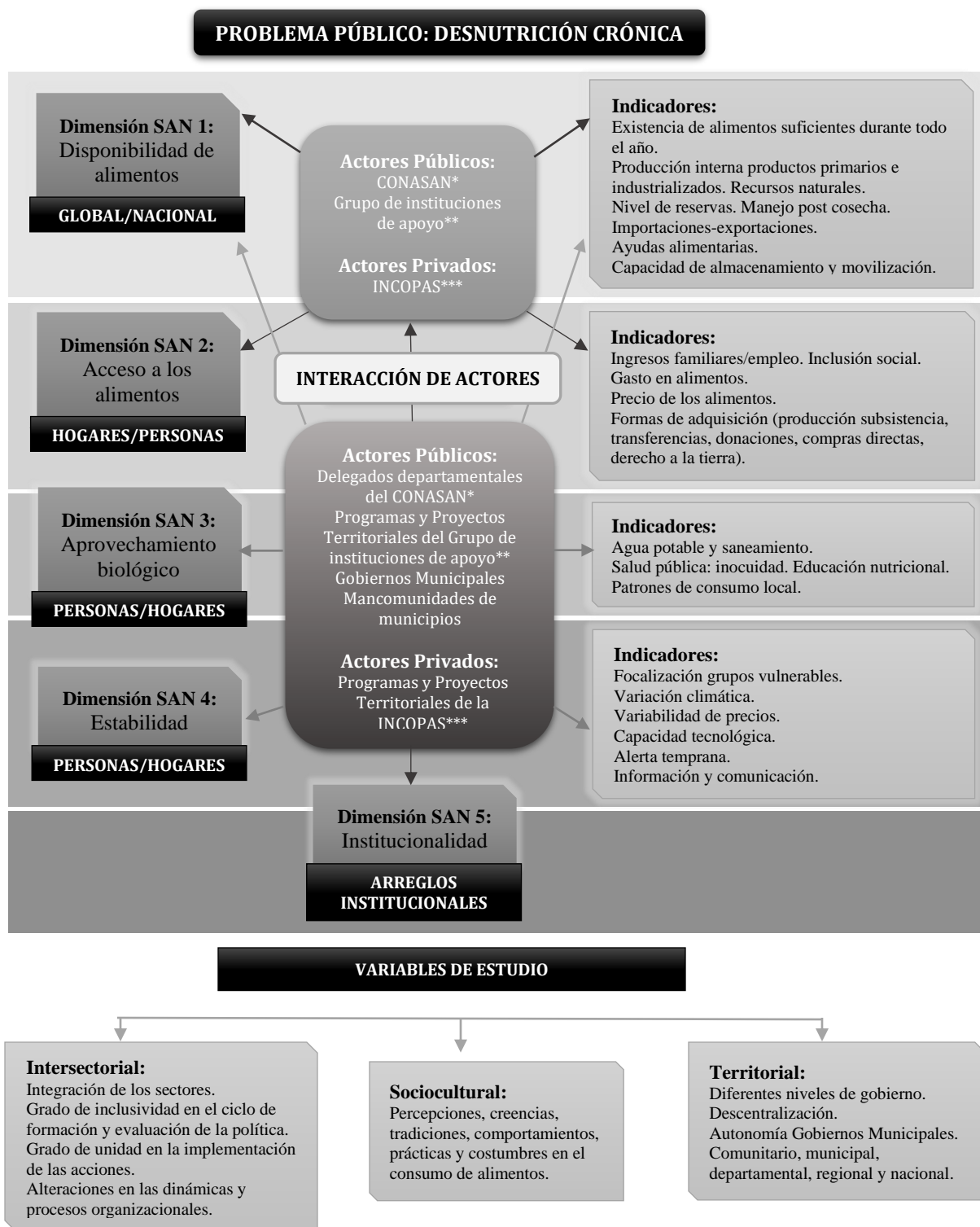
Este modelo de análisis y de gestión de políticas públicas ha sido el resultado del estudio de la política pública de SAN en Guatemala, por lo que, a continuación, se explican las dimensiones de la SAN confrontadas con las variables e indicadores de estudio, que deberían valorarla en cuanto a sus resultados e impacto.

C. Marco conceptual e indicadores de seguridad alimentaria y nutricional

El marco conceptual de la seguridad alimentaria y nutricional (SAN) toma en consideración las dimensiones e indicadores de cada una de éstas, como punto de partida para analizar el problema público. Por consiguiente, la SAN es considerada como la condición previa a garantizar los alimentos a las personas, de acuerdo con las dimensiones de disponibilidad, acceso, aprovechamiento biológico, estabilidad e institucionalidad. Las dimensiones que considera la SAN la convierten en una concepción operacional. Dichas dimensiones sirven de fundamento para el análisis y evaluación de la política (Salcedo, 2005).

El presente modelo de análisis ofrece insumos y elementos que han sido tomados como variables de estudio para el análisis de contenido confrontado en una praxis desde el sistema político para este caso (ver diagrama 1).

Diagrama 1
Marco conceptual e indicadores de la SAN
Variables y unidades de estudio



Fuente: Elaboración propia a partir de R. Pérez Escamilla et al. (2007) en CONEVAL (2010, p. 20 y 26); Cunill, N. (2014); Salcedo y Lora (2005); Galindo, M. y Chang, L. (2014).

El diagrama 1 muestra la relación de los conceptos como dimensiones de la SAN y sus respectivos indicadores. Tomando como fundamento teórico para el análisis de la Polsan, en torno al impacto que debería tener en el cumplimiento de uno de sus objetivos, para el caso de Guatemala, la erradicación de la desnutrición crónica. Se interrelacionan aquí las siguientes variables de la gestión: intersectorial, sociocultural y territorial, que deben ser consideradas para alcanzar el impacto social deseado con la implementación de la referida política.

Para el caso de la Polsan de Guatemala, se describen las unidades de análisis que interesan para tal fin, incluyendo la interacción entre actores que acompaña, de manera transversal, toda la gestión de la política, de lo cual deberán resultar los acuerdos institucionales, teniendo como referencia la definición del problema público. Se observa además en el diagrama a los actores públicos, según lo establece para el presente caso en estudio, la Polsan y Ley del Sinasan, decreto 32-2005,⁴ donde se definen y deben interactuar en el proceso de la política y en los diferentes niveles donde se gestionan las acciones de SAN.

Se han explicado los elementos que se consideran en el modelo de análisis de política pública, considerando el estudio específico de la política pública de SAN y, en particular, desde el problema de la desnutrición crónica infantil, problema social de carácter multidimensional. Tal situación, implica considerar el estudio académico de las políticas públicas y en particular de las políticas sociales, lo cual se analiza en el siguiente capítulo.

⁴. Vicepresidencia de la República, Secretario de SAN, Segeplan, Ministro MAGA, Ministro Economía, Ministro Salud Pública, Ministro Educación, Ministro comunicación, infraestructura y vivienda, Ministro Ambiente y RN, Ministro de Trabajo y Previsión Social, Ministro Finanzas, Infom, Secretario de la Presidencia, Secretaria Obras Sociales Presidencia, representantes sector empresarial, representantes sociedad civil, representantes de Alcaldes Municipales y representante del Congreso de la República. Organismos Internacionales (FAO, Unicef, otros). Sector Empresarial: Cámara de comercio e industria y otros. Sociedad Civil: Pueblos indígenas, campesinos, iglesias, universidades, ONG's, organizaciones de mujeres, colegio de profesionales.

CAPITULO II

POLÍTICAS PÚBLICAS Y POLÍTICAS SOCIALES

En un mundo que experimenta cambios rápidos, el futuro es incierto, los gobiernos se enfrentan a situaciones problemáticas que son complejas, los grupos perciben y valoran la situación del problema y las acciones alternativas de diferente forma; la puesta en marcha de políticas públicas no es fácil (Thissen & Walker, 2013). Se explica a continuación los elementos teóricos de políticas públicas en general y, en particular, lo referido a las políticas sociales.

Existe literatura sobre el estudio del análisis de políticas desde los años 60 del siglo XX, esta literatura puede considerarse de un enfoque tradicional o “clásico”. En los últimos decenios se han realizado estudios sobre importantes experiencias, de donde han surgido nuevas perspectivas sobre el papel de los gobiernos y de sus relaciones con los diversos grupos protagonistas, en el proceso de adopción y aplicación de las políticas (Roth, 2007).

El término “análisis de políticas” se utiliza para indicar actividades destinadas a apoyar a los actores en la elaboración de sus políticas; también se conoce como “ex - ante”, pues hace hincapié en la explícita orientación hacia la acción y la intervención a fin de lograr algunos objetivos para el futuro. Así mismo, se utiliza para referirse a los estudios de las políticas existentes, como el análisis de las actuales políticas; de igual manera, a los estudios que evalúan los efectos de las políticas que se han aplicado, o a los estudios que evalúan los efectos de las políticas después de que éstas se han implementado, se les podría definir como “ex – post”, en este caso se prefiere llamar “evaluación de políticas” a este tipo de actividad (Thissen & Walker, 2013). Sin embargo, existen otros enfoques como los de Parsons y Greenberg (citados en Thissen & Walker, 2013) que utilizan el análisis de política a largo plazo para reseñar estudios de los procesos de políticas (toma de decisiones), éstos son estudios que contribuyen a las ciencias políticas.

Ahora bien, lo que interesa sostener para el presente estudio es el planteamiento de Thissen y Walker (2013) cuando dicen que se utiliza el “análisis de políticas” para referirse a los estudios de las políticas existentes (como el análisis de las actuales políticas). Por lo cual, esta tesis no se enfoca en un análisis para la evaluación de la política, dado que lo que pretende es contribuir al ámbito académico de las ciencias sociales y políticas, por una parte y, por otra, que los resultados del estudio incidan en el ámbito público que promueve la gestión de la política de SAN en contextos y realidades similares a la de Guatemala.

Se ha comprendido que los fenómenos que giran en torno a los procesos de la política, tanto en la formulación (definición) del problema, como en la programación y decisión de políticas públicas, previo a la implementación, es fundamental para alcanzar el impacto esperado de la política. Como señala De León:

si bien sabemos que la fase de definición del problema enmarca y genera casi todo lo que luego ocurre en el proceso de las políticas, los errores que cometemos en ese cometido nos siguen condenando a operar a través de cristales oscuros. (citado en Subirats *et al.* 2008, p. 127)

Por tanto, el primer paso para el análisis de la política, una vez puesto en agenda pública el problema que aqueja a determinado grupo, segmento de la población o comunidad en particular, es la definición del problema.

De ahí la importancia de considerar para el análisis la fase previa, o más bien el inicio del recorrido del proceso de la política desde que se coloca en la agenda, ya como problema público. Esta fase puede dar las pautas de por dónde seguirán desarrollándose las próximas etapas de la política. Establecer cómo se desarrollaron esos procesos de la definición del problema, será fundamental para la fase siguiente denominada, según (Subirats *et al.* 2008) de programación y decisión en políticas públicas. Por cuanto, es en esta fase donde quedan definidos el PPA y el APA, tanto el programa como el acuerdo son considerados productos de esta fase de programación y decisión de políticas públicas. Para determinar el PPA hay que tomar en cuenta que se trata de “un momento específico de decisión en el que se fijan las bases jurídicas que sustentan los objetivos, los instrumentos de la intervención y las modalidades operativas de la acción pública” (Subirats *et al.* 2008, p. 151). El APA de una política pública “representa el conjunto estructurado de actores públicos y paraestatales que están a cargo de su implementación...” (Subirats *et al.* 2008, p. 170). Esta fase de

programación y decisión en políticas públicas es fundamental para la siguiente fase denominada de implementación.

Las políticas públicas, como cualquier otro objeto de conocimiento, han estado sometidas a múltiples intentos teóricos de explicación. Por lo tanto, existen diversas teorías que proponen explicar el surgimiento, el cambio o el desarrollo de las políticas públicas (Roth, 2008). El análisis de políticas públicas se ha realizado a través de metodologías, técnicas, conceptos y estrategias que proceden de diversas disciplinas como la Sociología, Ciencias Políticas, Administración, Teoría de la Organización, Psicología, Antropología entre otras (Tamayo, 1997). Cada una de estas disciplinas aporta fundamentos teóricos que permiten estudiar el proceso de la gestión de la política pública, desde la identificación del problema social, la puesta en la agenda política y la formulación hasta la implementación de la decisión tomada y su evaluación. Inclusive el análisis de modificación o reformulación de la política pública.

La expresión “política pública” es bastante reciente, fue introducida al lenguaje de las ciencias políticas y administrativas en Estados Unidos en la década de 1960 y en Europa en la de 1970. Resultó de la traducción literal de *public policy*. Este término debe diferenciarse del término política (*politics* en inglés), entendida ésta como actividad de organización y lucha por el control del poder (Roth, 2007). Con este último concepto se acostumbra a designar las interacciones y conflictos entre los actores políticos más tradicionales (partidos políticos, grupos de interés, sindicatos, movimientos sociales), los cuales pretenden acceder al poder legislativo o gubernamental respetando las reglas constitucionales e institucionales (designadas por el término *polity*) por cuanto se está refiriendo al sistema político (Subirats et al., 2008).

El término de políticas públicas identifica la puesta en práctica de la política, es decir, realizar acciones para transformar la realidad basadas en la “decisión” que han tomado diversos actores políticos y sociales. Estas acciones por implementar, muchas veces se manifiestan en el discurso político, ofreciendo ciertos servicios, productos o bienes públicos a la ciudadanía. El discurso político ofrece resolver un problema social, que en el proceso del diseño de la política pública posiblemente no ha sido considerado. Esto se

puede convertirse en discursos populistas, que obstruyen la seriedad del proceso de análisis de políticas públicas (Subirats et al. 2008).

La pregunta que inquieta es: ¿para qué estudiar las políticas públicas? Desde la perspectiva de politólogos, como Oszlak y O'Donnell (s.f), se considera que el estudio de éstas y sus impactos contribuye al conocimiento del Estado y como lo plantean estos autores, se requiere estudiar, concretamente, el Estado latinoamericano. Ello puede contribuir al mejor conocimiento de problemas ubicados en un plano diferente, lo que lleva a preguntarse ¿cuál es la naturaleza de los Estados latinoamericanos contemporáneos? ¿De qué manera y en qué grado expresan y a su vez actúan sobre la distribución de recursos de sus propias sociedades y del contexto internacional? ¿Cómo inciden mutuamente los cambios sociales y los cambios a nivel del Estado? ¿Cómo se engarzan conclusiones y hallazgos referidos a América Latina con proposiciones teóricas derivadas de otras experiencias históricas? (Oszlak & O'Donnell, 1995). La posición de autores latinoamericanos, como Oszlak y O'Donnell, muestra la preocupación por realizar análisis de políticas públicas desde el contexto de la región e identificar el cambio social y del Estado mismo.

Aunque a la región de América Latina la identifica una historia político-social similar, hay que reconocer que, a lo interno de cada Estado nacional, existen distintos procesos históricos que les hace establecer contextos particulares. Se retoma del planteamiento de Oszlak y O'Donnell (s.f), lo referido a que se hace necesario conocer las propias dinámicas de los territorios nacionales desde el origen del Estado. Se debe responder una serie de preguntas, entre ellas ¿cómo se construyó? Es fundamental también conocer cómo estas realidades han podido llegar a retomar proposiciones teóricas derivadas de otras experiencias históricas.

Cuando las condiciones y desigualdades sociales prevalecen en los territorios nacionales, con mayor razón los estudios de políticas deben considerar el sistema político y la interacción entre actores en este espacio. Considerar al Estado como un actor más en el entramado de la interacción que se genera en el sistema político es factor que no puede obviarse; sin embargo, las características propias de cada Estado ponen de manifiesto su particular forma de actuación.

En el siguiente apartado se analizan las definiciones de políticas públicas y políticas sociales, considerando sus diversos elementos.

A. Definición de políticas públicas

El término “política pública” puede concebirse como: “la toma de posición de parte del Estado con respecto a un problema que ha causado interés público (agenda pública) y que se ha logrado instalar como tema en la agenda de gobierno” (Huenchuan Navarro, 2003, pág. 163). De ahí que algunos autores prefieran hablar de políticas estatales, entre ellos Oszlak y O’Donnel (1995).

Para Huenchuan (2003) se destacan dos tipos de políticas bien diferenciadas, un tipo es lo que se conoce como “política de gobierno”; entendida como aquella contenida en un documento titulado política o plan, que no necesariamente requiere de un sustento legal y depende de las prioridades del Poder Ejecutivo. Por lo tanto, es fácil que su existencia no perdure más allá de la administración de turno. El otro tipo puede denominarse “política de Estado” y corresponde a una política concreta con una base institucional, dotada de un sustento legal para su implementación, generalmente una ley especial general, que traspasa la temporalidad de los gobiernos y que, por lo tanto, ha logrado un consenso mucho más amplio en su construcción. Se hace perdurable en el tiempo.

Lo anterior implica que el rol del Estado es fundamental. El Estado existe y se hace visible a través de las acciones que las instituciones desarrollan, lo cual es reconocido como acción pública. Sin embargo, lo público se ha ampliado en su comprensión, por lo que no puede relegarse a la intervención exclusiva del Estado como gobierno; sino que requerirá de la intervención de otros actores, de forma que se visibilizan y concretan relaciones entre Estado, sociedad civil y sector privado.

La importancia del fortalecimiento de la institucionalidad de los organismos del Estado es fundamental; pero, además, se requiere de la construcción de ciudadanía para que confluyan dichos sectores y actores, en los procesos de formación de las políticas. El aspecto sociocultural de los actores privados, entendidos éstos como beneficiarios finales de las políticas, grupos objetivo y terceros grupos, tal como los define Subirats *et al* (2008) debe ser considerado en las formas de interacción de los diversos actores. En problemas

sociales debe hacerse un esfuerzo por identificar y establecer con claridad la representatividad de los actores que abogan por los intereses y necesidades de los beneficiarios finales y grupos objetivo de la política en cuestión. En países caracterizados por una alta tasa de pobreza y desigualdad social, por lo general los beneficiarios finales de las políticas públicas son representados por otro tipo de actores (grupos terceros) para la defensa de sus derechos y con ello poner en agenda pública los problemas que les aquejan. Los grupos terceros se van a referir "...al conjunto de personas (físicas y jurídicas) y las organizaciones que representan los intereses de tales personas, quienes sin que la política pública les esté directamente destinada" (Subirats *et al.* 2008, p. 64) Explican estos autores que cuando la modificación que propicia la política pública tiene carácter positivo, a tales personas se les define como beneficiarias.

La complejidad que implica el estudio de las políticas públicas, y en particular de las políticas sociales, lleva a analizar varias definiciones que los científicos sociales han desarrollado y siguen aún teorizando. Dye (citado en Subirats *et al.* 2008) por ejemplo, plantea que "...una política pública es lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer" (p. 38). Es una de las definiciones más sencillas, pero tiene gran significado, puesto que lo que se deja de hacer también tiene implicaciones en los diversos actores y esas implicaciones pueden ser positivas para unos y negativas para otros. Sin embargo, la decisión de "no hacer" puede ser la mejor opción para afrontar un problema público, con la intención de lograr el cambio social.

Thoenig; Mény y Thoenig (citados en Subirats *et al.* 2008) señalan que "una política pública es un programa de acción propio de una o varias autoridades o gubernamentales en un ámbito sectorial de la sociedad o en un espacio territorial dado" (p. 38). Para Lemieux (citado en Subirats *et al.* 2008) la política pública "...está conformada por actividades orientadas hacia la solución de problemas públicos, en la que intervienen actores políticos con interacciones estructuradas y que evolucionan a lo largo del tiempo" (p. 39)

Para Muller y Surel (citados en Roth, 2007) una política pública "...designa el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir dispositivos político-administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos" (p. 26). Por otra parte, Salazar (citado en Roth, 2007), entiende la política pública como "...el

conjunto de sucesivas respuestas del Estado (o de un gobierno específico) frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas” (p. 26); ahora bien Vargas (citado en Roth, 2007) considera la política pública como “...el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables” (p. 26). Mientras que para Roth (2007) plantea que política pública es:

[un] conjunto de objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática. (p. 27)

Las definiciones de unos y otros autores son complementarias, enfatizando cada uno alguna característica. Interesa rescatar los elementos fundamentales de las diversas definiciones de políticas públicas, que hacen referencia a que son programas de acción, actividades orientadas hacia la solución de problemas públicos, dispositivos político-administrativos, que consideran objetivos explícitos. La política pública se concibe como un proceso donde interactúan distintos actores políticos y sociales que se ponen de acuerdo en una u otra decisión para solucionar un problema público. Según Hogwood (citado en Roth, 2007) para que una política “...pueda ser considerada como una política pública, es preciso que en un cierto grado haya sido producida o por lo menos tratada al interior de un marco de procedimientos, de influencias y de organizaciones gubernamentales" (p. 26).

Estos elementos le dan connotación de procesos participativos, desde luego que se involucran diversos actores y sectores con interés de incidir en la forma en que será abordado el problema a resolver. A su vez, la visión de cada actor y sector puede diferir en cuanto a los valores e intereses propios, es por ello por lo que los procesos de interacción entre actores consideran tanto alianzas como conflictos.

Las distintas corrientes de pensamiento sobre el análisis de políticas públicas llevan a comprender desde diferentes percepciones y ámbitos la definición de las políticas públicas. Pero siempre coincidirán en lograr una adecuada gestión en el proceso de formulación para alcanzar una eficaz y eficiente implementación; planteándose objetivos explícitos, claros y mensurables que alcancen el cambio social. Muller y Surel (citados en Roth, 2007) señalan

que “la política pública no existe ‘naturalmente’ en la realidad, sino que se trata a la vez de una construcción social y de una construcción de un objeto de investigación” (p. 28).

Habrá que considerar, independientemente de una u otra concepción, que la eficacia y lo eficiente de las políticas públicas no lo pueden incluir todo, los procesos que actualmente se demandan, desde luego que promueven la participación de los actores, deben tomar en cuenta la legitimidad y la transparencia de estos y para ello deben establecerse mecanismos de control, especialmente para la verificación de aquellas políticas públicas que consagran la obligatoriedad del cumplimiento de los derechos que se interpelan.

Es de vital importancia considerar las interacciones que se establecen entre actores (políticos, administrativos, técnicos, sociales), objetivos, recursos y resultados. Tomando en cuenta que la política pública “...es un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, casual (...) se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido” (Aguilar, 1992, p. 24).

Las políticas públicas abarcan la gestión de diversas temáticas y problemáticas. Los problemas que aquejan en especial en América Latina tienen que ver con el aspecto social, dada la falta de equidad y la prominente desigualdad en el ámbito socioeconómico. Es por ello importante analizar el campo de las políticas sociales.

B. Políticas sociales

La política social es tan compleja que, para su estudio y análisis, sería irreal condicionarla a modelos únicos y econométricos exclusivamente. Dicha complejidad que le caracteriza hace que no tenga una única definición. La política social puede concebirse como “la intervención pública que incide en el bienestar de las personas, ya sea cambiando, manteniendo o facilitando sus condiciones de vida” (Montagut, 2014, pág. 21). Se confirma y complementa dicha definición con lo establece T.H. Marshall (citado en Montagut, 2014) cuando señala que es “...la política de los gobiernos encaminada a tener un impacto directo en el bienestar de los ciudadanos, a base de proporcionarles servicios o ingresos”. En tal sentido, de acuerdo con la realidad socioeconómica, sociocultural y el ámbito político así

se encontrarán diferencias entre un contexto histórico y otro para el análisis y diseño de las políticas públicas sociales.

La tipología de Titmuss (1981), quien estudió la política social de los países europeos, distingue tres modelos:

- i. *El modelo residual.* Parte del hecho de que existen dos caminos “naturales” (o socialmente dados) a través de los cuales se satisfacen adecuadamente las necesidades de un individuo: el mercado privado y la familia. Las instituciones del bienestar social deberían intervenir únicamente en el caso de que hubieran desaparecido ambas vías, o, incluso entonces, de forma temporal.
- ii. *El modelo basado en el logro personal-resultado laboral.* Este grupo asigna una función importante a las instituciones de bienestar social como auxiliares de la economía, sosteniendo que las necesidades sociales deberían satisfacerse sobre la base del mérito, los resultados alcanzados en el puesto de trabajo y la productividad.
- iii. *El modelo institucional redistributivo.* Considera el bienestar social como una institución muy importante integrada en la sociedad, que proporciona servicios generales fuera del mercado basándose en el principio de necesidad. Se apoya, en parte, en teorías sobre los efectos múltiples del cambio social y del sistema económico, y, en parte, en el principio de la igualdad social. La autora señala que esta tipología se utilizó como punto de partida de las investigaciones hasta los años ochenta del siglo XX. Posteriormente, indica que el punto de referencia de los estados del bienestar y de las políticas sociales, es la clasificación de Gosta Esping-Andersen enfocado a los tres mundos del capitalismo, lo que permite ver el alcance del significado de los estados del bienestar y la complejidad de estos regímenes que, más allá de su política social, entrelazan las estructuras sociales, políticas y económicas, para con ello diferenciar los conceptos entre estado de bienestar y política social. (Montagut, 2014)

Con lo que describe Montagut (2014), es preciso señalar que no puede entenderse de igual manera el estudio de las políticas sociales en Europa y en América Latina, puesto que en esta última región no se desarrolló el Estado de bienestar como tal. Sin embargo, las políticas

sociales ha sido necesario impulsarlas desde los Estados nacionales que se fueron instituyendo.

En América Latina no existe un criterio estándar respecto de la protección social; ésta se ha concebido desde distintos puntos de vista y a partir de diferentes dimensiones analíticas y políticas (Cecchini & Martínez, 2011). Cecchini y Martínez señalan que la Comisión de Desarrollo Social de las Naciones Unidas define la protección social como;

...un conjunto de políticas y programas gubernamentales y privados con los que las sociedades dan respuestas a diversas contingencias a fin de compensar la falta o reducción sustancial de ingresos provenientes del trabajo, brindar asistencia a las familias con hijos y ofrecer atención médica y vivienda a la población. (p. 19)

Explican que, según la Comisión, estas medidas se ocupan tanto de las necesidades de protección y promoción de quienes se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema, como de las de aseguramiento de quienes, no siendo pobres, deben sentirse seguros ante circunstancias adversas y determinadas etapas del ciclo de vida.

Sin embargo, una concepción de la protección social explícitamente radica en los derechos económicos, sociales y culturales. Esta concepción es más amplia y proactiva, porque incluye a los individuos y las familias en todas las etapas del ciclo de vida; al mismo tiempo considera entre sus funciones la promoción del trabajo decente, dejando más amplio el ámbito de las políticas sociales, no solamente para asegurar el acceso a la salud y la vivienda, sino también a la educación y otros servicios sociales (Cecchini & Martínez, 2011).

Según el estudio de Martínez (2007) se identifican tres diferentes regímenes de bienestar social, según el papel del Estado y el grado de familiarización del manejo de riesgo, entre estos se citan: i) estatal-proteccionista, como es el caso de Costa Rica o Uruguay; ii) estatal-productivista, para el caso de Argentina y Chile; iii) familiarista, once países de la región se sitúan en este régimen, entre ellos Guatemala. De tal manera que también se perfilan responsabilidades en el ámbito doméstico en general y en particular de la mujer. Es decir, las mismas familias o personas realizan esfuerzos para alcanzar sus fines de bienestar social en general; pero en poblaciones con mayor vulnerabilidad y riesgo, los esfuerzos implican la subsistencia.

Para Martínez (2007) el análisis de suponer que, en el caso de que desde lo gubernamental se decida no actuar sobre determinada necesidad social, por ejemplo, sobre el hecho de no hacer ninguna acción pública respecto a garantizar el derecho de alimentos, motiva la pregunta de si ¿será esto adecuadamente compensado por los mercados y las familias? Como se ha dicho, esa interacción de actores de los tres sectores -Estado, sociedad, mercado- determina la toma de decisiones, sin embargo, siempre habrá algo que ya no puede esperarse exclusivamente de uno u otro sector. De tal cuenta que como lo establece Esping-Andersen (citado en Martínez (2007) se afirma que:

El mundo real del bienestar es producto de cómo interactúan los tres pilares del bienestar. Si uno «fracasa», existe la posibilidad de que la responsabilidad sea absorbida por los otros dos o, alternativamente, que se acumulen problemas no resueltos. Cuando diseñamos políticas debemos preguntarnos: ¿puede la familia, el mercado o, alternativamente, el Estado absorber realísticamente esas responsabilidades y si es así, ¿es esa la opción más deseable? (p. 28)

En tal caso, las responsabilidades son determinadas por la necesidad emergente en los afectados por un problema social. Toda vez que el diseño de políticas públicas establece los diferentes niveles de responsabilidades, roles y competencias para la implementación de acciones de la política; sin embargo, la falta de acuerdos político-administrativos deja a la deriva el fiel cumplimiento de dichas acciones.

Los regímenes de bienestar son entendidos como constelaciones de relaciones entre mercados, trabajo no remunerado y acceso a bienes públicos, según la opinión de Esping-Andersen, Ann Shola Orloff y Diane Sainsbury (citados en Martínez 2007). Plantea Martínez (2007) que esta definición de regímenes de bienestar en la literatura permite abordar el bienestar considerando la presencia del Estado y no como variable y a partir de una visión integral, no sectorial de la política pública.

En tal caso, lo no sectorial puede considerarse como una visión intersectorial donde lo integral pasa a formar parte conjunta. En síntesis, menciona Martínez "...el régimen de bienestar no es sino una constelación de prácticas diversas, aunque jerárquicamente organizadas de asignación de recursos" (Martínez; 2007 p. 11). La Polsan garantiza el derecho a la alimentación, siendo una política social. Uno de sus objetivos como política pública es erradicar el problema de la desnutrición crónica como medida preventiva; y

consecuentemente lograr la estabilidad de alimentos para una vida adecuada y socialmente digna de las personas.

Visto desde el Estado democrático, las políticas sociales consideran el bienestar para la población en general como derecho fundamental de las personas, sin embargo, hay que considerar que política social, el Estado del bienestar y el régimen del bienestar, no significan lo mismo, es muy posible que haya política social sin Estado del bienestar, aunque obviamente no al revés (Montagut, 2014) Debe de tomarse en cuenta que esta trilogía de términos tiene como fundamento la protección social y esta, a su vez, tiene por objetivos: i) garantizar un ingreso que permita mantener niveles mínimos de calidad de vida para el desarrollo de las personas; ii) posibilitar el acceso a servicios sociales y de promoción, y iii) procurar la universalización del trabajo decente.

En este sentido, se visualizan tres componentes de la protección social: i) la protección social no contributiva (tradicionalmente conocida como asistencia social, que puede incluir tanto medidas universales como focalizadas); ii) la protección social contributiva (o seguridad social); y iii) la regulación de los mercados laborales, que consiste en normativas y estándares orientados a fomentar y proteger el trabajo apropiado (Cecchini & Martínez, 2011). Para comprender de mejor manera como se institucionalizan las políticas sociales, el cuadro 2 presenta el proceso histórico de la protección en cuatro momentos.

Cada una de estas etapas contenidas en el cuadro 2 presentan rasgos particulares en cuanto al desarrollo de las políticas de protección social contributiva (seguridad social), así como a las principales directrices que rigen la protección social no contributiva (asistencia social) y las políticas sectoriales en la región. Estos modelos dan origen a concepciones específicas respecto del papel del Estado y de la protección social (Cecchini & Martínez, 2011). Para comprender de mejor manera como se institucionalizan las políticas sociales, el cuadro 2 presenta el proceso histórico de la protección en cuatro momentos.

Cada una de estas etapas contenidas en el cuadro 2 presentan rasgos particulares en cuanto al desarrollo de las políticas de protección social contributiva (seguridad social), así como a las principales directrices que rigen la protección social no contributiva (asistencia social) y las políticas sectoriales en la región. Estos modelos dan origen a

concepciones específicas respecto del papel del Estado y de la protección social (Cecchini & Martínez, 2011).

Cuadro 2
La protección social en cuatro momentos de la política social

	1 Comienzos del siglo XIX	2 Crisis de 1929	3 Crisis de la deuda	4 Siglo XXI
Modelo de desarrollo	Liberal primario	Sustitución de importaciones	Disciplina y austeridad fiscal	Competitividad sistémica
Principales características de la protección y promoción social	Primeros ejemplos de seguridad social del sector formal urbano	Seguridad social del sector formal urbano	Seguridad social con fondos de capitalización individual	Asistencia: ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza Estado subsidiario promotor
	Asistencia: concebida como caridad	Asistencia: subsidios al consumo de alimentos y combustibles	Asistencia: focalización en los pobres, fondos de inversión social	Protección como asistencia y acceso a la promoción
	Comienzan las políticas sectoriales de educación y salud	Centralismo y crecimiento de los sectores de salud y educación	Orientación a la demanda, descentralización, externalización de servicios sociales	Sistemas de protección social sobre mínimos incrementales
	Escasa regulación del Estado	Estado proveedor Protección basada en el empleo formal	Estado subsidiario mitigador Protección frente a situaciones de emergencia	Estado garante Protección como garantía ciudadana

Fuente: Cecchini & Martínez (2011), p. 28.

Instancias como las Naciones Unidas (2000) definen la protección social en los siguientes términos:

un conjunto de políticas y programas gubernamentales y privados con los que las sociedades dan respuestas a diversas contingencias a fin de compensar la falta o reducción sustancial de ingresos provenientes del trabajo, brindar asistencia a las familias con hijos y ofrecer atención médica y vivienda a la población”. (p. 3).

Se tomará en consideración que los Estados con déficit de atención en servicios y bienes, principalmente orientados a grupos vulnerables como la niñez, adolescencia y las mujeres, atendiendo a los compromisos del sistema de Naciones Unidas, deben responder a la implementación de acciones que den respuesta a las necesidades latentes por la población en general y en particular de dichos grupos vulnerables. Sin embargo, la fragilidad institucional del Estado poco les permite avanzar sobre estos compromisos de presión internacional, pero sobre todo de obligación para garantizar los derechos constitucionales.

El siguiente capítulo explica, la gestión intersectorial, la coordinación e integración de las políticas públicas como factores que, en la Polsan, son considerados por su carácter multidimensional, principalmente por uno de sus objetivos -al menos para el caso de Guatemala- que es erradicar el problema social de la desnutrición crónica en niños.

CAPÍTULO III

GESTIÓN INTERSECTORIAL, COORDINACIÓN E INTEGRACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Como se ha indicado en capítulos anteriores, el problema social de la desnutrición crónica infantil forma parte del análisis de la política de SAN desde su carácter multidimensional. Ello implica, la intersección de sectores, principalmente de los sectores salud, educación, agropecuario y economía y finanzas.

Para la exsecretaria de la Secretaría de Seguridad Alimentaria (SESAN) (Mux, Política Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2016) las instituciones responsables de ejecutar los programas de seguridad alimentaria encaminados a la erradicación de la desnutrición crónica son competencia de varias instituciones públicas del gabinete ejecutivo y principalmente alude a los ministerios de Salud, Educación, Agronomía, entre otros, confirmando que esta disposición se basa en ley. La ley determina lo sustantivo de la norma, cuando en la realidad pueden suceder otros acontecimientos y disposiciones, priorizando acciones contempladas en los planes de Gobierno, sobre todo cuando los períodos de administración gubernamental no diseñan políticas estatales. Adecuándose a sus propios intereses clientelistas, asumen políticas de gobierno, las cuales no trascienden a las siguientes administraciones; al menos no con base en los resultados de evaluación de la política que permitiera dar continuidad, modificar o hacer un cambio de política según sea necesario. No hay que olvidar que adoptar una acción pública es tomar una decisión, lo cual es también una política pública. Así, con el cambio de gobierno, muchas veces no se da secuencia o continuidad a la política pública, sino que se priorizan otras acciones, según los intereses del gobernante.

Lo sustantivo de las disposiciones legales no siempre se considera para la definición de las doctrinas y teorías, de acuerdo con el análisis del problema público. En el caso de

Guatemala se tiende a mantener prácticas arraigadas en la cultura política y el estilo de gobernar.

Las acciones públicas, como la implementación de la Polsan, pese a lo que prescribe la Ley del Sinasan, se siguen viendo aisladas, porque no existen acuerdos político-administrativos que permitan a los diferentes entes públicos responder a un objetivo común, adoptado en el marco de una gestión intersectorial. La mencionada ley y su reglamento, aunque menciona la intersectorialidad de la política, no han conseguido que se establezcan mecanismos que permitan al entramado institucional responder con eficiencia, eficacia y menos desde un enfoque de gobernanza sistémica y de derechos. La ley Sinasan y la Polsan contemplan actores claves del gobierno en la lucha contra la desnutrición; sin embargo, a la ley le faltan mecanismos de coercitividad que permitan orientar de manera obligatoria los recursos necesarios para atacar de raíz las causas que mantienen a la población con altos índices de desnutrición crónica y aguda (Zuñiga, 2016).

Se confirma que hace falta una gestión intersectorial de la Polsan, cuando Guerra (2016) explica que, en teoría, es la ley del Sinasan la que instituye la intersectorialidad y la coordinación de las políticas para contribuir a la erradicación de la desnutrición crónica. Es en esta ley donde se establecen la corresponsabilidad y las funciones de la SESAN en particular, pero no se cumple lo establecido en la ley, especialmente la coordinación y articulación intersectorial, porque no hay un programa específico intersectorial y cada institución sigue haciendo esfuerzos un tanto aislados. La ley del Sinasan no es coercitiva, no tiene ninguna penalización para alguna institución que no cumpla con lo establecido en la misma. Entonces no pasa nada si una institución en particular no cumple con sus objetivos estratégicos de la SAN.

El apartado siguiente explica los elementos que habría que considerar para una efectiva gestión intersectorial.

A. Gestión intersectorial

Poner atención a la gestión intersectorial de las políticas sociales requiere incursionar en las dimensiones de una estrategia de gobernanza sistémica en la que la cooperación y la coordinación (Cunill, Fernández, & Vergara, 2011), que son elementos de importancia para

la conformación de redes en la dimensión intergubernamental (organizaciones de diversos niveles del Estado) y la dimensión intersectorial (organizaciones sectoriales: educación, salud, agricultura, etc.) (Isuani, 2005), a fin de que las políticas en referencia cumplan con su propósito, tengan un papel central. La gestión intersectorial es considerada en las dimensiones de la gobernanza sistémica que proponen Cunill, Fernández & Vergara (2011); lo que implica el reto de alcanzar la mayor y mejor coordinación interinstitucional e intergubernamental.

Los problemas sociales tienen carácter multicausal. Tal situación, implica cierta complejidad en su contexto y en el análisis respecto a las políticas sociales. Cunill N. (2014) señala que la intersectorialidad, en tanto es vinculación y coordinación entre distintos sectores gubernamentales, no necesariamente conduce a la mejora del desempeño en la provisión de servicios públicos. Se requiere que esta aumente su alcance y se ubica expresamente en la solución del problema, advirtiendo que, si el problema es multicausal, la integración sectorial puede mejorar su abordaje integral.

De tal manera que se hace necesario confrontar aquellos elementos que deben estar presentes para lograr resultados eficaces y eficientes de la política. Por otra parte, no pueden dejar de considerarse otros actores y sectores involucrados; tal es el caso del sector privado, que ahora incursiona también en la prestación de bienes y servicios públicos sociales; de igual manera el sector gubernamental, las organizaciones no gubernamentales y la comunidad internacional, que han manifestado connotaciones y posiciones diversas en su naturaleza.

Por tal razón y respecto al análisis de políticas sociales, las organizaciones gubernamentales, en diversos sectores (educación, salud, economía, agrícola, etc.), se ven obligadas a coordinar y tener coherencia en las acciones de sus propias políticas, con la finalidad de alcanzar el objetivo común que se plantean. Por esta misma razón, “la coordinación entre dos instituciones podría permitir la armonización en la operación entre dos o más organizaciones públicas, pero no puede suplir el diseño coherente entre políticas” (Cejudo & Mitchel, 2014, p. 2). En consecuencia, “la falta de coherencia puede reducir notablemente el alcance sustantivo de una política pública” (Subirats et al., 2008, p. 203).

Cada política pública, en su fase interna, no puede mostrar acciones incoherentes, toda vez que esta situación implicaría contradicciones al momento de la implementación de acciones que compiten entre sí o que, sencillamente no permitirían que una acción muestre avances ante otra acción definida por diferentes actores claves, con lo que se interfiere el proceso del objetivo que se busca alcanzar. Subirats et al (2008) señalan que una política sería incoherente si, por ejemplo, se define la clausura de los lugares públicos en los que se consume droga, acompañada por la creación de locales de tratamiento de drogodependientes. Analizar la coherencia que presentan las políticas en el ámbito social determina una adecuada integración sectorial y un abordaje integral de las políticas.

La Polsan de Guatemala se ve atomizada por la composición de diversos sectores gubernamentales. Esto supone una mayor posibilidad de política incoherente. No se observan acuerdos político-administrativos entre estos sectores. El exdelegado departamental de la SESAN manifestó que;

... el sector salud y sector educación, por ejemplo, desde sus propios planes operativos contribuyen a la erradicación del problema de la desnutrición crónica; sin embargo, se han hecho esfuerzos desde la política de SAN para diseñar un objetivo común; no obstante, en la práctica no se observa coordinación entre niveles territoriales de gobierno, para actuar integralmente en lo local. (Zuñiga, 2016)

Respecto a la comprensibilidad del ámbito sectorial, Cunill (2014) plantea que, por una parte, existe la lógica de actuación colectiva que se refiere a los sectores público, mercantil, privado no mercantil o las comunidades en sí. Por otra parte, explica esta autora (Cunill, 2014) que dentro del aparato gubernamental se encuentran diversos sectores con su especialidad de conocimiento, como organización funcional; tal como los sectores que se han venido mencionando. En este sentido se estaría designando la integralidad e intersectorialidad del aparato gubernamental. Asimismo, se reconoce la relación público-privado, que en los últimos años ha tenido un crecimiento tanto práctico como teórico, principalmente por la relación existente para la prestación de bienes y servicios públicos (Cunill, 2014).

Lógicamente, no puede obviarse que en los procesos de gestión de políticas públicas los distintos sectores de la sociedad se han visto involucrados en el proceso de su formación; pues ya no se ve como una tarea que compete exclusivamente al Gobierno. El Estado se ha visto obligado a reconocer un rol más activo y diversificado de otros actores

en la definición de las políticas públicas; entre estos: asociaciones civiles, empresas, ciudadanos, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales y otros (Naranjo et al. 2009). Es así como, a lo interno de los sectores gubernamentales y de los otros sectores externos al ámbito gubernamental, se interesan e involucran en la acción pública, promoviendo espacios bajo principios de la intersectorialidad.

Respecto al surgimiento del concepto de intersectorialidad, Repetto (2009a) señala que la ausencia de sinergias y complementariedades entre los diversos sectores de las políticas públicas y en particular de las políticas sociales, los antecedentes de la intersectorialidad se sitúan a mediados de los años 1990. Surgen primordialmente como una preocupación de racionalidad administrativa-fiscal, resultante de la errática y caótica expansión de programas focalizados en la pobreza, fenómeno que había sido en los años previos la señal de identidad de una política social neoliberal que estaba quedando limitada, casi como sinónimo, al combate de la pobreza. Las medidas principalmente se basaron en los programas de ajuste estructural, buscando formas de buscar el impulso de la privatización de servicios públicos tales como las telecomunicaciones. Con el impulso de la generación de empleo y otras acciones para el impulso de pequeñas y medianas empresas se creía que el modelo contribuiría al combate de la pobreza.

Lo que cabe resaltar de la explicación que brinda Repetto (2009a), es que no fue solo hasta hace poco, pero aún de manera incipiente, que la intersectorialidad empieza a cobrar fuerza, tanto por razones de eficiencia, como por las características de los problemas sociales, que se manifiestan cada vez más complejos e interrelacionados.

La puesta en práctica de la intersectorialidad de las políticas sociales puede tener su fundamento cuando Scharpf refiere que “la formación e implementación de una política son, inevitablemente el resultado de la interacción entre actores separados con intereses, metas y estrategias divorciados” (citado en Klijn, 1998, p. 10). Por lo que Scharpf argumenta que en lugar de ello el análisis político debe orientarse hacia la red interorganizacional.

En este sentido Junqueira *et al.* (1998) definen la intersectorialidad como la “articulación de saberes y experiencias en el planeamiento, realización y evaluación de acciones, con el objetivo de alcanzar resultados integrados en situaciones complejas,

buscando un efecto sinérgico en el desarrollo social” (citado en Repetto, 2012, p. 38). Esta definición explica la necesidad de buscar salida a las dificultades que presenta la fragmentación que se produce con la gestión de diversas políticas en un mismo contexto de intervención, en el cual se desea propiciar el cambio social.

Cunill (2005) presenta dos premisas como dimensiones de la intersectorialidad. La primera considera que la intersectorialidad se comprende como la integración de diversos sectores para la solución de problemas sociales, que se manifiesta en dos situaciones a considerar:

- i. la integración entre sectores posibilita la búsqueda de soluciones integrales, asignándole así, un *fundamento expresamente político* y, por otra parte;
- ii. se asume que todas las políticas públicas que persigan estrategias globales de desarrollo (modificación de la calidad de vida de la población, por ejemplo) deben ser *planificadas y ejecutadas intersectorialmente*.

Los primeros estudios, realizados sobre todo en Estados Unidos, sobre la implementación de políticas públicas, principalmente de políticas sociales, se plantearon como relevante “la dimensión de la gestión intergubernamental” (Tamayo, 1997, p. 14); es decir, se rompieron los vínculos de la unidad organizativa, en especial entre la provisión - formulación de la decisión- y la producción -implementación del programa- y las relaciones de jerarquía -dependencia- entre los distintos actores tienen una influencia muy limitada, siendo sustituidas por relaciones de interdependencia. Estas relaciones de interdependencia pueden concebirse como resultado del fundamento político de la intersectorialidad que señala Cunill (2005), y que, a su vez, debe mostrarse en la planificación e implementación de las políticas. El fundamento político supone criterios estratégicos en la toma de decisiones, lo que tiene que ver con la gestión de recursos, principalmente financieros y relacionados con cuestiones políticas. Por ende, La intersectorialidad podría concebirse desde la gestión de redes de políticas, afirmándose con ello que “la naturaleza y distribución de los recursos en la red influyen en los patrones de interdependencia” (Fleury, 2002, p. 231).

Como una segunda premisa, sustenta Cunill (2005), la integración entre sectores permite que las diferencias entre ellos puedan ser usadas productivamente para resolver

problemas sociales; lo cual remite a un fundamento técnico, con la idea de que la intersectorialidad crea mejores soluciones que la sectorialidad, porque permite compartir los recursos que son propios de cada sector. La intersectorialidad requiere por tanto poner en práctica el mecanismo de coordinación de políticas y la gestión de redes de políticas.

Destacan tres patrones, considerándose la intersectorialidad de la política social en el orden siguiente:

- i. la política es diseñada, ejecutada, acompañada y evaluada de manera intersectorial; existe una estrecha y constante colaboración a lo largo de todo el ciclo de la política;
- ii. la política es formulada intersectorialmente, pero es ejecutada de manera sectorial, siguiendo algún nivel de coordinación, cada sector ejecuta parte de la política concebida intersectorialmente; y
- iii. la política establece objetivos y metas consistentes entre sectores, las metas generales son desdobladas en políticas consistentes, pero formuladas y ejecutadas de manera sectorial y autónoma (Veiga y Bronzo citados en Repetto, 2009a).

Para Isuani (2005), la gestión intergubernamental en América Latina y en países con menor desarrollo institucional, ha mostrado resultados deficientes en la gestión de políticas y en particular de políticas sociales. Se muestran redes fragmentadas, duplicación de funciones y servicios, desperdicio de recursos, por lo general solo una porción marginal de esos recursos llega a los beneficiarios de las políticas. Por otra parte, argumenta Isuani (2005) que, se desconoce objetivamente el desempeño de los programas y proyectos, se ignora el impacto de éstos, generalmente por falta de claridad de los objetivos, la dificultad de establecer metas y sistemas de evaluación. Se requiere superar modelos tradicionales, que muestran una coordinación fragmentada, a lo que se hace referencia en la siguiente sección.

B. Coordinación e integración

La coordinación ha sido una preocupación explícita o implícita en la mayoría de los análisis interorganizacionales. Yep y Kahn indican que la coordinación es también el "...objetivo implícito o explícito de la mayoría de los responsables de las políticas sociales" (citados en Hall *et al.*, 1977, p. 457).

Según plantea Von Haldenwang (2005) el avance generalizado en la descentralización pone de relieve la necesidad de coordinación de políticas entre los diversos niveles de gobierno, lo que se denomina coordinación vertical y, por otra parte, el fomento del desarrollo basado en el conocimiento exige la articulación de políticas sectoriales y la cooperación de actores públicos y privados, a lo que llama coordinación horizontal.

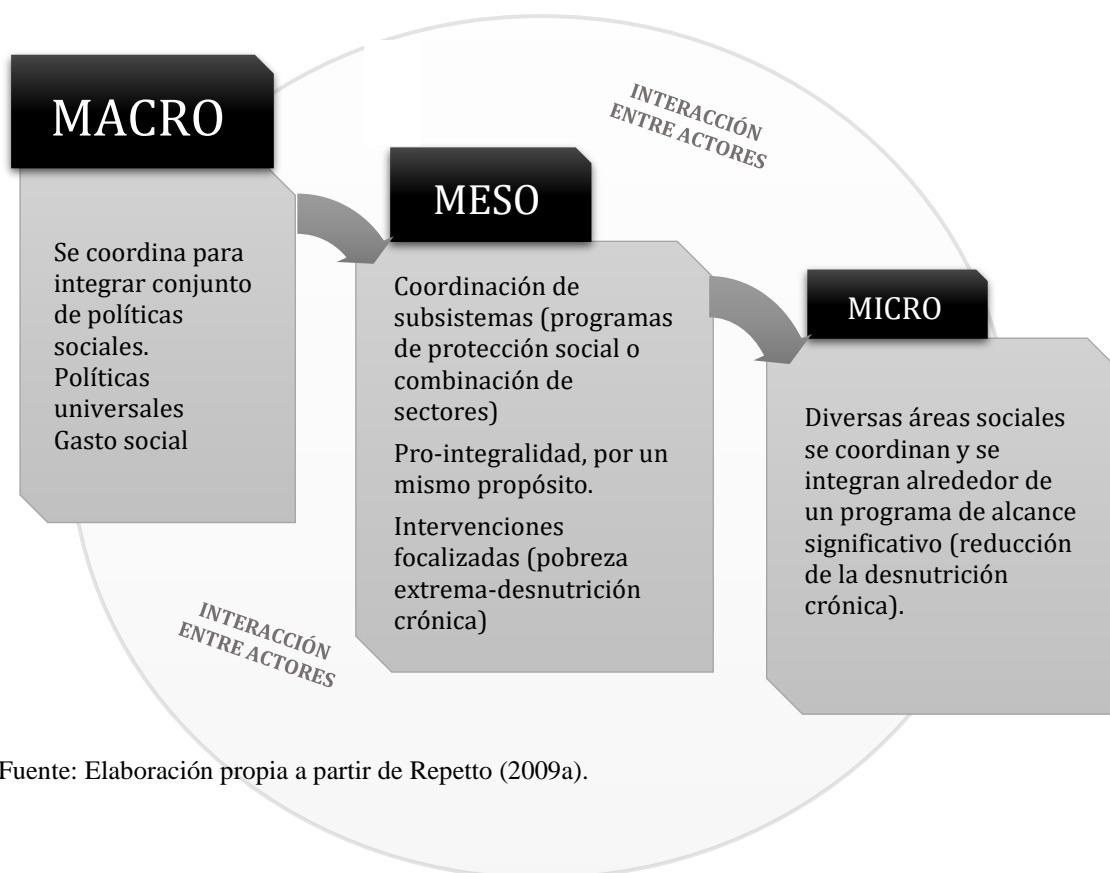
En su estudio sobre la coordinación de políticas, Repetto (2009a) hace un abordaje conceptual a partir de la revisión de experiencias latinoamericanas, que evidencia la multidimensionalidad de los problemas sociales, señalando que las causalidades interrelacionadas no pueden enfrentarse exclusivamente con intervenciones de carácter sectorial. Señala Repetto (2009a) que sea en términos de los retos derivados de la descentralización y las consiguientes relaciones intergubernamentales, sea de la tensión sectorialidad-intersectorialidad, en materia de política social, una cuestión crítica es cuando se habla del alcance de la coordinación. Esto implica un carácter más general de las políticas públicas de un país, por lo que implica preguntarse por el grado de coherencia que tiene la política social, lo que tiene que ver con el conjunto de intervenciones estatales y a lo que puede vislumbrarse como algo similar a un proyecto de país.

En este sentido, existe interés particular de considerar con el estudio de la Polsan, las experiencias estudiadas en el campo de las políticas sociales, poniendo énfasis a la coordinación de políticas con un enfoque integral. Plantea Repetto (2009a), citando a Cohen y Franco, que el enfoque de un sistema integral implica cuatro alternativas - complementarias entre sí- de lo que sería un enfoque integral. Estas se mencionan a continuación:

- i. Atender a la población destinataria como productora, consumidora y usuaria de servicios sociales del Estado;
- ii. Combinar medidas de mediano y largo plazo, con acciones inmediatas que atiendan la urgencia social, sin olvidar las acciones de promoción;
- iii. Enfrentar no sólo las manifestaciones (“consecuencias”) de la pobreza sino también sus causas; y
- iv. Buscar sinergias entre sectores y programas.

El planteamiento de Repetto (2009a) apunta hacia la necesidad de un sistema integral para la gestión de las políticas sociales y para ello dimensiona este sistema, desde los alcances macro-meso-micro. Esta situación se ilustra en la figura 5.

Figura 5
Alcances de la coordinación integral



Fuente: Elaboración propia a partir de Repetto (2009a).

La figura 5 presenta los diferentes niveles de coordinación que deben alcanzar las políticas sociales, con la finalidad de lograr la integralidad. Desde lo macro, debe considerarse una visión integral de las políticas sociales, esto evita la parcialidad, dispersión y derroche de recursos. El nivel meso debe alcanzar la coordinación en los programas y en la combinación de los sectores de las diversas políticas que confluyen como políticas sociales. En el nivel micro, debe puntualizarse el objetivo común, tal es el caso que menciona Repetto (2009a), de la reducción de la pobreza; pero según la política a implementar, será importante lograr la coordinación e integración de las diversas áreas sociales para alcanzar el objetivo o meta en común.

Considerar y poner en práctica la coordinación no es sencillamente una función prescriptiva, determinada por ley; sino que requiere de un análisis político para entender qué es lo que se necesita coordinar. El objetivo común que se fije debe reflejarse en los procesos de coordinación. Respecto a lo arriba señalado, Repetto (2009b) analiza tres formas de coordinación de políticas públicas, a las cuales se hace referencia a continuación:

- i. *Sistema integral macro, de alcance medio*; el que intenta articular el conjunto de la política social; se busca coordinar tanto las políticas universales como las vinculadas a la seguridad social contributiva y las acciones frente a la pobreza; aspecto que tiene que ver con el gasto social y debe tener sus mayores volúmenes asignados a los servicios sociales declarados universales; lo cual significa, además, que coordinar en este sentido amplio, requiere involucrar una heterogénea cantidad de ministerios y organismos estatales con historia, recursos, identidades y fuentes de poder muy diversos entre sí;
- ii. *Sistema integral meso, de alcance intermedio*; se coordina lo que en cada país comienza a llamarse la “protección social”, lo cual se manifiesta desde incorporar el sistema de pensiones y en el cual la protección social resulta como concepción bastante limitada, más cercana a intervenciones focalizadas en la población en situación de pobreza extrema; y
- iii. *Sistema integral micro, como alcance acotado*, sitúa aquí el campo de coordinación pro-integralidad de la política social considerando aquí los denominados programas de transferencias condicionadas (PTC), destacando el hecho de que estos programas son complejos, con múltiples actores involucrados en distintas jurisdicciones y niveles de gobierno, lo que requiere de una adecuada definición de roles, sincronización de tiempos y coordinación de incentivos y de sistemas de información, de manera tal, que estos programas puedan trabajar en sintonía con otros servicios y políticas.

Respecto a la interacción interorganizacional, se encuentran tres formas de realizarla en la práctica: primero las relaciones interorganizacionales, *propia mente voluntarias*; la segunda como la interacción que surge de un *mandato formal*, en la que el grado de cooperación es inferior; y la tercera identificada es la *interacción voluntaria*, pero estandarizada a través

de algún tipo de acuerdo formal y los intercambios se guían por este acuerdo (Hall et al 1977).

Por su parte, Ramírez y Peñaloza (2007) plantean que “la coordinación para la ejecución de políticas no puede ser impuesta, debe ser una resultante de la fuerza de voluntades o mejor, surgir de la necesidad de un fin u objetivo común” (p. 51). De acuerdo con el nivel de institucionalidad de la gestión intergubernamental, podría considerarse el establecimiento de acuerdos formales con la finalidad de sostener los procesos de coordinación, dejar reglas claras y alcanzar resultados deseados.

Partiendo del hecho de que los problemas sociales que afectan a la población no responden a una única causa o carencia (necesidad), sino que se trata de problemas multidimensionales, Repetto (2009a) plantea lo siguiente:

- i. se requieren abordajes que superen la atención individual, para pasar a intervenciones que centren su atención no sólo en la familia como un todo (incluyendo las implicancias asociadas a las propias mutaciones del concepto “familia”), sino en el ámbito territorial en el cual viven los grupos sociales con problemas de bienestar y desarrollo social;
- ii. de acuerdo con los procesos de descentralización ya instituidos en América Latina y en particular en los servicios sociales conduce a repensar las relaciones intergubernamentales;
- iii. los marcados límites que tienen las acciones de un Estado que interviene en lo social a través de su organización sectorial, requiere cambios de modo, para generar sinergias entre sus ministerios, políticas y programas sociales; y
- iv. cuando se habla de coordinación de política social debe observarse atentamente el alcance de lo que se coordina, tanto dentro del propio campo de la política social como en términos generales de las intervenciones de política pública.

Por otra parte, Repetto (2009) plantea que serán diferentes los retos de la gestión social si se trata de una decisión propiamente sectorial, que de cuestiones que afectan a sectores del Estado. Como en el caso del programa de transferencias condicionadas, que no requiere solo de la transferencia monetaria, sino que tiene que ver con los sectores de educación, salud, agricultura y otros. Por lo que los resultados del mejoramiento de las condiciones de

la población en situación de pobreza no dependen, solamente, del programa de transferencias condicionadas.

Nótese a su vez que, para el caso de Guatemala, estos programas de transferencias condicionadas son competencia del Ministerio de Desarrollo Social. En tales casos importan tanto las normas escritas que dan las pautas para la coordinación, como las prácticas no escritas que facilitan u obstaculizan una gestión intersectorial. De tal cuenta que la institucionalidad social genera efectos transversales sobre la gestión social, cuando el contenido concreto a gestionar (un servicio, una política, un programa) implica la intervención de diversas jurisdicciones estatales, por ejemplo, el nivel central, el subnacional y el municipal, lo cual remite tanto a interpretar el alcance de las normas formales vigentes para regular estas relaciones como al tipo de prácticas de cultura política que afectan dichos vínculos.

Para entender la complejidad que afecta al Estado cuando el propósito es avanzar vía la coordinación en la construcción de sistemas integrales de gestión pública, una clave interpretativa podría ser preguntarse “¿qué está en juego? ¿Qué intereses e ideologías compiten por la fijación de prioridades de la agenda gubernamental?” (Repetto, 2009 p. 9).

En este sentido, para Isuani (2005) es claro que, a pesar de la diversidad de puntos de vista, por la incertidumbre y la autoridad compartida, los distintos niveles de gobiernos independientes (nacional, provincial y municipal) deben satisfacer intereses comunes, los que les demanda el desarrollo de la capacidad de cooperación. Sin embargo, no siempre lo logran por las particularidades de cada provincia y municipio, así como de la cultura política en cada zona. Por otra parte, Klijn (1998) plantea que “no es evidente en los proyectos de investigación que la calidad de servicios mejore como resultado de la coordinación interorganizacional” (p. 18), y explica, además, que se debe a que las metas de los actores involucrados son distintas entre sí, por lo que no alcanzan un objetivo en común. Ello tiene que ver con los intereses diversos de los actores que intervienen.

Eugene Bardach (citada en Aguilar, 1993) plantea que las políticas públicas se gestionan y en especial en la fase de implementación en “...una serie de juegos en los que participan numerosos actores semiautónomos y en los que cada uno de esos actores se esfuerza por proteger sus intereses y obtener acceso a los elementos del programa que están

bajo el control de otros...” (p. 327). La gestión de las políticas públicas implica el juego de actores que se involucran en esta. Por su parte, Aguilar (1993) indica que la organización es un patrón de trabajos definidos con precisión, organizados de forma jerárquica a través de líneas de comandos y de comunicación precisamente establecidas. Mientras que Morgan (citado en Klijn, 1993) señala que es preciso considerar la definición de coordinación que conlleve hacia la integralidad de las políticas públicas, especialmente cuando lo que se pretende abordar son problemas de orden social.

La coordinación pro-integralidad es un elemento fundamental para la gestión de las políticas sociales que se definen desde diversos sectores gubernamentales. Por lo que se comprende ésta como:

...un proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados, en un campo concreto de la gestión pública y que al mismo tiempo se va construyendo, un sistema de reglas de juego formales e informales, a través de las cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar... (Repetto F. , 2009b, pág. 10)

De tal cuenta que lo intersectorial, la coordinación e integración de las políticas sociales, conlleva la interacción entre actores. Valorar los recursos que cada uno posee, así como llegar a comprender la necesidad de la interdependencia entre éstos será factor determinante. En la siguiente sección explica esta interacción de actores desde una gobernanza sistémica.

C. Interacción entre actores y la intersectorialidad

Como se acaba de indicar, la intersectorialidad, la coordinación e integración de las políticas sociales conlleva necesariamente la interacción entre actores. En este sentido, Kiser y Ostrom (citados en Jaime, 2003) señalan en su propuesta que, para el estudio de las políticas públicas, debe analizarse “...de qué manera las instituciones afectan los incentivos que enfrentan los individuos, sus comportamientos y sus formas de interacción, influyendo así sobre el resultado del proceso de las políticas” (Jaime 2003, p. 154). Es de esta forma como los actores que interactúan lo hacen de forma racional y a través de reglas de juego, operando en variados entornos institucionales, de tal cuenta que estos entornos influyen sobre sus expectativas y comportamiento estratégico.

Estos entornos institucionales necesariamente abarcan un espacio en donde interactúan los diversos actores; es así como el factor territorial de las políticas públicas es fundamental para la puesta en marcha de la intervención pública de los diversos sectores que ahí participan, por lo que se hace importante, la comprensión de la coordinación de los diferentes niveles territoriales. Los procesos avanzados de descentralización del Estado hicieron evidente la necesidad de la coordinación de políticas entre los diversos niveles de gobierno, a lo que se le denomina coordinación vertical, y, por otra parte, el fomento basado en el conocimiento exige la articulación de políticas sectoriales y la cooperación de actores públicos y privados a lo que puede denominarse coordinación horizontal (Von Haldenwang, 2005), como se indicó anteriormente.

Los municipios en Guatemala, constitucionalmente, gozan de autonomía municipal (Constitución Política de la República de Guatemala, 1985, pág. Art. 253) y con la Ley Marco de Descentralización (Decreto 11-2002) éstos pueden establecer procesos de políticas públicas locales diseñadas con la interacción de los actores de su territorio. Sin embargo, las políticas sociales tienen cobertura nacional. Estas se implementen en los territorios, sin que necesariamente, se tome en cuenta a los actores locales para su diseño y formulación. Alcanzar la sinergia para la eficiente coordinación vertical es tarea pendiente en el contexto guatemalteco.

Las políticas nacionales son formuladas por entidades del gabinete ejecutivo y aunque cada vez más se convocan a diversos actores, sigue habiendo una tendencia a invisibilizar las realidades y dinámicas locales. La coordinación vertical se hace indispensable para la adecuada puesta en común de objetivos y con ello establecer acuerdos político administrativo. Por otra parte, la coordinación horizontal tendrá que alcanzar mejores niveles de eficiencia y efectividad, puesto que las políticas sociales se distribuyen entre varios ministerios, éstos no pueden obviar una coordinación con enfoque de integralidad, impulsando y respetando un sistema de reglas del juego, tanto formales como informales.

Es fundamental la interacción entre actores para la toma de decisiones. Como se muestra en la figura 6 las razones que se presentan para considerar la necesidad de un sistema integral de las políticas sociales son, precisamente, porque sus elementos coadyuvan a comprender la Pólsan, debido a su carácter multidimensional. Esto llevaría a

la búsqueda de respuestas sustantivas a los problemas, considerando la organización en el quehacer de los múltiples actores y sectores en los diversos niveles jurisdiccionales. El abordaje que se debe instrumentar para materializar las respuestas se focaliza en la familia y el territorio; sin embargo, habrá que considerar la urgente y necesaria construcción y fortalecimiento de la ciudadanía. Esto fortalecería el sentido democrático del sistema integral de las políticas, en donde derechos y obligaciones, según corresponda a los diversos actores, permiten establecer un verdadero enfoque de derechos a las políticas públicas en general y en particular a la política de seguridad alimentaria y nutricional.

Figura 6
Razones del sistema integral de políticas sociales



Fuente: Elaboración propia a partir de Repetto (2009a).

A partir del planteamiento teórico-conceptual de la propuesta de un sistema integral de políticas sociales, Repetto (2009) hace un análisis de las experiencias de intentos de coordinación basada en la integralidad de políticas sociales en América Latina. Interesa, para este caso, observar la interacción entre actores en cada una de estas experiencias. Identificar la interdependencia entre actores y sectores hacer reconocer el valor de los

recursos de cada quién y la comprensión de la necesidad alcanzar objetivos y metas en común.

Las vivencias y experiencias de la región que se presentan en lo sucesivo, basados en el análisis de Repetto (2009a), muestran aciertos y desaciertos de los intentos de coordinación pro-integralidad bajo un sistema con sentido democrático y el reconocimiento de la interacción entre actores. El referido autor (Repetto, 2009b), realizó un estudio para el análisis de las experiencias latinoamericanas desde su propuesta de sistema integral, el cual considera los niveles macro, meso y micro, como habíamos estudiado anteriormente.

1. Experiencias de coordinación pro-integralidad

En este apartado se hace referencia a los principales aspectos de la coordinación en el marco de las acciones a favor de la integralidad en los niveles macro, meso y micro. Para ello se utilizan algunos casos como referencia.

a. Sistema integral macro: algunas experiencias

A continuación, se resumen algunas de las experiencias en América Latina sobre la integralidad en el nivel macro.

El caso de Uruguay puede considerarse como un modelo de referencia. Se basa en la creación de un Gabinete Social, integrado por ministros interactuando a través de un Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, con presencia de las segundas líneas ministeriales y sólida capacidad técnica. En esas instancias se generan reglas y se distribuyen funciones adecuadas para el logro de las metas y objetivos de las políticas. De esa forma, se confronta uno de los principales retos a los que se enfrenta un sistema de política social nacional. Logran establecer un plan de equidad destinado a reducir desigualdad a partir de un conjunto de reformas estructurales. Resalta en ello la importancia de alcanzar la coordinación, por un lado, pero además la importancia de crear un sistema integral. Se muestra así la posibilidad de alcanzar una coordinación vertical entre entidades gubernamentales que, al considerar un sentido democrático, permite la interacción entre diversos actores que coadyuvan a la adecuada toma de decisiones y a la eficiente implementación de acciones públicas.

Un segundo caso es Colombia. Se trata de la experiencia de la conformación del Consejo Nacional de Política Económica y Social. Aquí se hace notar que las líneas de política no resultan de la sumatoria de prioridades sectoriales atomizadas, sino del ejercicio de la búsqueda de coherencia sistémica. Decisiones y acciones que se lideran desde el nivel superior del poder ejecutivo. Este poder político presidencial se respalda del poder técnico situado en el Departamento Nacional de Planificación.

Tanto la experiencia de Uruguay como la de Colombia buscan coordinar las políticas universales y aquellas vinculadas a la seguridad social contributiva y las acciones frente al flagelo de la pobreza, aspecto que tiene que ver con el gasto social. Coordinar en este sentido amplio, requiere involucrar una heterogénea cantidad de ministerios y organismos estatales con historia, recursos, identidades y fuentes de poder muy diversos entre sí. Sin embargo, estas experiencias muestran que tales limitantes son posible de superar y con ello constituirse en opción factible a otros contextos.

b. Sistema integral meso: algunos casos

En este sistema se ubican las experiencias que centran su atención en coordinar lo que en cada país se denomina “protección social”. Observa dos distintos casos prototipos: uno en el que dicha protección social es interpretada en un sentido más o menos amplio, llegando a incorporar incluso el sistema de pensiones; tal es el caso de la República de Chile (en el primer gobierno de la presidenta Michelle Bachelet). El segundo, donde la protección social resulta como una concepción bastante limitada, más cercana a intervenciones focalizadas en la población en situación de pobreza extrema, es el caso de la República de Honduras (en el período del gobierno de Manuel Zelaya).

Para el caso de Chile, las políticas sociales tienen como objetivo no solo superar la pobreza, sino también las desigualdades y discriminaciones que están en la base de los riesgos que afectan a familias y personas (pérdida del empleo, el trabajo precario, los bajos ingresos, la enfermedad, la falta de educación y otros aspectos). Es decir, el sistema de protección social es el mecanismo que permite garantizar los derechos sociales.

Con este fin se creó el Área de Protección Social del Gobierno, conformada por los ministerios de Educación, Salud, Vivienda, Trabajo y Cultura y el Servicio Nacional de la

Mujer. Es coordinada por el ministerio de Planificación. Su objetivo es articular y complementar los organismos públicos e impulsar servicios de mayor calidad para la atención de la población más vulnerable y con riesgo social del país. El énfasis es concebir las prestaciones y beneficios sociales como derechos que deben ser garantizados por el Estado, las cuales se consideran unidades territoriales como ejes en torno a los cuales se articulan las políticas sociales.

En relación con la Polsan, y en específico para la República de Guatemala, es conveniente poner atención a las unidades territoriales, tal y como muestra la experiencia de Chile, puedan servir de eje hacia donde se articulan las políticas en referencia.

Para el caso de Honduras, siendo un país con menor grado de desarrollo económico, menciona Repetto (2009b) que, la protección social tiene sin duda alcances más acotados, sin embargo, destaca esfuerzos por ir más allá de un programa puntual de lucha frente a la pobreza. Se trata de conformar un sistema de protección social integral, ampliando la cobertura respecto a las transferencias condicionadas y el sistema de prestaciones para enfrentar la pobreza (Red Solidaria). Repetto (2009b) resalta la iniciativa del caso hondureño como de avances recientes, lo cual requiere, además, fortalecer y reformular al mismo tiempo intervenciones orientadas históricamente a la problemática rural, hacia las cuestiones más complejas del ámbito urbano. El reto va en relación con promover ingresos genuinos a través de actividades productivas.

El caso de Honduras permite observar cuáles son los obstáculos y oportunidades que se generan cuando el propósito es construir un sistema que articule distintos sectores sociales, sin que sea uno sólo de estos sectores o una intervención sectorial puntual la que de coherencia sistémica al conjunto de acciones. Este contexto sociocultural y económico sirve para el análisis del contexto guatemalteco entorno al análisis de la política de SAN.

Tanto para el caso de Chile como para Honduras se observa el liderazgo político del ministerio de Hacienda y el apoyo explícito del ministerio de Finanzas respectivamente; aunque para el caso de Honduras el liderazgo de la estrategia es considerada como de carácter coyuntural, en tanto fue promovida por la Primera Dama de la Nación.

Se hace énfasis para el caso de Chile sobre la capacidad técnica del ministerio de Planificación y el reconocimiento a la Dirección de Presupuesto como actor protagónico para mejorar los niveles de coordinación y calidad de las políticas públicas. De igual manera, para el caso de Honduras se considera al ministerio de Finanzas como actor que jugó un rol activo para darle soporte institucional formal a la iniciativa, vía la creación de la Secretaría de Desarrollo Social Red Solidaria, que ha generado mecanismos de presión para que los ministerios sociales tradicionales colocasen recursos en esta tarea de conformar un sistema de protección social.

El caso de Honduras puede mostrar debilidad institucional, en tanto el carácter coyuntural que se menciona, respecto a ser promovida la política social durante el Gobierno de Manuel Zelaya y más concretamente por la Primera Dama de la Nación. Sin embargo, en ambos casos se valora la importancia del liderazgo del más alto nivel político y de la participación del Ministerio de Finanzas (Hacienda), por cuanto que la movilización de recursos financieros y acomodamientos de presupuestos serán de importancia para la intervención de nuevas estructuras encaminadas a conformar sistemas integrales.

c. Sistema integral micro

Repetto (2009b), como se indicó arriba en la sección B, describe como *alcance acotado, sistema integral micro*, al referirse al campo de coordinación pro-integralidad de la política social. De esa forma se consideran los denominados programas de transferencias condicionadas (PTC). Grosh (citado en Repetto, 2009b) destaca el hecho de que estos programas son complejos, con múltiples actores involucrados en distintas jurisdicciones y niveles de gobierno, lo cual requiere de una adecuada definición de roles, sincronización de tiempos y coordinación de incentivos y de sistemas de información, de manera tal, que estos programas puedan trabajar en sintonía con otros servicios y políticas.

Repetto (2009a) cita a su vez a Cohen y Franco, quienes resaltan que estos programas requieren la coordinación, principalmente, con aquellas áreas del gobierno responsables de generar la oferta de los servicios de salud y educación, dado que se trata de componentes esenciales de estos programas pero que no están bajo su directa responsabilidad. Repetto manifiesta que en el alcance micro “se encarnan intervenciones de alto respaldo político y sólidos recursos presupuestarios” (2009a, p. 22). Explica, además, que son importantes sus

avances en coordinar a quien provee la transferencia monetaria (por lo general instancias que dependen directamente de la Presidencia) con los ministerios de Educación y Salud; incluso se reitera, en situaciones donde el manejo de ambos sectores depende de niveles subnacionales y/o locales.

La implementación de los elementos en este nivel se puede observar en las experiencias de México, Brasil y Chile, en donde se han implementado los programas Oportunidades, Bolsa Familia y Chile Solidario. El programa *Oportunidades* en México, con más de diez años de implementación al momento del estudio; el programa de *Bolsa Familia* en Brasil en 2004, que articuló a varios programas preexistentes de similares características; y el programa *Chile Solidario*, en el que se busca articular la demanda de la población en extrema pobreza con oferta de un conjunto amplio de servicios estatales, se reseñan a continuación.

Para el caso de México, siendo un programa que cubre la totalidad de los municipios a nivel nacional con énfasis en los más marginados, y hace referencia a la atención de población indígena, se señala lo complejo de su implementación, por la dispersión geográfica de las poblaciones y por la descentralización de los más importantes servicios sociales, como salud y educación. Tal situación representó retos “de gran envergadura política y técnica”, principalmente en lo relacionado a la coordinación en el tema de las transferencias monetarias, sin embargo, se tuvieron avances significativos.

Los factores de éxito del programa se le adjudican al rol activo jugado por los altos funcionarios del área económica; particularmente de quien tenía la responsabilidad del manejo y asignación presupuestaria, y a la alianza fuerte entre el calificado personal técnico y los responsables del presupuesto y liderazgo del presidente (Repetto F. , 2009a).

Se le reconoce a *Oportunidades* y otros programas sociales con los cuales coordinaron, la efectividad en la solución de los problemas de desnutrición materno-infantil, demostrando evidencia científica, lo que potenció sus resultados (Acosta-Díaz en CONEVAL, 2010).

Respecto al programa *Bolsa Familia* de Brasil, en términos de los retos de coordinación, los mismos son comunes a otros programas de transferencias condicionadas,

los cuales se enfrentan en ese caso combinando virtuosamente respaldo político del más alto nivel, con gran solidez técnica del equipo responsable, sumado a una apropiada estructura de incentivos para lograr el apoyo de los sectores de Educación y Salud y de los municipios, actores clave de la gestión pública brasileña.

El programa *Bolsa Familia* se presenta como el eje integrador de varias intervenciones sociales: alfabetización, generación de trabajo y renta, capacitación profesional y otros. La estrategia explícita, con la que se busca la convergencia de políticas y programas sociales en los mismos beneficiarios del programa, lleva por objetivo ampliar el acceso a los derechos sociales y generar el proceso de desarrollo de las familias. En este sentido, los tres niveles de gobierno participan de la gestión y son corresponsables. El éxito del programa se sitúa en el liderazgo político y al apropiamiento de los otros sectores gubernamentales -educación, seguridad alimentaria y otros- buscando de alguna manera la interdependencia y así alcanzar también sus propios objetivos (Repetto F. , 2009a).

El caso de *Chile Solidario* su escala en intervención es significativamente menor a las otras experiencias. Su cobertura se concentra desde sus orígenes en la población en extrema pobreza (universo de 250 000 familias). Se enfoca en promover un acercamiento entre un conjunto amplio de necesidades y demandas de este sector en situación de extrema pobreza con la oferta estatal de bienes, servicios sociales y apoyo psicosocial a cada núcleo familiar.

El Programa Puente de Chile Solidario constituye una de las claves de ese proceso de coordinación, hacia una demanda muy bien focalizada según cada familia. El trabajo de intervención debe estar bien organizado para lo cual hacen un trabajo en red, asumiendo a la familia como unidad de intervención. Un profesional acompañó durante 24 meses, a las familias focalizadas y seleccionadas; proveyéndoles herramientas para construir su propio camino de superación.

Distintas instituciones y organismos como Educación, Salud, Trabajo, Vivienda, Justicia y otros, se comprometieron con el Ministerio de Planificación a darles prioridad a los beneficiarios de Chile Solidario. Finalmente es de resaltar que la visión oficial del programa se concentra en la necesidad de:

...identificar a nivel comunal, regional y nacional a las familias en situación de indigencia como sujetos prioritarios de la política social, de manera que se dirija hacia ellas una acción

preferente del Estado a través de intervenciones selectivas, con fuerte énfasis en la intersectorialidad e integralidad. (Repetto, 2009a, pp. 24-25)

Las experiencias presentadas desde los niveles que muestra Repetto (2009) coinciden en el reconocimiento de liderazgo político en la alta esfera de gobierno, en las capacidades técnicas de los sectores involucradas y de la capacidad y voluntad para establecer los prepuestos apropiados desde los ministerios de Finanzas. Se une a todo ello, la creación de mecanismos y herramientas que hagan cumplir con eficiencia y eficacia las acciones públicas. Por consiguiente, puede ser posible desde un sentido de implementación de políticas sociales con sentido democrático y la construcción y fortalecimiento de ciudadanía. El entramado de actores de las políticas públicas y su interacción son el fundamento para establecer los procesos de la intersectorialidad desde un enfoque de gobernanza sistémica donde se garanticen los derechos fundamentales.

Otras experiencias de Latinoamérica, con apoyo de la cooperación internacional, se presentan en el siguiente apartado.

2. Experiencias con el apoyo de la cooperación internacional

Existen algunos programas que cuentan con apoyo de cooperantes internacionales, sobre todo de instituciones intergubernamentales. De esos casos de destaca el “Programas Conjuntos de Infancia y Seguridad Alimentaria Nutricional”.

El Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM), entidad que encargó la realización de un estudio para conocer experiencias desarrolladas con la implementación de los Programas Conjuntos de Infancia y Seguridad Alimentaria y Nutricional (PC-ISAN), ejecutados en ocho países de América Latina y el Caribe (Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Perú). Se planteó con este estudio que más allá de las particularidades de cada programa y de los resultados obtenidos, hubo amplio consenso en reconocer que el tránsito por esta experiencia de “articulación interagencial e intersectorial” había sido un aprendizaje significativo (Morgan, 2013).

Del referido estudio, interesa describir aspectos relevantes con relación al Programa Conjunto (PC) ejecutado en Guatemala, denominado: “Atención integral y multisectorial a las familias participantes del programa conjunto infancia, seguridad alimentaria y nutrición (2010-2012)”. La experiencia del proyecto tuvo lugar en 44 comunidades rurales

indígenas, en pobreza extrema, en ocho municipios del departamento de Totonicapán, Guatemala (Morgan, 2013). La implementación del programa partió reconociendo, como definición operacional, que la ausencia de coordinación y de aplicación del marco político en el combate a la desnutrición crónica, son las principales causas político-institucionales del problema. Unido a ello, mencionan que los esfuerzos aislados de las instituciones de gobierno y la cooperación internacional han sido, en muchos casos, de tipo asistencialista y no han tomado en cuenta a la población, especialmente cuando existen brechas culturales como es el caso del departamento de Totonicapán.

De tal cuenta, Morgan (2013) con el estudio, análisis y sistematización, el problema que buscaron enfrentar es, “el abordaje desarticulado entre sectores, agencias e intervenciones” (p. 70). Señala al Estado guatemalteco como un Estado democrático débil, con un modelo económico que promueve la exclusión, siendo estas las principales causas del desequilibrio estructural en el goce de los derechos humanos. Se menciona que la mayoría de las intervenciones para reducir la desnutrición crónica han sido dispersas, ya sea por su limitada cobertura o por enfocarse en un área específica del problema, lo que ha evidenciado la necesidad de dar respuestas eficientes, efectivas, integrales, multisectoriales, públicas y privadas.

En la primera fase del PC identificaron como principales obstáculos los siguientes: el personal que formaba parte de los equipos de trabajo desconocía las metas del PC y los roles de los socios en la ejecución. No se contaba con indicadores de gestión sobre los resultados esperados, no existía un mecanismo para reconocer y/o estimular el desempeño, se carecía de un sistema de integración y comunicación apropiado. Entre los logros que se pueden atribuir al PC es posible citar los siguientes, de acuerdo con Morgan (2013):

- i. Trabajo articulado entre las instancias de intervención: Programa Conjunto, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y Programa de Escuelas Saludables;
- ii. La apropiación de las autoridades institucionales fue elevada, demostrada con la contratación de 24 personas como extensionistas agrícolas, los cuales continúan después de terminado el PC;

- iii. Acciones alineadas con la red de servicios de salud, teniendo un avance significativo a nivel departamental y municipal, más que a nivel central donde el trabajo fue muy lento y hubo mucha rotación de personal; y
- iv. Trabajo directo, coordinado y altamente participativo con las autoridades tradicionales de cada comunidad.

Por otra parte, se pueden identificar una serie de limitaciones; sin embargo, aquí se identifican las dos siguientes:

- i. A nivel institucional los ministerios implicados encuentran muchas dificultades para delimitar responsabilidades y asignar tareas y no existe un claro liderazgo y apropiación institucional en los procesos que garantice una continuidad de las acciones; y
- ii. La participación de la sociedad civil era escasa.

E. Guerra *et al.* (2013) autores del estudio y sistematización de experiencias valoran el cúmulo de conocimientos adquiridos por el PC desarrollado en Totonicapán, demostrada la apropiación por parte del gobierno, quien a través de la SESAN se promovieron acciones para expandir la experiencia en otros territorios del país. Evidencian la integralidad, coordinación y armonización del proceso como factores clave para la reducción de la desnutrición crónica. La gestión intersectorial que requieren principalmente las políticas sociales debe encaminarse a logros de efectividad, eficacia, transparencia y legitimidad de las políticas en referencia.

La institucionalidad de la política pública de SAN podría alcanzar mejores niveles sí y solo sí, se toma en consideración la necesidad de establecer acciones integrales que conlleven la intersectorialidad de las políticas sociales y la interacción entre actores públicos y privados. En tal sentido, los niveles macro, meso y micro deben ser alcanzados tanto para la coordinación vertical y horizontal de las acciones en todas las fases de la política pública. Enfocarse principalmente a la coordinación e interacción de actores gubernamentales (del sector social, económico y financiero) y luego estos con la sociedad civil y el sector privado, podría avizorar una luz en la complejidad de las políticas sociales, alcanzando así resultados e impactos para el cambio social.

D. Políticas públicas con enfoque de derechos

Para la sustentación teórica del abordaje de la gestión de políticas con enfoque de derechos, para erradicar los problemas sociales y la pobreza en general cabe mencionar a Abramovich y Pautassi (citados en Cunill, 2010), quienes manifiestan que en la actualidad hay consensos, pero no prácticas y estrategias, que vinculen el marco de derechos con la aplicación de políticas y modelos económicos. Refiriéndose a América Latina, Cunill (2005) aborda el tema con un marco teórico, indicando que los principios sobre los que se fundan las políticas públicas con enfoque de derechos (PPED), además de la universalidad, se incluyen la exigibilidad, la participación social, la integralidad y la progresividad.

La universalidad, igualdad y no discriminación se refiere a que las PPED implica poner a las personas carentes de recursos, en una línea de igualdad básica con el resto de la población, respecto de los resultados de una política. Citando a Drago señala Cunill (2005) que “desde una perspectiva de derechos humanos, la pobreza denota un estado de privación de derechos; son los pobres los que más ganan al establecerlos explícitamente” (p.3). En función a lo indicado, son las personas de escasos recursos los que más se benefician con el reconocimiento de un derecho. Como explica Cunill (2005), el principio de exigibilidad es la real fuerza del enfoque de derechos, ello señala que un derecho no basta con instituirlo y en proveer los respectivos servicios, sino que es necesario que existan reales obligaciones sobre los responsables de su concreción ante la ciudadanía. Lo cual tiene que ver con la exigencia de cuentas (*accountability*) y la exigibilidad de tales derechos aparecen, así como ejes clave de toda política basada en ellos.

La participación social es otro elemento que conjuntamente al principio de exigibilidad debe estar considerado en el enfoque de derechos. Villagrán; Drago y Pautassi (citados en Cunill, 2010) plantean que el principio de la participación ciudadana es consubstancial a todas las políticas públicas con enfoque de derechos.

La integralidad se refiere a que entre los rasgos destacados del marco normativo de los derechos humanos figura el reconocimiento de la interdependencia de los derechos, puesto que algunos de ellos pueden ser dependiente o contribuir al disfrute de otros. La interdependencia opera respecto de los derechos económicos, sociales y culturales, por una parte y por otra, de los derechos civiles y políticos (Cunill N. , 2010). En este sentido, la

noción de integralidad de los derechos humanos se concibe como una unidad; es decir como valores y prerrogativas de carácter indivisible e interdependiente de los sujetos de derecho (Herreño-Hernández, 2008). La comprensión de los elementos que dimensiona la gobernanza sistémica es inherente a la búsqueda de la estrategia propicia a garantizar el cumplimiento de los derechos fundamentales desde las políticas públicas. Sin embargo, es necesario tener en cuenta cuestiones relativas a la gobernanza.

1. Gobernanza sistémica

Menciona Cunill (2010) que la literatura acerca de la gobernanza, entre los que cita a autores como Kooiman, Aguilar, Mayntz y Wamsley, llama la atención sobre el hecho de que la era de la informática y la globalización exigen un nuevo modelo de gobierno que tome en consideración, la necesidad de aprendizaje constante y las interdependencias tanto entre los actores públicos como entre éstos y los privados; tomando en cuenta, los altos índices de complejidad, incertidumbres técnicas y políticas y dispersión de los conocimientos y del poder que caracterizan el contexto actual de la gestión pública. Booher (citado en Cunill, 2010) expresa, que el acento está en la producción de cambios en las prácticas y principios sociales; que tales cambios incluyen compartir significados y propósitos, incrementar el capital social e intelectual, el desarrollo de redes en las cuales la información y la retroalimentación puedan fluir.

En este sentido, los estudios de las redes de políticas (*policy networks*) se enmarcan en los enfoques de gobernanza; Agranoff; Porrás y Pinto; y Rhodes (citados en Cunill, 2010) definen las “redes de políticas” como:

el conjunto de relaciones relativamente estables que, a partir de la percepción de interdependencia, se crea entre actores públicos y privados, para intercambiar recursos alrededor del proceso de formación de una política pública, más allá de los vínculos establecidos por la institucionalidad formal. (p. 11)

En el caso de las políticas con enfoque de derechos, el acento en la búsqueda de soluciones integrales y que comprometen a una gran cantidad de actores gubernamentales diversos, torna la gobernanza en una condición insoslayable para su desarrollo eficaz. Plantean Cunill, Fernández y Vergara (2011) que existe gobernanza sistémica cuando “al menos los actores gubernamentales involucrados en el ejercicio de un derecho ciudadano, mantienen

relaciones orgánicas y sostenidas de cooperación para producir soluciones integrales a las problemáticas que el derecho interpela” (p.23).

Por su parte, Von Haldenwang (2005) refiere que la gobernanza sistémica se basa en “la capacidad de tomar y aplicar decisiones en función del interés común, en todos los niveles del sistema político” (p.41). Este autor señala que los niveles meta, macro, meso y micro no pueden tratarse linealmente sino deben considerarse en un todo integrado, de tal cuenta que puedan avanzar en toda dirección hacia la definición e implementación de políticas de interés común; es así como la gobernanza sistémica supone un correcto funcionamiento del sistema político, lo cual daría legitimidad a los procesos, confianza en las autoridades y mayores niveles de gobernabilidad.

a. Dimensiones de la gobernanza sistémica

Cunill *et al.* (2011) plantean que al menos tres dimensiones requieren ser atendidas a fin de lograr la gobernanza que garantice el cumplimiento de derechos: la instrumental, la espacial y la valórica. A continuación, se explican brevemente:

- i. *Dimensión espacial:* Fung y Sunstein (citados en Cunill et al., 2011) consideran que la *cooperación basada en la confianza* es más eficaz que la basada en la autoridad, de ahí la importancia de generar espacios de comunicación recíproca entre la diversidad de actores que tienen incidencia en la ejecución de las PPED, de modo de desencadenar procesos de producción de significados saberes compartidos y aumentar la percepción de su interdependencia. Agrega que la amplia literatura recalca la necesidad de desarrollar procesos deliberativos para aumentar la comprensión mutua y ayudar a lidiar con las diferencias de intereses y perspectivas;
- ii. *Dimensión instrumental:* por su parte Agranoff y Kenis (citados en Cunill, et al., 2011) refieren esta dimensión a la potencialidad de los instrumentos de *planificación, presupuestación y evaluación* para promover la articulación entre los actores, a manera de hacer viable el derecho instituido. Los espacios de comunicación recíproca no pueden producir integración, si es que los instrumentos de gestión no son integradores; estos aspectos han sido resaltados indirectamente por la literatura relativa a la administración relacional y a las redes; y

- iii. *Dimensión valórica:* a su vez Sen y Stivers (citados en Cunill, et al., 2011) ponen la atención en la consistencia entre las *metas de resultados* inducidas por los *instrumentos de gestión y el valor de la cooperación mutua*, habida cuenta de la interdependencia que existe entre los valores y las instituciones.

Explica Cunill (2010) que la existencia de gobernanza sistémica requiere de la construcción de *incentivos institucionales* para gestionar el cambio hacia una gestión integrada y deliberativa al interior del respectivo sector gubernamental y con los otros sectores. Tómese en cuenta que los actores gubernamentales no se encuentran solos en el proceso de la gestión de las políticas, existen diversidad de actores que los acompañan, los cuales se ubicaran como parte del sector privado o sector no gubernamental, según sean los intereses y objetivos por alcanzar, por tanto, si bien es cierto que es oportuno considerar incentivos también lo es tener en cuenta controles y restricciones.

El análisis de las políticas públicas, con una perspectiva de gobernanza sistémica y con enfoque de derechos, contribuye a un abordaje de investigación empírica para el estudio de políticas sociales, desde ahí la importancia de considerar la gestión intersectorial y el análisis de la interacción entre actores, tal es el caso de la Polsan.

Como se ha venido argumentando el fundamento teórico de las políticas sociales, y el abordaje de los problemas sociales requieren de la integralidad de varias políticas sectoriales, y con ello de la interacción de diversos actores. Donde el Estado a través de sus organismos públicos interactúa con la sociedad civil y el mercado (sector privado).

El enfoque de un modelo de gobernanza sistémica no puede conformarse con analizar lo que sucede en el Gobierno, entendido este como el que conduce al Estado, de acuerdo a sus decisiones y acciones. La dinámica de la sociedad no se limita a la intervención del Gobierno. La sociedad se ve accionada por lo que sucede en su propio contexto en cuanto a su realidad cultural y desde la dinámica del sector privado-productivo.

En el caso de la Polsan, se ha considerado la dimensión institucional como fundamento para su gestión e implementación. Tomando en cuenta que la seguridad alimentaria tiene que ver directamente con garantizar derechos fundamentales como el derecho a la alimentación, al agua y a la vida misma. En consecuencia, se han realizado nuevos enfoques

de las políticas públicas para lograr materializar los derechos humanos. Ello se relaciona con la gobernanza sistémica y las políticas públicas con enfoque de derechos, en la actualidad son objeto de estudio académico con intenciones nobles de contribuir a establecer modelos que pongan en relieve la eficiencia, eficacia, transparencia y legitimidad de los procesos y resultados que se espera del diseño y gestión de dichas políticas.

Cabe mencionar la experiencia de Chile en cuanto a las reformas de la política de salud. Esta experiencia analiza los nudos y desafíos organizacionales, de gestión e institucionales de la construcción de gobernanza sistémica en la implantación de políticas con enfoque de derechos (Cunill Grau, Fernández, & Vergara, 2011). A continuación, se reseña dicha experiencia.

b. El caso chileno: reformas de la política de salud

La reforma sanitaria del caso chileno surge a raíz de observar la fragmentación a lo interno de este sector. Le brindan énfasis al enfoque de derechos ubicando acento en la universalidad y la no discriminación y la exigibilidad de los derechos sociales, dando importancia además a un enfoque “holístico o integral”. Es decir, el énfasis lo hace en la búsqueda de soluciones integrales, lo cual compromete a diversos actores. Parten del argumento de que las relaciones construyen o se obstaculizan a través de la dimensión espacial, instrumental y valórica que se requiere a fin de que la gobernanza sistémica se constituya en un atributo de la institucionalidad pública.

Los hallazgos que presenta el estudio del caso chileno se sitúan en que la reforma a la política de salud consideró una conexión entre incentivos, cálculos privados de beneficios personales y mediciones que no favorecen la gestión de las interdependencias y tiende a debilitar los valores de ayuda y cooperación mutua necesarios para alcanzar la integralidad en la solución de las problemáticas que los derechos interpelan. Concluyen que una aceptación acrítica de los modos de gestión y organización heredados de reformas institucionales previas genera contradicciones con la necesidad de construir gobernanza para un enfoque de derechos.

Este estudio tiene una base conceptual que considera que, la gobernanza sistémica ilumina acerca de los límites del gobierno a través de un solo actor y enfatiza en que la

calidad de las interacciones que generan los arreglos institucionales es tan importante como la eficiencia. La búsqueda de soluciones integrales que se propone esta política; la reforma compromete a los diversos actores públicos concernidos con la problemática de la salud, complementando el concepto de gobernanza con la noción de redes integradas de servicios de salud. Asumen como propuesta conceptual, tres dimensiones que deben ser atendidas a fin de lograr que la gobernanza sistémica se constituya en un atributo de la institucionalidad pública desde un enfoque de derechos.

La figura 7 presenta, de acuerdo con la exposición de los autores citados, las dimensiones de la gobernanza y políticas públicas con enfoque de derechos humanos interactúan entre sí, modelándose unas a otras. Su dinámica se basa en la interacción de los diversos actores. Sin embargo, en este estudio, a diferencia de otros, la noción de gobernanza sistémica remite al alineamiento e integración de los actores públicos para la efectiva protección de un derecho instituido. Es decir, para este caso, se analiza que son las instituciones públicas las que deben hacer cumplir la gobernanza en relación con el cumplimiento de las políticas con enfoque de derechos.

Dos aspectos relevantes se pueden considerar del estudio de la reforma de salud en el caso chileno, el primero es que los autores parten en su estudio de una base conceptual sobre la gobernanza sistémica para la institución de políticas públicas con enfoque de derechos, lo cual brinda elementos que pueden ser adaptados para el análisis de políticas sociales de carácter multidimensional, como en el caso de la política de SAN. El otro aspecto por tomar en cuenta lo constituyen los hallazgos, cuando manifiestan que aún quedan temas pendientes a resolver para lograr el mayor cumplimiento de la política de salud y producir así, soluciones integrales a las problemáticas que el derecho interpela.

Dos aspectos relevantes se pueden considerar del estudio de la reforma de salud en el caso chileno, el primero es que los autores parten en su estudio de una base conceptual sobre la gobernanza sistémica para la institución de políticas públicas con enfoque de derechos, lo cual brinda elementos que pueden ser adaptados para el análisis de políticas sociales de carácter multidimensional, como en el caso de la política de SAN. El otro aspecto por tomar en cuenta lo constituyen los hallazgos, cuando manifiestan que aún

quedan temas pendientes a resolver para lograr el mayor cumplimiento de la política de salud y producir así, soluciones integrales a las problemáticas que el derecho interpela.

Figura 7
Gobernanza sistémica y políticas públicas con enfoque de derechos



Fuente: Elaboración propia a partir de Cunill *et al.* (2011).

Dos aspectos relevantes se pueden considerar del estudio de la reforma de salud en el caso chileno, el primero es que los autores parten en su estudio de una base conceptual sobre la gobernanza sistémica para la institución de políticas públicas con enfoque de derechos, lo cual brinda elementos que pueden ser adaptados para el análisis de políticas sociales de carácter multidimensional, como en el caso de la política de SAN. El otro aspecto por tomar en cuenta lo constituyen los hallazgos, cuando manifiestan que aún quedan temas pendientes a resolver para lograr el mayor cumplimiento de la política de salud y producir así, soluciones integrales a las problemáticas que el derecho interpela.

El análisis de la Polsan, además del estudio de la gestión intersectorial y del enfoque sistémico y de derechos, requiere de la valoración de la gestión sociocultural y territorial. Las dimensiones de aprovechamiento biológico y de la estabilidad de la seguridad alimentaria y nutricional, permiten que se vincule con estos factores desde el diseño mismo de la política. El capítulo siguiente amplía la referencia de los factores enumerados en las anteriores secciones.

CAPITULO IV

GESTIÓN SOCIOCULTURAL Y TERRITORIAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En este capítulo se analiza lo relativo a los aspectos socioculturales (en la primera sección; y territorial (segunda sección) de las políticas públicas. Con esto se cubren los principales aspectos de las políticas, complementario a los factores considerados en el capítulo anterior.

A. Gestión sociocultural de las políticas públicas

Considerar el factor sociocultural en el análisis de políticas con una visión integral es de gran importancia para alcanzar las consecuencias y efectos esperados, según la demanda de los actores que sufren los efectos del problema a resolver. Como refiere Repetto (2009a), el alcance de la política social no constituye un dato ya dado y homogéneo, por lo que cada Estado, respecto a sus contenidos y componentes, variará dinámicamente en función de aspectos tan diversos como el grado relativo de desarrollo económico y social, sus características y los actores del sistema político (Repetto, 2009a). Ello se ha demostrado en varios contextos con la limitada institucionalidad que sufren las políticas públicas especialmente en sistemas políticos con restringida cultura democrática. Además del análisis organizacional e institucional de las políticas públicas, debe considerarse el factor sociocultural, puesto que las propias formas de vida especialmente en comunidades indígenas incidirán también en la gestión de las políticas públicas.

La dimensión del aprovechamiento biológico de la seguridad alimentaria y nutricional abarca dichos factores socioculturales se encuentra condicionada por las percepciones, las creencias y costumbres en torno a la forma de consumir y elegir los alimentos; pero además por los servicios básicos (agua potable y saneamiento) que deben ser tomados en cuenta

para que la Polisan tenga resultados e impacto que conduzcan a cambios sociales. Por cuanto esta dimensión de la SAN se verá condicionada por la disponibilidad y estabilidad de los alimentos y de dichos servicios básicos.

El estudio “Factores socioculturales que inciden en la desnutrición crónica” (Chang, 2014) fue realizado con enfoque socioantropológico (haciendo uso de técnicas etnográficas) con relación a las prácticas alrededor de la alimentación y la nutrición de familias rurales de Guatemala; así como en las condiciones de vida, costumbres y creencias que inciden directa o indirectamente en el estado nutricional de los miembros de la familia.

La citada investigación tuvo como propósito comprobar que la vulnerabilidad a la desnutrición crónica, latente en las personas del área rural, la población indígena y las mujeres, está determinada por percepciones, creencias, comportamientos, prácticas y costumbres, que surgen de las dinámicas familiares transmitidas generacionalmente y por circunstancias específicas a estos grupos poblacionales (Chang, 2014).

Las conclusiones de ese estudio (Chang, 2014) determinaron que la interrelación de factores sociales, de género, económicos y culturales alrededor de las formas de vida de las familias observadas incide en su estado nutricional. De esa forma, se marcan tendencias de comportamientos asociados a percepciones, creencias y prácticas relacionadas a la alimentación, a la salud sexual y reproductiva o a las dinámicas familiares. También se articulan, directa o indirectamente, estas formas de vida a las comunicaciones y relaciones entre actores comunitarios, proveedores de servicios en salud y promotores de la seguridad alimentaria y nutricional a nivel local.

Según indica Chang (2014) la mayoría de los participantes en el referido estudio tienen mejor relación con proveedores de salud comunitarios, como curanderos, comadronas y hueseros, debido a su alto entendimiento de su realidad social y cultural, entiéndase como, su cosmovisión. Contrariamente, la relación que tienen con diferentes técnicos que intervienen en acciones de la Polisan, quienes representan instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales, de organismos internacionales y otros entes externos; el 50% de las familias de la muestra, manifestaron tener una inapropiada percepción de las intervenciones de éstos por la falta de pertinencia sociocultural y conocimiento del contexto (Chang, 2014).

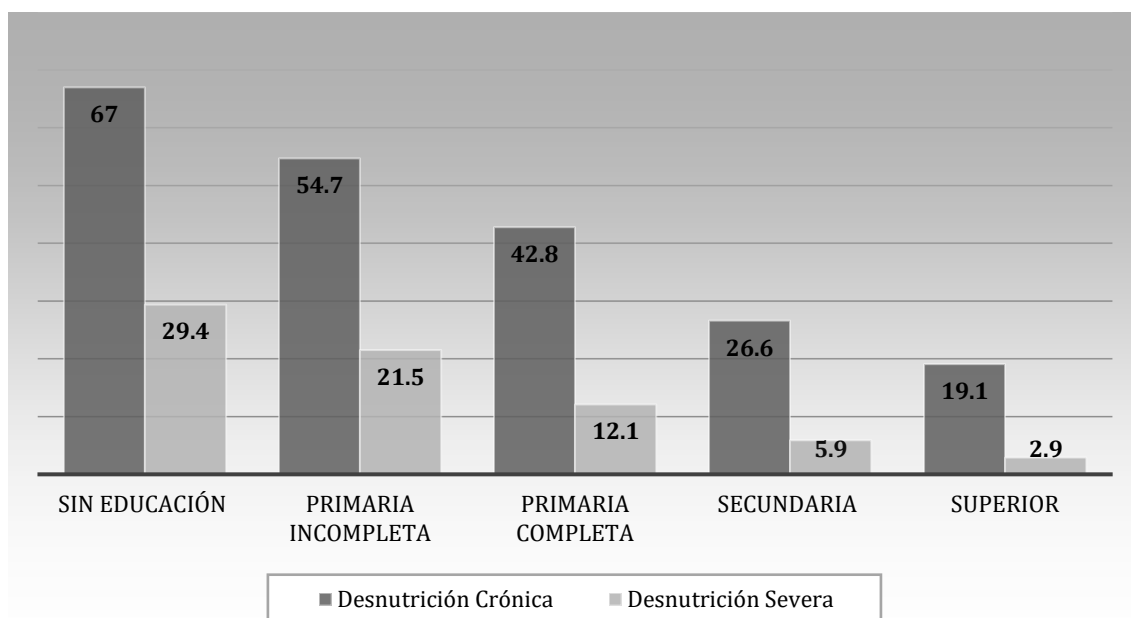
Este mismo estudio, en su proceso, evidenció que las prácticas inapropiadas de higiene personal, del hogar y de los alimentos consumidos no corresponden a los saberes explicados por las mujeres administradoras del hogar, puesto que son determinadas más por la falta de agua salubre para consumo humano, infraestructura e insumos básicos. En consecuencia, la falta de agua y saneamiento en general limitan el acceso a alimentos inocuos. Los hallazgos que presenta este estudio relacionado a los factores socioculturales determinan la importancia que merece para las dimensiones del aprovechamiento biológico y la estabilidad de los alimentos, es condición fundamental de la seguridad alimentaria y nutricional.

En este mismo sentido, en cuanto a los factores socioculturales, Guerra (2016) mencionó que la desnutrición crónica está localizada en la población indígena, especialmente en el altiplano occidental, que comprende comunidades como Las Verapaces y la zona Chortí de Chiquimula. Con ello se muestra que hay exclusión social, económica y política de estas poblaciones. Por tanto, el mayor énfasis debe ponerse en estas zonas geográficas, para hacer una diferenciación y focalizar las acciones de prevención de la desnutrición crónica en las madres indígenas que viven en condiciones de pobreza y en su mayoría analfabetas.

Como puede observarse en el gráfico 1, el factor sociocultural determina la prevalencia de la desnutrición crónica infantil, puesto que a mayor nivel educativo menor es el indicador de la desnutrición crónica, siendo que un 67% de menores de cinco años que padecen desnutrición crónica, las madres se reportaron sin educación. Situación que, como se verá más adelante, se refuerza por el hecho de que el menor nivel educativo de las madres se encuentra en la población indígena, situación que se convierte en círculo vicioso en tanto no se consideren acciones públicas integrales.

La dimensión de la utilización biológica de los alimentos a través de una alimentación adecuada, agua potable, sanidad y atención médica, pone de relieve la importancia de los insumos no alimentarios en la seguridad alimentaria (FAO, 2006). Condiciones que siguen estando pendientes en los territorios indígenas de Guatemala.

Gráfico 1
Incidencia de la desnutrición crónica en menores de cinco años,
según nivel de educación de la madre (porcentajes, 2014-2015)



Fuente: Elaboración propia, a partir de Ensmi 2014/2015.

Por otra parte, habrá que considerar que la garantía de los servicios públicos de agua potable y saneamiento, el acceso al agua como recurso natural, necesariamente forman parte de las medidas para combatir el hambre, hasta el punto de que no se puede garantizar el derecho humano a la alimentación sin asegurar el derecho humano al agua (Gifra-Dural & Beltrán-García, 2013).

El factor sociocultural de la Pólsan considera necesariamente la gestión territorial de las políticas públicas, porque es en el territorio donde se concretará el que hacer de la política. El Municipio y sus comunidades es a donde se dirigen las políticas públicas según la identificación del problema social que aqueja la población.

B. Gestión territorial de las políticas públicas

La gestión territorial conduce a responder la siguiente interrogante: ¿qué es el territorio? No se puede dar una definición simplista, pensando únicamente en lo concreto del espacio geográfico. Menos pensarlo como algo estático. La concepción de territorio lleva a plantear

epistemológicamente varias aristas de este, pues muchos pueden tener ideas distintas de lo que es en realidad el territorio.

El estudio del territorio ha experimentado un proceso que pasa de formulaciones y aproximaciones disciplinares a experiencias interdisciplinares que han combinado geografía, historia, sociología, antropología y ciencia política, entre otras (Sosa Velásquez, 2012). Implica comprender que en el territorio se constituyen relaciones sociales, económicas, culturales y de poder, las que están condicionados por la historia propia de cada localidad inmersa a un plano nacional y global. Por ello, como plantea Sosa Velásquez:

Las aproximaciones al territorio que se plasman en textos vinculados a la teoría del desarrollo territorial son en buena medida parciales (por las variables que considera), pragmáticas (circunscritas a lo que se interpreta como posible en el marco del *establishment*), operativas (para establecer ámbitos de aplicación de políticas), de gobernabilidad y gobernanza (de divisiones administrativas) y ubicadas en intenciones prescriptivas del deber ser. (2012, p. 5)

La configuración del territorio desde lo geo-eco-antrópica, constituye un nido que abriga realidades cambiantes que no son un simple agregado de elementos o cosas separadas según plantea Jara (citado en Sosa, 2012) sino, siguiendo a Fritjof Capra (citado en Sosa, 2012) cuando habla de la realidad, indica que es una construcción multidimensional e indivisible y una compleja red de interconexiones. En ese nido, los elementos de la naturaleza (tierras, aguas, flora, fauna, recursos naturales, paisajes), como diversidad biológica y ambiental, se funden en relaciones siempre sinérgicas, que se hilan en niveles históricos y profundos de la existencia con memorias colectivas, construcciones simbólicas (significativas, puestas en acción), comportamientos, hábitos, sistemas y formas productivas, tecnologías, arreglos institucionales, redes y estructuras sociales, sueños de futuro y otros (Sosa, 2012).

El enfoque territorial es un concepto amplio. Es estudiado por diversas disciplinas de las ciencias sociales, para formular las teorías que puedan fundamentarlo. Se caracteriza por la búsqueda de caminos alternativos a los enfoques de desarrollo de las economías rurales vigentes (Echeverri & Sotomayor, 2010). El abordaje territorial del proceso de desarrollo adquiere ímpetu a partir de los principios de los años 1980, logrando identificar en los lazos directos entre actores sociales, una de las razones para la formación de sistemas

productivos localizados, tan importantes para la industrialización difusa (Abramovay, 2006).

El interés de abordar el enfoque territorial en la gestión de la Pilsan es debido a que, en el territorio, entendido éste como el espacio donde interactúan diversos actores sociales y políticos, es hacia donde se dirigen las acciones públicas de intervención para modificar o transformar una situación valorada como problemática. En este sentido, múltiples son los actores que convergen para la implementación de las acciones públicas, especialmente del sector gubernamental. Situación que implica unas dinámicas especiales que deben redundar en la efectividad y eficacia, pero también en la legitimidad según los procesos que se establezcan. Es por ello por lo que, como se ha dicho, la configuración del territorio desde una concepción “geo-eco-antrópica” puede concebirse como un nido que abriga realidades cambiantes (Sosa, 2012).

A su vez, es en el territorio donde se desarrollan distintas acciones en materia de políticas públicas (Baráibar, 2013). Por ello es necesario comprender el concepto de territorio en su diversidad de aristas epistemológicas. Esto es fundamental para dar un enfoque de territorialidad a las políticas sociales. No puede ser visto el territorio exclusivamente como el espacio hacia donde se dirigen las políticas públicas. Más que ello, es un espacio de convergencia de múltiples actores, con historia y formas propias de construcción social. Especialmente en comunidades indígenas donde ancestralmente han prevalecido las formas propias de organización social y política. En el territorio es en donde las dinámicas van construyendo las relaciones e interacciones entre los actores locales y, también delimitando acciones que en determinado momento se contraponen a las acciones propias del Estado/Gobierno.

En el estudio que realiza Baráibar (2013), en la ciudad de Montevideo, señala que los ámbitos integradores del territorio se ven cada vez más sometidos a una situación crítica, por lo que ahora se caracterizan por ser divididos y fragmentados, mostrando segregación territorial. La autora hace referencia a la tendencia a la desigual distribución de grupos de población en el territorio y más que esto, a la creciente polarización en la distribución territorial de hogares que pertenecen a categorías socioeconómicas distintas. Entre otros elementos, una de las conclusiones del estudio determina que se requiere de la redefinición

de roles del Estado y que las políticas sociales deberían revertir el proceso de desintegración y exclusión social; mientras que en el interior (provincias) el desafío de las políticas es facilitar el acceso a servicios de calidad para toda la población. Esto último es lo que el Estado guatemalteco tendría que tomar en cuenta para la eficiente y eficaz implementación de la Polisan con miras a erradicar la desnutrición crónica.

Ahora bien, Muller (citado en Jolly, 2005) indica que “la intervención pública” (las políticas públicas) “se organiza alrededor de dos lógicas, cada una con su propia racionalidad: la lógica territorial y la lógica sectorial” (p. 60). En tal caso, es posible hablar de territorialidad de una política pública para referirse a una situación en la cual la lógica dominante de regulación de esta política pública es una lógica territorial u horizontal y de sectorialidad. Así se alude a una situación en la cual la lógica dominante de regulación de la política pública es una lógica sectorial o vertical (Jolly, 2005). En este sentido, es conveniente considerar que la intervención pública implica relaciones e interacciones a diversos niveles territoriales, pero que a su vez están determinados por la dominación de las instituciones del Estado.

Aunque escasa la literatura sobre sectorialidad y territorialidad de las políticas públicas, se cuenta ya con estudios empíricos. Por ejemplo, Jolly (2005) realiza una serie de investigaciones respecto a la territorialidad y las políticas públicas en Colombia, enfocándose en los procesos de descentralización y el papel de los gobiernos municipales y gobernadores, que como ejecutivos locales y como regidores practican el gobierno del territorio. En Colombia se instituyen estos procesos desde la Constitución de 1991 y a través de normas y sentencias.

La descentralización del Estado en la región ha sido tema de agenda desde los años 1990, y se ha pretendido formular estrategias para que la intervención pública logre ser efectiva. Sin embargo, tal como menciona el estudio de Jolly (2005), este es un proceso que tiene que ver con el gobierno del territorio para la sectorialidad y la gobernanza de los territorios para la territorialidad. Le Galès, Bourdin y Jolly (citados en Jolly, 2005) planteaban que:

para la conducción de la acción pública y de las políticas públicas, el gobierno como manera de gobernar afirma la primacía del Estado (central) soberano, partiendo de la

concepción de un territorio dado, mientras la gobernanza reconoce una multiplicidad de actores. (p. 57)

Por su parte Roger Churnside en su escrito *Espacio y Tiempo de Ciencia Social* (citado en Carranza & Castellón; 2012) al relacionar el tema de espacio social y descentralización, señala que a partir de los años 1980 a principios de los 2000 se propició en América Latina un esfuerzo por impulsar la política de descentralización del Estado destacando el aspecto de territorio, interpretándose como un concepto anclado desde un enfoque de espacio natural; de lo cual deduce el profesor Churnside que los atributos y movimientos o cambios sociales relevantes a esta política de descentralización en cada escala nacional siguen “opacos, controvertidos inmanejables”. Con lo cual Churnside afirma que el espacio y tiempo social va más allá del espacio y tiempo natural, por lo que estas medidas proveen criterios más coherentes, específicos y útiles para describir, explicar y juzgar cada fenómeno. (Churnside Harrison, 2008) (Churnside; 2008)

Partiendo de esta concepción del enfoque para el análisis de la territorialidad de las políticas públicas, puede entonces reconocerse que la cuestión tiene que ver con la gobernabilidad del territorio; es decir, la relación Estado-sociedad considerando la territorialidad desde lo nacional hasta lo local. Lo cual implica capacidad del Estado/Gobierno para definir sus políticas con mecanismos de gobernanza como es la participación ciudadana, auditoría social, presupuestos participativos, entre otros.

La población se desarrolla en torno a las condiciones del contexto y de sus medios de vida, es en el territorio donde sucede toda esta dinámica social, cultural y política. En este sentido, la gestión intersectorial de la política de SAN, desde los acuerdos político-administrativos no puede dejar de considerar el enfoque sociocultural y el enfoque territorial, desde un modelo de gobernanza sistémica donde la interacción de actores busca ser legítima, transparente y con carácter democrático.

Comprender el análisis de las políticas públicas desde una gestión intersectorial, sociocultural, territorial y de la interacción entre actores, induce a conocer los elementos teórico-conceptuales que hasta ahora se han definido en el amplio concepto de la SAN. En el siguiente capítulo se explican dichos elementos.

CAPÍTULO V

POLÍTICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL: DEFINICIÓN, DIMENSIONES Y DERECHOS

La seguridad alimentaria y nutricional es la condición que garantiza el derecho a la alimentación (FAO, 2005) el considerar ésta como política pública resulta de la implementación de acciones públicas para promover las condiciones que le permitan a la población en general una condición de vida apropiada. El concepto de SAN, normalmente aceptado, es el suscrito en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, celebrada en Roma (FAO, 1996) el cual indica que hay seguridad alimentaria y nutricional cuando “todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana” (PESA, 2011, p. 2).

Esta temática se aborda en este capítulo a través de la construcción del concepto de SAN, lo que se resume en la primera sección. Luego se hace referencia a la dimensión de la seguridad alimentaria y nutricional; para en la tercera sección analizar lo relativo a la seguridad y soberanía alimentaria, sobre lo cual hay cuestionamientos. En las siguientes dos secciones la referencia es sobre desnutrición crónica y el derecho a la alimentación.

A. Construcción del concepto de seguridad alimentaria y nutricional

A partir de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, el concepto de seguridad alimentaria comenzó a ser cuestionado y se generó un debate sobre su naturaleza y alcanza un proceso de construcción de las tesis que le dan sustento; pero conforme avanzó la discusión se fue configurando como un concepto eminentemente político (Cittadini, s/f).

Lo que deberá conducir a que los Estados establezcan un marco sociopolítico y jurídico que garantice a toda persona y familia no solo el acceso a los alimentos, sino otras dimensiones que inciden en ello.

Garantizar la seguridad alimentaria y nutricional implica dar cumplimiento al derecho fundamental a la alimentación. La Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamó que:

toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios. (art. 25, inc. 1)

Ello implica que, con esta proclamación, los Estados que suscriben la declaración deben establecer mecanismos que coadyuven a su cumplimiento. Según se fueron introduciendo los aportes científicos y académicos con los avances de la investigación, información y tecnología, cada Estado va buscando estrategias de intervención para garantizar los alimentos a toda la población.

Los aportes de la ciencia y tecnología, la investigación y desarrollo, fueron contribuyendo a la evolución del concepto que se fue definiendo como seguridad alimentaria y nutricional. Como se observará más adelante, las dimensiones se fueron ampliando para la comprensión de la definición de la SAN; reconociendo, en primer lugar, que es un concepto multidimensional y complejo para su aplicación. Actualmente se consideran las dimensiones de: disponibilidad, acceso, aprovechamiento biológico, sostenibilidad e institucionalidad, cada una de éstas muestran diferentes elementos que son fundamentales para el análisis de la política.

Durante los años 1970, el concepto de seguridad alimentaria centró su atención en la disponibilidad de alimentos. Fue en la Cumbre Mundial sobre Alimentación de 1974 que se definió el concepto desde el punto de vista del suministro de alimentos, se proponían asegurar la estabilidad nacional e internacional de los precios de los alimentos básicos. “(...) que haya en todo tiempo existencias mundiales suficientes de alimentos básicos...para mantener una expansión constante del consumo (...) y contrarrestar las fluctuaciones de la producción y los precios” (FAO, 2006, p. 6).

Los altos precios del petróleo y los fertilizantes, la reducción de los *stocks* mundiales de granos y las intenciones, de utilizar embargos de granos básicos con fines políticos, centraron el concepto en la *disponibilidad* de los alimentos a nivel nacional y mundial (Salcedo S. , 2005). Se enfocaba a la autosuficiencia. Se creía que un país tenía seguridad alimentaria cuando podía producir todo lo que consumía, esto le protegía de la fluctuación de precios y la escasez (Balbi, s.f).

En los años 1980 la FAO concentró su análisis en el *acceso* a los alimentos, lo que condujo a una definición basada en el equilibrio entre la demanda y el suministro de la ecuación de la seguridad alimentaria: “(...) asegurar que todas las personas tengan en todo momento acceso físico y económico a los alimentos básicos que necesitan” (FAO, 2006, pág. 5). Sin embargo, fue con la liberalización del comercio, las decisiones sobre el comercio agrícola en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) y los desarrollos conceptuales, como los determina Amartya Sen (1983), que se empiezan a identificar las interrelaciones entre el hambre y la pobreza (Salcedo S. , 2005).

El informe del Banco Mundial sobre la pobreza y el hambre distingue entre la inseguridad alimentaria crónica, asociada a problemas de pobreza continua o estructural y a bajos ingresos, y la inseguridad alimentaria transitoria (coyuntural), que supone períodos de presión intensificada debido a desastres naturales, crisis económica o conflicto. Este análisis se ve influido también por la teoría de Sen sobre la hambruna (1981). Este autor destaca el efecto de los derechos personales en el acceso a los alimentos, es decir la producción, el trabajo, el comercio y la transferencia de los recursos básicos (FAO, 2006).

Las evidencias que se presentaban con los altos porcentajes de personas hambrientas a nivel mundial hicieron que el estudio de la problemática se analizara sobre causas estructurales. Estaba claro que la seguridad alimentaria no podía quedar supeditada a la disponibilidad de los alimentos, al menos no exclusivamente a la producción de alimentos. De hecho, se sabe que actualmente el planeta dispone de alimentos en cantidad suficiente para alimentar a todo el mundo. Por ejemplo, en 2008 uno de los efectos de la crisis fue el fuerte aumento de los precios de alimentos; ese mismo año el planeta tuvo la mayor cosecha de su historia, sin embargo, murieron cinco millones de niños por hambre (Kliksberg,

2014). Es la dimensión del acceso a los alimentos a los que habrá que poner atención: ¿cómo pueden las familias adquirir los alimentos necesarios para una nutrición adecuada y tener una vida digna?

Con los aportes de Amartya Sen (1981; 1983) el concepto de seguridad alimentaria retomó la definición de “derecho”. Pudo demostrarse que los problemas de desnutrición, pobreza y de hambre, debían ser atendidos desde la institucionalidad pública. Es decir, se descarta la posición de los esquemas neoliberales que situaban los procesos a las “capacidades” de alcanzar suficiente producción agroalimentaria y que el crecimiento económico permitiría el acceso a los alimentos, visto así, la responsabilidad era de una perspectiva individual. Para Sen (1981;1983) es fundamental defender la postura tutelar del derecho a la alimentación, atribuyéndolo como una cuestión de la ética, la economía y la política. Se retoma entonces, el tema del derecho a la alimentación. La condición de seguridad alimentaria como derecho a la alimentación, no es reciente, se consagra en la Declaración de los Derechos Humanos de 1948; como se explicará más adelante.

B. Dimensiones de la seguridad alimentaria y nutricional

No puede atribuírsele exclusivamente a la *disponibilidad y acceso*, las condicionantes para alcanzar seguridad alimentaria, porque contar con los alimentos desde su producción y su accesibilidad, no implican la garantía de una adecuada nutrición. Es así como se amplía su estudio hacia el análisis de otras dimensiones tales como: el aprovechamiento biológico, la estabilidad y la institucionalidad. Salcedo (2005), en su documento: “Políticas de Seguridad Alimentaria en los países de la Comunidad Andina”, explica la definición de cada una de estas dimensiones

Explica Salcedo (2005) que la dimensión del *aprovechamiento biológico* se refiere a las condiciones socioculturales que deben ser tomadas en cuenta para tener uso y aprovechamiento adecuado de los alimentos; sin la base de condiciones óptimas de estos elementos, no podrá garantizarse la nutrición requerida para la persona según la edad. La falta de salud, debido a otros factores como la ausencia de servicios básicos (falta de agua y saneamiento, la educación alimentaria, hábitos de higiene, etc.), son considerados en esta dimensión. Por otra parte, las costumbres, tradiciones, mitos, propias formas de vida, de

concebir la naturaleza, son factores que deben ser considerados para la formulación de iniciativas públicas que contribuyan a la disponibilidad, acceso y aprovechamiento de los alimentos.

La dimensión de la *estabilidad* refiere a que existen cuestiones coyunturales que ponen en mayor riesgo y vulnerabilidad a determinados grupos de población. El cambio climático, eventos de la naturaleza, cambios en los precios, inestabilidad sociopolítica, etc., son factores que pueden colocar temporalmente en un estado de inseguridad alimentaria (Salcedo S. , 2005). Hay poblaciones que, por estar situadas en determinadas zonas geográficas, se colocan en riesgo considerándose grupos vulnerables, principalmente ante eventos naturales. Un país en guerra o en inestabilidad política también coloca en condición vulnerable a su población.

La *institucionalidad* (Salcedo S. , 2005) es la dimensión que debe considerarse como el fundamento para que la SAN sea impulsada como política pública. Se requieren arreglos institucionales para que los servicios y los bienes públicos sean prestados de manera eficiente y eficaz, pero además sean legitimados por la población, principalmente por los beneficiarios directos. Con ello el Estado cumple el fin de velar por la garantía del derecho a la alimentación.

En la Cumbre donde se planteó la definición de seguridad alimentaria y nutricional según la FAO (1996) se estableció que los cuatro pilares o dimensiones de la seguridad alimentaria son la disponibilidad, el acceso, la utilización y la estabilidad. Queda claro además que el factor nutricional es parte integrante del concepto de seguridad alimentaria (Salcedo, 2005). Se hace notar que en dicha Cumbre no es considerada explícitamente la dimensión institucional a la cual Salcedo hace mención en su documento de análisis de las políticas de SAN de la comunidad Andina, tal como se explica en el párrafo anterior.

La figura 8 muestra las dimensiones que han sido explicadas, mismas que comprenden la definición de la seguridad alimentaria y nutricional. Estas dimensiones deben convertirse en un círculo virtuoso, sobre la base de los arreglos institucionales liderados por los Estados a través de sus órganos institucionales. Como se explicó en el capítulo III, la interacción entre diversos actores públicos y privados y la intersectorialidad será fundamental para la gobernanza y la gestión de la política pública.

Figura 8
Dimensiones del concepto de Seguridad Alimentaria Nutricional



Fuente: Elaboración propia a partir de FAO (2006) y Salcedo (2005).

Con la explicación de las dimensiones que considera la SAN, es oportuno referir una definición de ésta, como la que ofrece Jean Ziegler (citado en Granados, 2010) señalando que debe comprenderse la seguridad alimentaria y nutricional como:

(...) el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cualitativa y cuantitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna. (p. 52)

Como menciona Granados (2010) "...las políticas deben evolucionar a partir de las características que presentan las regiones y los países" (p. 52). De ahí la importancia de considerar que el análisis de políticas públicas debe estudiar el problema que pretende solucionar, con fundamentos teóricos y empíricos de la ciencia o ciencias pertinentes de acuerdo con los contextos. Lo cual implica investigación científica y tecnológica.

Considerar las particularidades territoriales (geográfica, poblacional, étnico, sociocultural, etc.) que se presentan a nivel de país son de gran importancia para el diseño

de políticas públicas. En el documento Guatemala: perfiles medios de vida (2009) se explica que los perfiles de medios de vida se entienden como:

(...) los medios que utilizan los hogares de una zona geográfica en particular para su subsistencia, es decir sus fuentes de ingresos y alimentos, así como las amenazas a las que se enfrentan y los mecanismos de respuesta que utilizan cuando se enfrentan a ellas. (p. 46)

Será fundamental en el enfoque territorial de las políticas públicas tener presente las condiciones y percepciones de los medios de vida en las localidades para contribuir a garantizar la estabilidad de la seguridad alimentaria. Por ejemplo, el impulso de la agricultura familiar que muchos programas hoy en día promueven, son válidos en este sentido, pero no suficientes para el diseño, formulación e implementación de la política. Es menester analizar la diferencia de enfoque cuando algunos movimientos no gubernamentales proponen el concepto de soberanía alimentaria.

C. ¿Seguridad o soberanía alimentaria?

La discusión que existe sobre la definición de seguridad alimentaria y nutricional y soberanía alimentaria tiene como finalidad dar respuesta a la búsqueda de alternativas que minimicen el riesgo a la inseguridad alimentaria. Es decir, la disponibilidad y acceso de alimentos, son dos dimensiones importantes para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional, pero como se ha dicho no lo son todo.

Para fundamentar teóricamente la comprensión de la SAN es necesario analizar otros enfoques. A nivel global, existen propuestas que analizan otras formas de complementar el concepto de seguridad alimentaria. La Vía Campesina, en el marco de la Cumbre Mundial sobre Alimentos (1996), presentó una propuesta alternativa sobre lo que debe entenderse por seguridad alimentaria basada en la autonomía y soberanía alimentaria. La Vía Campesina, desde la sociedad civil global, ha surgido como un movimiento autónomo para coordinar a las organizaciones campesinas a escala internacional. Este movimiento ha desarrollado un marco alternativo para la alimentación y la agricultura (Rosset, 2007). Por lo que el concepto de soberanía alimentaria lo concibe este movimiento como:

... un enfoque holístico para el desarrollo rural cuyos pilares son la reforma agraria, la seguridad alimentaria, la agricultura sostenible, el acceso a los mercados locales, créditos y precios justos para los agricultores familiares, pobres rurales o sin tierra de todo el mundo. (Rosset, 2007, pág. 168).

El análisis que visualizan los movimientos pro-soberanía alimentaria se refiere a dos modelos agroalimentarios que se enfrentan en la actualidad. Tienen que ver con las formas de producción agroalimentaria, que se han visto como contrapuestos en lugar de complementarios. Sin embargo, desde la crisis alimentaria del 2008 se ha tenido un auge en el ámbito político, principalmente de América del Sur, por la búsqueda de alternativas sostenibles en el ámbito agroalimentario y otras alternativas que indagán el equilibrio entre ambos.

El cuadro 3 expone las características entre el modelo agroalimentario dominante basado en el libre mercado y la propuesta que genera la definición de soberanía alimentaria. El enfoque basado en la soberanía alimentaria propone una nueva alternativa que procura no dejar exclusivamente en manos del mercado la producción agroalimentaria, lo cual requiere de un impulso desde el ámbito político. De ahí que como señalan Delgado y Escobar (2009) la Vía Campesina conciba la soberanía alimentaria como un concepto político proteccionista, enfocándola como “la facultad de cada Estado para definir sus propias políticas agrarias y alimentarias de acuerdo con sus objetivos de desarrollo sostenible y seguridad alimentaria” (p. 26).

Los elementos aquí consignados sobre la seguridad alimentaria y nutricional son el componente de la arena política en la que se gestiona y debate el proceso de formulación del problema e implementación de la política pública. Estos elementos teóricos y conceptuales de la seguridad alimentaria deben considerarse en el diseño de la política. Para tener certeza en el contenido de los objetivos que pretenderá alcanzar la política debe ser considerado el análisis multicausal del problema que se desea resolver. En ese sentido Sabatier y Mazmanian (1979) establecen que:

(...) una de las principales contribuciones que puede hacer el análisis de la implementación, a diferencia de la teoría de la administración y de la organización pública, es el planteamiento de una teoría general sobre la obtención de los cambios deseados. (p. 545)

La importancia de una eficiente gestión de las políticas públicas es precisamente que tiene por objetivo alcanzar un cambio social. En este sentido, las políticas sociales que se impulsan en países en desarrollo se focalizan en los grupos más vulnerables, lo que requerirá de enfoques para contrarrestar la pobreza y las desigualdades, por tanto, se busca transformar realidades sociales para mejorar las condiciones de vida de las familias en

mayor riesgo. De ahí la importancia que merece considerar los elementos y fundamentos que generan las propuestas del concepto de soberanía alimentaria.

Cuadro 3
Modelo agroalimentario dominante vs Modelo soberanía alimentaria

Modelo Agroalimentario Dominante	Modelo Soberanía Alimentaria (Vía campesina)
Agricultura industrial destinada a la exportación.	Promueve el desarrollo económico local en las áreas rurales.
Beneficios basados en la exportación y la competencia.	Parte de la idea de los derechos humanos, económicos y sociales: derecho a la alimentación, derecho a la tierra, derecho a 'producir'.
Producción de monocultivo a gran escala destinada a la exportación, altamente mecanizada, con un uso intensivo de pesticidas y químicos, con cosechas de productos transgénicos.	Una mezcla muy rica de conocimiento tradicional y sustentable de prácticas agrarias basadas en la agroecología.
La expansión de la producción agraria de exportación, controlada por los productores más ricos.	Significa que cada niño, mujer y hombre debe tener la seguridad de obtener suficientes alimentos cada día.
El hambre se atribuye a la baja productividad.	El hambre se concibe como problema de acceso y distribución, debido a la pobreza e inequidad.
Seguridad alimentaria se alcanza a través de la importación de comida desde dónde es más barata.	La mejor seguridad alimentaria, ideal cuando la producción de alimentos está en manos de los hambrientos, o cuando se produce a nivel local.

Fuente: Elaboración propia a partir de Rosset (2007).

El problema social de la desnutrición crónica es latente en países en desarrollo; visto como consecuencia de la inseguridad alimentaria. De ahí la relevancia de comprender elementos pertinentes a ello.

D. Desnutrición crónica y seguridad alimentaria

La seguridad alimentaria, como política pública, plantea el análisis de los problemas sociales a lo que se enfrenta por causa de la inseguridad alimentaria. El efecto de la inadecuada nutrición sufrida por las poblaciones vulnerables por carencia de alimentos inocuos y nutricionales tiene como resultado la desnutrición crónica.

La desnutrición crónica está presente en un niño o niña cuando su relación altura/edad (también llamado *z-score*) se encuentra por debajo de las dos desviaciones estándar de la mediana de población internacional de referencia que es la de los Estados Unidos. Cuanto más alejado se encuentre de esa línea crítica, peor es su situación nutricional (Paraje, 2008). Cabe señalar, aunque no es el propósito de este estudio que el tener como referente a la población estadounidense, con rasgos étnicos y socioculturales particulares, no parece ser el punto de partida para observar la situación de países como Guatemala.

Se define como desnutrición aguda, cuando el peso es inadecuado para la altura, esto es la emaciación; y el peso inferior al normal, o sea el peso inadecuado para la edad, es un indicador mixto que incluye aspectos relativos al retraso en el crecimiento y a la emaciación (UNICEF, 2013). La nutrición deficiente durante los primeros 1.000 días de la vida de un niño o niña puede tener consecuencias irreversibles, significa el retraso en el crecimiento de por vida, por lo que son más susceptibles a las enfermedades. Llegan a la edad adulta con más probabilidades de padecer sobrepeso y son más proclives a las enfermedades no contagiosas. En definitiva, la desnutrición en cualquiera de sus manifestaciones socava las posibilidades de supervivencia de los niños, su retraso en el crecimiento se vincula con el desarrollo inadecuado del cerebro, afectando la capacidad cognitiva, el rendimiento escolar y la remuneración futura. Por tal razón, esta situación afecta la capacidad de desarrollo de los países en referencia (UNICEF, 2013).

La seguridad alimentaria depende de un enfoque preventivo, por lo cual los gobiernos deben interpretar que siempre valen más los esfuerzos aplicados en la prevención, que afrontar los costos de todo tipo, incluidos los políticos, con la atención de enfermos, con las muertes ocurridas y el impacto económico y social que se genera (Martí & Sequeira, 2012).

Los factores que se asocian al problema de la desnutrición desde la salud pública se pueden agrupar en: medioambientales (por causas de la naturaleza o humanos) y socioculturales-económicos (asociados a los problemas de pobreza e inequidad y político institucionales); los que en conjunto incrementan o disminuyen las vulnerabilidades biomédicas y productivas. Pero también, al mismo tiempo, condicionan la cantidad, calidad y capacidad de absorción de la ingesta alimentaria que determinan la desnutrición (Martínez & Fernández, 2007).

Con base en investigaciones se ha comprobado científicamente, estudiado y mediante intervenciones de eficacia demostradas, que es posible lograr una disminución del retraso de la desnutrición crónica y otras formas de manifestación. Las intervenciones que lo han demostrado científicamente han sido: a) la mejora de la nutrición de las mujeres, en especial antes, durante y después del embarazo; b) la lactancia materna exclusiva desde los primeros días de vida; c) la alimentación complementaria oportuna, segura, apropiada y de calidad; y d) La administración de micronutrientes. Otro aspecto importante por citar es el calendario, las intervenciones deberían centrarse en los 1.000 días comprendidos desde la gestación hasta que el bebé cumple dos años (UNICEF, 2013).

Lograr estas intervenciones es parte de la política de SAN; pero ello es complejo. Implica considerar las dimensiones de la seguridad alimentaria, aspecto que se traduce en factores institucionales, socioculturales y territoriales. En este sentido, una propuesta alternativa o complementaria, según se quiera analizar, es la del concepto de soberanía alimentaria que se instituyó en la Declaración de Nyéléni (Mali), de febrero de 2007, durante el Foro Social Mundial del mismo año, definiéndola como “el derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica, y su derecho a decidir su propio sistema alimentario y productivo” (Scholz, 2008, pág. 23). Algunos críticos plantean esta propuesta como radical; toda vez que no se observa un sistema integral que tome en cuenta la interacción en el proceso globalizante. Sin embargo, uno de los argumentos de los que plantean esta propuesta se fundamenta en el hecho de que este proceso globalizante no considera aspectos de equidad e igualdad a nivel mundial.

Hasta ahora se observa que las dimensiones de la seguridad alimentaria consisten en: la disponibilidad; el acceso; el aprovechamiento biológico; la estabilidad; y la institucionalidad. De acuerdo con el análisis, son estas las que permiten, desde diversas disciplinas científicas, brindar elementos de análisis para que los diversos actores formulen el problema y establezcan estrategias de intervención apropiadas. Para ello debe considerarse la realidad de los contextos socioculturales y territoriales y, con base en ello, establecer los arreglos institucionales necesarios que permitan una gestión desde la intersectorialidad, dado que la seguridad alimentaria abarca otros sectores que definen otras políticas que confluyen en ella.

Las políticas públicas han sido estudiadas a través de diversas disciplinas de las ciencias sociales, por lo que hay que considerar aspectos y factores que determinan un proceso adecuado del análisis y gestión que contribuya a minimizar los niveles de incertidumbre y desconfianza de las intervenciones públicas. En consecuencia, es importante analizar la política de SAN desde la definición del problema; este aspecto se ampliará de manera específica en lo sucesivo.

E. Derecho a la alimentación

La alimentación es un derecho fundamental para toda persona. Este derecho está reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y posteriormente se consagra en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESCP) de 1966. Lo amparan asimismo tratados regionales y constituciones nacionales (FAO, 2006); “el derecho a una alimentación adecuada es un derecho humano universal y es el más reconocido en los textos jurídicos internacionales, regionales y nacionales relativos a los derechos económicos, sociales y culturales” (Bugnicourt, 2014, p. 213).

Es, por lo tanto, la seguridad alimentaria una condición previa para garantizar el derecho a la alimentación, lo cual se concreta con los medios que deben existir para lograr el acceso a los alimentos. Amartya Sen (citado en Thomson & Metz, 1996) ha elaborado un método para examinar el problema, conocido éste con el nombre de análisis de los derechos; Sen define los derechos como “el conjunto de diferentes productos que una persona puede exigir en una sociedad valiéndose de todos los derechos y las oportunidades

que encuentre” (p. 68), identifica cuatro categorías principales de derechos que se ilustran a continuación.

El cuadro 4 presenta como el derecho a la alimentación tiene que ver con el derecho al producto del comercio, a la producción, al producto del trabajo y a los derechos sucesorios y de propiedad. Sin la integración de estas cuatro categorías no podría concebirse la plena garantía del derecho a la alimentación.

Cuadro 4
Derechos a productos

DERECHOS	DESCRIPCIÓN
Derecho al producto del comercio	Lo que una persona puede comprar con los productos y el dinero que dispone.
Derecho a la producción	Lo que una persona produce con sus propios recursos.
Derecho al producto del trabajo y a los resultantes a los productos del comercio	La persona pone a la venta su propia fuerza de trabajo.
Derechos sucesorios y de propiedad	Lo que otros le ofrecen a la persona voluntariamente como las remesas, los regalos, los legados, transferencias estatales, seguridad social, la pensión y distribución de alimentos.

Fuente: Elaboración propia a partir de la tesis de A. Sen, citado en Thomson & Metz (1996).

Estos derechos determinan el control individual sobre los recursos que las personas pueden utilizar, de conformidad con las reglas y normas impuestas por la sociedad, para satisfacer sus necesidades, entre ellas, sus necesidades básicas de alimentos. En este sentido, se trata de algo más que un simple análisis de ingresos y precios, en la medida en que, al analizar el modo en que las personas satisfacen sus necesidades alimentarias, se tienen en cuenta las instituciones comunitarias tradicionales, como los graneros comunales, o el acceso a los pastizales comunes y las instituciones estatales, como los programas de alimentación (Thomson & Metz, 1996).

Se debaten estos derechos en la interrelación entre los diversos sectores que confluyen en el sistema político. En la realidad, esas dinámicas van a diferenciarse dependiendo de diversas situaciones estructurales y coyunturales, por lo que están definidas por el proceso histórico y las realidades culturales en que se van estableciendo las reglas formales e informales que modifican las interacciones sociopolíticas.

Herreño (2008) hace referencia al planteamiento de Amartya Sen, explicando que este se aleja de las teorías políticas y sociales que acuden a referentes únicos y generalizables en términos de utilidad para justificar las propuestas de justicia o desarrollo, debido a que desconocen las diferencias que caracterizan a los individuos y a las comunidades. Pero también se tiene en cuenta que las diferencias que existen entre las instituciones y las maneras diversas de producir las libertades concretas en las sociedades; los modelos únicos caen en la falacia de pensar en la generalización.

La comprensión del concepto de SAN en su carácter multidimensional y con base en los derechos humanos, hace suponer que las dinámicas que se desarrollan en los territorios nacionales y locales son diversas; es decir, pretende plantear una teoría generalizada que pueda abarcar las realidades diversas se torna difícil. Especialmente cuando lo que se busca es que las intervenciones públicas sobre SAN sean eficaces y eficientes, pero, además deliberadas, legitimadas y transparentes. Se trata de que el Estado haga cumplir o garantizar el derecho a la alimentación.

Es necesario, por lo tanto, para analizar la política de SAN tener presente el planteamiento de Sen por cuanto su postura reconoce la diversidad de los fenómenos sociopolíticos y culturales según las distintas realidades. Los contextos territoriales presentan características particulares debido al proceso histórico en que se va construyendo el Estado nacional, lo que se va determinando según características de la sociedad y de la dinámica económica que determina el mercado.

Como explica Bunge (2009), en su Filosofía Política, la política trata de problemas sociales. Un problema social es una dificultad persistente que afecta a todo un sector de la sociedad y exige una nueva política. Pero, como ocurre con todas las acciones sociales, cualquiera de estas medidas puede resultar contraproducente de manera imprevista, como suele pasar con muchos gobiernos (políticos en el poder), donde existe una escasa

formación cívica, democrática, científica y tecnológica o porque sencillamente quieren actuar basados en el entusiasmo o la buena fe, en el mejor de los casos. Sin embargo, la falta de ética y moral han establecido un sistema opuesto a la realidad, enfatizándose en la corrupción y el clientelismo. De ahí que Bunge (2009) plantea que:

...no es que todos los programas sociales estén condenados, sino que los programas aislados que no están basados en estudios sociológicos serios son poco eficaces en el mejor de los casos y pueden tener resultados adversos en el peor de ellos. (p. 380)

Señala este autor (Bunge, 2009) que, como consecuencia del pragmatismo estrecho y miope, los políticos y funcionarios públicos hacen recomendaciones políticas sin saber mucho realmente acerca de las auténticas necesidades y aspiraciones de las personas a las que se supone que gobiernan o sirven, del mejor modo de satisfacer sus necesidades de manera eficiente y equitativa. El diseño de las políticas públicas lleva al análisis y comprensión de los procesos que se presentan en la realidad. Las teorías sociales y políticas se consideran blandas o intermedias, pero ello no implica simplicidad en el contenido de sus argumentos; para fundamentar y alcanzar hallazgos valederos teóricamente, los modelos de análisis propios coadyuvan a este propósito.

El presente estudio asigna importancia al ciclo de políticas públicas, por considerarse una forma didáctica para la comprensión de estas. De ahí que al tenerse en cuenta la Polsan, una política social, se ha dado lugar especial al análisis de la necesidad de que los diversos actores involucrados, discutan la fase de la definición del problema. El capítulo siguiente profundiza en ello.

CAPITULO VI

POLÍTICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL: ANÁLISIS DESDE LA DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

Desde el enfoque procesal planteado por Harold Laswell (citado en Jaime, 2013) la primera etapa de las políticas públicas inicia por la definición del problema. Algunos actores sociales identifican y consideran un problema público que requiere ser convertido en relevante socialmente. Pero esta etapa no es tan simple como parece; de un buen planteamiento y análisis causal del problema dependerán las subsiguientes etapas del proceso de políticas públicas. Lo primero que se busca es colocar en la agenda política tal problema; “colocar una cuestión en la agenda significa implícita o explícitamente ir dando forma a una definición del problema aceptable para el público y, sobre todo, tratable para el gobierno” (Aguilar, 1996b, p. 51). Es decir, se debe problematizar la situación para que pueda ser objeto de incorporación en la agenda pública y en la de gobierno, para luego proceder a diseñar la política.

Suponiendo que logró colocarse el problema en la agenda política, debería continuarse con el análisis del planteamiento y definición del problema; pues según cuál actor haya identificado y definido el problema, así tendrá que considerarse el involucramiento de otros actores, principalmente a las instituciones del gobierno y a otros actores clave que directa o indirectamente se ven afectados por el problema. La definición del problema implica que todos los actores posean el recurso de la información. El conocimiento científico y de la tecnología en relación con el problema resulta fundamental, esto permite que los diversos actores que se involucran en el análisis establezcan una definición oportuna del problema.

Identificar los componentes del problema, como saber “cuáles de ellos son nocivos o percibidos como nocivos, cuáles de esos componentes son tratables gubernamentalmente

y cuáles son los costos económicos que la atención de ese problema genera” (Jaime, 2013, pág. 91) es sin duda fundamental. Pero, también es necesario el análisis bien fundamentado para la toma de decisión de las estrategias que deben dar tratamiento y consecuentemente solución al problema.

En este capítulo se aborda el problema de la inseguridad alimentaria y la desnutrición crónica, teniendo en cuenta aspectos como los regímenes. Luego se aborda la cuestión de la definición de la desnutrición crónica en Guatemala.

A. Problema de la inseguridad alimentaria y la desnutrición crónica

El análisis del problema de la inseguridad alimentaria y nutricional implica reconocer los efectos que esta presenta y cómo estos son problematizados, lo cual a su vez debe ser analizado para la toma de decisiones en el proceso de la formulación de la política pública.

Si bien es cierto que cada Estado nacional tiene la responsabilidad directa de velar por una eficaz y eficiente política de seguridad alimentaria y nutricional, hay que analizar, así mismo, que en un mundo globalizado como el actual, esta debe considerarse desde la macroeconomía, tomando en cuenta que cada vez se tiene mayor interdependencia en la dinámica del mercado en el mejor de los casos. Los países en desarrollo, con predominio del sector primario en sus economías, son cada vez más dependientes del mercado global; Tal situación se debe a múltiples factores, según la FAO (2003) en Perfiles Nutricionales por Países -Guatemala, argumenta lo siguiente:

La disponibilidad de alimentos en Guatemala ha sido afectada principalmente por los eventos naturales y las políticas económicas agrarias inadecuadas. Estas limitaciones en el sector productivo agrícola guatemalteco explican porque el comportamiento del Suministro de Energía Alimentaria en los últimos años ha sido inestable y ha mantenido un incremento a una tasa muy cercana a la de las necesidades nutricionales, lo que representa un riesgo de insuficiencia si se considera la distribución desigual de estos suministros en la población. La tendencia a las importaciones ha sido al incremento, principalmente de cereales, lácteos y grasas de origen animal. (FAO, 2003, p. 3)

Para los países en vías de desarrollo, el juego del mercado tiende a colocarlos en una condición de dependencia y no de interdependencia; de ahí que esta sea una desventaja, que los coloca en una situación de mayor incertidumbre para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional a la población. Alvarado (s.f) en el resumen de su estudio “Lineamientos para Seguridad Alimentaria: retos y perspectivas”, hace alusión a que no

son pocos los intereses que se contraponen en el largo plazo sobre todo cuando en la época de la denominada globalización se busca justificar la apertura unilateral de los mercados de las economías pequeñas para que las grandes puedan realizar sus excedentes.

El proceso para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional requiere, para su análisis, tomar en cuenta perspectivas coyunturales y estructurales, enfoques microeconómicos y macroeconómicos y del impulso de políticas que consideren arreglos institucionales donde confluyan e interactúen diversos sectores y actores, para el logro de los resultados que se proponen.

La seguridad alimentaria y nutricional, por tanto, como menciona Rodríguez Muñoz (2010), tiene que ver con los regímenes alimentarios, los cuales son comprendidos como períodos históricos de relativa estabilidad en las relaciones internacionales de poder y propiedad que configuran el ordenamiento de la economía agroalimentaria mundial, combinando la acción de las estrategias del Estado, la movilidad migratoria de las poblaciones y sus movimientos sociales, junto a las apuestas de las corporaciones. En este sentido cabe resaltar el reconocimiento que han tenido al menos tres regímenes alimentarios.

1. Reconocimiento de tres regímenes alimentarios

Como lo ha establecido Mc Michael (citado en Rodríguez, 2010), la investigación de los regímenes alimentarios ha permitido explicar el rol de la agricultura y la alimentación en la configuración de la economía capitalista mundial; además el identificar períodos asociados a un tipo de acumulación que trazan particulares mapas geopolíticos en los que se condicionan las formas de producción agropecuaria de consumo de alimentos dentro y entre los espacios nacionales; lo que permite comprender el papel de la agricultura y de los alimentos en la acumulación de capital a través del tiempo y el espacio.

Siguiendo a Rodríguez (2010), tres regímenes alimentarios pueden identificarse históricamente; el primer régimen conocido como la agricultura extensiva ubicada de 1870 a 1930 su época de corte colonialista. Se da bajo la hegemonía británica y el desplazamiento de tales capitales a la periferia como un complemento necesario para producir cereales, frutas y vegetales. Fue hasta después de finalizadas las dos guerras mundiales se logró

configurar otro régimen alimentario, los acuerdos operados entre los aliados, victoriosos de la Segunda Guerra Mundial, permitieron este tránsito en el que la Unión Soviética pasa, de ser aliado, a ser la superpotencia rival de Estados Unidos, con el inicio de la Guerra Fría en 1947. Como lo planteó Friedmann (citado en Rodríguez, 2010), el nuevo régimen mercantil e industrial se consolidó en la medida en que Estados Unidos afirmaba su hegemonía y consolidaba el modelo de agroindustria nacional, que llegó a ser identificado como modelo de desarrollo, siendo difundido bajo una aceptación universal del sentido industrial, dando lugar al segundo régimen alimentario, reconocido en la agricultura intensiva en el periodo de 1950 a 1970.

Este segundo régimen fue extendido en Latinoamérica a partir de dos elementos: un paquete tecnológico con la denominada revolución verde; y una promoción del discurso de seguridad alimentaria como base para el desarrollo nacional. Esto con el fin de impulsar la implantación de cultivos mecanizados con insumos químicos, que introdujeron patrones de dependencia en la producción a través de las empresas agroexportadoras, al mismo tiempo que se distribuía, desde los Estados Unidos y otros países, excedentes alimentarios, que reconfiguraron las dietas urbanas, según los lineamientos occidentales, dichos alimentos importados, restringieron las posibilidades económicas de los agricultores latinoamericanos. Mientras que los gobiernos distribuían los excedentes en forma de ayuda alimentaria, generando su legitimidad en las poblaciones urbanas y una presión sobre las condiciones económicas de las agriculturas nacionales que sacó a los campesinos de las zonas rurales (Rodríguez Muñoz, 2010). Por eso, cabe resaltar que:

(...) la incidencia de este ordenamiento de la economía mundial agroalimentaria en América Latina, se consolidó en un concierto de intereses que apuntó al desarrollo nacional con políticas proteccionistas y de diversificación productiva, con el fin de romper con la dependencia de la exportación de unos pocos productos. Se impulsó la sustitución de importaciones agrícolas y la producción de los insumos para las nacientes industrias nacionales, para ello, se utilizaron las mismas tecnologías que posibilitaron en Estados Unidos y Europa los altos rendimientos (Llambi, 1995: 11). (...) esta réplica no se dio, aunque generó incrementos en la producción de bienes alimentarios, introduciendo la revolución verde y la agricultura industrial con fuertes impactos sobre los ecosistemas. (p. 50)

El tercer régimen inicia en 1980 y se prolonga hasta la actualidad. Es reconocido por la industrialización de la agricultura y generalizado por medio de las grandes transnacionales alimentarias (Zambrano Argandoña, 2016). La política de Estados Unidos con estas nuevas

condiciones se agencia desde la Organización Mundial del Comercio (OMC), el objetivo es liberalizar el mercado y afectar las economías nacionales a través de un proyecto globalizante, promovido por acuerdos de libre comercio que han dado vía a la consolidación de sectores transnacionales de la industrialización y la comercialización. Esto ha venido generando un reordenamiento corporativo a nivel transnacional y una reducción de la participación de pequeños agricultores, al mismo tiempo que introduce la biotecnología en las formas de producción, generando nuevos problemas de salud y riesgos ambientales (Rodríguez Muñoz, 2010).

En este contexto, entre el segundo régimen alimentario y el actual los agronegocios, entendidos como “...un complejo espacio económico en el que convergen inversiones de capital transnacional en el conjunto de las actividades y sectores vinculados a la producción, distribución y comercialización de productos agrarios a escala global” (Achkar, Dominguez, Perce, & Villareal, 2010, pág. 53), tienen un papel preponderante en la comprensión del sistema alimentario. El mismo se debate en contradicciones y confrontamiento ideológico para determinar las condicionantes que garanticen la seguridad y la soberanía alimentaria.

En función de lo antes expuesto, la definición del problema en cuestión, en términos de posicionarlo como problema público, está constituido por los valores y cultura de la sociedad, por lo que “leyes, valores, ideas, compromisos históricos, delimitan el universo de los problemas a calificar como públicos y de competencia gubernamental” (Aguilar Villanueva, 1996b, pág. 42).

A continuación, se resumen algunas acciones que se han llevado a cabo, respecto al análisis y las medidas que se han tomado en cuenta para el diseño y formación de la política de SAN desde la definición del problema.

B. La inseguridad alimentaria y nutricional: un problema a nivel global

La historia humana puede dar cuenta de la diversidad de problemáticas de tipo social, político, económico, ambientales, climatológicos, eventos naturales y guerras, entre otras, a las que se han enfrentado los diversos pueblos que conforman el sistema internacional.

Inmersa en esta situación, la inseguridad alimentaria es una constante amenaza a la humanidad, poniendo en mayor vulnerabilidad a mujeres e infantes.

A lo largo de las últimas décadas, las causas de inseguridad alimentaria se fueron asumiendo como problemas de índole no solo coyuntural sino también estructural, siendo considerada como problema social y político. Históricamente, pero sobre todo a partir de la industrialización y la revolución en tecnologías de comunicación, como señala Bugnicourt (2014), se ha producido “un vínculo entre la producción agrícola y los mercados de alimentos, se han vuelto hoy la interface entre la alimentación y la salud” (p. 16), de tal cuenta que la relación Estado, sociedad y mercado no puede obviarse; sino, por el contrario, se hacen necesarios mecanismos de interacción entre los diversos actores, para la definición de políticas de seguridad alimentaria.

La lucha contra el hambre y la malnutrición son acciones de competencia universal, pero con una expresión final en lo local. El Sistema de Naciones Unidas ha venido asumiendo diferentes compromisos internacionales, buscando estrategias a través de sus organismos para afrontar la problemática desde los Estados nacionales. Siendo que, quienes mayormente sufren los efectos perversos de la inseguridad alimentaria son los países en vías de desarrollo, la comunidad internacional se ve comprometida a brindar apoyo a estos, a través de programas con acompañamiento técnico y financiero.

Como se plantea en el documento “El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2015” (FAO, FIDA & PMA, 2015) el objetivo más ambicioso de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, en la que participaron 182 gobiernos, es “...erradicar el hambre en todos los países, con el objetivo inmediato de reducir el número de personas desnutridas a la mitad de su nivel actual no más tarde del año 2015” (p.4). Posteriormente se suscribe un segundo compromiso establecido en el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM), en el año 2000, por los miembros de las Naciones Unidas, quienes consideran la meta de “reducir a la mitad la proporción de personas que padecen hambre para el año 2015” (p.4).

Según consigna el documento final de la conferencia, Declaración de Roma sobre la Nutrición de 2014, los miembros de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), se

comprometieron a erradicar el hambre y prevenir todas las formas de malnutrición en todo el mundo, en particular la subalimentación. Los Jefes de Estado y de Gobierno participantes en dicha conferencia, entre otros, asumieron el compromiso de promover sistemas alimentarios sostenibles mediante la formulación de políticas públicas coherentes desde la producción hasta el consumo (OMS, 2014)

Comer y beber son necesidades básicas del ser humano, en toda cultura y sociedad; la falta o deficiente alimentación, ocasiona daños graves a la salud. La seguridad alimentaria es la condición que debe garantizar el derecho a la alimentación. Este derecho está ampliamente reconocido en diversos tratados internacionales y su principal violación es el hambre; por tanto, garantizar el derecho a la alimentación implica considerar la interdependencia de otros derechos humanos; por ejemplo, el derecho humano al agua. Estos derechos se encuentran consignados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948¹ así como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966. Estos derechos llamados de segunda generación, tutelan el valor de la igualdad social, adquieren un estatus positivo que exige al Estado actuaciones concretas para realizar sus contenidos (Herreño-Hernández, 2008).

Numerosos autores sostienen que el derecho a la alimentación no es solo una obligación convencional, sino también de derecho internacional general (Gifra-Dural & Beltrán-García, 2013) por tanto, representa una obligación legal a los Estados como sujetos del derecho internacional². Es por ello, que los Estados nacionales consideran constitucionalmente el derecho a la vida; derecho humano que encierra otros derechos. El derecho a la alimentación y el derecho al agua pueden materializar la garantía del derecho a la vida.

Pese a los compromisos de Estado a nivel internacional y de los esfuerzos desde los Estados nacionales, la inseguridad alimentaria pone en relieve la prevalencia de la

¹. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios... 2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales.<http://www.un.org/es/documents/udhr/>

². Estado de ratificaciones a 25 de enero de 2012. Se puede consultar en la página web del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, sección de Tratados.

subalimentación y de personas hambrientas, según proyecciones de FAO, FIDA y PMA (2015) “unos 795 millones de personas de todo el mundo (780 millones viven en las regiones en vías de desarrollo) lo que equivale a algo más de una de cada nueve, estaban subalimentadas en 2014-16” (p.4). A su vez la malnutrición crónica medida por el retraso del crecimiento afectaba, en 2013, a 161 millones de infantes menores de cinco años, siendo la desnutrición la causa principal de su muerte, habiéndose constatado que, para este mismo año, el 45% de las muertes infantiles se debió a este flagelo (OMS, 2014).

Desde 1990-1992, el número de personas hambrientas ha disminuido en más de 200 millones; aun así, las cifras presentadas respecto a personas hambrientas y malnutridas; sigue siendo inaceptable a nivel mundial. Respecto a los avances, llama la atención que se muestran disparidades en cuanto a las regiones. Aunque en África septentrional la prevalencia del hambre ha sido sistemáticamente baja, inferior al 5%, en el África subsahariana una de cada cuatro personas sigue padeciendo hambre crónica. La mera extensión de Asia hace que en la región convivan extremos: 217 millones de asiáticos han dejado atrás el hambre desde 1990-1992, pero en la región siguen habitando dos tercios de la población mundial que padece hambre (FAO, 2014).

América Latina y el Caribe es la región en donde se han registrado mayores progresos en la reducción del hambre. La prevalencia del hambre ha descendido en casi dos tercios desde principios de la década de 1990, en su conjunto la región ya ha alcanzado la meta respectiva de los ODM (OMS, 2014). Pese a este avance, aún 37 millones de personas padecen hambre en esta macro-región. Son los países de Suramérica los que presentan los mejores resultados, habiendo alcanzado la meta 1C de los ODM, consistente en reducir a la mitad la prevalencia del hambre respecto del trienio de 1990-92 (FAO, 2014).

Centroamérica también presenta una tendencia a la reducción del hambre, pero con una menor intensidad. El Istmo ha logrado reducir el hambre desde 12,6 millones en 1990-1992 a 11,4 millones de personas en 2014-2016. Representa una caída en el porcentaje de personas afectadas por el hambre desde el 10,7 % al 6,6 % de la población en esos períodos, de tal cuenta que la subregión presenta un estado de avance de 77 % hacia el ODM (FAO, 2015).

De la región, Guatemala es el país que no logra mejorar sus indicadores. En 2014 se registran 2,5 millones de personas con hambre, la prevalencia se estaría sosteniendo en el 15,6 % a nivel nacional (FAO, 2015). Los números absolutos y el porcentaje de prevalencia de la desnutrición crónica especialmente en mujeres e infantes siguen siendo alarmantes en el país.

En Guatemala, la tasa de desnutrición crónica, en menores de cinco años, es del 49,8 %, la más alta del continente y una de las más altas del mundo. La tasa es aún mayor en áreas de población indígena, especialmente en el Occidente donde existen prevalencias superiores al 90 % a nivel municipal (Plan Hambre Cero, 2013).³

Es así como se observa que la preocupación por el derecho a la alimentación y por la reducción del índice de personas hambrientas y la desnutrición infantil es de competencia global. La responsabilidad por establecer políticas que garanticen la seguridad alimentaria y nutricional no escapa a ningún nivel de gobierno; por lo que es compromiso tanto del gobierno nacional, como departamental y municipal.

C. El problema de la inseguridad alimentaria desde una visión regional

La experiencia que muestran los países de la Comunidad Andina (Venezuela, Colombia, Ecuador, Bolivia y Perú), centra el análisis de la política de SAN *ex ante* en la formulación o definición del problema, lo cual les permitió identificar las estrategias de intervención de la política.

El análisis de la definición del problema de la inseguridad alimentaria en la Comunidad Andina se basaba en la premisa de que la medición del concepto de seguridad alimentaria es la cuantificación de sus efectos; por lo que hay consenso en que el resultado o manifestación última de la inseguridad alimentaria es la desnutrición. Lo que significa el suministro de energía alimentaria (SEA) medido como kilocalorías/persona/día da como consecuencia estos resultados. (Salcedo & Lora; 2005).

La Comunidad Andina basa su análisis de la experiencia regional en identificar aquellas problemáticas relacionadas a las dimensiones que abarca la SAN. Desde el ámbito regional, establecen la información empírica relacionada a los factores que se identifican

³. Cita a MSPAS (2010). Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil. Guatemala 2008-2009.

como propios de la región. Sin duda, estos factores no se agotan en su totalidad, pero para el fin que les ocupaba, en su momento, fueron los que hicieron llegar al ámbito de la política regional; para adquirir luego compromisos de intervención de políticas. El cuadro 5 muestra los factores que caracterizan las dimensiones de la SAN.

Cuadro 5
Factores que caracterizan las dimensiones de SAN

DISPONIBILIDAD	ACCESO
<ul style="list-style-type: none"> • Niveles de productividad. • Nivel de utilización de investigación y transferencia de tecnología. • Manejo de los recursos naturales. • Infraestructura y sistemas de información • Dependencia de las importaciones • Estructura productiva (polarización y concentración) 	<ul style="list-style-type: none"> • Nivel de empleo • Nivel de ingreso • Desigualdad del ingreso (índice de GINI) • Línea de pobreza. • Ingreso nacional bruto. • Relación precios de alimentos/crecimiento real de salarios.
USO O APROVECHAMIENTO BIOLÓGICO	ESTABILIDAD
<ul style="list-style-type: none"> • Acceso al agua potable. • Condiciones de saneamiento. • Educación (gasto público) • Salud (gasto público) • Educación nutricional • Fortificación de los alimentos • Suplementación de nutrientes • Inocuidad de los alimentos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Condiciones de tipo climático y manejo de recursos naturales. • Índice de desastres locales. • Ámbito socio político: inestabilidad política, desplazados de zonas rurales, inhibición de flujos de inversión directa, fluctuaciones bruscas de los mercados, volatilidad de los precios internacionales, volatilidad de los precios agrícolas.
INSTITUCIONALIDAD	
<ul style="list-style-type: none"> • Gasto público hacia objetivo de la SAN • Coordinación interinstitucional • Gasto público dirigido al sector rural • Grado de cohesión de las políticas nacionales contra el hambre. • Nivel de asistencialismo • Aspectos estructurales • Marco jurídico e institucional que garantice el derecho a la alimentación. • Costo administrativo (adecuado aprovechamiento, instituciones, personal). • Sistemas de seguimiento y evaluación de impacto. • Coordinación de intervenciones a nivel local, regional, nacional y supranacional. • Descentralización: programas locales. 	

Fuente: Elaboración propia a partir de Salcedo y Lora (2005).

En ese contexto de análisis, las intervenciones a nivel regional por parte de los países andinos se resumen de la siguiente manera:

- i. Los aportes iniciales se ubican en los años de 1980, los cuales no van más allá de estudios y proyectos que diagnosticaron la situación.
- ii. De conformidad con el acuerdo de Cartagena (1969), en el marco de la creación de un mercado común en la subregión, surge la política agropecuaria común para la región (PACA), por mandato tácito de los presidentes.
- iii. En el año 2003 se abre una segunda generación de políticas de integración que tienen un carácter multidimensional, trascendiendo el ámbito comercial. Acordaron impulsar las líneas de acción estratégicas para el perfeccionamiento del esquema de integración en los ejes temáticos de: dimensión política, dimensión económica, Mercado Común Andino, integración y desarrollo fronterizo, desarrollo sostenible e institucionalidad. Los presidentes establecen directrices para hacer efectivas estas políticas por lo que, entre otras, encargan al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, establecer los lineamientos de una Política de Seguridad Alimentaria Andina (Salcedo & Lora, 2005).

En ese contexto de análisis, las intervenciones a nivel regional por parte de los países andinos se resumen de la siguiente manera:

- i. Los aportes iniciales se ubican en los años de 1980, los cuales no van más allá de estudios y proyectos que diagnosticaron la situación.
- ii. De conformidad con el acuerdo de Cartagena (1969), en el marco de la creación de un mercado común en la subregión, surge la política agropecuaria común para la región (PACA), por mandato tácito de los presidentes.
- iii. En el año 2003 se abre una segunda generación de políticas de integración que tienen un carácter multidimensional, trascendiendo el ámbito comercial. Acordaron impulsar las líneas de acción estratégicas para el perfeccionamiento del esquema de integración en los ejes temáticos de: dimensión política, dimensión económica, Mercado Común Andino, integración y desarrollo fronterizo, desarrollo sostenible e institucionalidad.

Los presidentes establecen directrices para hacer efectivas estas políticas por lo que, entre otras, encargan al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, establecer los lineamientos de una Política de Seguridad Alimentaria Andina (Salcedo & Lora, 2005).

Posterior a la identificación de la situación basada en los mencionados factores de las dimensiones de SAN, se analizan los indicadores de la desnutrición, entendidos como efectos de la inseguridad alimentaria. Del momento en que se realiza el análisis sobre el problema de la inseguridad alimentaria a la realidad que se vive hoy, los países, como se mencionó antes, han logrado reducir los índices de personas con hambre. América del Sur es la subregión que mayor grado de avance ha logrado tanto en la reducción del número de personas subalimentadas como en su prevalencia; de manera que es en esta subregión donde se sitúa el 65 % del avance de la meta 1C de los ODM, consistente en reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas que padecen hambre (FAO, 2015).

La tabla 1 muestra cómo se movieron los niveles relacionados a la erradicación del hambre en estos países andinos. Los datos que se observan en la tabla demuestran que los indicadores respecto al hambre se han modificado significativamente a favor de la erradicación de la desnutrición. Lo anterior determina que la intervención de las políticas de seguridad alimentaria y nutricional ha dado los resultados esperados. Se demuestra con ello un enfoque regional, donde la voluntad política y la capacidad en la gestión y análisis de políticas públicas ha sido puesta en práctica y mostrado los cambios sociales propuestos. Los casos más significativos son Venezuela y Perú, países que muestran mayor disminución del hambre.

La experiencia muestra que el proceso para el diseño de políticas y de la política de SAN, en particular, inicia y se profundiza en la definición del problema, enfocado en uno de los efectos que ocasiona la inseguridad alimentaria: la desnutrición.

La experiencia de los países de la comunidad andina muestra que el proceso para la definición de políticas y de la política de SAN en particular, como se ha dicho, se inicia con la definición del problema y cómo sobre este análisis en torno al concepto de seguridad alimentaria y sus dimensiones se identifican las estrategias de intervención de políticas. Se reconoce el viraje hacia el componente social que fortalece la institucionalidad para la

generación de políticas en las que tanto el desarrollo rural, como la seguridad alimentaria, cobran singular importancia en la subregión conformada por la comunidad Andina (Salcedo & Lora, 2005).

Tabla 1
Prevalencia del hambre en los países de la Comunidad Andina.
Millones de personas y porcentaje

PAÍS	Millones de personas					Prevalencia (%)				
	1990-1992	2000-2002	2005-2007	2010-2012	2014-2016*	1990-1992	2000-2002	2005-2007	2010-2012	2014-2016*
Bolivia	2,6	2,8	2,8	2,5	1,8	38	32,8	29,9	24,5	15,9
Colombia	5,0	3,9	4,2	5,3	4,4	14,6	9,6	9,7	11,2	8,8
Perú	7,0	5,4	5,3	3,2	2,3	31,6	20,7	18,9	10,7	7,5
Ecuador	2,0	2,4	2,6	2,0	1,8	19,4	18,6	18,8	12,8	10,9
Venezuela	2,8	3,8	2,5	ns	ns	14,1	15,3	9,0	<5	<5

*Nota: La sigla **ns** indica valores que no son estadísticamente significativos. En aquellos países en donde la subalimentación afecta a menos del 5% de la población, se señala <5%.*

Fuente: Elaboración propia a partir de FAO, FIDA y PMA (2015).

D. Definición del problema de la desnutrición crónica en Guatemala

El análisis del problema de la inseguridad alimentaria puede realizarse desde diversas perspectivas debido a su multidimensionalidad. Supone un esfuerzo de abstracción para identificar los indicadores que puedan servir como unidades de análisis medibles, identificando los niveles de inseguridad alimentaria o para reconocer los niveles de vulnerabilidad, a los que se enfrenta la población o determinados sectores de la población.

Analizar las causas de la desnutrición crónica como efecto de la inseguridad alimentaria, es una vía para lograr identificar otros problemas que emanan de este flagelo social. La síntesis que se presenta a continuación muestra hallazgos en este sentido.

El estudio de la “Situación y Tendencias de la Desnutrición crónica en Guatemala” (Delgado, 2010) señala que las deficiencias nutricionales crónicas constituyen un grave

problema de salud y nutrición pública y social en Guatemala, afectando a una elevada proporción de la población.

Este problema es reconocido en la actualidad como una manifestación de la inseguridad alimentaria. El estudio resalta que el retardo en talla constituye una preocupación creciente de los tomadores de decisión en el país, puesto que: primero, la baja talla es una manifestación válida y confiable de la desnutrición crónica, la cual se establece en la vida intrauterina (en las primeras 18 semanas) y los primeros 24 a 36 meses de edad de los infantes, es generalmente irreversible y se asocia directa y significativamente a una respuesta inmunológica reducida y al riesgo de enfermar y morir prematuramente. En segundo lugar, existe una estrecha relación entre el crecimiento físico y el desarrollo mental, encontrándose que el retardo en talla se asocia directamente, en grado variable, dependiendo de las poblaciones estudiadas, a un desarrollo mental disminuido y a una menor capacidad de aprendizaje. En tercer lugar, la capacidad de trabajo y la productividad de adultos crónicamente desnutridos es menor que la de la población bien nutrida.

Existe también una relación directa entre la nutrición inadecuada temprana en la vida y el riesgo de enfermedades crónicas no transmisibles en la etapa adulta. Finalmente, señala el estudio que se ha comprobado que la generación de ingresos por la población crónicamente desnutrida es menor que la de la población mejor nutrida, lo que, a su vez, incide en el crecimiento económico nacional y los niveles de pobreza. Según este estudio, el análisis de las encuestas realizadas entre el periodo de 1965-2009 mostró que la prevalencia del retardo en talla en preescolares a nivel nacional ha sido, y es en la actualidad, el principal problema nutricional de Guatemala.

Varias han sido las encuestas que se han realizado en Guatemala para medir los niveles de desnutrición. Con estas encuestas, desde 1987, se cuenta con información representativa de la etnia de los infantes observados; así se puede determinar el grado de incidencia para los menores de determinados grupos étnicos. A partir de 1987 se cuenta con información representativa de ocho regiones político-administrativas en las que se divide el país. En la encuesta de salud y demografía más reciente, realizada en 2008-2009, se obtuvo por primera vez información representativa a nivel de los 22 departamentos del país. Es

importante considerar que no todas las encuestas nacionales tienen datos regionales comparables, lo que limita la estimación de tendencias subnacionales (Delgado, 2010).

El estudio mencionado (Delgado, 2010) llega a sostener que siendo el crecimiento físico en la niñez de Guatemala resultado de una baja ingesta alimentaria en relación con las necesidades nutricionales y de una elevada carga de enfermedades; la alta prevalencia de retardo en talla en un país constituye una expresión de la exclusión del acceso a bienes y a la ingesta de alimentos. Señalando que estas manifestaciones de la inseguridad alimentaria y nutricional a su vez se relacionan al modelo de desarrollo del país; así como con los efectos adversos y positivos de situaciones globales, nacionales y locales. Por lo que infiere que el retardo en talla, en sí mismo, indicador de la situación nutricional, también se constituye en un factor válido y confiable de la inequidad y la condición de bajo desarrollo económico y social de Guatemala, constituyéndose, a su vez, en un indicador válido del escaso desarrollo humano, que tiende a conformar un círculo vicioso que se perpetúa por generaciones (Delgado, 2010).

Como se ha indicado, este estudio muestra que el efecto más visible de la inseguridad alimentaria se manifiesta en la desnutrición crónica, la cual para el caso de Guatemala se focaliza en la población indígena, afectando directamente a mujeres y niños colocándolos en mayor vulnerabilidad.

En este mismo estudio, Delgado (2010) confirma una serie de factores tales como: aspectos demográficos, socioeconómicos, educativos, tenencia de la tierra, acceso a servicios de salud, bienes y servicios a nivel del hogar, dependencia demográfica y hacinamiento; así como índices de desarrollo humano, de precariedad ocupacional y de marginación, se asocian linealmente a la prevalencia de la desnutrición crónica a nivel departamental municipal y nacional.

En el nivel departamental según (Delgado, 2010) se observan relaciones estadísticamente significativas, entre la prevalencia de retardo en talla en preescolares y escolares en el año 2008 con variables relacionadas a los siguientes factores:

- i. Acceso y uso de los servicios de salud;
- ii. Porcentaje de pobreza y pobreza extrema;

- iii. Posesión y acceso de bienes y servicios a nivel del hogar (saneamiento);
- iv. Ocupación del padre y la madre;
- v. Densidad de micro fincas (posiblemente porque la disponibilidad de trabajo estable es menor en micro fincas que en parcelas grandes);
- vi. Nivel de educación de los padres (inversamente asociado, lo que podría interpretarse como una mayor capacidad de las familias educadas para acceder a servicios públicos, información, empleo y otros disponibles);
- vii. Población indígena (debido a la situación socioeconómica adversa en que vive la población indígena). Además de ello se ha reportado en datos de Guatemala una fuerte asociación directa entre altitud y desnutrición crónica, sugiriendo que quienes viven en tierras más altas, generalmente existe prevalencia de desnutrición. Mucha de la población indígena de Guatemala vive en estas tierras altas; y
- viii. El tamaño de la familia y la tasa de dependencia (la razón entre los dependientes, menores de 15 años y adultos mayores, y los económicamente activos). Estas asociaciones son indicativas del efecto que tiene en el estado nutricional el número de personas que alimentar cuando los recursos son limitados.

Delgado (2010) señala que en la comparación de la prevalencia de desnutrición en menores de cinco años entre población indígena y no indígena (ladina) los estudios muestran que “...el potencial de crecimiento en talla de la población indígena no difiere del potencial de la población no indígena, las diferencias encontradas son fundamentalmente reflejo de las condiciones de vida y la marginación que la afectan” (p. 30).

Si bien es cierto que los porcentajes más altos de desnutrición crónica infantil se concentran en la población indígena, no se debe al factor étnico como tal, sino, a que sus condiciones de vida son reflejo de la pobreza, por lo que son más vulnerables. Es decir, si

cierto sector de la población no indígena manifiesta condiciones similares se verá igualmente afectada.

Como se ha señalado, la situación que muestra el estudio de Delgado (2010), conlleva a identificar diversas variables independientes, relacionadas al problema de la desnutrición. Se confirma así, la multidimensionalidad de la política de SAN; "...no hay duda de que, para lograr reducir los altos índices de desnutrición crónica infantil, es necesario adoptar un enfoque integral y multisectorial" (Muñoz, 2007, p. 20).

1. Lo que señalan los expertos como actores que vivieron la experiencia

El actual delegado departamental de la SESAN (Guerra, 2016) al ser entrevistado, señaló que el problema de la desnutrición crónica es reconocido públicamente por las instituciones gubernamentales y de la cooperación internacional, a través de los datos publicados por los censos de talla del año 2001 y la información generada por la Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (ENSMI), que ponen en evidencia la problemática de Guatemala. En otro sentido, ha sido preocupación de organismos internacionales como UNICEF, OPS/OMS y Programa Mundial de Alimentos, que la desnutrición crónica es una afección en los menores de dos años, que afecta el desarrollo del cerebro y condena a las personas en su desarrollo físico e intelectual. A partir de los indicadores de pobreza, especialmente en la población indígena y rural, se diagnosticó que existe un déficit de alimentos, por razones de carencia de tierra como medio principal de producción y en especial el acceso económico por la falta de ingresos relacionados con la falta de empleo y otras oportunidades (Guerra, 2016).

Por otra parte, el exsecretario de la SESAN (Monterroso, 2016) señaló que en la década final del siglo XX y principios del XXI fue por intervención de la comunidad internacional que se abordó el tema de la seguridad alimentaria y nutricional. Fue a través de cursos y/o diplomados que se ofrecían en las universidades del país, principalmente la Universidad de San Carlos y Universidad Rafael Landívar, con el apoyo de la FAO y otras entidades como UNICEF y de la cooperación internacional en general.

Para los años 2004 y 2005 se constituyó la Mesa Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, donde participaban representantes del gobierno, del sector empresarial y de

diversas organizaciones sociales, las que discutían la definición del problema, pero concebido desde la inseguridad alimentaria. Fue hasta ocho años después que el aprendizaje de haber alcanzado primero la aprobación de la Ley Sinasan (Decreto 32-2005) y sin tener claridad en el diseño de la política de SAN, que se llega a comprender que el problema central al que debía ponerse atención era precisamente la desnutrición crónica. Para entonces, señala Monterroso (2016) la desnutrición aguda simplemente servía para dar explicaciones desde una posición mediática de grupos que llamaban la atención a los gobiernos de turno que no abordaban con seriedad el flagelo que padecía la población infantil. Es así como en 2012, con el diseño del Plan Hambre Cero, propone la nueva administración gubernamental que se sostiene que el problema central es la desnutrición crónica en menores de cinco años. Llegan a determinar los diferentes actores de este período que el problema de la desnutrición crónica debía abordarse desde el aprovechamiento biológico, por considerarse que con la estrategia “Ventana de los mil días” podrían diseñarse acciones públicas dirigidas a confrontar la salud de las madres desde su gestación, el embarazo y los primeros 24 meses de los infantes. Situación que se vería atendida desde el Ministerios de Salud Pública y Asistencia Social, proveyéndoles las vitaminas y minerales respectivamente (Monterroso, 2016).

Asimismo, Zúñiga (2016) exdelegado departamental de la SESAN, explica que para los periodos de gobierno de 2004 a 2012, en las discusiones y análisis para buscar el abordaje del problema, se consideraban como causas principales de la inseguridad alimentaria y como efecto de ello la desnutrición crónica cuatro elementos, que el exdelegado departamental de la SESAN considera como dimensiones de SAN. Menciona que se definieron como causas principales en su orden las siguientes:

- i. la disponibilidad al reconocer la atomización de la tierra (minifundio), pérdida de los recursos naturales alimentarios ancestrales, poca o ninguna presencia del Estado en comunidades remotas;
- ii. el acceso debido a la pobreza y pobreza extrema, poblaciones sin capacidad adquisitiva para adquirir alimentos nutritivos;
- iii. el consumo debido al analfabetismo y la no presencia del Estado, para promover procesos de educación para adultos a fin de trasladar conocimientos en materia de

buenas prácticas alimenticias en las familias, como preparar alimentos de manera higiénica y nutricional, esta situación ha estado ausente en buena parte de la población rural y periurbana, empeorando tal situación, el hecho del bombardeo comercial de comidas y bebidas chatarra, que llega hasta las comunidades más remotas del país;

- iv. el aprovechamiento biológico, principalmente la causa mayor identificada aquí fue y es la falta de agua potable o agua segura en los hogares de los guatemaltecos; seguido por causas como falta de condiciones básicas de salubridad en los hogares (casas con piso de tierra, paredes de adobe sin repello, falta de divisiones intrahogar, fogones abiertos en el interior de las casas, malas condiciones del sistema de letrización, poco o nulo manejo de aguas grises de las casas etc.); y
- v. otra causa que contribuye al mal aprovechamiento biológico es la poca, escasa o nula “Atención primaria en salud por parte del MSPAS”, por su baja cobertura al núcleo materno infantil (control de las gestaciones en la mujer, seguimiento de los embarazos, atención de partos; en niños control de parásitos, planes de vacunación, control de peso y talla del recién nacido hasta los tres años). La experiencia en los niveles territoriales (municipal y departamental) de implementación de las acciones de Zúñiga (2016) muestra con propiedad el análisis de las causas del problema de la desnutrición crónica.

Respecto al análisis de las causas del problema, Guerra (2016) menciona que, en relación con la disponibilidad de alimentos, se estableció que los sistemas de producción a nivel familiar son reducidos porque las familias campesinas han sido desatendidas, al desaparecer el sector público agrícola, como parte de las medidas de ajuste estructural de los años 1990. A nivel nacional se ha reducido la producción de maíz y frijol y desaparecido completamente el cultivo del trigo, como producto de la expansión de los monocultivos como la caña de azúcar, banano y palma africana.

Por otra parte, Guerra (2016) mencionó que el acceso a los alimentos sigue siendo un problema, porque a pesar de que Guatemala es un país eminentemente agrícola y rural, no se han diversificado los sistemas de producción por falta de asistencia técnica, financiamiento para insumos y el apoyo a los procesos de comercialización. De igual

manera hace énfasis en que en lo concerniente a la forma en que se consumen los alimentos, se ha demostrado la relación que existe entre el nivel de educación e información de la madre y las buenas prácticas de alimentación infantil, incluyendo la lactancia materna exclusiva. Además, las tendencias de la globalización han afectado la dieta familiar que actualmente cuenta con una alta proporción de alimentos procesados, que, a pesar de su alto costo económico y su bajo valor nutritivo, representan un importante grupo de la dieta guatemalteca.

Respecto al aprovechamiento biológico, explica Guerra que esta dimensión de la SAN está relacionada con los servicios de salud. Se reconoce el problema de las bajas coberturas de los servicios de salud y la poca demanda de las madres en asistir a sus controles del embarazo, el monitoreo del crecimiento de los niños y los servicios de inmunizaciones, desparasitaciones y la consejería a las madres para mejorar la lactancia materna y la alimentación complementaria a partir de los 6 meses de edad, asimismo todo lo relacionado con el mejoramiento de la higiene en general y el uso de agua segura para el consumo humano (Guerra, 2016).

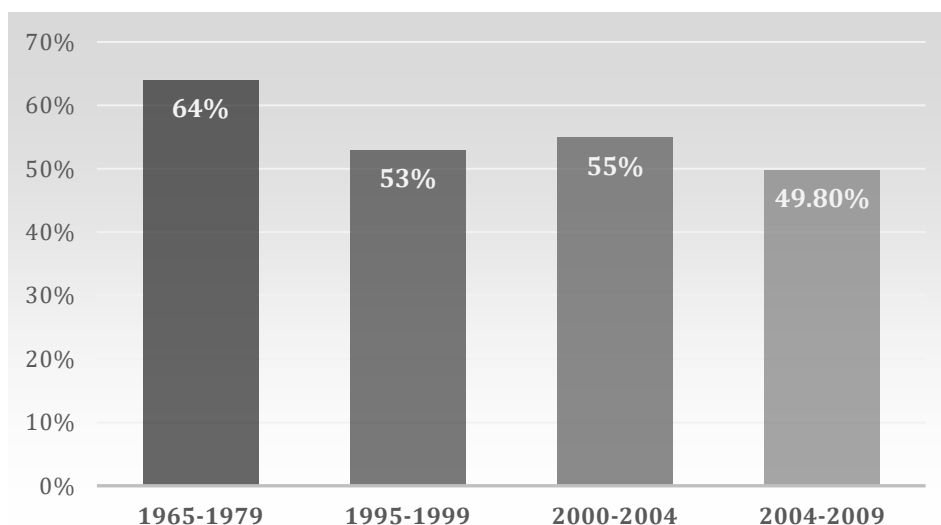
Se han mostrado los estudios realizados en relación con el problema de la desnutrición crónica y se ha conocido el análisis de los actores públicos (representantes de Gobierno y Sociedad Civil) tanto de nivel nacional como departamental y municipal. Se observa que el análisis abarca diferentes aristas y formas de abordar el problema para poderlo definir y encontrar así alternativas para el abordaje público desde la política de SAN. Pese a todos los esfuerzos y a la claridad que se tiene en torno al problema, se observa en el gráfico 2 la tendencia que ha mantenido este flagelo.

El gráfico 2 muestra, según el estudio realizado a través del proyecto PRESANCA,⁴ que para el periodo 1965-1979 se tenía un nivel de desnutrición de 64% a nivel nacional en Guatemala, habiendo presentado una mejora para el periodo 1995-1999 con un 53 %; sin embargo, muestra una tendencia hacia arriba para el período 2000-2004 con un 55 % y finalmente una baja hacia el 49,8 % para el periodo 2004-2009 (Delgado , Palmieri, Mesarina, & Palma, 2010). Con ello se observa que la reducción es mínima y lenta “... la

⁴. Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica. UE-SICA.

tendencia baja a la reducción de la desnutrición es equivalente a nueve puntos porcentuales en 36 años” (Delgado *et al.*, 2010, p. 74).

Gráfico 2
Tendencia de la desnutrición crónica en Guatemala (prevalencia porcentual)



Fuente: Elaboración propia con información del Estudio de PRESANCA.

Respecto al logro de la meta C1 de los ODM, Centroamérica ha sido la subregión que mostró menor resultado de 12,4 millones de personas hambrientas en 1990-92 la proyección alcanzada a 2014-16 es de 11,4 millones (FAO, 2015).

La tabla 2 da a conocer que Guatemala en números absolutos, tiene un aumento de personas que padecen hambre y la prevalencia porcentual se mueve de forma irregular sin mostrar mejores indicadores. Por otra parte, la prevalencia de la desnutrición crónica en niños de 0 a cinco años se mantiene en 49,8 % a nivel nacional (Plan Hambre Cero, 2012). Tomando en consideración que la desnutrición es el indicador más visible de la inseguridad alimentaria, podría deducirse que la política de SAN no ha tenido hasta ahora los resultados deseados.

Tabla 2
Prevalencia del hambre en los países de Centroamérica. Millones y porcentajes

PAÍS	Millones de personas					Prevalencia (%)				
	1990-1992	2000-2002	2005-2007	2010-2012	2014-2016*	1990-1992	2000-2002	2005-2007	2010-2012	2014-2016*
Guatemala	1,4	2,3	2,1	2,2	2,5	14,9	20,4	15,9	14,8	15,6
El Salvador	0,9	0,6	0,7	0,8	0,8	16,2	10,6	10,7	12,6	12,4
Honduras	1,2	1,2	1,2	1,1	1,0	23,0	18,5	16,4	14,6	12,2
Nicaragua	2,3	1,6	1,3	1,2	1,0	54,4	31,3	23,2	19,5	16,6
Costa Rica	0,2	0,2	0,2	0,3	ns	5,2	5,1	5,6	5,3	<5
Panamá	0,7	0,9	0,8	0,5	0,4	26,4	27,6	22,9	13,4	9,5

Fuente: Elaboración propia a partir de FAO, FIDA y PMA (2015).

Como se ha dicho, la política de SAN es multidimensional por lo que su análisis es complejo, hay otros factores que deben ser considerados para la definición del problema y toma de decisión para las estrategias de intervención. La disponibilidad, el acceso, el aprovechamiento biológico, la estabilidad e institucionalidad como dimensiones de la SAN aportan elementos fundamentales para identificar aquellos factores de políticas públicas que deben ser considerados para propiciar profundidad en el análisis de su política, ubicando especificidad al efecto más visible de la inseguridad alimentaria, como lo constituye la desnutrición.

El problema de la desnutrición crónica vista como efecto de la inseguridad alimentaria, se convierte en un problema en sí mismo que pone en relieve la necesidad de que la política pública encuentre las estrategias más efectivas y eficaces para actuar desde las dimensiones de la SAN. El presente estudio tiene como fundamento la urgencia de volcar la mirada en alcanzar mejores niveles de institucionalidad de la política pública de SAN.

En este sentido, conocer históricamente el sistema político donde se diseñan y gestionan las políticas y en particular políticas sociales, conducen a relacionar los elementos, modelos y teorías de políticas públicas. El capítulo siguiente da a conocer la realidad del sistema político de Guatemala, esta explicación mostrará de manera breve la historia del sistema, donde se han diseñado y puesto en marcha las políticas públicas.

CAPITULO VII

SISTEMA POLITICO Y POLITICAS SOCIALES EN GUATEMALA

La gestión de las políticas públicas, y en particular de las políticas sociales, propone cuestionar elementos que tienen que ver con el diseño, planteando las interrogantes siguientes: ¿cómo han formulado el problema los actores políticos y sociales? ¿Quién asume la responsabilidad directa de gestión e implementación? ¿Quién da seguimiento a la política y al logro de resultados? ¿Quién evalúa? ¿Cómo se evalúa? ¿Se mantiene el tema en la agenda nacional? ¿Cómo interactúan los actores políticos y sociales para la toma de decisiones? ¿Cómo se articulan los niveles de gobierno? ¿Cómo coordinan las instituciones públicas las políticas intersectoriales? ¿Cómo se relacionan e interactúan los distintos actores públicos y no públicos? ¿Cómo se analizan las realidades socioculturales de los territorios donde se focaliza la prioridad para las intervenciones? ¿Cuáles son los arreglos político-administrativo para lograr su efectividad y eficiencia? Estas y otras posibles preguntas ofrecen respuestas diversas según las realidades nacionales.

Como plantean Tilly y Goodin (2009)¹ “...las relaciones entre el poder político y la propiedad en general hace notar la importancia de otros contextos tales como: los históricos, institucionales, culturales, demográficos, tecnológicos, psicológicos, ideológicos, ontológicos y epistemológicos” (p. 6). Por otra parte, el análisis de políticas públicas es un “campo multidisciplinar” (Subirats, 2008, pág. 19); de ahí que los procesos de análisis y gestión de las políticas no pueden simplificarse. Lo que podría buscarse

¹. Traducción propia, en este y los siguientes casos. Se asume la responsabilidad.

alguna forma de reducir la complejidad, pero sin ignorar lo complicado que resultan ser los fenómenos sociopolíticos.

Las políticas sociales “han ido evolucionando de las formas de asistencia caritativa o benéficas; (...) hacía una preocupación central por el desempleo y, por último, hacía la interdependencia de la asistencia social y los salarios” (Montagut, 2014, p. 59). Así se fueron considerando en los albores del siglo XIX en los Estados de bienestar, en el contexto de Europa Occidental manteniendo los principios de la democracia inserta a un sistema político que se consolidaba en la formalidad del Derecho. Explica Montagut (2014) que al parecer no existió nunca una concepción unitaria de cómo conseguir justicia social, sino más bien se perseguía el resultado de la búsqueda institucionalizada, de la experimentación y de la acumulación de acontecimientos en el marco democrático de cada uno de los países.²

Como se ha dicho, Oszlak y O’Donnell (1995) proponen que para el estudio de las políticas públicas en América Latina y para contribuir al mejor conocimiento de los problemas, es necesario responder la siguiente pregunta: ¿cuál es la naturaleza de los Estados latinoamericanos contemporáneos? Estos autores (Oszlak & O’Donnell, 1995) manifiestan que el problema del Estado contemporáneo latinoamericano está siendo replanteado por acontecimientos y tendencias que comenzaron a ser visibles en Brasil a partir de 1964. Estas se manifestaron con diversas modalidades, en el terreno común de autoritarismo, de rigideces sociales, de desigualdad, de dependencia y de crisis económica. Estos hallazgos no muestran posibilidades de prácticas en la gestión pública, que pudieran garantizar la institucionalidad de las políticas sociales desde una perspectiva de análisis hacia la búsqueda de soluciones estructurales y multidimensionales.

Para abordar esos temas en este capítulo se hace referencia a la formación del Estado y una breve reseña histórico político, haciendo énfasis en la institucionalidad de las políticas sociales, en la primera sección. Luego se describe el contexto nacional de Guatemala explicando las características del territorio y su población. En la tercera sección, se analiza la situación histórica de la inseguridad alimentaria y la desnutrición crónica.

². Se refiere en especial a Francia, Gran Bretaña y Alemania.

Posterior se explican los antecedentes de la atención de la seguridad alimentaria y nutricional, para lo cual se presenta una línea de tiempo.

A. Formación del Estado y breve reseña histórico-política

El estudio del Estado latinoamericano no puede dejar de lado cuáles han sido sus orígenes para entender manifestaciones actuales de la actuación de quienes lo representan; es decir la actuación del gobierno. Pero unido a ello, la actuación de los otros sectores, públicos y privados, que condicionan e influyen el sistema político. Desde ahí se espera institucionalizar los procesos para la formulación y gestión de las políticas públicas.

Centroamérica recién en la década de los años 1980 y 1990 del siglo XX, -a excepción de Costa Rica por ser este de una más larga trayectoria democrática- proclama la instauración de un sistema político que apunta a una democracia formal representativa, con el afán de elegir, de manera transparente, al grupo político a quien se le otorgará el poder político para representar y dirigir el Estado. Con ello se dejaban atrás las dictaduras de Nicaragua y los gobiernos militares de El Salvador y Guatemala. Así el contexto guatemalteco se caracteriza de forma excepcional manifestando resabios colonialistas desde la formación de su Estado.

El análisis de políticas públicas desde un enfoque sistémico y de derechos humanos, sugiere poner atención al sistema político guatemalteco y su contexto. El presente estudio analiza la política SAN en el período de 2005-2014. Se ha elegido este período tomando en consideración que es en el año 2004 cuando se inician las mesas de diálogo con diferentes actores del sector público, privado y sociedad civil; lo cual pone en agenda política, la discusión de la Ley del Sinasan. Dicho período no puede comprenderse sin considerar la historia política más reciente del Estado guatemalteco. Toda vez que es en el análisis histórico-político que pueden encontrarse causas y factores de fragilidad que presentan las instituciones para el diseño y gestión de las políticas públicas en Guatemala.

Es conveniente tener en cuenta que, tras la Revolución de octubre de 1945, los gobiernos de Juan José Arévalo (1945-1951) y Jacobo Árbenz Guzmán (1951-1954), constituyeron en el primer intento de instaurar el sistema político democrático en

Guatemala, después de una época de oscuras dictaduras. Este histórico acontecimiento político tendiente a construir el sistema democrático dura escasamente una década.

Durante el periodo de 1954 a 1985 el sistema político se caracteriza por una secuencia de regímenes autoritarios y militares. Este régimen evidenció la dependencia política y económica del país. El gobierno de Estados Unidos brinda apoyo a los militares para preparar y ejecutar el golpe de Estado que depuso al presidente Árbenz (Dalh, 1999). Este periodo de regímenes autoritarios y militares no es continuo, sino que periódicamente se producen golpes de Estado, liderados por grupos opositores dentro de la misma institución castrense. Cabe resaltar que el constitucionalismo social encuentra plena acogida en la Constitución de 1945, producto de la revolución de octubre de 1944. El Estado se organiza y se basa en el principio de la división de poderes: Organismo Legislativo, Organismo Ejecutivo y Organismo Judicial. Además, reconoce como garantías sociales el derecho al trabajo, salario mínimo, descansos y vacaciones, sindicalización libre, huelga y paro, trabajo de mujeres y menores, indemnización por despido, jurisdicción privativa, seguridad social, la Autonomía de la Universidad Estatal, regula que el Ejército es apolítico y regula un catálogo de derechos electorales (Pereira-Orozco, 2014).

Las condiciones sociales y económicas en que se ve inmerso el país y la lucha de clases interna que se da en este proceso, provoca que para inicios de 1960 surjan los primeros grupos armados guerrilleros, los cuales salieron del propio ejército y se fortalecieron con grandes contingentes de campesinos. De tal cuenta que el país se ve sumido en una guerra civil durante 36 años, cobrando mayores daños a la economía y el atropello a los derechos humanos, principalmente a las comunidades rurales e indígenas, así como al sector académico e intelectual.

Con el proceso de la negociación de los Acuerdos de Paz a finales de la década de 1980 y principios de los años 1990 se reconocen las causas del conflicto, relacionadas a las enormes desigualdades de renta y plantean la necesidad de políticas que las mitigue, se enfocan en el aumento del gasto social y aumento del salario mínimo (Paz, 2009). La construcción de la democracia en contextos de una larga trayectoria de regímenes autoritarios y militares emprende un camino tortuoso, pero que finalmente logra superarse.

Por lo que, se implementa el sistema democrático a través de la elección consecutiva de gobiernos representativos, tanto para el Poder Legislativo como para el Poder Ejecutivo.

Con la nueva Constitución Política de la República de 1985 y el Gobierno de Vinicio Cerezo electo popularmente como primer presidente civil, se da inicio la transición a la democracia. Este gobierno abre espacios para iniciar el proceso de dialogo para los Acuerdo de Paz y con ello restablecer los vínculos con la comunidad internacional. Dentro de los acuerdos más importantes se establecen: un título destinado específicamente a los derechos humanos y se reconoce la preeminencia del derecho internacional en esta materia; acepta el derecho a la legítima resistencia; atiende la diversidad cultural, étnica y lingüística; e implementa el pluralismo político (Pereira, 2014).

Es en el periodo de este gobierno (1986-1991), denominado período de la transición democrática, en el que se implementa el Programa de Reordenamiento Económico y Social de Corto Plazo, el que se considera como el primer intento de ajuste estructural puesto en marcha en Guatemala. En lo externo uno de los condicionantes para implementar este programa fue el hecho de que, a partir de junio de 1984, el Fondo Monetario Internacional (FMI) canceló los programas de ayuda financiera al país. Esta situación estuvo motivada por los malos resultados observados en materia fiscal, financiera y monetaria. Su objetivo principal fue “ordenar y estabilizar la economía, así como fijar las bases para el mejoramiento de vida de la población en general” (CIEN, 1992, pág. 92). En las primeras políticas de este programa de reordenamiento, no se perfilaron mayores acciones hacia el aumento del gasto social, su enfoque fue centrado en la política económica propiamente (CIEN, 1992).

Con la transición a la democracia a partir de 1985 y con la firma de la “Paz Firme y Duradera” (1996) se da un paso adelante en cuanto al reconocimiento de los derechos civiles y políticos: las elecciones periódicas y mayor libertad de pensamiento y expresión; así como libertad de asociación. Sin embargo, lo que sigue siendo relegado, es el cumplimiento de una mayor cobertura y mejor calidad de las políticas sociales que permitan mejorar las condiciones de la población en general, especialmente en lo relacionado a la protección y seguridad social.

A partir del año 1999 se inicia un proceso para la negociación de la reforma tributaria en Guatemala, para lo que se establece un pacto social fiscal. Este ejercicio democrático marcaría un hito en la historia del país, presentando la oportunidad para establecer acuerdos entre actores sociopolíticos, tanto de sectores empresariales como de la sociedad civil, con intenciones de armonizar una mayor, mejor y transparente recaudación, fomentando con ello un incremento en el nivel de cultura política y fiscal.

El proceso de concertaciones, antes y después de la firma del pacto fiscal en Guatemala, deja muchas lecciones para el país. Es un ejercicio que sugiere el análisis de la gobernabilidad democrática en Guatemala; es decir presenta una oportunidad para vislumbrar la posibilidad de la implementación y gestión eficiente de políticas sociales. En el año 2000 Guatemala se convirtió en el primer país latinoamericano en suscribir de manera explícita lo que se calificó como un “Pacto Fiscal”, lo cual no fue solo un hito en el ámbito de la región, sino principalmente para un país caracterizado por la confrontación y una democracia débil.

Los esfuerzos del proceso de negociación del Pacto Fiscal en Guatemala culminaron un año más tarde con un acuerdo nacional suscrito por una amplia diversidad de sectores. Pese a que la sociedad civil y el sector privado lograron un acuerdo sobre una reforma tributaria, éste no fue apoyado por el Congreso por dos razones: la mayoría del Legislativo consideró que no había sido suficientemente consultada y el poder ejecutivo no tuvo la capacidad de coordinar posiciones. Se perdió la oportunidad de aprobar una reforma tributaria en el marco de un pacto fiscal más amplio, sin mayor costo político. El proceso de negociación del pacto fiscal, podría considerarse un ejercicio ciudadano notable, pero que en la práctica finalmente, fue la antesala de una nueva etapa de confrontación, equivalente a retomar el marco institucional que regía antes de la suscripción del Pacto Fiscal, que se generó en el año 2001, en que el Poder Ejecutivo y la mayoría en el Congreso decidieron aumentar las tasas del impuesto del valor agregado (IVA) y de un impuesto sobre activos netos o ventas (Fuentes & Cabrera, 2005).

Esta experiencia pudo mostrar que finalmente las decisiones terminan siendo negociadas entre el Gobierno (sus representantes técnicos y políticos) y las élites del sector económico a través del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales,

Industriales y Financieras (CACIF); este último, con escasa representatividad de distintas fuerzas productivas y comerciales repartidas en el territorio nacional. De tal cuenta, que el objetivo de mayor captación de recursos para el Estado y que puedan contribuir a la redistribución del presupuesto en favor del gasto social, termina siendo truncado, debilitando las finanzas del Estado y resultado de ello, generando mayor inestabilidad social en la ciudadanía, lo que no permite alcanzar mejores niveles de gobernabilidad democrática.

La gestión de las políticas públicas sociales en Guatemala tanto en las políticas contributivas, como no contributivas, aún siguen siendo deficitarias. Los factores que aún no permiten resultados de impacto en estas políticas tienen que ver con la redistribución del gasto público, lo que a su vez se ve condicionado por la política fiscal que aún sigue siendo deficitaria.

Los compromisos del Estado tienen que ver con el cumplimiento del presupuesto público, esta es la herramienta de política económica más importante de un gobierno. La definición del presupuesto debe garantizar el seguimiento progresivo de las políticas sociales. Como menciona Menkos Zeissig (2008) aunque se demuestre que los recursos disponibles son insuficientes, sigue en pie la obligación de que el Estado se empeñe en asegurar el disfrute más amplio posible de los derechos, y debe cumplir con las obligaciones de vigilar la medida de la realización, o más especialmente de la no realización de los derechos económicos, sociales y culturales y de elaborar estrategias y programas para su promoción y garantía de tales derechos. Establecer políticas con relación a la protección social implica, por tanto, el cumplimiento progresivo, pero además efectivo de los resultados de estas. Los efectos e impactos de las políticas sociales, tanto contributivas como no contributivas, propiciarán la creación de mejores niveles de gobernabilidad en la relación Estado-mercado-sociedad.

Después de la firma de la paz, durante el periodo 1998-2003 para el país pasó a ser prioridad la implementación de estrategias para cumplir con la redistribución del gasto público. Como mencionan Cely *et al.* (2003) la tarea de hacer el gasto más equitativo, eficiente y transparente es el próximo reto que enfrenta la sociedad guatemalteca. Tal situación podrá ser posible con la provisión de servicios públicos y, si cambia la cultura

política, hacia la búsqueda de premiar la eficiencia y méritos de los funcionarios públicos, en lugar de la tradicional búsqueda de réditos políticos de corto plazo. Así también es fundamental incentivar una cultura cívica solidaria de pago de impuestos, para que de esta manera se generen mayores recursos a disposición de los más pobres, y que exija, a través de los mecanismos de rendición de cuenta correspondientes, que la gestión pública sea eficiente y resultado de la formulación compartida de políticas económicas, productivas y sociales de largo plazo. Durante este periodo se tuvieron avances positivos en cuanto a la priorización del gasto social y a una mayor recaudación tributaria. Sin embargo, lamentablemente, mayor gasto no ha sido sinónimo de mejores servicios públicos, acceso equitativo, y transparencia.

Este periodo se caracteriza, en Guatemala, por la priorización de la descentralización y reforma del Estado, el intento de descentralizar la administración de la inversión pública y aumento del marco institucional, mediante la Ley Marco de Descentralización (Decreto 14-2002), la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 11-2002) y las Reformas al Código Municipal (Decreto 11-2002), con lo cual se amplía el margen de participación ciudadana a más sectores y más niveles territoriales de la Sociedad Civil guatemalteca. Se adoptan estas leyes con el objetivo de promover el desarrollo en sus respectivas jurisdicciones; proponer planes, programas y proyectos, establecer necesidades de financiamiento y canalizar recursos hacia proyectos priorizados por los Municipios desde las comunidades. Es por ello por lo que la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural amplía la posibilidad de que las políticas públicas puedan surgir desde lo local (los territorios). Con esto se reconoce que es en este nivel territorial donde realmente se encuentra la población más vulnerable, especialmente en lo relacionado a los aspectos socioeconómicos.

En el año 2000, Guatemala, al igual que el resto de los países miembros de las Naciones Unidas, asumió el compromiso de lograr el cumplimiento de los ODM. Este factor externo es determinante para que los gobiernos establezcan estrategias específicas para la inversión en el gasto social. Sin embargo, hay que considerar que todos los esfuerzos de la gestión pública deben tener como fundamento el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, los cuales suscriben una visión integral para alcanzar una redistribución

del gasto público, que considere mayor inversión social y lograr con ello programas con objetivos principalmente encaminados a erradicar la pobreza.

Según se establece en Cely, Mostajo y Gregory (2003) en Guatemala, hasta el año 2007, no existía

...un sistema de protección social concebido como una red y un trampolín para que los pobres puedan salir al menos de su pobreza transitoria, sino más bien existen una serie de programas ministeriales y sectoriales, no integrados, por lo que se pierde lo que tienen en común. (p. 132)

Es hasta el Gobierno de Álvaro Colom (2008-2012) que se implementan medidas de protección social, a continuación, se amplía la explicación sobre estas medidas implementadas. La creación e implementación de los PTC, con el gobierno que representa al partido de la Unidad Nacional de la Esperanza, no considera posiciones de negociación entre el Legislativo y Ejecutivo, puesto que los PTC fueron creados a través del programa de inversión social denominado “Mi Familia Progresas” en abril de 2008, mediante el Acuerdo Gubernativo 117-2008, bajo la coordinación de la Comisión Interinstitucional de Cohesión Social, bajo la competencia del Ejecutivo.

Los esfuerzos para cumplir los objetivos de reducción de la pobreza y pobreza extrema en Guatemala, según lo exigían los Acuerdos de Paz y las recomendaciones de los convenios suscritos con organismos internacionales, no consideró desde su inicio la implementación de políticas sociales de protección no contributiva. Se ha señalado que el gasto social fue aumentando a través de las políticas sociales sectoriales, pero no así en programas específicos de protección social no contributiva. Según el plan de gobierno (2009) de la administración Álvaro Colom, establecen una visión de desarrollo del país con un “enfoque integral de las políticas sociales, económicas, de seguridad y Estado de Derecho, de desarrollo democrático...” (p.2)

Guatemala tiene dos grandes programas de transferencias con corresponsabilidad, el primero es “Mi Familia Progresas”, con cobertura nacional; y el segundo es “Bolsa Solidaria”, que solo cubre la capital del país. Por un lado, “Mi Familia Progresas”, que empezó en 2008, brinda transferencias monetarias a familias en situación de pobreza con niños y niñas hasta los 15 años de todo el país. El programa otorga dos tipos de transferencias para salud y educación, condicionadas a la asistencia a centros de salud,

controles preventivos de salud y escolaridad, así como a la asistencia de las familias a cursos de capacitación en temas de educación y salud. El programa de transferencias monetarias de la administración de Álvaro Colón se coordinó como se ha indicado a través del Consejo de Cohesión Social (Martínez Franzoni, 2013)

Por otra parte, el programa “Bolsa Solidaria” estuvo dirigido exclusivamente a las zonas urbanas de Ciudad de Guatemala. El programa tiene como propósitos combatir la extrema pobreza y reactivar la demanda interna. Ofrece una canasta alimentaria a familias que viven en zonas urbanas marginadas de Ciudad de Guatemala y a personas en condición de vulnerabilidad (personas con discapacidad, viudas y adultos mayores). Distintos ministerios están involucrados en la conducción del programa, como el de los ministerios de Agricultura, Ambiente y Recursos Naturales, y Gobernación y la Comisión Nacional de Alfabetización.

Para el año 2008, el programa de “Bolsa Solidaria” se focalizaba exclusivamente en la provisión de canastas alimentarias. Sin embargo, desde 2009 expandió su área de actividades, incluyendo proyectos productivos y talleres de capacitación. Las condicionalidades están establecidas en términos de participación en estas actividades, operando de forma similar en un programa de transferencias monetarias condicionadas.

En el documento sobre los sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Guatemala, (Martínez Franzoni, 2013) hace notar que la información pública sobre la cobertura de estos programas es escasa. Encuentra que entre 2008 y 2009, Mi Familia Progresá cubrió 45 de los 89 municipios. Respecto al Programa Bolsa Solidaria constata que distribuyó aproximadamente 168 000 canastas alimentarias beneficiando a 25.000 familias en 204 asentamientos en Ciudad de Guatemala. Las expectativas eran que el programa duplicara su cobertura para finales de 2009. Menciona que, en 2008, hubo 66.000 beneficiarios de los cursos de capacitación y a junio del 2009 fueron 23 000 beneficiarios más. De tal cuenta que la cobertura de los PTC en Guatemala fue en aumento del año 2008 al 2010, durante el periodo del gobierno del presidente Álvaro Colón. Esta variable de cobertura no pudo compararse con el periodo anterior de gobierno, debido a que como se ha dicho, es en este período que se crea este tipo de política social.

Guatemala conforma un tejido social fragmentado, producto de una historia que construye un Estado excluyente, posicionado en una élite económico militar y que, posterior al conflicto armado, sostiene tal fragmentación por condición étnica, religiosa, ideológica, económica, entre otras. Ni la instauración de un sistema político democrático ni los acuerdos y firma de la paz, lograron un pacto sociopolítico que encaminara con seriedad el fortalecimiento de un Estado social de derecho, que tomara en cuenta la naturaleza de una nación étnica con diversidad sociocultural, pero con organizaciones indígenas que sostienen liderazgos ancestrales de la cultura Maya, principalmente. En Guatemala no se consolidó un Estado-Nación incluyente, que tomara en cuenta las características multiétnicas. La élite económica, política y militar continúa en el poder político, aunque con tintes de democracia representativa a través de elecciones libres y “transparentes”.

La realidad sociopolítica guatemalteca, como lo plantean Ramos y Sosa (2008), denota que en:

En el marco de la apertura democrática y el capitalismo neoliberal, la combinación de la desigualdad y la fragmentación social ha resultado en la multiplicación de instancias – muchas de ellas surgidas autónomamente, en contraposición o al margen del Estado; otras más fomentadas por el mismo Estado, la cooperación internacional y los grandes consorcios económicos nacionales e internacionales— con intereses diversos, muchas veces contrapuestos, que compiten por los mismos recursos limitados. (p. 15)

Esta situación, torna una realidad compleja que dificulta establecer alianzas, procesos y pactos políticos que contribuyan al cambio social producto de la interacción de los diversos sectores y actores en la consolidación de un Estado-nación que reconozca de la diversidad étnica principalmente para la toma de decisiones.

Esta es la naturaleza y realidad del Estado guatemalteco y es en ese contexto donde los esfuerzos deben hacerse con seriedad y reconocimiento de la necesidad de propiciar y alcanzar concertación entre actores para encausar las grandes deficiencias y el déficit de gobernabilidad que se manifiesta en las condiciones de precariedad en que vive gran porcentaje de población, manifestada en pobreza y extrema pobreza y en particular en los altos índices de desnutrición crónica en niños de 0 a 5 años y en su mayoría de población indígena y del área rural.

La dinámica de la interacción de los actores en un sistema político como el de Guatemala, debe considerar el análisis y conocimiento científico de las problemáticas sociales. Tal es el caso de la seguridad alimentaria y nutricional. Se describe a continuación las características del territorio y población desde un contexto nacional.

1. Contexto nacional

Guatemala es un país multiétnico, multilingüe y pluricultural donde cohabitan tres pueblos indígenas (Mayas, Xincas y Garífunas) y el pueblo ladino (mestizo, blanco y criollo) tiene como idioma oficial el español. La Ley de Idiomas Nacionales (Decreto 19-2003) reconoce, respeta y exige el uso de los idiomas de cada comunidad lingüística. Se reconoce, por tanto, la existencia de 25 idiomas, 22 mayas, el garífuna, el xinca y el español.

El Informe del Foro permanente para las cuestiones indígenas de Naciones Unidas indica que esta Ley de Idiomas debe ser la base para la contextualización de las políticas públicas (Naciones Unidas, 2014). El país es reconocido a nivel mundial por la diversidad de su riqueza cultural y natural. La principal vocación del territorio es de naturaleza forestal, aun cuando, en realidad, el país depende principalmente de la producción agrícola.

Según proyecciones del Instituto Nacional de Estadística (INE) (citadas en Segeplan, 2014) al año 2015 la población a nivel nacional:

(...) es de 15.676.190 de personas, de las cuales el 52 % son mujeres (8.149,930); el 49,4 % de dicha población radica en áreas urbanas; y aproximadamente el 50 % se ubica en el grupo de edad entre 0 y 19 años (p. 15).

Mientras que en el informe de Segeplan (2014) se estableció que la Tasa Bruta de Natalidad, para 2013 "...fue de 25,1 por cada mil con una variación de 0,7 respecto al año 2012. La Tasa Global de Fecundidad, fue de 3,1 hijos (tasa que se ha mantenido durante los últimos cinco años)".

Hay que hacer notar que no se cuenta con estadísticas desagregadas, según grupos étnicos. Estas se presentan en proyecciones a escala nacional, por lo que será frecuente encontrarse con datos distintos en el nivel local, pudiéndose determinar un número mayor de hijos por familia si se trata de población indígena y rural.

El informe del Foro permanente para las cuestiones indígenas de Naciones Unidas (2014) señala que la falta de información estadística desagregada con la variable étnica ha sido una limitante. Mientras que las organizaciones indígenas afirman que el porcentaje de población indígena es mayor que el que indica el porcentaje oficial, se hace referencia a que la población indígena se concentra en departamentos del oeste del país. Totonicapán con 97 %; Sololá con 96 %; Quiché con 89 %; Chimaltenango con 78 %; Alta Verapaz con 90 %; y Baja Verapaz con 90% (Naciones Unidas, 2014).

Las condiciones sociales y económicas del país no permiten mejorar los niveles de desarrollo humano, focalizando los efectos de la pobreza principalmente en la población indígena que vive en zonas territoriales de mayor vulnerabilidad. Según el informe sobre desarrollo humano para el año 2019, el índice de desarrollo humano (IDH) en Guatemala es de 0,663, alcanzando el puesto 127 de 189 países (PNUD, 2019). La situación se agrava al confirmar que, en los distintos departamentos del país, los valores del IDH varían ampliamente; por ejemplo, la región noroccidental, donde habita la mayoría de la población indígena del país, es la que muestra los índices más bajos. Es así como para el año 2014 los departamentos de Totonicapán presentan un IDH de 0,432, Quiché de 0,424, Huehuetenango de 0,399 y Alta Verapaz de 0,370 siendo los más bajos de los 22 departamentos.

El dato oficial respecto a los índices de pobreza, según la ENCOVI para el 2014, indica que de la población total un 59,3 % vive en situación de pobreza general y un 23,4 % vive en situación de pobreza extrema (INE, 2015). Los departamentos de Quiché, Alta Verapaz, Sololá, Totonicapán, Huehuetenango y Baja Verapaz son los más pobres del país, dado que más del 70% de su población es pobre (SEGEPLAN, 2010). No se encuentran datos oficiales más actuales sobre la situación de pobreza por departamento, sin embargo, se considera que la tendencia se mantiene. Sobre todo, cuando se analiza que, bajo la perspectiva del desarrollo humano, “la pobreza se entiende como un conjunto multidimensional de privaciones en las capacidades humanas” (PNUD, 2016, pág. 31).

Tomando en consideración las proyecciones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), a partir del presente lustro y en los próximos tres, en Guatemala la población se incrementará a 21,8 millones para el año 2030 (CEPAL, 2009). De confirmarse estas tendencias, el Estado guatemalteco, a través de sus instituciones, deberá estar en mayor capacidad institucional para ofrecer los servicios y programas necesarios, para lograr el bienestar de la población en general. Pero, para lograrlo, es necesaria una sólida institucionalidad que incremente la capacidad del Estado para adoptar las medidas necesarias. Por lo tanto, es responsabilidad del Estado crear condiciones sociales, políticas y económicas, que promuevan un desarrollo equitativo en todos los sectores de la población, garantizando los derechos fundamentales para una vida digna. En este contexto, es preciso explicar el problema de la inseguridad alimentaria y la desnutrición crónica que padece uno de cada dos niños en Guatemala.

B. Situación histórica de la inseguridad alimentaria y la desnutrición crónica

La FAO (2011) define dos categorías de inseguridad alimentaria: la inseguridad alimentaria *crónica* y la *transitoria*. La primera categoría se da a largo plazo o de forma persistente, ocurre cuando las personas no tienen capacidad para satisfacer sus necesidades alimentarias mínimas durante un período prolongado, siendo que es el resultado de largos períodos de pobreza, la falta de activos y de acceso a recursos productivos o financieros. En cuanto a la *categoría transitoria*, esta se considera a corto plazo, siendo de carácter temporal, ocurriendo cuando hay una caída repentina de la capacidad de producir o acceder a una cantidad de alimentos suficientes para mantener un buen estado nutricional. Es por esta razón que se considera que es el resultado de choque y de fluctuaciones, a corto plazo, en la disponibilidad y el acceso de los alimentos; incluidos factores tales como las variaciones anuales en la producción de alimentos a nivel nacional, los precios de los alimentos y los ingresos a nivel del hogar.

El concepto de inseguridad alimentaria *estacional* representa un punto intermedio entre la inseguridad alimentaria crónica y la transitoria; siendo que se asemeja a la crónica, porque normalmente se puede predecir y porque sigue una secuencia de eventos conocida. Sin embargo, debido a que la estacional tiene una duración limitada, puede asimismo

considerarse como *transitoria recurrente*. En conclusión, la inseguridad estacional ocurre cuando se da un patrón cíclico de falta de disponibilidad y acceso a los alimentos, se relaciona con las oscilaciones climáticas por temporada, los patrones de las cosechas, las oportunidades laborales y las incidencias de enfermedades.

Uno de los efectos de la inseguridad alimentaria se manifiesta en serios problemas nutricionales que aquejan a un alto porcentaje de la población guatemalteca. Se hace evidente con los altos índices de desnutrición crónica en niños y niñas menores de cinco años, que impacta principalmente a población indígena y de escasos recursos, que habita en territorios rurales.

La desnutrición crónica en Guatemala es un problema de larga data, histórico y estructural. Los primeros datos sistematizados sobre las principales deficiencias nutricionales en el país se conocen a partir de finales de los años 1930, y se dio a conocer como resultado del interés de varios profesionales científicos nacionales y otros provenientes de países de América Latina. Desde 1944, los investigadores no adjudicaban a la deficiencia vitamínica un papel determinante en la explicación del síndrome, señalaban la carencia de proteínas como factor importante, por lo que recomendaban una dieta adecuada para su prevención (Palmieri, 2011). Estos estudios científicos se abordaron con enfoque clínico, individualizando los casos. A finales de los años 1950, el Instituto de Nutrición para Centroamérica y Panamá (INCAP) ya contaba con suficiente información, lo que le permitió identificar características clínicas, bioquímicas y patológicas de los infantes que sufrían desnutrición, por lo que definieron el tratamiento recomendado, así como las medidas de prevención en los campos alimentario y sanitario (Palmieri, 2011).

En la actualidad, el problema de la desnutrición, visto como problema público, se estudia de manera multicausal; se atribuye a factores medioambientales, debido a causas de la naturaleza y humanas, sociales, culturales y económicas asociadas a la pobreza y desigualdad; así como a causas político-institucionales. En su conjunto, estos factores aumentan o disminuyen las vulnerabilidades biomédicas y productivas, lo que a su vez condicionan la cantidad, calidad y capacidad de absorción de la ingesta alimentaria que determinan la desnutrición (Martínez & Fernández, 2007).

Se evidencia que, para garantizar una ingesta de alimentos, tanto en cantidad como de calidad, debe haber directrices públicas que garanticen un marco legal; pero además de debe considerar mecanismos de control público que permitan verificar el cumplimiento del derecho a la alimentación.

En Guatemala, la tasa de desnutrición crónica en menores de cinco años es de 49,8 %, como señalamos anteriormente y es la más alta del continente americano y una de las más altas del mundo, la tasa es aún mayor en áreas de población indígena, especialmente en el Occidente, donde existen prevalencias superiores al 90 % a nivel municipal (Plan Hambre Cero, 2013).³

1. Causas de la desnutrición crónica

Como es de conocimiento general, las causas de la desnutrición crónica son múltiples y complejas. En Guatemala el problema está asociado, como se mencionó, principalmente a las condiciones de pobreza, entendida ésta no solo como la carencia de ingresos económicos para tener el acceso a la alimentación. La pobreza es mucho más que una abstracción estadística, implica carencias en el plano de los ingresos, dificultades diarias para sobrevivir; respecto al trabajo, dificultades muy serias de inserción laboral. En el plano de la salud, falta de acceso a lo más elemental, desde el agua potable hasta a un servicio sanitario; respecto a la educación, la imposibilidad de completar la escuela media y en muchos casos la primaria (Kliksberg, 2014) .

La escasa escolaridad en las familias implica no contar con la información adecuada para el uso y aprovechamiento biológico de los alimentos. La falta de servicios básicos, como el agua y de saneamiento y de los servicios de salud primaria, situación prevaleciente en el área rural, pone en mayor riesgo a esta población. Estas condiciones adversas, afectan principalmente a las mujeres y a los niños de la población indígena, pobre y rural.

Tal situación se ve agravada por la vulnerabilidad existente en la producción de alimentos agrícolas, debido a los efectos del cambio climático y según la condición de suelos, topografía y precipitación pluvial; lo que se manifiesta en ciertas zonas, fenómenos relacionados con sequías o inundaciones. Estos condicionantes provocan la denominada

³. La información corresponde a MSPAS (2010).

hambre estacional, debido a las variaciones en la producción agrícola. Como señala el Plan de Acción contra el Hambre Estacional de Guatemala (SESAN, 2013) el hambre estacional es entendida como “el empeoramiento estacional, predecible y recurrente de la situación alimentaria y nutricional de los hogares vulnerables, lo que se relaciona con factores climáticos, de salud y con los ciclos agrícolas” (p. 11). La manifestación más visible del hambre estacional son los repuntes regulares de casos de desnutrición aguda en ciertos meses del año; la reducción de las reservas de alimentos básicos en miles de hogares; y el aumento de los precios de los granos básicos en el mercado nacional y local, agravando así el impacto de la desnutrición crónica en niños y niñas menores de 5 años (SESAN, 2013).

Estas condiciones hostiles no permiten tener seguridad alimentaria y nutricional. Quienes viven en pobreza y se encuentran inmersos en un círculo vicioso, padecen las consecuencias de problemas que, simultáneamente, son causa y efecto. De tal cuenta que la seguridad alimentaria y nutricional se analiza desde una perspectiva multidimensional, puesto que son múltiples factores los que intervienen para que se pueda garantizar a la población en general su derecho a la alimentación. En este sentido, los diferentes actores y sectores que se ven afectados, directa e indirectamente, inician un recorrido buscando estrategias de intervención para garantizar la SAN, teniendo en cuenta que la prioridad deberá encaminarse a erradicar la desnutrición crónica y garantizar así el derecho a la alimentación.

La siguiente sección muestra cómo en Guatemala se va colocando en agenda pública, lo relacionado al problema de la inseguridad alimentaria y nutricional, con una trayectoria orientada a la búsqueda de toma de decisiones de diversos actores, con intenciones de diseñar y gestionar lo que más adelante sería la política de SAN de Guatemala.

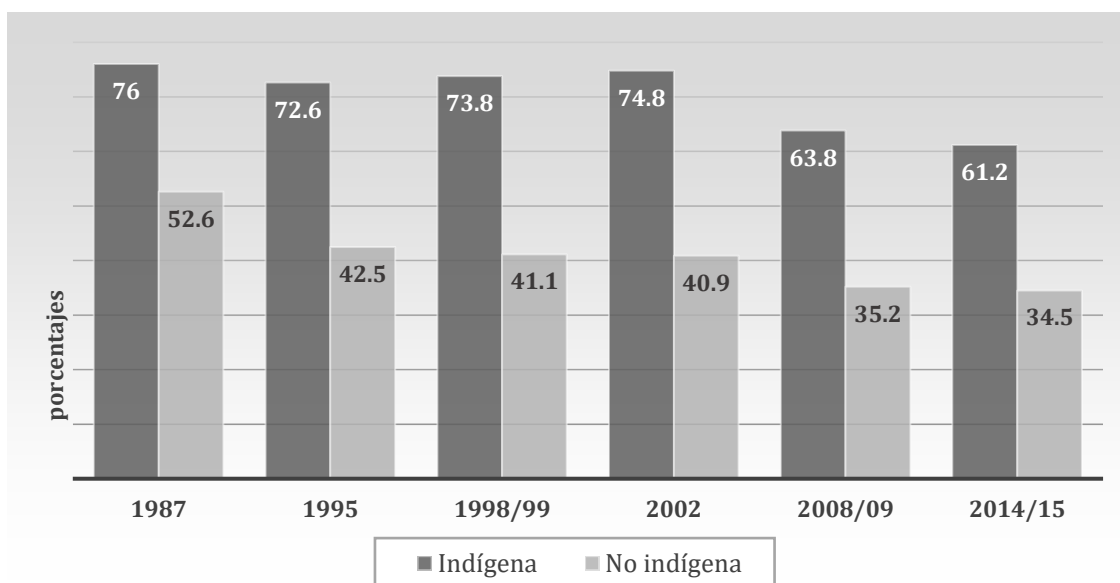
2. Antecedentes de la atención pública de la seguridad alimentaria y nutricional en Guatemala

En 1949 fue creado el Instituto de Nutrición para Centroamérica y Panamá (INCAP) como Centro de Investigación Científica para brindar asistencia técnica a los Ministerios de Salud de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Sus objetivos principales fueron: Determinar los problemas nutricionales de la región, encontrarles

soluciones prácticas a través de la investigación y colaborar con los países miembros en la aplicación de soluciones a esos problemas. En 1965, el INCAP ya contaba con suficiente información sobre la desnutrición en el país, producto de siete años de investigación.

Sin embargo, en Guatemala, no se cuenta con un sistema nacional de información que recolecte datos de calidad y de forma sistémica y sistemática, que garantice mediciones permanentes sobre las condiciones de seguridad alimentaria y nutricional. Para el caso de la medición de la situación de salud, y en particular de la situación nutricional de infantes, el gobierno ha recurrido, desde el año 1987, a las encuestas de salud materno infantil; siendo el ente rector y responsable para su implementación el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS); teniendo como asistencia técnica al INE y a la Segeplan. Lo que se ha podido observar es que estas encuestas, que datan de 1987, obtienen información a nivel nacional, segregada por población indígena y no indígena. Obsérvese en el gráfico 3 la evolución de la desnutrición crónica en menores de cinco años, según etnia de la madre.

Gráfico 3
Incidencia de la desnutrición crónica en menores de cinco años,
según etnia de la madre (porcentaje, 1987-2015)



Fuente: Elaboración propia, con base en la V Ensmi 2008/2009 y la VI Ensmi 2014/2015.

Como puede observarse, la mayor prevalencia de la desnutrición crónica en menores de cinco años se encuentra en la población indígena. Al comparar con la población no indígena, hay diferencia en los resultados para reducir los indicadores en dicha población. La reducción de la desnutrición crónica en 28 años alcanzó una baja del 14,8 % en la población indígena, mientras que en la población no indígena fue del 18,1 %. De seguir con esa tendencia, para el año 2035 la prevalencia sería del 48,2 % de desnutrición crónica infantil en población indígena. Con la tendencia de la población no indígena, para el mismo año se tendría una prevalencia del 18,5 % de desnutrición crónica infantil en población no indígena. Sigue habiendo una mayor afectación de la población indígena.

El proceso de institucionalización de la SAN puede apreciarse en la figura 9. En esta línea de tiempo se muestran los acontecimientos que procuraban poner en la agenda pública el problema de la desnutrición ligado al tema de la SAN. Se buscaba con ello diseñar una política pública de SAN, donde uno de sus objetivos principales fuese la erradicación de la desnutrición crónica en niños menores de cinco años.

Figura 9
Línea de tiempo de la institucionalización de la Seguridad Alimentaria y Nutricional



Fuente: Elaboración propia.

Cómo se ha señalado, este modelo de análisis tiene por principio considerar los elementos sociopolíticos desde el sistema político. En ello, lo histórico es fundamental, dado que la mayoría de las causas del problema central que se analiza son reconocidas como problemas estructurales. Efectivamente, los acontecimientos políticos previos a la institucionalidad de la SAN son causas estructurales que no han contribuido a que la política tenga impacto y así lograr los cambios sociales que se desean y se proponen a través de los distintos programas, proyectos y acciones de los ministerios involucrados para el efecto.

Se explican a continuación los períodos que se marcan en la línea de tiempo, aclarando que el estudio profundiza su análisis en el período que corresponde del 2005 al 2014.

a. Período 1974-1984

Para comprender el nivel de institucionalidad de la SAN es importante enmarcarla dentro de la historia política más reciente de Guatemala. Es por ello por lo que la figura 9 muestra que el problema de la desnutrición, concebido como problema público, fue colocándose en el ámbito político a partir del año 1974, cuando la Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia elaboró los “Lineamientos para una Política Nacional de Nutrición”; los cuales sirvieron para que, en 1976, esta institución en coordinación con un grupo de representantes de diversos sectores, elaborara el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (POLSAN, 2008). Sobre estos dos instrumentos considerados incipientes para el diseño de una política pública apropiada, se desconoce la existencia de información concreta, dadas las circunstancias y la época en que se formularon.

En febrero de 1976, el país fue afectado por un terremoto que dejó más de 25.000 muertes. Esta puede ser la razón por lo que no se cuenta con documentación que muestre una evaluación o al menos una explicación de lo que ocurrió con la implementación del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición. Es de conocimiento que el Gobierno de turno y la siguiente administración dedicó sus esfuerzos a la reconstrucción del país. Lo que podría reconocerse, como inicio de la institucionalidad de la SAN, es que este Plan fue el primer documento que procura la búsqueda de alternativas para alcanzar la erradicación de la desnutrición y dar cumplimiento del derecho a la alimentación.

Por otra parte, en el período 1974-1984, paralelo a la crisis social y económica que dejaban los fuertes daños del terremoto, la guerra interna estaba marcando acontecimientos lamentables, principalmente por las masacres acaecidas en comunidades indígenas y rurales. El sistema político estaba controlado por un régimen militar autoritario; frecuentemente los gobiernos eran producto de golpes militares, con disputas entre los oficiales castrenses. Esta historia política privilegió el autoritarismo como mecanismo central de las relaciones entre el Estado y la sociedad (UNOPS, 1999).

Pese al esfuerzo que hacían las instituciones, como de la Segeplan, por colocar en agenda pública el tema de la SAN y el problema de la desnutrición crónica; aún era incipiente el análisis de la definición del problema y de las acciones de implementación, y no se consideró un enfoque multidimensional. Llama la atención que dentro de las causas que establece la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, no se menciona, el grave problema de la desnutrición crónica como tal. El análisis del conflicto interno en Guatemala se ha hecho desde la pobreza como problema central, encontrando sus causas estructurales en la desigualdad económica y social, lo cual marca una estructura en la tenencia de la tierra, desigual e inflexible; el 10 % de los y las guatemaltecas concentra casi la mitad de los ingresos de toda la población (UNOPS, 1999).

b. Período 1985-1999

Este período es caracterizado en la historia de Guatemala por la transición democrática, cuando se promulga la Constitución Política de la República de 1985, la que rige a la fecha. Es en este período donde toman auge la negociación y se concretizan los Acuerdos de Paz. Esta negociación, contribuye a establecer un mayor análisis de la problemática social y de poner atención a las poblaciones en desventaja y más vulnerables del país.

Es en este mismo período, por presiones de la deuda externa, se imponen las políticas de ajuste estructural dictadas por las organizaciones financieras internacionales. De tal cuenta que, al mismo tiempo que el proceso de democratización, se pone énfasis en la preparación del marco político para la privatización de las empresas y entidades públicas existentes en el país.

La incidencia de la organización de los pueblos indígenas fue alcanzando reconocimiento en el ámbito político, como actores legítimos de la sociedad guatemalteca.

Tuvo su origen a través de la firma de los Acuerdos de Paz, principalmente el “Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado”, firmado por el Gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, en Oslo en 1994 (POLSAN, 2008). Posteriormente, brinda mayor sostenibilidad de la incidencia de las intervenciones de la sociedad civil, como resultado del Acuerdo para la Paz Firme y Duradera (29 diciembre 1996). Esta transición a un escenario político más estable ofrece una mayor posibilidad de institucionalizar procesos para alcanzar resultados eficientes e impacto en las políticas públicas que se van diseñando. Sin embargo, no se observa que la prioridad de la agenda política sitúe el tema de la SAN. Las acciones públicas van encaminadas a la reforma del Estado a través de las medidas de ajuste estructural, reduciendo significativamente las diferentes entidades del Organismo Ejecutivo, enfocándose a establecer las denominadas “estrategias de reducción de la pobreza”.

c. Período 2000-2004

Unido a los acontecimientos sociopolíticos nacionales, el gobierno del presidente Alfonso Portillo Cabrera (2000-2004) asume el compromiso de dar cumplimiento a los ODM al ratificar los acuerdos de la Cumbre del Milenio del año 2000. El principal objetivo de los ODM es erradicar la pobreza extrema y el hambre (PNUD, 2008).

En este contexto, diversas organizaciones y movimientos sociales impulsaron propuestas para afrontar la problemática de inseguridad alimentaria y nutricional. De esta forma se sitúan en el ambiente político otras posiciones. Resalta la intervención de algunos actores de la sociedad civil, entre ellos los Pueblos Indígenas de América con la Declaración de Atitlán (2002) quienes fijan su postura política ante la cuestión alimentaria (POLSAN, 2008).

Al respecto, el informe alternativo al derecho a la alimentación señala que esta declaración se basó en proponer el impulso de modelos de producción sostenible y el respeto a las soberanías alimentarias de los pueblos originarios, definiendo para ello que la soberanía alimentaria se concibe como:

...el derecho de los Pueblos de definir sus propias políticas y estrategias para la producción, distribución y consumo sustentable de alimentos, respetando sus propias culturas y sus

propios sistemas de manejo de recursos naturales y áreas rurales. La Soberanía Alimentaria se considera como una precondition de la Seguridad Alimentaria. (Colectivo Social por el Derecho a la Alimentación, 2010, p.32)

Los cambios políticos que se perfilaron en este período de gobierno y la ratificación de los ODM hicieron que se colocara con mayor énfasis el tema de la SAN, enfocado al problema de la desnutrición crónica. Sin embargo, cabe resaltar que la acción gubernamental para los problemas sociales se centralizó en la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP) y, por otra parte, la búsqueda de alternativas para el combate a la pobreza. Institucionalmente se buscaron salidas para una reforma del Estado, haciendo su enfoque en el marco de la descentralización. Es así como se aprueba la Ley Marco de Descentralización (Decreto No. 14-2002). Su intención fue establecer procesos de descentralización territorial basados en el fortalecimiento de los gobiernos municipales. Unido a ello se aprueban las reformas a la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto No. 11-2002). De igual manera se reforma y crea el nuevo Código Municipal (Decreto No. 12-2002) con lo que se interrelaciona esta trilogía de leyes, que apuntan a fortalecer los territorios desde la participación ciudadana en los municipios y con ello tener las posibilidades de diseñar políticas públicas locales.

Es de importancia resaltar que en este período de gobierno se constituye la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (Decreto Número 27-2003), con ello se inicia un proceso de discusión con la participación de organizaciones que integran el Movimiento Social por los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Juventud y representantes de los ministerios e instituciones del Estado, en los meses de marzo, abril, mayo y junio del 2003 con la facilitación de la Secretaría de Bienestar Social y el Movimiento Social para la formulación de la “Política Pública de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia 2004-2015” desde la Comisión Nacional de la Niñez y Adolescencia - CNNA- (Resolución No. 01-2004). Con estos dos marcos normativos se hace la transición de gobierno para iniciar el período de administración.

Por consiguiente, el periodo de la administración Portillo Cabrera hizo un aporte significativo a la SAN consecuentemente a favor de la población menor de cinco años afectada por la desnutrición crónica; pero no fue suficiente para revertir las tendencias de muchas décadas.

d. Período 2004-2008

Para este período, el ámbito internacional, a través del Sistema de Naciones Unidas, ponía su atención en la búsqueda del cumplimiento de los ODM. En Guatemala, la administración del presidente Oscar Berger Perdomo (2004-2008) manifiesta voluntad política para poner en su agenda el tema de la seguridad alimentaria y nutricional.

Esta administración destaca en su empeño por priorizar la puesta en agenda y la formulación de la política pública para la seguridad alimentaria y nutricional de Guatemala. Cabe resaltar el reconocimiento que llega a tener el Presidente de la República, a nivel regional, quien junto con el presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, propusieron la creación de la Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre 2025 (IALCSH), la cual fue adoptada por los treinta y tres países de la región y refrendada por la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) (FAO, 2014).

En Guatemala, las acciones que realizaron los diversos sectores, en particular, los movimientos indígenas y la sociedad civil representada por organizaciones no gubernamentales, que se pueden identificar con la entrada del nuevo milenio, colocan la plataforma para discutir la Ley del Sinasan y la interacción de actores para diseñar la Política de Seguridad Alimentaria.

Esta visión gubernamental, de acuerdo con sus acciones, convoca a diversos sectores de la sociedad civil, teniendo como referencia al gobierno anterior y con la búsqueda del cumplimiento de los Acuerdos de Paz, concluyen con la promulgación de la Ley del Sinasan (Decreto número 32-2005). El Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PESAN, 2012) resalta que "... el año 2005 supuso para Guatemala, el inicio de un cambio estratégico y trascendental en el combate al hambre, la desnutrición y la pobreza que por décadas ha padecido gran parte de la población guatemalteca" (p.3). Con el objeto de establecer los procedimientos que permitan desarrollar las disposiciones

establecidas en la Ley del Sinasan, se aprueba su respectivo reglamento según Acuerdo Gubernativo número 75-2006 habiéndose reformado varios de sus artículos a través del Acuerdo Gubernativo número 100-2008.

De alguna manera, este contexto contribuyó a la búsqueda del diseño de una política que consideró los aportes de la postura de algunos actores; lo que queda demostrado en los conceptos establecidos en la Ley de Sinasan (Decreto No. 32-2005). En tal virtud, en lo sucesivo, se hará un mayor análisis sobre los elementos que contiene la referida ley y su respectivo reglamento.

En este período se crea el Fondo Nacional de Desarrollo FONADES (Acuerdo Gubernativo número 448-2006), que fue reformado por los siguientes gobiernos a través de los acuerdos gubernativos 92-2009, 50-2011 y 35-2012. Este fondo es ejecutado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), por ser de su competencia atender la producción agrícola, pecuaria e hidrológica con el objeto de mejorar las condiciones alimenticias de la población en condiciones de pobreza y de extrema pobreza. Una de las acciones que realiza dicho ministerio con este fondo es la entrega de fertilizantes a familias vulnerables a la inseguridad alimentaria (Acuerdo Gubernativo: 35-2012). Con este fondo, se resalta la importancia y el beneficio que conlleva la atención hacia la población vulnerable en condición deficitaria de alimentos.

Se establece, además, la Estrategia de Reducción de Pobreza Guate Solidaria Rural (Beteta, 2006), la cual propuso determinados objetivos en distintas dimensiones o áreas de acción como son salud, nutrición, educación y otros, que tienen como propósito principal, reducir la pobreza extrema. La estrategia consideró, para su implementación, basarse en tres aspectos clave: la coordinación interinstitucional, la focalización de la oferta pública en comunidades rurales más pobres en un período de intervención de dos años, su monitoreo y evaluación. Contempló, además, el abordaje del problema de la pobreza con un enfoque multidimensional, por lo que consideró aspectos económicos, sociales y culturales, lo que determinó “una orientación integral y coordinada de políticas sectoriales” (p. 23). Se planteó como primer objetivo intermedio: “reducir la desnutrición infantil” (Beteta, 2006: p. 27). Para desarrollar la estrategia, se plantea la coordinación interinstitucional, debido a la naturaleza multicausal del problema, por lo que se requiere

del involucramiento de muchos actores e instituciones. Se le atribuyó a Segeplan, como ente planificador del país, el monitoreo de la estrategia a nivel local y retroalimentar el diseño con base en la gestión política y técnica con las instituciones.

El monitoreo y evaluación de esta estrategia es considerada a nivel de cada institución, sus propias políticas sectoriales contribuirían a alcanzar los objetivos intermedios. La estrategia establece que las instituciones generarían líneas base para monitorear los avances en el cumplimiento de cada meta, lo anterior con base en la programación de los recursos presupuestarios de cada institución (Beteta, 2006). A esto puede deberse que dicha estrategia no cuenta con informes integrados de los avances y logros, puesto que cada institución busca los mecanismos para alcanzar los logros de sus respectivos programas y acciones que contribuirían a alcanzar los objetivos de la estrategia en mención.

La carencia de un documento que integre la información concreta de los resultados de dicha estrategia no permitió observar si tales acciones fueron implementadas de manera integral y con una eficiente gestión intersectorial, sociocultural y territorial, en las mismas comunidades priorizadas en ese período (Beteta, 2006).

El Programa para la Reducción de la Desnutrición Crónica -PRDC- 2006-2016 (PRDC, 2006) elaborado en este período de gobierno, es tal vez uno de los instrumentos que generó una documentación más específica que aborda el problema de la desnutrición de manera directa. Es en este programa donde se establece que la inseguridad alimentaria y nutricional se da cuando "...la disponibilidad alimentaria es insuficiente y/o inestable, la capacidad adquisitiva de la familia es baja, el comportamiento alimentario es inadecuado y las condiciones sanitarias son insuficientes" (PRDC, 2006, p. 5).

El PRDC es generado como una de las primeras gestiones de la SESAN, resultado de un proceso que inicia con el desarrollo de un taller interinstitucional y multisectorial, cuya finalidad fue identificar insumos técnicos y buscar consensos entre actores. Es decir, su objetivo se enfocó explícitamente a la reducción de la desnutrición crónica, priorizando elementos que conllevaran a formular una estrategia nacional. El objetivo planteado fue "reducir a la mitad, para el año 2016, la prevalencia de la desnutrición crónica en niños y niñas menores de 5 años", teniendo como base el índice de prevalencia a nivel nacional del 49,3 %, lo cual implica, disminuir en 24 puntos porcentuales (PRDC, 2006, p.7). Se

establece en este documento que, dada la diversidad territorial, climática, cultural y socioeconómica de Guatemala, se requeriría de una adaptación local de las intervenciones basadas en la realidad contextual.

El PRDC 2006-2016 consideró como componentes directos: servicios básicos de salud, educación alimentaria y nutricional; lactancia materna y alimentación complementaria, y como componentes de viabilidad y sostenibilidad: agua y saneamiento básico, mejoramiento de la economía familiar y organización comunitaria. Además, como uno de los ejes transversales consideró la “coordinación intra e interinstitucional”, tomando en cuenta lo anterior como un esfuerzo de integración, coordinación y conducción de las acciones que distintos actores y sectores realizan en los diversos componentes antes mencionados.

Adicionalmente, el PRDC (2006) tomó en consideración la creación de Centros de Coordinación e Información en el nivel central y descentralizado, los cuales descansarían en “la estructura de Consejos de Desarrollo que responden a la Ley de Descentralización” (p. 22), esto tomando en cuenta el marco de las Comisiones de Seguridad Alimentaria y Nutricional en los niveles departamentales y municipales.

Respecto al monitoreo y evaluación del PRDC (2006), este presupone que, dado que su implementación requiere de intervenciones multisectoriales, “las instituciones ejecutoras deben desarrollar sus propios sistemas de monitoreo y evaluación” (p. 26), los que se previó que estarían vinculados al sistema de seguimiento del Centro de Información y Coordinación de la SESAN. Cabe mencionar que el PRDC no llegó a ejecutarse en este período de gobierno (2004-2008), pero sí es un documento que llega a constituirse en eje central para la elaboración del Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria PESAN 2007-2016, el que fue presentado en septiembre del año 2007 (Zepeda, 2008). Como puede observarse, el PESAN buscaba traspasar dos periodos de Gobierno más, buscando sin duda garantizar la implementación de decisiones contenidas en este instrumento de planificación.

El PRDC (2006), junto con la Estrategia de Reducción de la Pobreza Guate Solidaria, son los instrumentos de apertura hacia una visión más concreta sobre la necesidad de considerar la gestión intersectorial y con ello la coordinación interinstitucional; así como

los factores socioculturales y territoriales para impulsar acciones eficaces y eficientes para los resultados que se deseaban.

Otros programas que destacan en este periodo de gobierno, en relación con la política de SAN, lo constituyen el Programa Creciendo Bien, implementado por la Secretaria de Obras Sociales de la Esposa del Presidente -SOSEP-, y el Programa del Vaso de Leche, a través del Ministerio de Educación. Estos programas desaparecen y sustentan cambios para convertirse en otros programas similares en los gobiernos posteriores.

Lo relevante en este período, con respecto a la institucionalización de la Política de SAN, es precisamente la aprobación de la Ley Sinasan, dado que se marca con ello la mayor posibilidad de sostener como prioridad el tema de la seguridad alimentaria y con ello la atención pública permanente al combate de la desnutrición crónica. Este aspecto se considera sumamente positivo, por cuanto en administraciones anteriores no se había tomado en cuenta.

e. Período 2008-2012

En lo que atañe a este período y a la administración del presidente Álvaro Colom Caballeros (2008-2012) de acuerdo con la ideología de posición centro izquierda definiéndose como socialdemócrata el partido político Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) el cual lo lleva al poder; las políticas sociales se tornan en una prioridad en su plan de gobierno.

Pese a la inclinación del Gobierno por dar prevalencia a los aspectos sociales, el Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PESAN 2007-2016) que se había establecido en el gobierno que le antecedió (Administración Berger 2004-2008), fue relegado; lo que llamó la atención fue que ningún sector saliera en defensa de este plan (Zepeda, 2008). Más adelante podrá notarse que las estrategias para abordar el tema social de esta administración (2008-2012) buscaron elaborar sus propios instrumentos de planificación y de acción pública. De igual manera, el PRDC 2006-2016 no tuvo continuidad, toda vez que la administración Berger lo sustituyó por el PESAN 2007-2016, sin embargo, pudo haber sido retomado para su revisión. De tal cuenta que para el Gobierno de Colom no fue de interés ni revisar el PRDC 2006-2016 ni dar seguimiento al PESAN.

La estrategia para la gestión de la política de SAN para inicios de esta administración (2008-2012) da un giro significativo en la estructura organizativa y en metodologías de intervención. La creación del Consejo de Cohesión Social constituyó un mecanismo que pondría en marcha el ofrecimiento del Plan de la Esperanza (Plan de Gobierno), estableciendo la atención con carácter de emergencia de la población en extrema pobreza del país.

El Consejo de Cohesión Social (Decreto Gubernativo 79-2008) centra, en este período, sus iniciativas en las áreas de educación, salud, infraestructura y sostenibilidad (entrega de microcréditos, cultura, deportes y transferencias monetarias condicionadas). En este primer año de gobierno (2008) se inician los Programas Presidenciales tales como: Escuelas Abiertas, Mi Familia Aprende, Bolsa Solidaria de Alimentos, Mi Familia Progresa y Comedores Populares en la ciudad capital (IV Informe Presidencial, 2012).

El Consejo de Cohesión Social fue una comisión que organizaba el trabajo de varios ministerios y secretarías en los 45 municipios más pobres del país; fue conformada por una Comisión Interinstitucional. No fue considerado como un programa, no contó con presupuesto específico, las erogaciones para este propósito se gestionaron desde los presupuestos de cada ministerio y cada secretaría que la conformaron.

La Comisión en referencia fue integrada por las siguientes entidades: Ministerio de Salud Pública, Educación, Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del presidente, Secretaría de Bienestar Social, Secretaria de Seguridad Alimentaria y Nutricional, entre otras, (Cohesión Social, 2008). Esto implica que las funciones de toma de decisión en la política de SAN y de coordinación interinstitucional que por ley (Acuerdo Gubernativo No. 32-2005) le corresponden a la Comisión Nacional de Seguridad Alimentaria (Conasan) y la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN) respectivamente, quedan relegadas para este periodo de Gobierno, participando estas, pero sin liderazgo.

El MAGA es un ente clave para impulsar acciones en favor de los modos de producción y alimentación de la población vulnerable; sin embargo, en esta estructura de Cohesión Social no fue considerado así. Si bien es cierto que es a los programas sociales a los que se les brinda prevalencia en esta administración de Álvaro Colom; también lo es que buscaron su propia forma de estructura organizativa para ejecutarlos.

Cabe hacer notar que dichos programas sociales se perciben de manera positiva; pero, la creación de la estructura organizativa denominada Cohesión Social a través de la creación de la Comisión Interinstitucional, enfoca sus esfuerzos a dar atención a la población en extrema pobreza, aspecto también positivo. Sin embargo, el hecho de buscar sus propias estrategias hizo que la estructura organizativa que establece la Ley del Sinasan se relegara a un segundo plano. De tal cuenta que no se da énfasis al objetivo en común de erradicar la desnutrición crónica como lo establece dicha Ley. Por lo que puede considerarse que los programas sociales enfocados al combate de la pobreza y de la pobreza extrema, establecieron objetivos demasiados generales, lo cual pierde lo específico del objetivo en común de erradicar la desnutrición crónica en menores, teniendo en cuenta la gestión interinstitucional. De tal manera que no quedan bien establecidas las competencias entre el Consejo de Cohesión Social y la SESAN, con respecto al objetivo de erradicar la desnutrición crónica desde la Política de SAN, como se ha indicado.

Pese a la nueva estructura para impulsar diversas acciones encaminadas a erradicar la extrema pobreza y la desnutrición crónica -ésta de manera indirecta y descoordinada-, la SESAN consideró como instrumento de planificación el Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PESAN 2009-2012). Sin duda, siendo el interés el poder garantizar el seguimiento de este PESAN, inician un proceso para ampliar el periodo de cobertura y es de esta manera como se aprueba el PESAN 2012-2016, de conformidad a resolución del Acuerdo Gubernamental No. 10 del 28 de octubre de 2011.

Este documento (PESAN 2012-2016), establece que la ampliación del período del PESAN hasta el 2016, se hace con el propósito de precisar el enfoque integral de la seguridad alimentaria y nutricional e incluir los compromisos políticos, institucionales y estratégicos para dar una mejor respuesta a la situación de inseguridad alimentaria y nutricional (PESAN, 2012).

A este respecto, se encuentran determinados vacíos o contradicciones en cuanto a la elaboración de estos instrumentos de planificación de la política de SAN. En este mismo período se elaboró un nuevo documento denominado PESAN 2009-2012; así se consigna en la descripción introductoria del actual documento (PESAN, 2012). De tal cuenta que, para este período de gobierno (2008-2012), se elaboraron dos documentos de planificación

estratégica de SAN: el PESAN 2007-2016 y el PESAN 2009-2012. Sin embargo, no se encuentra evidencia de qué ocurrió con el primero de estos documentos. En lo que respecta, al segundo documento, fue direccionado por el Gobierno de Álvaro Colom por medio del cual mostraron la voluntad política de combatir la desnutrición crónica. Pero se observa la falta de un compromiso político-administrativo formal entre las entidades de gobierno ejecutivo, es decir: ministerios y secretarías y entre niveles de gobiernos central, regional, departamental y municipal. Unido a ello, la dificultad que se presentó para tal fin, fue la conformación de la estructura organizativa de cohesión social.

Cabe destacar que los niveles de gobierno antes aludidos, que tuvieron mayor acercamiento en la coordinación, lo constituyen el nivel de Gobierno Municipal con las Alcaldías Comunitarias, las que pueden denominarse Alcaldías Indígenas o Alcaldías Auxiliares. Estas entidades locales son electas por Asambleas Comunitarias, a diferencia del Gobierno Municipal que es electo a través del sufragio según Ley Electoral y de Partidos Políticos. Aspecto que podría ser bien aprovechado para implementar y monitorear las acciones en los territorios donde están las familias más afectadas por la inseguridad alimentaria y la desnutrición crónica.

Un hecho importante para la niñez guatemalteca es la aprobación en 2010 de la Política Pública de Desarrollo Integral de la Primera Infancia 2010-2020, El objetivo general de esta política, citado en el documento de la Secretaria de Bienestar Social de la Presidencia, está referido a:

Asegurar que las niñas y los niños en Guatemala, desde el momento de su gestación hasta los seis años de edad, gocen de sus derechos básicos a través de la construcción de un sistema que promueve tanto la atención como su desarrollo integral, en observancia y respeto a la diversidad cultural del país (s.n.)

Y, para el logro de ello se plantea como un objetivo estratégico la reducción del riesgo de inseguridad alimentaria y nutricional, así como de la desnutrición crónica (Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia).

En consecuencia, puede notarse que el giro que se da con el gobierno de Álvaro Colom (2008-2012) prioriza la creación e implementación de Programas Sociales, coordinados y dirigidos a través de la estructura denominada Cohesión Social. Sin embargo, no se evidencian arreglos político-administrativos que establezcan una gestión intersectorial y

territorial con un objetivo en común, que les permitiera implementar y monitorear, desde este enfoque, las acciones públicas encaminadas a evaluar resultados y medir el impacto para modificar el problema social. Independientemente que los marcos normativos si tienen considerados estos elementos de la gestión intersectorial, coordinación interinstitucional e intergubernamental, así como aspectos relativos a la pertinencia cultural.

f. Período 2012-2016

Cabe aclarar que el movimiento ciudadano de abril 2015, denunciando al Gobierno de Otto Pérez Molina por actos de corrupción, propició que tanto el presidente Pérez, como la vicepresidenta Baldetti, no concluyeran el período constitucional de cuatro años. Tras las investigaciones correspondientes, estos funcionarios depusieron el cargo para ser procesados judicialmente.

La presente investigación enfoca el análisis de la política de SAN hasta el año 2014, considerando así diez años desde que se constituyó la Ley de SAN. Se debe a ello, que el presente estudio analizó tres años de esta administración gubernamental.

El Gobierno de Pérez Molina inicia sus acciones en relación con la problemática de la inseguridad alimentaria y nutricional, estableciendo lo que denominó: “Pacto Hambre Cero” el 17 de febrero de 2012. Este gobierno, desde su período de proselitismo, manifestó interés en asumir acciones encaminadas a priorizar programas de atención a la problemática de la desnutrición crónica en niños de 0 a 5 años.

El Plan de este gobierno se basó precisamente en la configuración de tres pactos: Pacto Fiscal y de Competitividad; Pacto de Seguridad, Justicia y Paz; y Pacto Hambre Cero (ICEFI, 2014). El documento del Plan del Pacto Hambre Cero manifiesta que este Pacto, firmado por representantes de distintas entidades públicas, privadas y de cooperación internacional, es producto de “...un movimiento nacional y un compromiso de Estado que busca afrontar de manera directa y contundente el problema del hambre en el país” (Plan Hambre Cero, 2012, p.7).

En febrero de 2012, el gobierno lanzó, en San Juan Atitán, Huehuetenango, el municipio con mayor índice de desnutrición crónica infantil en el país, el Plan Pacto contra el Hambre, que se enmarcaba en la Política de Desarrollo Rural Integral. En el marco de

lanzamiento de dicho plan, el Comisionado Presidencial para el Desarrollo Rural, Adrián Zapata, señaló que esta política debería promover la inversión privada necesaria, responsable y conveniente para el desarrollo rural. Señalaba, además, que considerando que la población vulnerable al hambre es aquella cuya economía es de infra y subsistencia remarca que esta población "...está claro no es capaz de despegar por los mecanismos del mercado, sino solo desde una intervención directa del Estado" (CERIGUA, 2012, p.22). Con estas declaraciones, se evidencia la falta de coordinación de las políticas públicas puesto que es desde la Política de SAN a cargo de la SESAN que se había elaborado el Plan Pacto Hambre Cero. Las declaraciones de los funcionarios de alto nivel del sector ejecutivo muestran el interés de involucrar al sector económico para promover la inversión privada, sin embargo, no se observa en el Plan aspectos concretos que lo involucren (Plan Hambre Cero, 2012).

A esto se debe que, desde el inicio de la gestión de la política de SAN, el Plan Pacto Hambre Cero fue motivo de las primeras críticas al recién asumido Gobierno (2012-2016), aduciendo la oposición que, "la utilización de la problemática (sirvió) para promocionar inicialmente a empresas privadas, que posteriormente quedaron invisibilizadas" (Garoz & Slowing, 2014, p. 13), dando lugar a que los actores involucrados, principalmente de la oposición al oficialismo y de la sociedad civil, percibieran una dinámica de la gestión pública bajo intereses político clientelares. Como señala el Colectivo Social por el Derecho a la Alimentación (2015), respecto a lo que denominan "fracaso del Pacto de Hambre Cero", este se debió a que no se fortaleció la institucionalidad, se disminuyeron presupuestos, se retrocedió en la cobertura y se suplantó personal por razones políticas-clientelares.

El informe de este Colectivo Social hace énfasis en que el efecto más negativo que tuvo el Plan Hambre Cero es que se convirtió en el principal mecanismo para promover el clientelismo político a nivel comunitario; mientras que, a nivel local, no hubo presencia de las instituciones del Estado ni de las acciones de los programas representativos. De tal cuenta que

queda en el olvido el supuesto compromiso del sector empresarial dentro del "pacto"; si bien se desarrollaron múltiples acciones de visibilidad entre funcionarios estatales y empresarios llamando a la filantropía, no asumen compromisos reales en temas de salario,

privilegios fiscales y precios de alimentos. (Colectivo Social por el Derecho a la Alimentación, 2015, pág. 9)

En ese ambiente de críticas por parte de los sectores de la sociedad civil, la SESAN prepara los instrumentos con los cuáles guiará su gestión para ese período de gobierno. Posterior a la firma del “Pacto”, como parte de la elaboración de lo que se denominó “Plan del Pacto Hambre Cero”, se señala que servirá para hacer una realidad el “Pacto” y, por otra parte, indica que es la concreción política y operativa del PESAN 2012-2016, habiéndose tomado como base el Programa de Reducción de la Desnutrición Crónica (PRDC 2006). Puede observarse que, a diferencia del Gobierno de Álvaro Colón (2008-2012), esta nueva administración retoma el PRDC (2006), lo cual reconocen en el documento de dicho Plan (Plan Hambre Cero, 2012)

El Plan Hambre Cero consideró, para su elaboración, los consensos internacionales y la Iniciativa *Scaling Up Nutrition* (SUN, por la sigla en inglés). Esta iniciativa se basa en un paquete de intervenciones conocido como “ventana de los mil días” (Plan Hambre Cero, 2012). La iniciativa SUN es un movimiento basado en el principio de que todas las personas tienen derecho a buena alimentación. Reúne a representantes de los gobiernos, sociedad civil, Naciones Unidas, donantes, empresas e investigadores en un esfuerzo colectivo por fomentar la nutrición. En este sentido, el marco de acción considera la implementación de políticas y programas con objetivos nutricionales compartidos con un enfoque en el empoderamiento de las mujeres. De tal cuenta que la administración de Pérez Molina consideró central esta iniciativa para combatir la desnutrición crónica, la cual queda plasmada en el Plan Hambre Cero (2012).

Los objetivos que se plantea el Plan Hambre Cero son cuatro: Reducir en 10% la prevalencia de la desnutrición crónica infantil para finales del 2015, promoviendo el desarrollo infantil temprano, prevenir el hambre estacional y reducir la mortalidad en la niñez menor de 5 años, por la desnutrición aguda; promover la seguridad alimentaria y nutricional, fundamento del desarrollo integral de toda la población guatemalteca y prevenir y atender las emergencias alimentarias, relacionadas con el cambio climático y los desastres naturales (Plan Hambre Cero, 2012).

Haciendo ver que el Plan tiene un alcance nacional y universal, establece que muchas de sus intervenciones se focalizan en segmentos de población más vulnerable, habiendo priorizado y seleccionado 166 municipios, teniendo como criterios técnicos para selección, la relación del hambre crónica con prevalencias altas y muy altas de desnutrición crónica, basados en el Tercer Censo Nacional de Talla en Escolares 2008. La herramienta de intervención que consideró el plan fue la gestión por resultados por parte de las distintas instituciones y dependencias de Gobierno.

Este período de gobierno (2012-2016) consideró, de conformidad a la Ley del Sinasan, como ente Rector y Coordinador de la Política de SAN a la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional; de igual manera los programas que tienen como prioridad erradicar la desnutrición crónica se establecen formalmente en los Ministerios de Salud Pública, de Educación, de Agricultura y Ganadería, así como otros sectores; sin embargo, no se cuenta con acuerdos e instrumentos político-administrativos que propicien un mismo término de responsabilidad, asignación específica presupuestaria, con visión integral y coordinada, desde una gestión intersectorial, en búsqueda de erradicar la desnutrición crónica.

De tal cuenta que este Plan no tomó en consideración, compromisos político-administrativos que establecieran un objetivo común, un presupuesto propio, definición de funciones, roles y competencias bien delimitadas a cada entidad pública, de organizaciones de la sociedad civil, del sector privado, así como de los diferentes niveles de Gobiernos territoriales.

Se rescata para el análisis de dicho Plan, elementos determinantes que se consideraron para la implementación de sus acciones, mismos que se exponen en el cuadro 6.

En el cuadro 6 se presentan los componentes que tienen relación y efecto inmediato con la situación que se busca modificar. Obsérvese que se retomaron los componentes del PRDC (2006), agregándose a tales componentes los de viabilidad y sostenibilidad, los cuales son de importancia para garantizar la sostenibilidad de las acciones y servicios públicos.

Cuadro 6
Componentes directos de viabilidad y sostenibilidad del
Plan Hambre Cero 2012

Componentes directos	Componentes de viabilidad y sostenibilidad
Provisión de servicios básicos de salud y nutrición	Mejoramiento de los ingresos y la economía familiar
Promoción de lactancia materna y alimentación complementaria	Agua y Saneamiento
Educación alimentaria y nutricional	Gobernanza local en SAN
Alimentos fortificados	Escuelas saludables y Alfabetización
Atención a población vulnerable a la inseguridad alimentaria	Hogar saludable

Fuente: Elaboración propia, con información del Plan Pacto Hambre Cero 2012.

Por otra parte, los Programas Sociales que se habían priorizado en el Gobierno del período anterior de Álvaro Colon, se relegan de alguna manera para darle paso y prioridad al objetivo fundamental que constituye la desnutrición crónica, haciéndolo explícito a través de los medios. Los programas de transferencias condicionadas no son considerados explícitamente dentro del Plan Hambre Cero. Sin embargo, éstos siguen siendo considerados desde el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) entidad recién creada para entonces. A este respecto, el Colectivo Social por el Derecho a la Alimentación (2015) señala que en este período de Gobierno se conformó una estructura desde el nivel municipal al nacional que “controla la entrega de alimentos, fertilizantes y transferencias monetarias condicionadas, para generar clientelismo (...) esto ha generado mucho descontento en las comunidades” (p.26). Tal situación muestra que las distintas estrategias y acciones públicas en las diferentes administraciones analizadas, tienen un contenido razonable en tanto que responden a elementos multicausales del problema social, el cual es concebido en los diversos instrumentos de planificación. Sin embargo, estas estrategias y acciones públicas son cuestionadas principalmente por organizaciones de la sociedad civil, aludiendo a que no se observan resultados e impacto de estas. Por otra parte, son cuestionadas por actos de corrupción, aspecto que, para fines del presente estudio, no se desarrollará.

Cabe señalar que es en esta administración (2012-2016) que inicia el funcionamiento del MIDES, a través del Decreto No. 1-2012 de Reformas a la ley del organismo ejecutivo Decreto No. 114-97, que tiene como objetivo “mejorar el nivel de bienestar de las personas y grupos sociales vulnerables, que sufren de exclusión y viven en situación de pobreza y pobreza extrema...” (Art. 2 inc. k). Diversos son los programas sociales que se gestionaron a través de este ministerio; entre éstos se pueden citar: Mi bono seguro, Mi bolsa segura, Mi comedor seguro, Jóvenes protagonistas y Mi beca segura. Estos se clasifican como programas de transferencias condicionadas; aunque estos programas no necesariamente confluyen en acciones que directamente tengan que ver con la política de SAN. Es decir, no se busca un objetivo común y la focalización de las familias vulnerables como actores beneficiarios no necesariamente coinciden con los de otros ministerios que tienen a su cargo las acciones para erradicar la desnutrición crónica.

Por cada uno de los anteriores componentes directos de viabilidad y sostenibilidad, en los anexos del Plan se presentan los siguientes aspectos: temas, acciones, áreas de trabajo y se menciona como responsables a actores gubernamentales y actores de apoyo. Es en este apartado del Plan en cuestión en donde se observa que se integran aquellos programas que son de responsabilidad de cada entidad gubernamental y que responden a cada política sectorial. Bien vale la pena ser específico en cuanto a que, por carencia de resultados eficientes que se reflejen en superar y modificar las condiciones nutricionales, podría considerarse que no es suficiente con integrar un conjunto de intenciones, si con ello no se aplican medidas coercitivas y la logística apropiada en la estructura institucional para alcanzar los efectos deseados.

Además de los componentes directos, dicho Plan consideró como ejes transversales los siguientes:

- i. La coordinación intra e interinstitucional: concebida como la promoción de espacios de participación de técnicos, asesores y autoridades locales y nacionales de las diversas instituciones para coordinar acciones en la resolución de problemas de gestión en su implementación y la información de los avances en el cumplimiento de los objetivos y las prioridades de SAN.

- ii. La comunicación y sistemas de información en SAN: a través de un plan propio, fueron considerados como ejes transversales con la intención de posicionar el tema en la agenda pública nacional, sensibilizar a la población, divulgar los avances del Plan Hambre Cero, informar pertinentemente para la toma de decisiones, facilitar el intercambio de conocimientos y buenas prácticas en SAN.
- iii. Sistema de monitoreo y evaluación: lo cual brindaría una oportunidad para evaluar la calidad de la ejecución y resultados de los planes o programas, lo que permitiría medir periódicamente las metas y resultados y con ello según lo tenía previsto, hacer correctivos de las intervenciones.
- iv. La participación comunitaria: esta se concibió como “la promoción de la participación activa de los diferentes actores de la sociedad guatemalteca en la planificación, ejecución, monitoreo y evaluación” (p.26).
- v. La equidad de género: este eje se describió en el sentido de dar atención diferenciada a la mujer, como sujeto de derecho para generar oportunidades individuales, sociales y profesionales en una situación de igualdad que diera como resultado la integración de la mujer en condiciones de vida que le pudieran garantizar una alimentación adecuada, que redundara en la mejora de la situación de SAN.
- vi. La interculturalidad: se describió éste como la forma de promover el respeto a las diferentes identidades, étnico y cultural entre otros, valorando y promoviendo las condiciones personales como las experiencias, capacidades y los espacios de diálogo para encontrar soluciones conjuntas ante la situación de SAN.

Como puede notarse los tres primeros ejes transversales de coordinación intra e interinstitucional, sistemas de comunicación e información y sistemas de monitoreo y evaluación son aspectos relevantes para que las políticas públicas puedan ser eficientes en la implementación de acciones que buscan el cambio social. Según la OCDE/PUMA (citado en Armijo, 2011) se considera que la evaluación de la gestión es la “medición sistemática y continua en el tiempo de los resultados obtenidos por las instituciones públicas y la comparación de dichos resultados con aquellos deseados o planeados, con

miras a mejorar los estándares de desempeño de la institución” (p. 5). Sin embargo, no se pudo establecer en el presente estudio la existencia de informes de evaluación del desempeño del sector público para ampliar el análisis respecto a los niveles de alcance del Plan Hambre Cero hacia los años 2012 y 2014.

Como establece Ballart (citado en Amijo, 2011), al hacer referencia a las políticas públicas:

...conceptualmente la evaluación tanto desde el punto de vista de los programas públicos como de la gestión se inserta en el marco teórico del análisis de las políticas públicas, en la medida que ésta persigue producir información que tenga alguna relevancia con la toma de decisiones políticas-administrativas, información útil que permita resolver problemas concretos (p. 9).

Respecto a los ejes de participación comunitaria, equidad de género e interculturalidad, pueden comprenderse como enunciados que se describen a grandes rasgos, sin que se explique de manera concreta la forma en que podrían hacerse efectivas en las diferentes intervenciones del Plan. Son de contenido más cualitativo, tendrán que considerarse indicadores especiales que permitan medir el impacto que pueden generar juntamente con los tres primeros ejes que pueden ser más medibles.

Después de haber conocido los objetivos, componentes directos y ejes transversales del Plan Pacto Hambre Cero, se pudo determinar que este no cuenta con un anexo para explicar manejos presupuestarios para el alcance de sus objetivos. Situación que hace poco viable las acciones del Plan si se quiere considerar desde una gestión intersectorial, con enfoque integral que respondan a un objetivo en común. De lo cual se deduce que la responsabilidad de ejecución de las acciones se asume con el presupuesto específico de cada entidad gubernamental. En el mencionado Plan, se consideró que para su implementación se contaría con el apoyo de la sociedad civil, del sector empresarial y de la cooperación internacional; sin conocerse de manera concreta el compromiso presupuestario de dichos sectores.

En este mismo período de gobierno (2012-2016), se retoma el protagonismo de la SESAN como ente coordinador de la Política de SAN, resaltando como se ha explicado, la iniciativa de *SUN*, tomando como modelo la gestión por resultados para la implementación

de las acciones públicas referidas a la desnutrición crónica (Plan Pacto Hambre Cero, 2012).

Varios han sido los esfuerzos de las administraciones de gobierno que intentan abordar acciones públicas para garantizar el derecho a la alimentación y con ello prevenir y erradicar el índice de desnutrición crónica. En este periodo final que corresponde analizar con el presente estudio; se encuentra que se ha formulado a través del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (Conadur) el instrumento que a finales del año 2014 se presentaría como el Plan Nacional de Desarrollo: K'atun, Nuestra Guatemala 2032, mismo que se ha considerado como “el instrumento por medio del cual se desarrollará y consolidará la gestión por políticas públicas, como dispositivo necesario para la buena gobernanza y el impulso de acciones sostenidas integradas y articuladas de parte de todas las instituciones del Estado” (p.9) . Por otra parte, el Plan K'atun fue constituido como la herramienta que orienta las intervenciones que el sector privado, otros organismos de la sociedad civil y la cooperación internacional podrán establecer con el propósito de contribuir al desarrollo.

En relación con reducir los índices de desnutrición crónica en menores de cinco años, que para entonces la base de partida se tomó del Plan Hambre Cero, es decir el 49.8%; el Plan K'atun se ha planteado para el año 2032, reducir en “no menos de 25 puntos porcentuales” (p. 186) este problema estructural, según lo indica, haciendo énfasis en la población indígena y del área rural. Es de considerar entonces, que este último instrumento de planificación estratégica a nivel nacional, se espera que la gestión pública se realice a través de políticas públicas, así como de la gestión por resultados; dejando ver entre su contenido que tendrá además un enfoque de derechos.

A partir de los diferentes períodos de gobierno expuestos, con anterioridad, respecto a identificar el contexto y las acciones encaminadas a dar tratamiento público a la problemática de la inseguridad alimentaria y nutricional, y directamente al problema de la desnutrición crónica, puede notarse que las distintas administraciones gubernamentales han impulsado diversos programas y proyectos, y es a partir del año 2005 cuando ya se cuenta con la Ley del Sinasan y en 2008 con la Política de la SAN.

Como se ha explicado, las acciones y programas relacionados a la política SAN no reflejan la continuidad de sus estrategias para la implementación, monitoreo y evaluación en los tres periodos de gobierno analizados Berger (2004-2008), Colom (2008-2012) Molina (2012-2016). Los distintos gobiernos que no responden al mismo partido político anteponen sus planes partidistas. Aunque reconocen la necesidad y emergencia de trabajar por alcanzar el objetivo de la erradicación de la desnutrición infantil, no concretizan estrategias que establezcan mecanismos de seguimiento a la política pública.

Tres administraciones de gobierno se han investigado desde la conformación del Sistema Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional de Guatemala. Por la complejidad del concepto de seguridad alimentaria y de igual condición, la estructura que se conforma para su aplicabilidad requiere de arreglos institucionales para su puesta en marcha, esto podría avizorar una luz que oriente la gestión e implementación de las acciones públicas que conlleven a alcanzar el impacto necesario.

En función de lo expuesto, cabe hacer notar la importancia de analizar en forma específica la Ley del Sinasan, la que se describe en la siguiente sección.

3. Análisis de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional

El proceso de implementación de diferentes acciones en los períodos de gobierno que comprende el presente estudio, respecto a la búsqueda de solución a los problemas de inseguridad alimentaria, y específicamente al problema de la desnutrición infantil, como se ha dicho se concretó con la emisión de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sinasan) a través del Decreto No. 32-2005.

En uno de los considerandos de la Ley del Sinasan (Decreto, No. 32-2005) se reconoce que las raíces de la inseguridad alimentaria y nutricional de la población guatemalteca son complejas y guardan relación con todos los campos de acción del desarrollo, señalando que es necesario buscar soluciones con enfoque integral y multicultural, que valoren y enriquezcan los patrones de consumo y las prácticas productivas con participación multisectorial y multidisciplinaria.

Lo anterior presenta con claridad, el análisis respecto a buscar estrategias que logren una gestión de la política de SAN, tomando en cuenta que las soluciones de la desnutrición crónica e inseguridad alimentaria en general no pueden venir exclusivamente del abordaje y responsabilidad de un solo actor y sector de la sociedad o del gobierno. Por lo que se requiere de la interacción de diversos actores que confluyan en el interés común de lograr efectividad e impacto de la política. Efectivamente, según informa el Delegado Departamental de la SESAN, en el año 2005 se conformó la Mesa Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, con participación de instituciones públicas y organizaciones de sociedad civil. A partir de la mesa de seguridad alimentaria, la participación de las organizaciones principales de sociedad civil fue decisiva en el diseño de la política SAN, no así en la gestión de esta (Guerra E. , 2016). En la ley del Sinasan se cuenta con el órgano de la Instancia de Consulta y Participación Social (Incopas), en el cual tienen representación varios sectores de la sociedad civil, que participan en el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Conasan). En esta instancia se adoptan las decisiones para la implementación de la política SAN; sin embargo, hace falta garantizar la representatividad de los diversos actores y sectores (Guerra E. , 2016).

Al respecto, se entrevistó a un representante de la sociedad civil, miembro de la Red de Seguridad Alimentaria de Guatemala (Redsag), quien estuvo involucrado en el proceso de formación de la política y comenta que: “en la política de SAN hubo participación de las organizaciones sociales, pero el Gobierno en turno no tomó en cuenta esta participación” (Palacios, 2016). Lo anterior implica que el tema de la representatividad de la sociedad civil es un aspecto al que hay que brindarle énfasis como sector participante en la gestión de la política.

Asimismo, se observa en la descripción de la Ley del Sinasan claridad en cuanto a la necesidad de afrontar un enfoque intersectorial, sociocultural y territorial, lo que da pauta a comprender que las acciones de intervención en la búsqueda de solución del problema deben encarar la complejidad del carácter multidimensional del fenómeno de la desnutrición crónica y de la política de SAN. A este respecto el representante de organizaciones sociales menciona que, efectivamente “...en uno de los artículos de la ley

SAN se incluyó la pertinencia cultural, sin embargo, es un tema en el que no hubo voluntad política para su aplicación” (Palacios, 2016).

Para el ciudadano y para la sociedad como colectividad, que velan por el bien común, la SAN es un derecho constitucional, así como por los derechos humanos, según convenios internacionales, básicamente por el derecho a la alimentación. Esta naturaleza compleja de la SAN, la hace tener relación de interdependencia con otras políticas públicas. El cuadro 7 da a conocer la lista de políticas sectoriales que el PESAN tomó en consideración para el diseño de la organización institucional que requiere la gestión de la política.

Cuadro 7
Políticas relacionadas con SAN

Política de Desarrollo Social y Población (2002)
Política Nacional de Derechos Humanos 2006-2015
Política Nacional de Juventud 2010-2015
Política Pública de Protección Integral para la Niñez y Adolescencia (Decreto 27-2003)
Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres (PNPDIM) y Plan de Equidad de Oportunidades 2008-2023
Política Agropecuaria 2008-2012
Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI) 2009
Política Nacional de Gestión Integrada de Recursos Hídricos
Política Nacional de Cambio Climático

Fuente: Elaboración propia, con base en el PESAN 2012-2016 Guatemala.

Es necesario aclarar que la consideración del listado de políticas que presente el cuadro 7 deja en evidencia que la política SAN requiere de una gestión intersectorial, lo cual le exige una visión integral y de la necesidad de coordinación vertical y horizontal de la gestión gubernamental.

A continuación, se explican tanto la política de desarrollo social y de la población y la política de nacional de derechos humanos; por el énfasis al análisis de la política de SAN como política social y por el enfoque de derechos de la política pública a la que se hace alusión para garantizar el derecho a la alimentación.

a. Política de Desarrollo Social y Población

Esta política fue aprobada por el Gobierno de la República en abril de 2002. Fue el resultado del trabajo de un conjunto de instituciones públicas y privadas, coordinadas por la Segeplan, para dar cumplimiento a lo normado en el artículo 50 de la Ley de Desarrollo Social (Decreto No. 42-2001 del Congreso de la República). En el proceso de implementación de la política aprobada, deberán tenerse presentes tres hechos importantes: el primero es que su contenido coadyuva a hacer operativos algunos de los compromisos contenidos en los acuerdos de paz; el segundo es que la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP), aprobada por el Gobierno de la República en noviembre de 2001, desarrolla una parte importante de la presente política, así como lo harán las ERP a nivel departamental y municipal que se elaborarán en los próximos meses; y el tercero es que la Política de Desarrollo Social y Población debería ir siendo actualizada conforme surjan los cambios en a) el entorno social, tanto nacional como internacional, y b) en la implementación de las ERP, tanto a nivel nacional como de los niveles departamental y municipal (Segeplán, POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL Y POBLACIÓN, 2002).

b. Política Nacional de Derechos Humanos 2006-2015

La Política Nacional de Derechos Humanos es una política integral que aborda los derechos humanos desde la óptica de la interrelación de los derechos civiles, políticos, económicos, culturales y de desarrollo, con una visión intercultural y con un enfoque de género. Con el diseño de esta política, Guatemala considera haber asumido compromisos en materia de derechos humanos desde lo nacional (en la Constitución y los Acuerdos de Paz) hasta el ámbito internacional. El diseño de política y el plan de acción de derechos humanos se inscribieron dentro del marco de una visión integral, donde la responsabilidad del Estado y por ende del Gobierno, es respetar, promover y garantizar el pleno goce de estos. Por lo que cumplir esa obligación es un deber que el Gobierno asume y respeta. Se establece en COPREDEH (2006) el objetivo número cuatro de la presente política es:

Generar procesos institucionales que sirvan como catalizadores para entender y atender las causas estructurales que fomentan la pobreza y pobreza extrema, sensibilizando al funcionariado público sobre como esos niveles de pobreza atentan contra los derechos en general y en especial a los derechos sociales, económicos y culturales. (p. 8)

Retomando la Ley del Sinasan (Decreto, No. 32-2005), esta considera el diseño organizacional a través de la creación de instancias que garanticen la coordinación intersectorial; esto debido a que el núcleo de operaciones de intervención se dispersa a través de diversas políticas sectoriales, las que se han presentado en el cuadro 7.

La misma ley establece los principios rectores, ejes temáticos y lineamientos generales para orientar las acciones de las diferentes instituciones que desarrollan actividades para promover la seguridad alimentaria y nutricional de la población. Cita los principios de “solidaridad, transparencia, titularidad, equidad, integralidad, sostenibilidad, precaución, descentralización y participación ciudadana” (art. 4); estos valores podrían garantizar la accesibilidad de llevar procesos relacionales a todo nivel de intervención de la referida política, tomando en consideración su respectiva esencia.

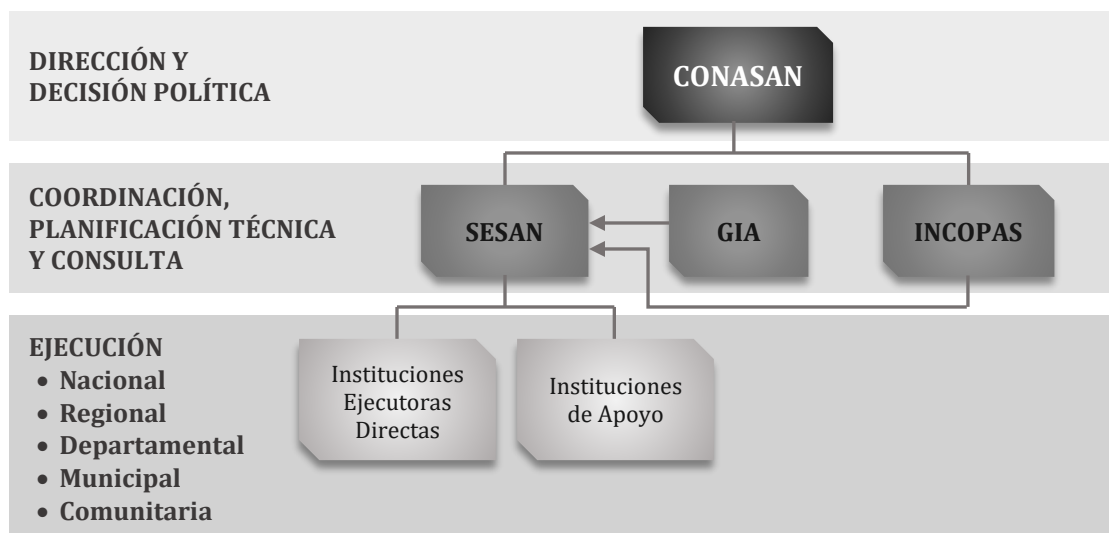
Este sistema se encuentra integrado por instancias de gobierno y de la sociedad civil; sin embargo, la ley indica que contará con el apoyo técnico y financiero de la cooperación internacional (art. 6). Llama la atención que una ley interna del Estado guatemalteco condiciona la estructura de un órgano gubernamental a la intervención de la cooperación internacional. Tal situación le coloca en un margen amplio de incertidumbre para la sostenibilidad institucional y financiera.

El objetivo fundamental de la Ley Sinasan determina establecer y mantener, en el contexto de la política de SAN, un marco institucional estratégico de organización y coordinación para priorizar, jerarquizar, armonizar, diseñar y ejecutar acciones de SAN, a través de planes, siendo su objetivo fundamental “impulsar acciones encaminadas a la erradicación de la desnutrición...” (art. 7). Este es un objetivo de competencia del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS); no obstante, relacionado este objetivo orientado a la seguridad alimentaria es obvio que no puede quedar en función exclusivamente del Ministerio de Salud, siendo que las causas de la desnutrición infantil tienen un carácter multidimensional.

En la figura 10 se ilustran los órganos que conforman el Sinasan, siendo estos: a) Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional; b) Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República; c) Instancia de Consulta y Participación Social; y d) Grupo de Instituciones de Apoyo (art. 9). La forma en que la ley

integra estos órganos los convierte en una estructura ideal, previendo el involucramiento de los diversos actores y sectores.

Figura 10
Estructura del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional



Fuente: PESAN 2012-2016.

Como se observa en el organigrama que antecede (figura 10), la estructura organizativa que estipula la Ley, refiere que el Sinasan está conformado por tres niveles de acción: El primer nivel refiere a la dirección y decisión política, constituido por el Consejo Nacional de SAN; seguidamente el nivel de coordinación y planificación técnica, que integra a la Secretaria de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República y el nivel de ejecución, conformado por las instituciones o entes responsables de la ejecución directa de las acciones en SAN en todos los niveles (Decreto, No. 32-2005).

Por consiguiente, los actores políticos y sociales, según la ley del Sinasan; considera que la interacción de estos se hará a todo nivel. En consecuencia, los actores que se identifican en la ley respecto a la conformación del Sinasan, son los representantes públicos de distintos ministerios gubernamentales dirigidos por la Vicepresidencia de la República, sumándose a estos, dos representantes del sector empresarial y cinco de la sociedad civil (art. 13).

En la práctica, el funcionamiento de estas entidades se torna complejo. Al entrevistar a un representante de la sociedad civil, este enfatizó que “...en la política SAN hubo participación de las organizaciones sociales, pero el Gobierno en turno no tomó en cuenta sus aportes...” (Palacios, 2016).

Por otra parte, una exfuncionaria de la SESAN en la Administración de Álvaro Colom, a este respecto manifestó que “...la ley establece que la sociedad civil debe formar parte del CONASAN, existe un procedimiento establecido en ley (...) el involucramiento en la época que se coordinó con dicha instancia fue un involucramiento mínimo, circunscribiéndose a lo formal y con poca capacidad de incidencia, se reducía únicamente a un marco” (Mux, 2016). Lo anterior indica que lograr la articulación entre actores públicos y privados no es cuestión puramente formal, debe alcanzarse en la práctica la incidencia y efectividad de la interacción en los diversos sectores en cuestiones sustantivas de la política en su toma de decisiones.

Hacer funcionar en la práctica este andamiaje institucional se torna complicado por las complejidades que caracterizan a los diferentes actores; el exdelegado regional de la SESAN argumentaba -según su experiencia en campo-:

...todos los niveles comenzando desde el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN), hasta las Comisiones Municipales de Seguridad Alimentaria y Nutricional (COMUSAN), han carecido de voluntad política y operatividad práctica para hacer realidad los mandatos que por Ley tiene cada uno de los niveles organizativos. (Zuñiga, 2016)

La puesta en práctica de la intersectorialidad de las políticas sociales considera que para “...la formación e implementación de una política son inevitablemente el resultado de la interacción entre actores separados con intereses, metas y estrategias divorciados” (Scharpf citado en Klijn, 1998, p. 10). De ahí que el análisis político debería orientarse a la red interorganizacional, lo cual implicaría establecer estrategias y reglas claras para la efectividad de sus propósitos sectoriales, pero todo ello encaminado al logro de objetivos en común.

En este marco de niveles de acción la Ley del Sinasan reconoce el ámbito integral, multisectorial y sociocultural de la política de SAN, identificándola como política pública, y señala que; que la SAN “se asume como 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” (Art.3).

En este sentido, la ley asume un fundamento teórico respecto a su definición y, aunque la ley no lo hace explícito, la política de Estado corresponde a una política concreta con una base institucional, dotada de un sustento legal para su implementación, generalmente una ley especial, que traspasa la temporalidad de los gobiernos y que, por lo tanto, ha logrado un consenso mucho más amplio en su construcción. En consecuencia, esta se hace perdurable en el tiempo (Huenchuan Navarro, 2003). Reconocer la política como estatal es fundamental, ahora bien, llevar a la implementación sus acciones, implica necesariamente otros acuerdos político-administrativos desde donde deben regirse.

En síntesis, la política de SAN en Guatemala, ha tenido un abordaje desde la institucionalidad del Estado, principalmente por el fundamento jurídico que le establece la Ley respectiva, sin embargo, su aplicabilidad y los resultados obtenidos respecto al objetivo concreto de erradicar la desnutrición crónica no han sustentado los cambios que se precisan, tomando en consideración las teorías de políticas públicas, cuya búsqueda son la eficiencia, la eficacia, la transparencia y el impacto para el cambio social.

En las conclusiones que presenta el capítulo siguiente se explica que pese a que la Ley de Sinasan (Decreto 32-2005) no ha sido suficiente para alcanzar el cambio social que pretende la Polsan para combatir y erradicar la desnutrición crónica en menores de cinco años. Se sustenta que la gestión intersectorial, sociocultural y territorial no ha sido abordada eficientemente por parte de los diversos sectores públicos que necesariamente deben tener claridad en el objetivo común demostrándolo a través de acuerdos político-administrativo con presupuestos, metas e indicadores bien establecidos que se trasladen a planes de acción.

CONCLUSIONES

Con el estudio de la presente tesis doctoral se tuvo como objetivo general establecer un modelo propio para el análisis de la Polsan, tomando en consideración el contexto en particular, se propuso partir del estudio retrospectivo del sistema político de Guatemala, espacio donde se gestiona esta política. Paralelo a ello se fue analizando y encontrando explicación a las variables planteadas en los otros elementos del objetivo general y objetivos específicos, así como del supuesto de investigación. Los hallazgos encontrados con el estudio a este respecto se explican a manera de conclusión en las siguientes secciones del presente capítulo.

A continuación, se explica el modelo de análisis desde un enfoque sistémico y de derechos de políticas públicas, utilizado para el presente estudio doctoral. Modelo que podría ser replicado para el estudio de las políticas sociales en general tomando en cuenta la multidimensionalidad que las envuelve.

A. Modelo de análisis para la política pública de seguridad alimentaria y nutricional: enfoque sistémico y de derechos

El proceso de estudio de la presente tesis doctoral fundamentó la investigación a partir del análisis desde un modelo con enfoque sistémico y de derechos. Se partió de reconocer que como bien plantean Thissen y Walker (2013) no existe una sola, y mucho menos “mejor”, manera de llevar a cabo el análisis de políticas públicas; más bien las distintas circunstancias extraordinarias requieren diferentes enfoques y combinaciones de métodos creativos, los cuales son posibles y necesarios.

A su vez el modelo de análisis considera el proceso o ciclo de políticas públicas y para el caso concreto de la Polsan, centra la atención en la primera etapa: definición del problema a resolver; para el presente caso, la desnutrición crónica en menores de cinco años. Como señala De León (citado en Subirats, 2008)

[si] bien sabemos que la fase de definición del problema enmarca y genera casi todo lo que luego ocurre en el proceso de las políticas, los errores que cometemos en ese cometido nos siguen condenando a operar a través de cristales oscuros. (p. 127)

No tiene sentido avanzar a las otras etapas de la política pública si no hay un análisis profundo que determine causas estructurales, subyacentes e inmediatas de los problemas sociales; así como los efectos que estos traen como consecuencia y que provocan a su vez otros problemas coyunturales y permanentes. Dicha situación, se convierte en círculo vicioso que no permite alcanzar el cambio social y revertir la realidad que se adhiere a los grupos objetivos y lacera a los beneficiarios finales de la política pública. Es decir, los padres y madres de familia y los infantes menores de cinco años, como actores privados o no públicos de la Polsan, para este caso de estudio.

El modelo de análisis que se expone ha tomado en consideración el hecho de que la seguridad alimentaria y nutricional garantiza a nivel mundial el derecho a la alimentación; sin embargo, en cada país, según su contexto, se analiza de acuerdo con el sistema político. Ello debe remitir a la comprensión de factores históricos, socioculturales, económicos y políticos. Estos factores determinan los niveles de desarrollo del país, en general, y de las condiciones de vida de la población, en particular. En referencia al sistema político, determina que el grado de madurez democrática de la clase política y la ciudadanía, es fundamental. Tal situación refleja el grado de institucionalidad que el Estado-Gobierno ha alcanzado.

La complejidad del sistema político es manifiesto en todas sus dimensiones. Si bien el análisis sistémico de la política no ha dado teorías sólidas que conlleven al método deductivo; ha servido para organizar los conceptos y presentar esquemas de análisis cualitativo desde el campo sociopolítico, dando lugar al desarrollo de la ciencia política. Es en este sentido que interesó analizar y examinar los elementos y componentes de ese concepto abstracto, tomado en modo figurativo o analógico. Esta propuesta de modelo de análisis de políticas sociales en general y en particular para el análisis de la Polsan, pretende partir de la necesidad de observar el contexto histórico; no busca ni pretende establecer ecuaciones que expresen leyes o el mecanismo de funcionamiento del sistema y que expliquen las conversiones de los insumos en resultados o productos. Por ello, la investigadora partió del hecho que más que una teoría, el análisis sistémico es un enfoque,

considerando cualquier teoría general de los sistemas como un esqueleto que se debe recubrir de hipótesis específicas y datos respecto a la categoría particular del sistema en cuestión (Bunge, *Buscar la filosofía en las ciencias sociales*, 1999). Principalmente porque se analizan factores y categorías que subyacen en el sistema social y en este campo no cabe la “teoría de sistemas” mayormente utilizada en la tecnología avanzada, donde se definen con exactitud teorías que universalizan su estudio.

El análisis del sistema político, como enfoque para el análisis de políticas públicas, y en especial en el ámbito social, parte de reconocer que el enfoque sistémico “favorece la interdisciplinariedad y la multidisciplinariedad” (Bunge, *Buscar la filosofía en las ciencias sociales*, 1999, pág. 370), por una parte, y, por otra, interesa considerar como explican Tilly y Goodin (2009) que “las relaciones entre el poder político y la propiedad en general hace notar la importancia de otros contextos tales como: los históricos, institucionales, culturales, demográficos, tecnológicos, psicológicos, ideológicos, ontológicos y epistemológicos” (p. 6). De esa cuenta, pueden identificarse tres clases de efectos contextuales: a) en la comprensión de los analistas de los procesos políticos; b) en las pruebas disponibles para el examen empírico de los procesos políticos y, c) en los procesos mismos (Tilly & Goodin, 2009).

La política social es tan compleja que para su estudio y análisis sería ilusorio condicionarla a modelos únicos y econométricos exclusivamente. Dicha complejidad que le caracteriza hace que no tenga una única definición. Se ha basado este modelo de análisis de la Polsan en comprender la política social como “la intervención pública que incide en el bienestar de las personas ya sea cambiando, manteniendo o facilitando sus condiciones de vida” (Montagut, 2014, pág. 21). Se confirma y complementa dicha definición con la que establece T.H. Marshall (citado en Montagut, 2014) “la política de los gobiernos encaminada a tener un impacto directo en el bienestar de los ciudadanos, a base de proporcionarles servicios o ingresos” (p. 21).

El efecto de la política social, por tanto, debe responder a que las autoridades garanticen los derechos fundamentales, tal es el caso del derecho a la alimentación. Por tanto, este modelo de análisis no puede dejar de lado la verificación del cumplimiento de dicho derecho tal como lo establece el concepto operacional, elaborado en esta

investigación con base en Salcedo (2005). Debe tenerse en cuenta que la seguridad alimentaria y nutricional es la condición previa para garantizar los alimentos de las personas de acuerdo con las dimensiones de disponibilidad, acceso, aprovechamiento biológico, estabilidad e institucionalidad.

El Estado es un actor que tiene a su haber unos recursos particulares que vienen siendo el sustento de la dominación, por lo que estos recursos conllevan a unas relaciones desiguales entre Estado y sociedad. Situación que para ciertos fines serán bien aprovechados, llegando a través del diálogo a establecer acuerdos deliberados y de aceptación por parte de la sociedad que intenta de igual forma contribuir a resolver el problema social.

Algunos de estos recursos son, por ejemplo, el control de medios de coerción física, movilizables por sí o por intermedio de un tercero; el control de recursos económicos, el control de recursos de información en sentido amplio; incluso, conocimientos científico-tecnológicos; y también el control ideológico, mediante el cual el dominado asume como justa y natural la relación asimétrica (O'Donnell, s.f).

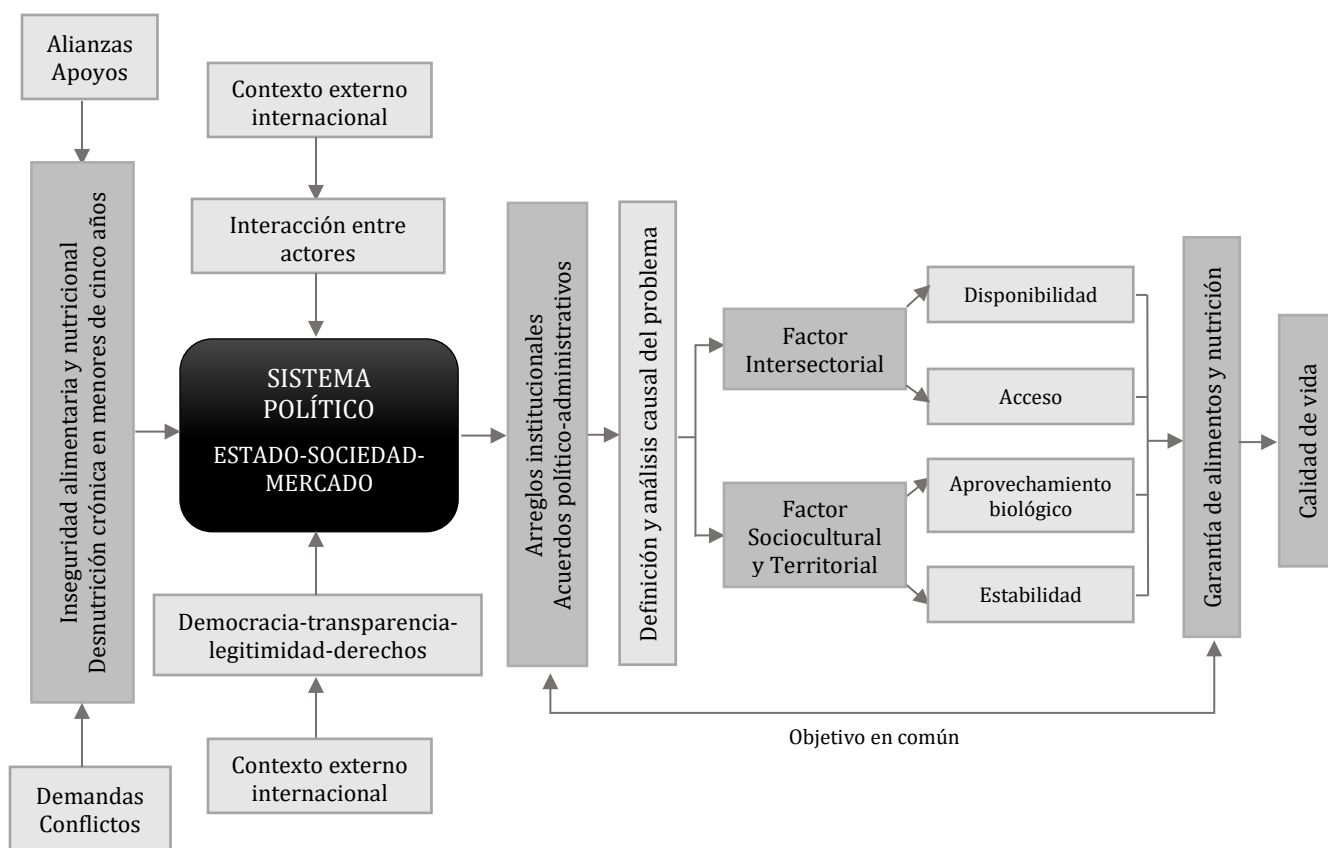
En este sentido, la utilización apropiada de los recursos del Estado, para el cumplimiento de derechos, por ejemplo, son plausibles; pero de igual manera esos recursos pueden en determinado momento interrumpir procesos de gestión pública que se estén gestando tanto de un sector como de otro para favorecer sus propios intereses en detrimento de los grupos más vulnerables que se ven afectados directamente.

Ahora bien, dado que el presente modelo ha querido mostrar el análisis de la Pólsan, orientada a erradicar la desnutrición crónica en menores de cinco años, se debe tener presente las dimensiones de la SAN que contiene el concepto operacional. Resultó fundamental para el análisis comprender la definición del problema público y la interacción entre actores en las diferentes etapas de la política pública.

La figura 11 muestra cómo se relacionan las variables de estudio con las dimensiones de la SAN. Esta figura muestra que el modelo utilizado para el análisis de la Pólsan se fundamentó en relacionar las variables de estudio: gestión intersectorial, sociocultural y territorial con las dimensiones de la SAN: disponibilidad, acceso, aprovechamiento

biológico, estabilidad e institucionalidad. Tuvo presente el análisis de la interacción entre actores en las etapas del proceso de políticas públicas, principalmente desde el reconocimiento y definición del problema. El modelo partió de la base de la dimensión de la institucionalidad, con la cual según la madurez democrática del sistema político podría alcanzar acuerdos político-administrativos para una eficiente y eficaz gestión de la política. Lo cual se manifiesta a través de la legitimidad, transparencia, democracia y el enfoque de derechos. Situación que, para el caso de la Polisan de Guatemala, dista en cumplir a cabalidad estos elementos. Sobre ello se explica en las siguientes secciones de este capítulo de conclusiones.

Figura 11
Modelo de análisis de políticas sociales: enfoque sistémico y de derechos
Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional



Fuente: Elaboración propia.

Explicado el modelo de análisis utilizado para desarrollar la investigación de la presente tesis doctoral sobre la Polsan, orientada a erradicar la desnutrición crónica en Guatemala, enfocada al análisis de la gestión intersectorial, sociocultural, territorial y de la interacción entre actores, durante el período 2005-2014; a continuación, se explican una serie de consideraciones finales a las que ha conducido tal estudio.

Como se ha dicho, la presente tesis doctoral no planteó establecer un modelo propio para el análisis de la Polsan, considerada desde el campo de las políticas sociales.

De tal cuenta, se confirma que las políticas sociales, en general, y, en particular, la Polsan requieren para su análisis de modelos propios, según el contexto histórico del sistema político en donde se desarrollan estos procesos. Es por ello por lo que a continuación se presenta, a manera de conclusión, lo que se determinó con el presente estudio sobre el sistema político de Guatemala.

B. Sistema político de Guatemala

Al analizar el contexto histórico-político de Guatemala se determinó que su sistema político opera de acuerdo con las características que fueron constituyendo el Estado guatemalteco en todo su recorrido. Tal como lo explica Salguero (2016):

Desde la Colonia y luego de la Independencia, la relación de poder entre gobernantes y gobernados, en regímenes autoritarios, dictatoriales y militares, colocó en desventaja a la población indígena, como resultado de la exclusión, la discriminación y racismo de la élite política; esto hizo construir un Estado como propiedad de una clase económicamente pudiente y del cuerpo militar, en otras palabras. Desde la llamada “conquista española”, la historia de las relaciones de poder se marca por la exclusión de la población indígena. Al pasar el territorio a manos de la Corona española y luego al Estado guatemalteco la relación de quienes la representan (criollos y luego ladinos), se convierte en dominación y manifestación de exclusión hacia los pueblos originarios, a quienes, obviamente, les pertenecían estas tierras. (p. 403).

En este sentido y como resabios de una historia marcada por las desigualdades sociales y políticas; Guatemala conforma un tejido social fragmentado, producto de la construcción de un Estado excluyente, representado en una élite económico, político y militar, que posterior a la guerra interna mantiene tal fragmentación social por condición étnica, religiosa, ideológica y económica. Ni la instauración de un sistema político democrático, ni los acuerdos y firma de la paz, lograron un pacto sociopolítico que encaminara con

seriedad el fortalecimiento de un Estado, que tomara en cuenta la naturaleza de una nación étnica con diversidad sociocultural, con organizaciones indígenas que sostienen liderazgos ancestrales de la cultura Maya, principalmente. En Guatemala no se consolidó a lo interno un Estado-nación que incluyera las características multiétnicas. La élite económica, política y militar continúa en el poder político, aunque con tintes de democracia representativa a través de elecciones libres y “transparentes”.

Como mencionan Ramos y Sosa (2008), la realidad sociopolítica guatemalteca hace notar que:

En el marco de la apertura democrática y el capitalismo neoliberal, la combinación de la desigualdad y la fragmentación social ha resultado en la multiplicación de instancias – muchas de ellas surgidas autónomamente, en contraposición o al margen del Estado; otras más fomentadas por el mismo Estado, la cooperación internacional y los grandes consorcios económicos nacionales e internacionales— con intereses diversos, muchas veces contrapuestos, que compiten por los mismos recursos limitados. (p. 15)

Esta es la naturaleza y realidad del Estado guatemalteco, y es en ese contexto donde los esfuerzos deben hacerse con seriedad, reconociendo la necesidad de propiciar y alcanzar concertación entre actores para encausar las grandes deficiencias institucionales y el déficit de gobernabilidad que se manifiesta en las condiciones de precariedad en que vive un gran porcentaje de población, principalmente indígena. Un gran pacto político-social se hace urgente para refundar el Estado guatemalteco, orientándolo hacia una democracia participativa y deliberativa que construya una nueva clase política, un sector privado incluyente y progresista y la construcción de una ciudadanía que permita alcanzar la articulación de los distintos sectores de la sociedad civil. A partir de ello, la interacción entre actores y una gestión intersectorial podría avizorar cambios sociopolíticos y con ello llegar a la toma de decisiones que establezcan políticas públicas integrales que propicien cambios estructurales, encaminados a erradicar la pobreza que aqueja a casi el 60% de la población y que afecta principalmente a determinados grupos vulnerables tales como; mujeres y niños principalmente de la población indígena y del área rural.

Basado en los objetivos y en el supuesto de investigación se afirma que la Popsan no ha mostrado resultados significativos en la erradicación de la desnutrición crónica en menores de cinco años, no ha tenido el impacto esperado a mediano y largo plazo. Esto se debe a la inapropiada gestión intersectorial, sociocultural y territorial, respecto a las dimensiones de

la SAN; así como a la falta de legitimidad y transparencia en la interacción entre actores políticos y sociales en el diseño y gestión de la política en general. Los programas, proyectos y políticas se siguen implementando de forma aislada y desarticulada entre los sectores que son de su competencia -con mínimos esfuerzos de coordinación- y entre los niveles territoriales de gobierno como son el Ejecutivo y los Gobiernos Municipales.

En tal sentido, la gestión intersectorial, sociocultural, territorial y la interacción entre actores, es fundamental para alcanzar el logro de objetivos y generar impacto de la política pública, desde su formulación y definición del problema que pretende resolver. Especialmente en las políticas sociales que manifiestan características multidimensionales, tal es el caso de la Polsan.

Con la explicación de los hallazgos a lo largo del presente documento de tesis y explicados a manera de conclusión en este apartado final, se puede reiterar que la investigación demuestra que la Polsan en Guatemala no ha generado impacto en el cambio social para erradicar la desnutrición crónica en infantes menores de cinco años.

Todo ello debido a que hacen falta arreglos institucionales, que formalicen acuerdos político-administrativos para provocar una eficiente gestión intersectorial, que conlleve a alcanzar la mayor y mejor coordinación interinstitucional e intergubernamental, por una parte; y la integración de sectores, por otra. La integración de sectores posibilita la búsqueda de soluciones integrales y estrategias globales de desarrollo; por ejemplo, modificar la calidad de vida de la población. Situación propia de las políticas sociales.

Se evidencia que el sistema político de Guatemala presenta una débil institucionalidad, pese a la promulgación de la Ley Sinasan (Decreto 32-2005) por lo que hasta ahora la Polsan no ha logrado garantizar las dimensiones de disponibilidad, acceso, aprovechamiento biológico, estabilidad e institucionalidad de los alimentos en la población que padece desnutrición crónica.

Aun reconociendo que la alimentación es un derecho humano fundamental, que debe garantizar la calidad de vida de los ciudadanos, la tendencia de la desnutrición crónica en Guatemala sigue siendo un tema pendiente de resolver. Con ello se evidencia que la Ley del Sinasan (Decreto 32-2005) no es suficiente en sí misma ni alcanza un nivel de

coercitividad que modifique el problema público en cuestión. Se hace necesario actuar desde la política pública como tal, valiéndose del soporte de la Ley, pero no lo contrario.

La matriz del proceso de gestión de la política pública de SAN 2005-2014, basada en el modelo de análisis tomado para este caso de estudio; muestra aspectos positivos y negativos en el proceso de gestión de la Polsan para el periodo de la política:

ELEMENTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS EN EL PROCESO DE GESTIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL. PERÍODO 2005-2014

ELEMENTOS		POSITIVOS	NEGATIVOS	
Marco jurídico internacional: <ul style="list-style-type: none"> • Diversas convenciones internacionales suscritas por el Estado guatemalteco Marco Constitucional: <ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política de la República de Guatemala (1986) 	Institucionalidad Formal: avances en las normativas nacionales	Fundamentos para garantizar un enfoque de derechos de las políticas públicas.	<ul style="list-style-type: none"> • Débil institucionalidad del sistema político guatemalteco por causas estructurales. • Precarias condiciones de vida de casi el 60% de la población que vive en pobreza. 	
Marco normativo nacional: <ul style="list-style-type: none"> • Ley del SINASAN (Acuerdo gubernativo 32-2005) 		Institucionalidad Legítima: Deficiente gestión de la Polsan	Fundamentos para la gestión intersectorial, sociocultural y territorial.	<ul style="list-style-type: none"> • Lento el proceso y poco impacto en la gestión e implementación de la Polsan para erradicar la DC. • Porcentajes de Desnutrición Crónica en menores de cinco años: 54.5% (2004/2007) 49.8% (2008/2009) 46.5% (2014/2015)
			Garantía sustantiva de las dimensiones de la SAN: disponibilidad, acceso, aprovechamiento biológico y sostenibilidad de alimentos.	
Aspectos técnico-administrativos			Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP)	<ul style="list-style-type: none"> • Instrumentos de planificación sin mecanismos efectivos de seguimiento entre un período de gobierno y otro. • No existe Acuerdo Político-Administrativo vinculante entre los principales Ministerios de Estado (MSPAS, MINEDUC, MAGA, MIDES y MINFIN) que establezcan el objetivo común de erradicar la DC y establezcan un porcentaje de gasto público para alcanzar la meta. Liderado por la Vicepresidencia de la República.
		Programa para la Reducción de la Desnutrición Crónica - PRDC- 2006-2016		
		Diversos Planes estratégicos de SAN (2005-2012)		
		Pacto Hambre Cero (2012-2016)		

	Plan Nacional de Desarrollo: K'atun, Nuestra Guatemala 2032	<ul style="list-style-type: none"> • Las políticas sectoriales prevalecen de manera aislada sin hacer efectiva una gestión intersectorial, sociocultural y territorial. • Deficiente sistema de evaluación y monitoreo de políticas públicas para recoger información y centralizarla. • Información Dispersa no permite monitorear los avances y resultados. • La SESAN no tiene competencia vinculante para demandar resultados de los sectores (Ministerios) que se involucran en la Polisan. • Deficiente coordinación interinstitucional e intergubernamental.
	Apoyo de la Cooperación Internacional bilateral	
	Apoyo de la Cooperación Internacional descentralizadas a través de ONGs.	

Fuente: Elaboración propia (2021).

A continuación, se hace referencia, detallada, a los principales elementos y variables de estudio que se explican a manera de conclusión, teniendo en cuenta los resultados y hallazgos más significativos del estudio.

C. Definición del problema público: desnutrición crónica, análisis desde la seguridad alimentaria y nutricional

La seguridad alimentaria y nutricional, según la Cumbre Mundial sobre Alimentación (1996), se alcanza “cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana” (p. 2). A su vez pudo establecerse que existe una propuesta alternativa presentada por organizaciones de la sociedad civil a nivel global por la Vía Campesina. El concepto que propone dicho movimiento es el de soberanía alimentaria concebido como

... un enfoque holístico para el desarrollo rural cuyos pilares son la reforma agraria, la seguridad alimentaria, la agricultura sostenible, el acceso a los mercados locales, créditos y precios justos para los agricultores, familias pobres rurales o sin tierra de todo el mundo. (Rosset, 2007, pág. 168)

El problema de la inseguridad alimentaria, y más concretamente de la desnutrición crónica, fue evidenciado como problema público, gracias a la intervención de la comunidad internacional. En el año 2000, Guatemala, al igual que el resto de los países miembros de las Naciones Unidas, asumió el compromiso de buscar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Este factor externo es determinante para que los gobiernos establezcan estrategias específicas para la inversión en el gasto social.

Dado que Guatemala suscribe el compromiso de los ODM, se da por hecho que se compromete al cumplimiento de la meta 1C, consistente en reducir a la mitad la prevalencia del hambre respecto del trienio de 1990-92 (FAO, 2014). Con lo cual se esperaba garantizar la alimentación a la población en general y en particular a la población que padece la desnutrición crónica.

El problema de la desnutrición crónica explica (Guerra E. , 2016) se reconoce públicamente por las instituciones de Gobierno, con participación de la cooperación internacional. Es a través de los datos publicados por los censos de talla del año 2001 y la información generada por la Ensmi, que ponen en evidencia la problemática de Guatemala. Según la experiencia vivida por (Guerra E. , 2016) como delegado departamental de la Sesan; ha sido más bien por intervención de Organismos Internacionales como UNICEF, FAO, OPS/OMS y Programa Mundial de Alimentos, entre otros; que se ha evidenciado que la desnutrición crónica es una afección en los niños menores de dos años, que afecta el desarrollo del cerebro y condena a las personas en su desarrollo físico e intelectual.

Con el presente estudio se determinó que, para el caso de Guatemala, cuando se discutió el concepto a establecer en la Ley del Sinasan, hubo posiciones distintas de acuerdo con los actores representados. Al ser entrevistado Zúñiga (2016) como delegado departamental de la SESAN menciona que, cuando se discutían los conceptos en la Mesa Nacional de Alimentación, varios sectores de la sociedad civil propusieron que debía sostenerse el concepto de soberanía alimentaria, con la intención de presionar al sistema productivo del país a entender la necesidad de producir prioritariamente los alimentos para el consumo de la población guatemalteca, y luego generar excedentes para la exportación.

La Ley del Sinasan en su artículo primero estableció que, para los efectos de dicha ley, al igual que la Polsan dispuso, el concepto de Seguridad Alimentaria y Nutricional definiéndolo como

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. (Ley, 32-2005)

De acuerdo a lo analizado con el presente estudio, cabe destacar que para el caso de Guatemala es importante considerar el concepto de soberanía alimentaria que se instituyó en la Declaración de Nyéléni (Mali) en febrero de 2007, durante el Foro Social Mundial del mismo año, en donde se define como “el derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica, y su derecho a decidir su propio sistema alimentario y productivo” (Scholz, 2008, pág. 23). Unido a este concepto es oportuno integrar la visión para el análisis de la SAN orientada a la erradicación de la desnutrición crónica; complementada con la concepción basada en derechos, al determinar que “el derecho a una alimentación adecuada es un derecho humano universal y es el más reconocido en los textos jurídicos internacionales, regionales y nacionales relativos a los derechos económicos, sociales y culturales” (Bugnicourt, 2014, pág. 213).

La teoría de políticas públicas afirma que de un buen planteamiento y análisis causal del problema dependerán las subsiguientes etapas del proceso de éstas. Lo primero que se busca es colocar en la agenda política tal problema, estableciendo “...una cuestión en la agenda significa implícita o explícitamente ir dando forma a una definición del problema aceptable para el público y, sobre todo, tratable para el gobierno” (Aguilar, 1996b, p. 51).

La definición del problema implica que todos los actores poseen el recurso de la información. El conocimiento científico y de la tecnología, en relación con el problema, es fundamental para que los diversos actores que se involucran en el análisis puedan establecer una definición oportuna del problema. Desde esta fase de la política pública considerar el factor sociocultural es crucial consintiendo y reflejando objetivamente la realidad de los actores que están siendo afectados directamente y de los actores que provocan el problema. En este caso de los niños menores de cinco años y los padres y madres de familia.

Con el presente estudio la investigación determinó que existen análisis previos que sustentan la definición del problema y una trayectoria histórica de propuestas que permiten definirlo; esto es sobre la inseguridad alimentaria y en particular de la desnutrición crónica y de sus múltiples causas, lo cual contribuye al análisis causal del problema.

La lucha contra el hambre y la malnutrición son acciones de competencia universal. El Sistema de Naciones Unidas ha venido asumiendo diferentes compromisos internacionales, buscando estrategias a través de sus organismos para afrontar la problemática desde los Estados nacionales. Siendo que, quienes mayormente sufren los efectos perversos de la inseguridad alimentaria son los países en desarrollo. La comunidad internacional se ve comprometida a cooperar con éstos a través de programas con acompañamiento técnico y financiero.

Asimismo, los Estados a nivel regional unen esfuerzos para confrontar la problemática de inseguridad alimentaria y nutricional, tal es el caso de Suramérica, Centroamérica y el Caribe. Con el presente estudio se ha verificado que el análisis debe confrontar las dimensiones de la SAN tales como: la disponibilidad, el acceso, el aprovechamiento biológico, la estabilidad (sostenibilidad) y la institucionalidad versus las condiciones de alimentación nutricional de la población.

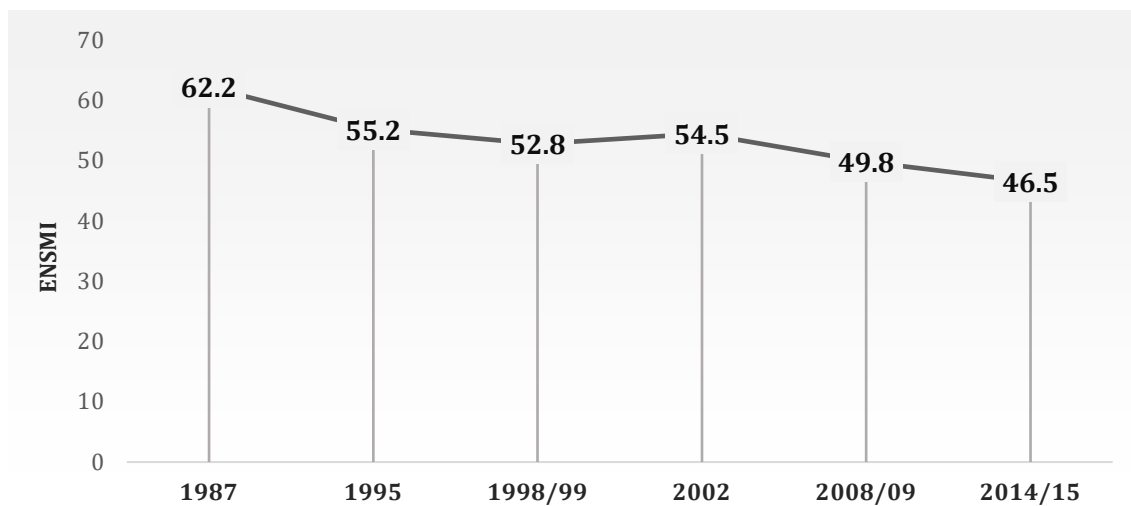
En este sentido, se confirma que, para el caso de Guatemala, la tendencia de la desnutrición crónica persiste y no se logra un impacto en su erradicación. Es mínimo el nivel de reducción que se ha alcanzado a nivel nacional en relación con las estrategias y decisiones tomadas en las administraciones de gobierno que coinciden con el periodo estudiado (2005-2014). El gráfico 4 muestra tal situación.

La prevalencia de la desnutrición crónica infantil no muestra cambios significativos. En 28 años solo pudo alcanzarse un promedio anual del 0,56 %. De seguir con esta tendencia para el año 2035 el indicador sería del 32,5 %; es decir todavía 33 niños de cada 100 estarían sufriendo los embates y secuelas de la desnutrición. Hay que considerar que esta proyección se calcula a nivel nacional. A nivel territorial, es decir en lo local, las cifras podrían mantenerse en los alarmantes indicadores de hasta el 90 % principalmente en poblaciones rurales e indígenas, según lo establece el Plan Hambre Cero (2012).

Las causas de la desnutrición crónica son múltiples. En relación con el acceso de alimentos tiene que ver con la pobreza y extrema pobreza. Según la ENCOVI para el 2014, de la población total un 59,3 % de la población vive en situación de pobreza general y un 23.4 % vive en situación de pobreza extrema (INE, 2015). Los departamentos con los más altos índices de pobreza son: Quiché con 74.7%, Alta Verapaz con 83.1%, Sololá con

80.9%, Totonicapán con 77.5%, Huehuetenango con 73.8%, Chiquimula con 70.6%, Chimaltenango con 66.1% y Baja Verapaz con 66.3% (INE, 2015).

Gráfico 4
Evolución de la desnutrición crónica (porcentajes, 1987-2014-2015)

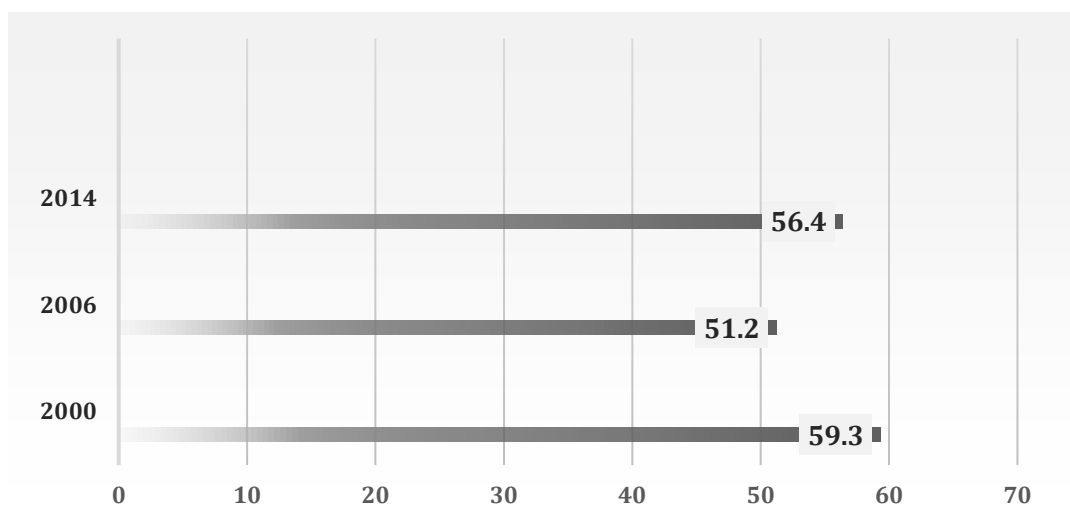


Fuente: Elaboración propia, con base en las Ensmi 1987 y 2014/2015.

Los datos de estadísticas oficiales sobre la pobreza en Guatemala se alcanzan según la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (Encovi). La última encuesta realizada fue en el año 2014 de ahí los datos que se han presentado. Según el gráfico 5 se observa que no hay impacto alcanzado para disminuir sustantivamente la pobreza a nivel nacional.

Se fundamenta con los datos que presenta la Encovi que para el año 2000 determinó el 56.4% pobreza general a nivel nacional, en el año 2006 se alcanzó una disminución de la pobreza arrojando un 51.2% y nuevamente se eleva la pobreza general a nivel nacional hasta alcanzar un 59.3% para el año 2014. Esto demuestra que las políticas, programas y acciones públicas no llegan a ser efectivas, manteniendo el ciclo vicioso que se refleja en las condiciones de vida en casi 6 de cada 10 personas.

Gráfico 5
Incidencia de Pobreza Total Nacional de la República de Guatemala
(2000, 2006, 2014)



Fuente: Elaboración propia con datos de las ENCOVI.

De estos datos oficiales se desprenden otro tipo de análisis y proyecciones que realizan las mismas organizaciones gubernamentales, así como también organizaciones no gubernamentales u organizaciones internacionales. Es así como entre los años 2017 y 2018 resultado de un proceso de consultas y discusiones entre distintos actores gubernamentales y no gubernamentales, se reveló que el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) en Guatemala es del 61.6%. Para la medición del IPM se priorizaron cinco dimensiones: salud y seguridad alimentaria y nutricional, educación, empleo digno, vivienda y servicios básicos (Ministerio de Desarrollo Social e Iniciativa sobre la Pobreza y Desarrollo Humano -OPHI-, 2019). En este sentido cabe confirmar que, bajo la perspectiva del desarrollo humano, “la pobreza se entiende como un conjunto multidimensional de privaciones en las capacidades humanas” (PNUD, 2016, pág. 31).

Al entrevistar a (Zuñiga, 2016) como especialista en temas de SAN desde su cargo de delegado departamental de la SESAN manifiesta que las causas relacionadas con la disponibilidad de alimentos son consideradas estructurales, las cuales se relacionan con la atomización de la tierra (minifundio), pérdida de los recursos naturales alimentarios ancestrales, poca o ninguna presencia del Estado en comunidades remotas. En este sentido,

se confirma que el Estado guatemalteco tiene una débil institucionalidad que no permite que las acciones públicas para contribuir con programas de atención a la población más vulnerable, además se contribuya a garantizar la disponibilidad de alimentos.

El acceso a los alimentos sigue siendo un problema, porque, a pesar de que Guatemala es un país eminentemente agrícola y rural, no se han diversificado los sistemas de producción por falta de asistencia técnica, financiamiento para insumos y el apoyo a los procesos de comercialización (Guerra, 2016). En este sentido, se evidencia que las acciones públicas han sido poco efectivas para garantizar el acceso a la alimentación. No se observan modelos de desarrollo económico local que haga alcanzar dicho objetivo.

Por otra parte, el consumo de los alimentos no ha sido el más apropiado debido al analfabetismo y la ausencia del Estado, para promover procesos de educación para adultos con el fin de trasladar conocimientos en materia de buenas prácticas alimenticias en las familias, como preparar alimentos de manera higiénica y nutricional. Esta situación ha estado ausente en buena parte de la población rural y periurbana (Zuñiga, 2016). En tal caso, los planes curriculares del Ministerio de Educación deberían contar con programas de educación encaminados a la realidad que vive la población indígena y rural principalmente, para adecuar los contenidos de acuerdo con el contexto de las comunidades y sus formas territoriales, que conduzca al cambio de hábitos y conductas, con el aprovechamiento de recursos locales.

Las causas con relación al aprovechamiento biológico se han determinado debido a la falta de agua potable o agua segura en los hogares de los guatemaltecos, a ello se une la falta de condiciones básicas de salubridad en los hogares. Es por ello por lo que agua y saneamiento son factores clave para el aprovechamiento biológico de los alimentos. Debe tenerse presente, además, la escasa o nula atención primaria en salud por parte del MSPA (Zuñiga, 2016).

Unido a la falta de atención pública por parte del Estado, el aprovechamiento biológico y la estabilidad tiene que ver también la vulnerabilidad a la desnutrición crónica, latente en las personas del área rural, la población indígena y las mujeres e infantes principalmente. Dicha vulnerabilidad está asociada a las percepciones, creencias, comportamientos, prácticas y costumbres que surgen de las dinámicas familiares transmitidas

generacionalmente y por circunstancias específicas a estos grupos poblacionales (Chang, 2014). Es decir, las comunidades indígenas y rurales tienen costumbres y hábitos arraigados de acuerdo con su cosmovisión de la vida, lo cual redundaría en la aceptación o no, para su gusto y paladar, de ciertos productos alimenticios. Sin embargo, es necesario contar biológicamente con una dieta variada de acuerdo con la pirámide nutricional, rica en vitaminas y minerales. Pese a que ya existen algunos estudios antropológicos, se hace necesario profundizar más en ello, considerando acciones públicas que involucren a los actores beneficiarios finales de la política (familias), con el fin de propiciar cambios en las formas de alimentación, una vez garantizados los servicios básicos de agua y saneamiento, atención a los servicios y controles de salud materno infantil.

Ahora bien, el presente estudio determinó que, para el análisis de la Polisan, respecto a las dimensiones de la SAN, ha de relacionarse con la dimensión institucional. Se presenta en el siguiente apartado las conclusiones respecto a los hallazgos encontrados con relación a la gestión intersectorial, vinculado a las dimensiones de disponibilidad y acceso, sobre lo cual habría que comprender la dimensión institucional de la política.

D. Gestión intersectorial: disponibilidad y acceso a la alimentación

Se pudo constatar que una de las dimensiones de la gobernanza sistémica que proponen especialistas como Cunill, Fernández y Vergara (2001) es la gestión intersectorial, lo que implica el reto de alcanzar la mayor y mejor coordinación interinstitucional e intergubernamental.

La gestión intersectorial debe considerarse desde la gobernanza sistémica, entendida esta como "...la capacidad de tomar y aplicar decisiones en función del interés común, en todos los niveles del sistema político" (Von Haldenwang, 2005, pág. 41). Las políticas sociales evidentemente deben ser discutidas al seno de este enfoque de gobernanza.

Los factores que determinan las dimensiones de disponibilidad y acceso de alimentos condicionan la calidad de vida de la población. Se han retomado algunas características que Salcedo y Lora (2005) establecen para comprender lo que implica considerar en las dimensiones de la disponibilidad como la del acceso de alimentos:

- i) la disponibilidad se caracteriza por:
 - los niveles de productividad;
 - el nivel de utilización de investigación y transferencia de tecnología;
 - el manejo de los recursos naturales;
 - la infraestructura y sistemas de información;
 - la dependencia de las importaciones; y
 - la estructura productiva (polarización y concentración); y
- ii) mientras el acceso se caracteriza por:
 - el nivel de empleo;
 - el nivel de ingreso;
 - la desigualdad del ingreso (índice de GINI);
 - la línea de pobreza;
 - el ingreso nacional bruto; y
 - la relación precios de alimentos/crecimiento real de salarios.

Al observar los factores a tomar en cuenta para el análisis en relación con la disponibilidad y acceso de alimentos, necesariamente se relaciona con la intervención tanto del Estado como de la sociedad civil y el mercado, entendido este último como el sector privado que dinamiza la economía del país y determina las relaciones de oferta y demanda a nivel global. Al respecto, se constató que en Guatemala los sistemas de producción a nivel familiar son reducidos porque las familias campesinas han sido desatendidas al desaparecer gran parte de instituciones públicas del sector agropecuario. La reducción de las instituciones del Gobierno, en ese sentido, fue resultado de las medidas de ajuste estructural de los años 1990. A nivel nacional, se ha reducido la producción de maíz y frijol y desaparecido, completamente, el cultivo del trigo, resultado de la expansión de los monocultivos como la caña de azúcar, banano y palma africana. El acceso a los alimentos sigue siendo un problema, porque a pesar de que Guatemala es un país eminentemente agrícola y rural, no se han diversificado el tipo y sistemas de cultivo por falta de asistencia técnica, financiamiento para insumos y el apoyo a los procesos de comercialización (Guerra E. , 2016).

Se confirma que la disponibilidad y acceso son un problema cuando en la Polisan (2008) se evidencia que la dependencia externa de cereales ha aumentado en un 20%, lo cual representa el 35% del suministro total. Esta dependencia externa provoca una alta vulnerabilidad, especialmente si aumentan los precios internacionales de estos productos.

Los factores que determinan la disponibilidad y el acceso a la alimentación necesariamente quedan supeditados a los sectores gubernamentales, que tienen como mandato la atención a garantizar los alimentos de manera sostenida. De tal cuenta que Guatemala, mediante el Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (Acuerdo Gubernativo No. 278-98), se compromete a mejorar las condiciones alimentarias de la población. Es a dicho ministerio que se da el mandato explícito de “atender los asuntos concernientes al régimen jurídico que rige la producción agrícola, pecuaria forestal e hidrobiológica, así como aquellas que tienen por objeto mejorar las condiciones alimentarias de la población, la sanidad agropecuaria y el desarrollo productivo nacional” (art. 1).

Es evidente que alcanzar el cambio estructural, para garantizar la disponibilidad y el acceso a los alimentos, debe fundamentarse en una visión integral desde una gestión intersectorial. Las políticas sociales requieren de un sistema integral, evidenciando la multidimensionalidad de los problemas sociales, señalando que las causalidades interrelacionadas no pueden enfrentarse exclusivamente con intervenciones de carácter sectorial.

Los retos derivados de la descentralización y las consiguientes relaciones intergubernamentales, sea de la tensión sectorialidad-intersectorialidad, en materia de política social una cuestión crítica, es cuando se habla del alcance de la coordinación. Esto implica un carácter más general de las políticas públicas de un país, por lo que implica preguntarse por el grado de coherencia que tiene la política social, lo cual tiene que ver con el conjunto de intervenciones estatales y a lo que puede vislumbrarse como algo similar a un proyecto de país (Repetto F. , 2009a). Es decir, se coordina para integrar un conjunto de políticas. Es lo que Repetto denomina un alcance de coordinación integral macro. La interacción entre actores para este fin es clave para la toma de decisiones.

De tal cuenta que la intersectorialidad tiene como característica alcanzar adecuados mecanismos de coordinación institucional (horizontal y vertical), y con ello establecer procesos e instrumentos de planificación integrada que conducen al logro de objetivos comunes, por una parte; pero, por otra, analizando asuntos relacionados al presupuesto, monitoreo y evaluación de la política pública.

Alcanzar una eficiente gestión intersectorial para el alcance de objetivos en común, especialmente para la etapa de implementación de la política pública, implica proceder a analizar la programación y decisión, de lo cual interesa analizar el producto respecto al Programa de Actuación Político-Administrativo (Subirats *et al.*, 2008), lo que incorpora el conjunto de normas y actos reglamentarios; que el gobierno y sus organismos a cargo de la implementación, consideran necesarias para la aplicación de una política pública.

Es en este Programa de Actuación Político-Administrativo que se toman la mayoría de las decisiones relativas a la designación de las autoridades y los servicios administrativos competentes. Ahora bien, el producto del Acuerdo Político-Administrativo, es lo que representa el conjunto estructurado de actores públicos y paraestatales que están a cargo de la implementación, que relacionarán los postulados de la política y su aplicación concreta en un lugar determinado (Subirats, J., Koepfel, P., Larrue, C., Varone, F., 2008). Hacia este enfoque podría estar encaminada la Polsan con la intención de garantizar la efectividad y el impacto de esta, con el objetivo en común de los diversos sectores y actores, que busca erradicar la desnutrición crónica en menores de cinco años.

El siguiente apartado muestra los hallazgos y resultados del estudio en cuanto a las variables de la gestión sociocultural y territorial en relación con las dimensiones de aprovechamiento biológico y estabilidad de alimentos de la SAN.

E. Gestión sociocultural y territorial: aprovechamiento biológico y estabilidad de los alimentos

Se establece que la efectiva gestión sociocultural y territorial para alcanzar los resultados y el impacto de la Polsan se relacionan con el aprovechamiento biológico y la estabilidad

de los alimentos, como dimensiones de la SAN. Retomando las características que Salcedo y Lora (2005) establecen para comprender las dimensiones del aprovechamiento biológico y la estabilidad de los alimentos, se describen a continuación las que deberían principalmente tenerse en consideración:

- i) El aprovechamiento biológico se caracteriza por:
 - acceso al agua potable;
 - condiciones de saneamiento;
 - educación (gasto público);
 - salud (gasto público);
 - educación nutricional;
 - fortificación de los alimentos;
 - suplementación de nutrientes; e
 - inocuidad de los alimentos.
- ii) La estabilidad se caracteriza por:
 - condiciones de tipo climático, tipos de suelo y manejo de recursos naturales;
 - índice de desastres locales por fenómenos naturales y/o antrópicos; y
 - ámbito socio político: inestabilidad política, desplazados de las zonas rurales, inhibición de los flujos de inversión directa, fluctuaciones bruscas de los mercados, volatilidad de los precios internacionales, volatilidad de los precios agrícolas, entre otros (Salcedo & Lora, Los problemas de seguridad alimentaria desde la perspectiva regional andina., 2005).

Según Chang (2014) la interrelación de factores sociales, de género, económicos y culturales alrededor de las formas de vida de las familias observadas incide en su estado nutricional, marcando tendencias de comportamientos asociados a percepciones, creencias y prácticas relacionadas a la alimentación, a la salud sexual y reproductiva o a las dinámicas familiares. Así se articulan, directa o indirectamente, estas formas de vida a las comunicaciones y relaciones entre actores comunitarios, proveedores de servicios en salud y promotores de la seguridad alimentaria y nutricional a nivel local.

Como se identificó en este estudio, la mayoría de los actores comunitarios participantes en el estudio tienen mejor relación con proveedores de salud comunitarios, como curanderos, comadronas y hueseros, debido a su alto entendimiento de su realidad social y cultural, entiéndase como, su cosmovisión (Chang, 2014).

Como señala Guerra (2016) el problema de la desnutrición crónica de la niñez se agrava por el nivel educativo de las madres, ya que el porcentaje de desnutrición es tres veces mayor en hogares donde la madre es analfabeta. Las malas prácticas de alimentación adecuada en mujeres en edad fértil, y especialmente en niños y niñas, son un factor determinante para la situación nutricional, que a su vez perpetúa el círculo vicioso de la desnutrición-infección.

El enfoque territorial en la gestión de las políticas plantea que el territorio ha de comprenderse como el espacio donde interactúan diversos actores sociales y políticos, es a donde se dirigen las acciones públicas de intervención para modificar o transformar una situación valorada como problemática. En este sentido, múltiples son los actores que convergen para la implementación de las acciones públicas, especialmente del sector gubernamental, pero también confluyen organizaciones no gubernamentales. Situación que implica unas dinámicas especiales que deben redundar en la efectividad y eficacia, pero también en la legitimidad, según los procesos que se establezcan.

A su vez, es en el territorio a donde se encuentran los considerados actores privados, como lo son los comunitarios que, por su historia misma, tienen una vida arraigada en sus propios contextos. De tal cuenta que no puede ser visto el territorio exclusivamente como el espacio hacia donde se dirigen las políticas públicas. Más que ello, es un espacio de convergencia de múltiples actores, con historias y formas propias de construcción social.

Roger Churnside tomado de la compilación de su Obra (Carranza Villalobos & Castellón Rodríguez, 2012) se refiere a que no puede haber discurso preciso sobre centralización-descentralización del Estado sin que se “destruyere a situaciones y procesos contextualizados; es decir, tienen ubicación un espacio social, el cual es construido por las personas mediante conceptos compartidos” (p.195). En tal sentido, la descentralización enfocada al traslado de competencias diversas a los gobiernos municipales, sin duda afectará la interacción entre actores locales, quienes tienen propias formas de concebir la

vida. Especialmente en comunidades indígenas donde ancestralmente han prevalecido las formas particulares de organización social y política, así como las dinámicas que van construyendo las relaciones e interacciones entre los actores locales, delimitando acciones que en determinado momento se contraponen a aquellas propias del Estado/Gobierno. Es por ello por lo que, la configuración del territorio desde una concepción “geo-eco-antrópica política y social”, puede concebirse como un espacio que abriga realidades cambiantes.

En este sentido, interrelacionar las dimensiones de la SAN tales como: el aprovechamiento biológico y la estabilidad de alimentos con los factores socioculturales y territoriales desde una eficiente gestión de la Polisan; debería contribuir a alcanzar los resultados y el impacto de la política.

Alcanzar la institucionalidad de la Polisan implicaría una efectiva gestión intersectorial, sociocultural y territorial en relación con la disponibilidad, acceso, aprovechamiento biológico y estabilidad de los alimentos y con ello el cumplimiento del derecho a la alimentación, lo que por resultado daría óptimas condiciones de vida en la población lo cual impactaría en capital humano y social.

A continuación, se plantean aquellos elementos a considerar para alcanzar mayor institucionalidad de la Polisan y con ello su efectividad e impacto.

F. A manera de propuesta: institucionalidad legítima de la política de seguridad alimentaria y nutricional orientada a erradicar la desnutrición crónica

Una institucionalidad legítima de la Polisan representa mostrar el cambio social de la población afectada por la desnutrición crónica (DC). Para este caso de estudio, se trata de mostrar resultados e impactos que a corto, mediano y largo plazo se alcanzan con la acción pública para revertir el problema.

Reconociendo que hay una clara definición del problema: inseguridad alimentaria y nutricional, reflejada en los altos índices de desnutrición crónica en menores de cinco años; comprendiendo que el problema es multicausal y que no puede ser abordado para su solución desde los distintos sectores de manera desarticula, desagregada y con acciones aisladas; es pertinente considerar que tal y como se mostró en el apartado correspondiente

sobre el enfoque sistémico y de derechos, corresponde a los actores (públicos y privados) que interactúan en el sistema político democrático establecer mecanismos que conlleven a la integración de programas y proyectos con el objetivo en común de erradicar la DC. Siendo el Estado, el garante de la disponibilidad, acceso, aprovechamiento biológico y estabilidad de los alimentos, debe tenerse en cuenta que esto implicará revertir la pobreza desde los territorios a donde se focalizan las familias que estructuralmente han vivido en tal situación.

Una vez focalizados los territorios y las familias como actores privados (beneficiarios finales) corresponde establecer planes de acción desde una gestión intersectorial, sociocultural y territorial. Es de aprovechar lo establecido en la Ley del Sinasan respecto a estos elementos a considerar para la implementación de la Polsan. Pero, la Ley en sí misma no logra la aplicación de los conceptos, deben establecerse mecanismos institucionales que garanticen su aplicabilidad.

En consecuencia, la presente propuesta toma como fundamento la Ley del Sinasan y la Polsan que es considerada desde esta Ley como Política de Estado (Artículo 3), misma que no muestra un período determinado de tiempo para su implementación. Será en los planes estratégicos y planes operativos los que deberán considerar los períodos que se han de proponer para la implementación de las acciones necesarias para alcanzar el objetivo común. A este respecto, cabe mencionar lo que (Churnside Harrison, 2008) plantea acerca del concepto de tiempo social, diferenciándolo del tiempo natural o físico, a lo cual señala que "...observe que las fechas y tiempos de fenómenos medidos en "años", o cualquier otro ciclo natural dan percepciones engañosas o imprecisas de duración; las cuales se aclaran o mejoran con medidas en ciclos organizacionales" (p. 386) explica este autor de acuerdo a su investigación empírica que "... las medidas de tiempo social proveen criterios más coherentes, específicos y útiles para describir, explicar y juzgar cada fenómeno, que las medidas de tiempo natural" (p.386). Es decir, considerar los planes, programas y proyectos habrá de medirlos de acuerdo a los ciclos organizacionales, gerenciales y de producción. En este sentido, cabe destacar del mismo autor que "...el 'trabajo organizado' no es meramente la suma del trabajo de los miembros operativos si no la suma de varios factores que determinan los procesos y la producción; por lo que plantea

que “...fenómenos de esta índole se conocen como “...efectos sistémicos, y han sido analizados por economistas, sociólogos, estudiosos de administración y filósofos, en términos cualitativos y cuantitativos” (p.386). Tomando en consideración estos planteamientos; se explica a continuación, cómo podría concebirse la estructura organizativa y los procesos a desarrollar para alcanzar una gestión intersectorial de la Polsan.

La gestión intersectorial

La estructura organizativa que presenta la Ley del Sinasan es ampliamente extensa, sin embargo, para el caso estudiado se propone, reducir la estructura para hacerla más operativa y funcional, enfocada al objetivo concreto. En este sentido, se propone que los sectores involucrados a lo que podría determinarse un Programa Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para la Erradicación de la Desnutrición Crónica (PNSANEDC), sean aquellos sectores que son directamente garantes de las acciones públicas en favor al cumplimiento del objetivo que tendrán en común. La idea es no atomizar un aparato público en relación con dicho objetivo que desde la Polsan debe gestionarse.

El cuadro 8 muestra las instituciones públicas que deberían conformar la estructura para la dirección del PNSANEDC.

Cuadro 8

Estructura organizativa para la gestión del Programa Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para la erradicación de la desnutrición crónica



Fuente: Elaboración propia.

Siguiendo lo que establece la Ley del Sinasan; corresponde a la Vicepresidencia de la República dirigir el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Artículo 13) por tanto, sería quien presida el PNSANEDC. La Sesan sería la entidad responsable de la gestión intersectorial (Artículo 20). Ahora bien, Segeplan es la secretaria que tiene por competencia la planificación y evaluación de políticas públicas como entidad del sector público, por lo tanto, se propone que sea esta la entidad encargada de dirigir lo relativo a estos procesos con el propósito de centralizar la información respecto a los avances a nivel nacional. Se propone que los Ministerios ejecutores de las acciones territoriales sean los siguientes: MAGA, MSPAS, MINEDUC, MIDES y MINECO. En cuanto al MINFIN es fundamental su actuación en directa relación con la Vicepresidencia para la definición de presupuestos específicos para el objetivo en común que tendrán las entidades ejecutoras que, para este caso, se propone sea a través de un Programa con proyectos focalizados territorialmente. La gestión intersectorial que se alcance en este nivel debe llegar a los territorios (Municipios) lo cual implicará una coordinación vertical y horizontal con los Gobiernos Locales. La coordinación vertical hacia la Vicepresidencia para la toma de decisiones y establecer acuerdos que sean vinculantes. La coordinación horizontal a través de las oficinas técnicas municipales y las delegaciones municipales de los Ministerios para la implementación de las decisiones.

El PNSANEDC deberá establecer un Mandato de Actuación Político-Administrativo (MAPA) que incorpore el conjunto de normas y actos reglamentarios con los que ya se cuentan (Ley del Sinasan, Ley de PINA, entre otras a considerar) a su vez, deben establecerse otras normativas tales como: ordenanzas, acuerdos municipales, decretos gubernamentales y otro tipo de documentos formales que fundamenten la creación y funcionamiento del PNSANEDC. Es aquí donde los presupuestos del gasto público deberán ser redistribuidos a las entidades públicas antes mencionadas como órganos ejecutores, tanto como para la Segeplan y la SESAN como entidades de planificación/evaluación a nivel nacional y de la coordinación para la gestión intersectorial respectivamente. Una normativa vinculante para la SESAN será fundamental, para que

sea este ente el encargado de la gestión intersectorial, sociocultural y territorial por resultados (Gestión por Resultados) lo que implica el monitoreo y evaluación para el análisis de los avances en relación con el presupuesto destinado. En definitiva, el MAPA sería el acuerdo que crea el PNSANEDC.

El objetivo común del PNSANEDC debe alcanzarse a través de un documento que se propone denominar Documento de Acuerdo Político-Administrativo (DAPA). Representa el conjunto estructurado de actores públicos, privados (paraestatales), sociedad civil y cooperación internacional. Este sería el producto por alcanzar después de la definición y creación del PNSANEDC, es decir, a través de la interacción de los actores se puedan analizar y tomar decisiones sobre las estrategias, dimensiones, proyectos y acciones del Programa. Es en este DAPA donde se retoma el tema del presupuesto para cuantificar el costo real y descentralizado que representa la erradicación de la desnutrición crónica (EDC). Este DAPA debe registrar y centralizar todos aquellos proyectos tanto del sector público, sector privado, como de organizaciones de la sociedad civil y cooperación internacional que se han implementan en relación con la SAN y la ED. Puesto que los proyectos y acciones siguen ejecutándose de manera desarticulada. En el DAPA es donde deberán establecerse las competencias de cada sector y entidad, apuntando sus acciones hacia alcanzar el objetivo común en los territorios focalizados, desde la gestión intersectorial, sociocultural y territorial. Para esto es que se estipulará el presupuesto específico determinado por el MINFIN junto a la Vicepresidencia, quedando establecido en el MAPA. Tanto el MAPA como el DAPA serán los instrumentos de carácter vinculante que garantizarán la ejecución de las acciones públicas.

Ahora bien, en cuanto a los presupuestos, cada entidad administrará el fondo que le corresponda, pero deberá responder a lo establecido en el PNSANEDC bajo el fundamento vinculante del MAPA y DAPA por una parte, y por otra, a los planes operativos anuales que respondan a este Programa y a los planes territoriales (municipales). Esta disposición contribuirá a tener sistemas de monitoreo y evaluación basados en la gestión intersectorial, sociocultural y territorial que se propone. Es decir, este sistema, al considerar el elemento territorial, tendría que ser efectivo en la medición de los avances que surjan desde lo local

hacia lo nacional. Solo así se podrán medir los resultados y valorar los impactos y con ello se muestre la efectividad de la Polsan a través del PNSANEDC.

En cuanto a la cooperación internacional que encamina acciones públicas que contribuyen a combatir la desnutrición crónica en Guatemala, hay que considerar que existe la cooperación bilateral y la cooperación descentralizada, en cualquiera de éstas; se propone que sea a través del PNSANEDC, que ésta impulse sus proyectos, identificando claramente la dimensión de la SAN a la que hacen referencia y con lo cual contribuirían a alcanzar el objetivo en común. Para tal caso, será la SESAN quien tenga la coordinación y facultad para visualizar las acciones de la cooperación internacional en el PNSANEDC. Estas disposiciones estarían consideradas como vinculantes tanto en el MAPA como en el DAPA.

La sociedad civil organizada y el sector económico organizado como actores privados son clave en la gestión de la Polsan. La Ley del Sinasan considera a estos actores incluyéndolos como representantes de la Conasan. Sin embargo, no queda claro cuáles son sus competencias. Se propone que, a nivel nacional, se identifiquen aquellas organizaciones y/o movimientos que estarían involucrados en el PNSANEDC, para que participen en el análisis del problema y en conjunto con el sector público y la cooperación internacional se tomen las decisiones, definiendo las estrategias y las acciones públicas. De igual forma, es en esta interacción de actores que deben definirse apropiadamente las competencias y responsabilidades de cada uno de ellos; con ello se esperaría coadyuvar al cumplimiento de la EDC. Se espera que de la gestión intersectorial y de la interacción de actores a nivel nacional se garanticen las dimensiones de SAN referente a la disponibilidad y acceso de los alimentos.

La gestión territorial y sociocultural

Se propone que el PNSANEDC se inicie en su formulación desde el ámbito local, es decir cada municipio donde previamente se han censado las familias que sufren los más altos índices de DC, deberán establecer un Plan Municipal (PM) que considere el factor sociocultural de acuerdo con la propia cultura y costumbres de la población y por otra deberá considerar los servicios públicos de agua y saneamiento del territorio. Con ello se

espera garantizar las dimensiones de aprovechamiento biológico y estabilidad de los alimentos que establece la SAN.

Es en los municipios donde tendría que contarse con un sistema eficiente de monitoreo y evaluación que a su vez traslade la información y datos al nivel nacional, se propone sea en una unidad específica de la Segeplan en coordinación con la SESAN, de manera que puedan medirse los avances, resultados e impacto de la Polsan para la EDC. Cada PM deberá contener un presupuesto que venga a ser ejecutado por los ministerios y secretarías del sector público que se han mencionado en el primer apartado relacionado a la gestión intersectorial. Será fundamental identificar a las organizaciones no gubernamentales (nacionales e internacionales) que con fondos de la cooperación internacional implementan acciones para la EDC y de esta manera se inserten al PM, con ello se espera centralizar las acciones diversas que se implementan en el municipio. De igual forma en este PM quedará establecida la competencia y responsabilidad del gobierno municipal. El hecho de ser un PM no puede adjudicarse la responsabilidad de su implementación presupuestaria al gobierno municipal exclusivamente. El problema de la DC es un problema de Estado y éste en su conjunto es el principal garante del derecho a la alimentación.

Es sabido que la descentralización del Estado en Guatemala se ha concebido en trasladar competencias de toda índole a los gobiernos municipales, sin embargo, los presupuestos municipales siguen siendo escasos para afrontar todas las problemáticas que se presentan en el territorio. El situado constitucional, se refiere al porcentaje que el Organismo Ejecutivo debe incluir anualmente en el Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, para asignar a las Municipalidades del país, siendo 10 por ciento según lo establece el artículo 257 de la Constitución Política de la República de Guatemala. De lo cual, el 90 por ciento de dichos fondos se deben destinar a programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes y el 10 por ciento restantes podrán utilizarlo para financiar gastos de funcionamiento.

Tomando en cuenta que uno de los principales factores para que haya aprovechamiento biológico de los alimentos tiene que ver con garantizar los servicios públicos de agua y saneamiento, cabe mencionar que dentro de las funciones de las municipalidades se cuenta

la provisión de agua potable y saneamiento (Código Municipal; artículo 68a) y la “ejecución de programas y proyectos de salud preventiva” (Código Municipal; Artículo 70f). Según la ENCOVI 2006, la cobertura de agua alcanzó el 78% y el alcantarillado sanitario el 40% a nivel nacional. Este dato no refleja lo que sucede a nivel territorial, es decir es posible encontrar municipios con porcentajes muy por debajo de esta cobertura, por ejemplo, el departamento de Alta Verapaz solo alcanza el 45% de cobertura del servicio de agua por red dentro y fuera de la vivienda.

En consecuencia, es un gran porcentaje de municipios que no cuentan la cobertura y calidad de estos servicios. El control de la calidad del servicio de agua carece de efectividad, debido a la escasez de recursos y la débil capacidad de sanción por parte del MSPAS quien tiene esta responsabilidad para la atención de los 340 municipios. Se estima que solo el 25% de los municipios cuentan con algún sistema de desinfección (Lentini, 2010)

A este respecto, es importante considerar que la capacidad de gestión financiera de cada Municipalidad difiere una de otra. Esto hace coincidir que los altos niveles de pobreza del municipio coinciden con la falta de capacidad financiera de la Municipalidad. Los criterios para asignar el situado constitucional a las Municipalidades se basan en lo siguiente:

- i. 30% distribuido proporcionalmente a la población total de cada municipio.
- ii. 35% distribuido en partes iguales a todas las municipalidades.
- iii. 25% distribuido proporcionalmente a los ingresos propios per cápita de cada municipio.
- iv. 10% distribuido directamente proporcional al número de aldeas y caseríos (Segeplan 2015; p. 1)

El problema que presentan las Municipalidades es la poca recaudación de fondos propios, esto se debe por una parte a la falta de mecanismos y sistemas eficientes y por otra el coste político que les representa a los gobiernos municipales ante el incremento de arbitrios a la población. En este sentido, una vía alterna para agenciarse de mayor presupuesto, las Municipalidades podría recurrir a la Ley Marco de Descentralización, sin embargo, pese que han transcurrido casi dos décadas de su promulgación, sigue teniendo contradicciones en el marco jurídico en general y constitucional en particular para hacer efectiva la transferencia de los recursos para el cumplimiento de las responsabilidades que deben

cumplir los gobiernos municipales. Sin embargo, se quiera o no, el gobierno más cercano con el que cuenta la población es el gobierno municipal. En consecuencia, fortalecer institucionalmente a las Municipalidades es fundamental, para que desde el territorio -lo local, lo municipal- sea el punto de partida si en realidad se quiere revertir las condiciones actuales de más de dos millones de familias que siguen en el círculo vicioso de la pobreza y DC.

Interacción entre actores

El Estado como actor garante de Derechos y como actor central del sistema político guatemalteco es urgido a su refundación. Se confirma que ha sido inoperante, ineficiente, sin capacidad de institucionalizar la gestión pública desde una gobernanza democrática que conlleve al cambio social y político. Sus instituciones no alcanzan legitimidad y transparencia en la ejecución y gestión de sus políticas, lo cual se ve reflejado en el descontento de la ciudadanía, que, por fin, ha decidido actuar a través de manifestaciones de distintos sectores de la sociedad guatemalteca. Los casos de corrupción que se siguen denunciando, del más alto nivel de los poderes Legislativo, Judicial, Ejecutivo, incluyendo a los órganos de control del Estado, ha servido para que la ciudadanía organizada y no organizada se manifieste, dando muestras de intentos por su articulación para la búsqueda de propuestas que alberguen esperanzas puestas en contenidos sustantivos para la reforma del Estado guatemalteco. Si se quiere sostener el régimen político que hace referencia al instituir que su forma de gobierno es republicano, democrático y representativo según la CPRG (artículo 140), deberá actuarse con prontitud a hacia la reforma de determinadas leyes, entre ellas es de prioridad la reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos y la Ley de Servicio Civil por una parte y por otra sin duda conllevará a la reforma constitucional. Esto sin duda podrá alcanzarse con voluntad política entre los sectores de la sociedad guatemalteca, la clase política y representantes del más alto nivel de los poderes del Estado; proclamando por un pacto político por la reforma o refundación del Estado. En ese espacio de diálogo nacional, se propone pudiera ser negociado el PNSANEDC como prioridad para la garantía del derecho a la alimentación y alcanzar a disminuir sustancialmente los altos índices de pobreza y extrema pobreza.

En consecuencia, tanto actores públicos como privados son los que se involucran en la Polsan.

La figura 12 muestra en un cuadrante a los actores que son prioritarios en la implementación del PNSANEDC como instrumento que aglutina a las entidades que deberán estar en permanente articulación y coordinación. La definición de este programa nacional busca la centralización de todas aquellas acciones públicas que vienen siendo implementadas por el sector público, sector privado, sociedad civil y cooperación internacional con la finalidad de diseñar proyectos integrales para el cumplimiento del objetivo en común de erradicar la DC desde la Polsan.

Figura 12
Cuadrante de los actores públicos y privados



Fuente: Elaboración propia

Como se vino explicando, se propone que la Vicepresidencia junto al MINFIN lideren y direccionen el proceso con el fin de EDC. En el cuadrante derecho superior se encuentra el ciclo del programa que conllevará una gestión intersectorial específicamente con las entidades que ahí se muestran y que ya se han explicado en párrafos anteriores. En el cuadrante derecho inferior, se muestra la gestión sociocultural y territorial que se sitúa desde los municipios a través del gobierno municipal y los niveles locales del Consejo de Desarrollo es decir COMUDE y COCODE. El cuadrante izquierdo inferior muestra como los actores de participación, comunicación y cooperación internacional a través de la sociedad civil, sector económico y cooperación internacional propiamente dicha se integran al programa nacional con la finalidad de articular y coordinar acciones que hasta ahora han sido ejecutadas de manera aislada. Los medios de comunicación juegan un rol importante en la divulgación del objetivo común de EDC a través de acciones integrales desde luego que el problema es multicausal. Finalmente, el cuadrante izquierdo superior muestra el sistema de partidos políticos, en el sentido que será necesario contar con una apropiada articulación y coordinación con el Congreso de la República para lograr que el PNSANEDC sea vinculante en la garantía de sus derechos. Por otra parte, el involucramiento de las instituciones políticas como los son los Partidos Políticos y los Comités cívicos (para el caso de elección de gobiernos municipales) se hace necesario que se institucionalicen los procesos de la implementación del PNSANEDC y de esa cuenta alcanzar la institucionalización legítima de la Polsan.

Finalmente, se concluye que las variables de la gestión intersectorial, sociocultural y territorial son indispensables para el cumplimiento de las dimensiones de la SAN y con ello garantizar el derecho a la alimentación. Sin embargo, el funcionamiento adecuado del sistema político es fundamental como estructura donde interactúan diversos actores. El sistema entendido como procesos para la toma de decisiones y socialización donde se forman y manifiestan actitudes, valores, creencias por una parte y se articulan intereses manifestados en acciones por otra. En tanto, se concretan sus productos a través de la

elaboración de normas, aplicación de normas y juicio conforme a las normas; cabe decir que la base de esta estructura del sistema político dentro del régimen democrático debe basarse sobre los principios y valores de justicia social, solidaridad, cooperación, transparencia y legitimidad.

Para el caso guatemalteco, el estudio de la presente tesis doctoral deja abierta la posibilidad de otras investigaciones, que contribuyan a dar respuesta a las preguntas siguientes: ¿la falta de una institucionalidad legítima de los procesos de decisión del sistema político se debe a la corrupción enraizada en las instituciones del gobierno que representan al Estado? ¿Las características de exclusión, racismo y discriminación que presenta el Estado guatemalteco no permiten el desarrollo y bienestar de los pueblos indígenas? ¿La falta de articulación de los diversos sectores que conforman la sociedad civil guatemalteca incluyendo los movimientos sociales, no permite permeabilizar las estructuras del sistema político que haga exigir la garantía de los derechos fundamentales y en particular el derecho a la alimentación? ¿El sector privado como élite económica de los sectores agrícolas, comerciales, industriales y financieros sigue manifestando decisiones y acciones de corte colonial, sin una visión progresista, a la altura del siglo XXI? Sin las respuestas a estas preguntas, no podemos atribuir a causas de gestión político-administrativo exclusivamente, de la débil institucionalidad de la Polsan que, si existen por supuesto, demostrado en los hallazgos del presente estudio. Pero, sin resolver causas estructurales no se podrá avanzar mucho para alcanzar eficiencia, eficacia, resultados e impacto de las políticas públicas. Y, como las soluciones estructurales siguen siendo a largo plazo, se espera contribuir con el presente estudio y sus conclusiones a garantizar el derecho a la alimentación a través de la Polsan y poner en marcha la propuesta a corto plazo sobre un Mandato de Actuación Político-Administrativo (MAPA) y un Documento de Acuerdo Político-Administrativo (DAPA) que hagan vinculante la propuesta de un Programa Nacional de Seguridad Alimentaria para la Erradicación de la Desnutrición Crónica (PNSANEDC), que centralice todos los esfuerzos de acción e inversión públicas que se realizan hoy en día de manera aislada provenientes tanto del gobierno, sociedad civil, sector privado y cooperación internacional. En este sentido, los conceptos de “centralización-descentralización” de las políticas públicas es un fenómeno sociopolítico por revisar en el contexto guatemalteco. A su vez el estudio a mayor profundidad sobre los

conceptos de universalización y focalización de las políticas sociales deberán ser analizadas a la luz de una visión integral desde el enfoque gobernanza sistémica.

Referencias

- UNOPS. (1999). *Informe Guatemala, Memoria del Silencio. Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas*. Guatemala: Servigráficos S.A.
- 32, D. L. (2005). *Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Guatemala: Litografía Nacional.
- Abramovay, R. (2006). *Para una teoría de los espacios territoriales*. Obtenido de www.econ.fea.usp.br/abramovay/.
- Achkar, M., Dominguez, A., Perce, F., & Villareal, A. (2010). *Agronegocios LMTA. Nuevas modalidades de colonialismo en el cono sur de América Latina*. Uruguay: Redes Amigos de la Tierra.
- Aguilar Villanueva, L. (1996b). *Problema públicos y agenda de gobierno (Colección Antologías de Política Pública, Vol. III)*. México: DF: Porrúa.
- Aguilar, L. (1992). *El estudio de políticas públicas*. México: Miguel Angel Porrúa, grupo editorial.
- Aguilar, L. (1993). *La implementación de las políticas públicas*. México: Porrúa.
- Aguilar, L. F. (2009). *Marco para el análisis de las políticas públicas*. México: Porrúa, Mexico, D.F.
- Almond, G. (1960). *A functional approach to comparative politics*. Princeton: Princeton Press.
- Alvarado, M. (s.f). *Lineamientos para Seguridad Alimentaria: retos y perspectivas*. Colombia.

- Armijo, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). CEPAL.
- Balbi, L. (s.f). Seguridad Alimentaria Mundial. *Conferencia de Seguridad Alimentaria* (págs. 1-12). División de comercio y mercado, FAO: Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. UAP.
- Baráibar, X. (2013). *Territorio y políticas sociales*. Montevideo: Instituto Humanista Cristiano Juan Pablo Terra.
- Beteta, H. E. (2006). *Estrategia de Reducción de la Pobreza. Guate Solidaria Rural*. Guatemala: Segeplán. Gobierno de Guatemala.
- Beteta, H. E. (2006). *Guate Solidaria Rural. Estrategia de Reducción de la Pobreza*. Guatemala: Segeplán. Gobierno de Guatemala.
- BUAP. (23 de julio de 2019). http://cmas.siu.buap.mx/portal_pprd/work/sites/fdcs/resources/PDFContent/420/diccionarioelectoraCompleto.pdf. Obtenido de Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Bugnicourt, J.-P. (2014). *Diccionario jurídico de la seguridad alimentaria en el mundo*. (H. A. Muñoz Ureña, Trad.) San José, Costa Rica: INIDA, S.A.
- Bunge, M. (1999). *Buscar la filosofía en las ciencias sociales*. Madrid, España: siglo veintiuno editores, s.a.
- Bunge, M. (2009). *Filosofía política. Solidaridad, cooperación y democracia integral*. Barcelona: Editorial Gedisa, S.A.
- Carranza Villalobos, C., & Castellón Rodríguez, L. (2012). *OBRA ROGER CHURNSIDE HARRISON Compilación* . San José, Costa Rica.
- Cecchini, S., & Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: CEPAL-GIZ.
- Cely S., N., Mostajo, R., & Gregory, P. (2003). *Guatemala: Hacia un gasto social más eficiente, equitativo y transparente. Retos y Recomendaciones*. Guatemala: ASIES.

- CEPAL. (2009). *Proyección de población*. Santiago de Chile: Impreso en Naciones Unidas.
- CEPAL. (2011). *Observatorio Demográfico. Envejecimiento Poblacional*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CERIGUA, C. d. (16 de febrero de 2012). Inicia programa Hambre Cero en San Juan Atitán, Huehuetenango. Guatemala, Guatemala, Guatemala.
- Chang, L. (2014). *Factores socioculturales que inciden en la desnutrición crónica*. Guatemala: SESAN-UNICEF.
- Churnside Harrison, R. (2008). Modelando tiempo y espacio de organizaciones: Cooptación económica de ideas sociales de A. Giddens. *Ciencias Económicas* 26- No.2.
- CIEN. (1992). *Hacia una Economía de Mercado*. . Guatemala: Centro de Investigaciones Económicas Nacionales.
- Cittadini, R. (s/f). *Seguridad y Soberanía alimentaria, un problema complejo*. Obtenido de www.vet.unicen.edu.ar/html/.../Cittadini,%20seguridad%20alimentaria.p.
- Cohesión Social. (2008). *Cohesión Social*. Guatemala: Ministerio de Finanzas Públicas.
- Colectivo Social por el Derecho a la Alimentación. (2010). *Informe Alternativo del Derecho a la Alimentación en Guatemala. Monitoreo de las Directrices Voluntarias para el Derecho a la Alimentación*. Guatemala: Magna Terra, editores S.A.
- Colectivo Social por el Derecho a la Alimentación. (2015). *Informe Alternativo del Derecho a la Alimentación en Guatemala*. Guatemala: Impresiones y Servicios EMMANUEL.
- Constitución Política de la República de Guatemala. (1985). *Artículo 253*. Guatemala, Guatemala.
- COPREDEH. (2006). *POLITICAS NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS 2006-2015*. Guatemala: Comisión Presidencial Coordinadora del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos.

- Cunill Grau, N., Fernández, M. M., & Vergara, M. (2011). Gobernanza sistémica para un enfoque de derechos en salud. Un análisis a partir del caso chileno. *SALUD COLECTIVA*, Buenos Aires, 21-33.
- Cunill, N. (2005). *La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social*. Santiago de Chile: X congreso internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Cunill, N. (2010). Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 46, 1-20.
- Cunill, N. (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual. *Gestión y Política Pública Redalyc*, Volumen XXIII (número 1), 5-46.
- Cunill, N., Fernandez, M., & Vergara, M. (2011). Gobernanza sistémica para un enfoque de derechos en salud. Un análisis a partir del caso chileno. *SALUD COLECTIVA*, Buenos Aires, 21-33.
- Dalh, R. A. (1999). *La Democracia. Una guía para los ciudadanos*. . Buenos Aires: Taurus, Alfaguara S.S.
- (2012). *Decreto No 1-2012 Reformas a la ley del organismo ejecutivo Decreto No. 114-97*. Guatemala: Congreso de la República de Guatemala.
- Decreto. (No. 32-2005). *Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Guatemala: Gobierno de Guatemala.
- Delgado , H., Palmieri, M., Mesarina, K., & Palma, P. (2010). *Análisis de situación de la seguridad alimentaria y nutricional en Centroamérica y República Dominicana*. Guatemala: PRESANCA-UE.
- Delgado, H. (2010). *Situación y tendencias de la desnutrición crónica en Guatemala*. Guatemala: Proyecto USAID, University Research Co., LLC.
- Delgado, H. (2010). *Situación y tendencias de la desnutrición crónica en Guatemala*. Guatemala: USAID.
- Easton, D. (1969). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.

- Echeverri, R., & Sotomayor, O. (2010). *Estrategias de gestión territorial rural en las políticas públicas en Iberoamérica*. Santiago de Chile: Impreso en Naciones Unidas.
- ENCOVI. (2014). *Instituto Nacional de Estadística. Encuesta de Condiciones de Vida*. Guatemala: INE.
- Estrategia de Reducción de la Pobreza. (2006). *Guate Solidaria Rural. Estrategia de Reducción de la Pobreza*. Guatemala: Segeplán. Gobierno de Guatemala.
- FAO. (13-17 de Noviembre de 1996). www.fao.org/3/w3548s/w3548s00.htm. Obtenido de www.fao.org
- FAO. (10-13 de junio de 2002). Informe de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después. Roma, Italia.
- FAO. (2003). *Perfiles Nutricionales por Países-GUATEMALA*. Roma, Italia: FAO.
- FAO. (2005). *El derecho a la alimentación*. Roma: FAO.
- FAO. (2006). *Informe de políticas. Seguridad Alimentaria*. Roma: FAO.
- FAO. (2009). *Cumbre Mundial de Seguridad Alimentaria*. Roma: FAO.
- FAO. (2011). *La seguridad alimentaria: información para la toma de decisiones*. Roma.
- FAO. (2014). *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en A.L. y el C. Objetivos de desarrollo del milenio: region logró la meta del hambre*. Roma: FAO.
- FAO. (2014). *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en Centroamérica y República Dominicana*. Panamá: FAO.
- FAO. (2015). *Panorama de la Inseguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe. La región alcanza las metas internacionales del hambre*. Roma: FAO.
- FAO, FIDA y PMA. (2015). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2015*. Roma: FAO.
- Fleury, S. (2002). El desafío de la gestión de redes de políticas. *Revista Instituciones y Desarrollo No. 12-13*, 221-247.

- Fuentes, J. A., & Cabrera, M. (2005). El pacto fiscal de Guatemala: una oportunidad perdida. En N. U. CEPAL, *17 Seminario Regional de Política Fiscal*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Gainza, A. (2006). La entrevista en profundidad individual. En M. Canales, *Metodología de investigación social* (págs. 219-242). Santiago de Chile: Lom Ediciones.
- García, P. R. (2016). ESTADO, MERCADO Y SOCIEDAD CIVIL: SU CARACTER RELACIONAL BAJO LA LOGICA DEL PACTO SOCIAL Y EL PESO DEL MERCADO. *Revista de Ciencias Sociales (CI)*, núm. 37, 48-70.
- Garoz, B., & Slowing, K. (2014). *El Plan Hambre Cero. El combate a la desnutrición y la reactivación de la economía campesina en Guatemala. Balance y Perspectivas*. Guatemala.
- Gifra-Dural, J., & Beltrán-García, S. (2013). El derecho humano a la alimentación y el agua. En Instituto español de estudios estrategicos, *Seguridad Alimentaria y Seguridad Global* (págs. 25-65). España: Imprenta Ministerio de Defensa.
- Granados, R. E. (2010). Evolución de las concepciones de seguridad alimentaria y las redes sociales en la construcción de las políticas públicas. En R. Viales, *El contexto, los problemas y los actores de la definición de políticas científicas para la cohesión social en América Latina: Una visión desde Costa Rica* (págs. 41-60). San José, Costa Rica: Sociedad Editora Alquimia 2000.
- (2009). *Guatemala: perfil medios de vida*. Guatemala: SESAN-USAID-MFEWS-FAO.
- Guerra, E. (28 de Marzo de 2016). Política de seguridad alimentaria y nutricional de Guatemala. (C. Salguero, Entrevistador)
- Guerra, E. G., Guerra, E., Gómez, J., & Recinos, S. (2013). GUATEMALA: Atención integral y multisectorial a las familias del programa conjunto infancia, seguridad alimentaria y nutrición. En M. Morgan, *Lecciones aprendidas en Programas articulados de salud, alimentación y nutrición. Sistematización de experiencias exitosas en América Latina y Caribe*. (págs. 85-79). Lima: Fondo para el logro de los objetivos del milenio FODM.

- Hall, R., Cark, J., Giordno, P., & johnson, P. a. (1977). Patterns of interorganizational Relationships. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 22, No.3, 457-474.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, M. d. (2010). *Metodología de la investigación*. Perú: Mc Graw Hill.
- Herreño, Á. (2008). *¿Todo o nada? Principio de integrlaidad y derechos sociales*. Bogotá: Colección textos de aquí y ahora. 1a. edición, ILSA.
- Herreño-Hernández, A. (2008). *Fundamentalidad de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) a partir del principio de integralidad de los derechos humanos*. http://cmas.siu.buap.mx/portal_pprd/work/sites/fdcs/resources/PDFContent/420/diccionarioelectoraCompleto.pdf. (s.f.).
- <http://mides.gob.gt>. (s.f.).
- Huenchuan Navarro, S. (2003). *Políticas sobre vejez en América Latina*. Chile: Ponencia presentada en el Simposio Viejos y Viejas Participación, Ciudadanía e Inclusión Social.
- Huenchuan, S. (2004). Políticas sobre vejez en América Latina: elementos par su análisis y tendencias generales. *Notas de Población CELADE-CEPAL*, 98-155.
- ICEFI. (2014). *Análisis del segundo año del gobierno del Presidente Otto Pérez Molina, 2013*. Guatemala.
- INE. (2015). *Encuesta nacional de condiciones de vida 2014. Principales resultados*. Guatemala: Instituto Nacional de Estadística.
- INE. (2015). *Metodología de las estimaciones y proyecciones de población por sexo y edades simples.Principales resultados a nivel nacional*. Guatemala: Instituto Nacional de Estadística.
- Iuani, F. (2005). Los desafíos de la gestión intergubernamental en la implementación de los programas sociales. *Tercer Congreso Nacional de Administración Pública*.
- (2012). *IV Informe Presidencial*. Guatemala: SEGEPLAN.

- Jaime, F. e. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Argentina: Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Jolly, J.-F. (2005). Gobierno y Gobernanza de los territorios, sectorialidad y territorialidad de las políticas públicas. *REDALYC*, 52-85.
- Klijn, E. (1998). *Policy Networks: An Overview in Kickert, W.J.M. & Koppenjan, J.F. Managing Complex Networks Sage, London*. Traducido por Mariángela Petrizzo.
- Kliksberg, B. (2014). *¿Cómo enfrentar la pobreza y la desigualdad?. Una perspectiva internacional*. Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio.
- Lapierre, J.-W. (1976). *El análisis de los sistemas políticos*. . Barcelona: Editorial Península.
- Lentini, E. (2010). *Servicio de agua potable y saneamiento en Guatemala: beneficios potenciales y determinantes de éxito*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL.
- Ley, S. (32-2005). *Ley Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Guatemala: Congreso de la República de Guatemala.
- Martí, L. E., & Sequeira, G. J. (2012). Implementación de una política pública en seguridad alimentaria. En L. E. Martí, *Seguridad alimentaria como política pública* (págs. 77-140). Argentina: OPS/OMS.
- Martínez Franzoni, J. (2013). *Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe: Guatemala*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Martínez, J. (2007). *Regímenes del bienestar en América Latina*. España: CeALCI.
- Martínez, R., & Fernández, A. (2007). *El costo del hambre: impacto social y económico de la desnutrición*. Santiago de Chile: Impreso en Naciones Unidas. CEPAL-PMA.
- Martínez, R., & Fernández, A. (2007). *Impacto social y económico de la desnutrición infantil en Centroamérica y República Dominicana*. Santiago de Chile: CEPAL/PMA.
- Menkos Zeissig, J. (2008). *La educación y la salud en Centroamérica. Una mirada desde los Derechos Humanos*. Guatemala: ICEFI.

- Ministerio de Desarrollo Social e Iniciativa sobre la Pobreza y Desarrollo Humano -OPHI-. (2019). *Índice de Pobreza Multidimensional*. Guatemala: Gobierno de Guatemala.
- Montagut, T. (2014). *Política Social* (4a. edición ed.). Barcelona, Barcelona, España: Ariel, Planeta, S.A.
- Montagut, T. (2014). *Política social. Una introducción*. Barcelona: Ariel.
- Montagut, T. (2014). *Política social. Una introducción*. Barcelona: Ariel.
- Monterroso, L. E. (16 de Abril de 2016). Entrevista sobre SAN y Desnutrición Crónica.
- Morgan, M. (2013). *Lecciones aprendidas en programas articulados de salud alimentación y nutrición. Informe de Sistematización de experiencias exitosas de América Latina y el Caribe*. Perú: FODM- Centro de Gestión del Conocimiento OPS/OMS Perú .
- MSPAS. (2010). *Encuesta nacional de Salud Materno Infantil. Guatemala 2008-2009*. Guatemala: Instituto Nacional de Estadística INE.
- Muñoz, C. (2007). *Desnutrición crónica: el enemigo silencioso de la niñez y adolescencia*. Guatemala: UNICEF.
- Muñoz, C. (2007). *Desnutrición crónica: el enemigo silencioso de la niñez y adolescencia*. Guatemala: UNICEF.
- Mux, D. (25 de Mayo de 2016). Política de seguridad alimentaria y nutricional de Guatemala. (C. Salguero, Entrevistador)
- Mux, D. (25 de marzo de 2016). Política Seguridad Alimentaria y Nutricional. (C. Salguero, Entrevistador)
- Naciones Unidas. (2014). *Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. Examen de la situación de los pueblos indígenas y su participación en las democracias y los procesos electorales en América Latina a la Luz cde la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los*. Nueva York.
- Naranjo, Giraldo, G., Lopera Morales, J. E., & Granada, Vahos, J. (2009). Las políticas públicas territoriales como redes de política pública y gobernanza local: la experiencia de. *Estudios Políticos*, 81-105.

- O'Donnell, G. (s.f). *Apuntes para una teoría del Estado*.
- OMS, F. y. (2014). *Declaración de Roma sobre la nutrición*. Roma: FAO-OMS.
- OPM/OMS. (2017). *Informe final sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio relacionados con la salud en la Región de las Améri*. Washington D.C.
- Ortegon Quiñones, E. (2008). *Guía sobre diseño y gestión de políticas públicas*. Bogotá: Panamericana Formas e Impresos, S.A.
- Oszlak, O. y. (s/f). Estado y políticas estatales. *REDES*, 98-128.
- Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, vol. 2, núm. 4, 99-128.
- Palacios, R. (15 de Mayo de 2016). Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Guatemala. (C. Salguero, Entrevistador)
- Palma de Fulladolsa, P. e. (2010). *Análisis de situación de la seguridad alimentaria y nutricional en centroamérica y el caribe*. Centroamérica: Proyecto PRESANCA-UE.
- Palmieri, M. y. (2011). *Análisis situacional de la malnutrición en Guatemala: sus causas y abordaje*. . Guatemala: PNUD. Cuadernos de desarrollo humano 2009/2010-7.
- Paraje, G. (2008). *Evolución de la desnutrición crónica infantil y su distribución socioeconómica en siete países de América Latina y República Dominicana*. Santiago de Chile: CEPAL-Serie Políticas Sociales No. 140.
- Paz Antolín, M. J. (2009). Ajuste estructural e informalidad en Guatemala. Problemas Del Desarrollo. . *Revista Latinoamericana de Economía*, 33/135.
- Pereira-Orozco, A. (2014). *Los órganos de control y defensa del orden constitucional del Estado de Guatemala*. Guatemala: EDICIONES DE PEREIRA.
- PESA. (2011). *Seguridad alimentaria y nutricional: Conceptos básicos*. Honduras: Proyecto Food Facility Honduras.
- PESAN. (2012). *Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Guatemala 2012-2016*. Guatemala: Secretaria de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

- PGG. (2016). *Plan Nacional de Desarrollo y Política General de Gobierno. 2016-2020*. Guatemala: Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia SEGEPLAN.
- PLAN HAMBRE CERO. (2012). *Plan Hambre Cero 2012-2015*. Guatemala: SESAN.
- PLAN HAMBRE CERO. (2012). *Plan Hambre Cero 2012-2015 Guatemala*. Guatemala: SESAN.
- PNUD. (2008). *Manual de los Objetivos de Desarrollo del Milenio con enfoque de derechos humanos. Informe Nacional de Desarrollo Humano*. Guatemala: PNUD.
- PNUD. (2014b). *Sinópsis del Desarrollo Humano en Guatemala*. Guatemala: Serviprensa S.A.
- PNUD. (2016). *Más allá del conflicto, Luchar por el Bienestar. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2015/2016*. Guatemala: Litrografía Arcón.
- PNUD. (2019). *Informe sobre desarrollo humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI*. New York: PNUD.
- POLSAN. (2008). *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Guatemala*. Guatemala: Gobierno de Guatemala, Acuerdo Gubernativo No. 100-2008.
- PRDC. (2006). *Programa para la reducción de la desnutrición crónica 2006-2016*. Guatemala: SESAN, Gobierno de Guatemala.
- Ramírez, J., & Peñaloza, M. (2007). La coordinación de las políticas sociales. En I. Arriagada, *Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Ramos, B., & Sosa, M. (2008). *Un Estado Otra Nación*. Guatemala: Instituto de Investigaciones y Gerencia Política, URL - INGEP.
- Repetto, F. (2009). *Protección social en América Latina: la búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos*. Caracas: Revista CLAD.

- Repetto, F. (2009a). *Coordinación de políticas: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas*. Chile: CLAD.
- Repetto, F. (2009b). *Protección social en América Latina: la búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos*. Caracas.
- Repetto, F. (2012). *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC.
- Rodríguez Muñoz, F. B. (2010). *Regímenes, sistema y crisis alimentaria*. Bogotá, Colombia: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO.
- Rosset, P. (2007). Mirando hacia el futuro: La reforma agraria y la soberanía alimentaria. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 167-182.
- Roth, A. (2007). *Políticas públicas. formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, Colombia: Ediciones Aurora.
- Roth, A. (2008). *Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?*. Universidad de Antioquía: Instituto de estudios políticos.
- Salcedo, S. (2005). *Políticas de Seguridad Alimentaria en los países de la Comunidad Andina*. Santiago de Chile: FAO.
- Salcedo, S. (2005). *Políticas de Seguridad Alimentaria en los países de la Comunidad Andina*. Santiago de Chile: FAO.
- Salcedo, S., & Lora, A. (2005). Los problemas de seguridad alimentaria desde la perspectiva regional andina. En S. Salcedo, *Políticas de Seguridad Alimentaria en los países de la comunidad Andina* (págs. 9-25). Santiago de Chile: Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.
- Salguero Rodas, C. (2016). Estado y Sociedad en Guatemala: inclusión-exclusión de los pueblos indígenas, 1984-2014. En R. Viales Hurtado, & D. Díaz Arias, *Historia de las desigualdades sociales en América Central. Una visión interdisciplinaria, siglos XVIII-XXI*. (pág. 654). San José, Costa Rica: SIEDIN.

- Scharpf, F. W. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*. Westview Press.
- Scholz, V. (2008). *Soberanía alimentaria y seguridad alimentaria ¿Conceptos complementarios?* Santiago de Chile: SOBER XLVI Congreso de sociedad brasileira de economía, administración y sociología rural.
- Segeplán. (2002). *POLITICA DE DESARROLLO SOCIAL Y POBLACIÓN*. Guatemala: Segeplán.
- SEGEPLAN. (2010). *Informe Anual. Política de Desarrollo Social y Poblacional 2009-2010*. Guatemala: SEGEPLAN.
- SEGEPLAN. (2012). *Informe Anual 2012. Política de Desarrollo Social y Población. Balance de gestión a diez años de su creación*. Guatemala: SEGEPLAN.
- SEGEPLAN. (2014). *Informe de Avances Política de Desarrollo Social y Poblacional*. Guatemala: Gobierno de Guatemala.
- Segeplán. (2015). *Informe final de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Guatemala: Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.
- SESAN. (2013). *Plan de Acción contra el hambre estacional en el marco del plan pacto hambre cero*. Guatemala: Gobierno de Guatemala, Secretaria de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
- Sosa Velásquez, M. (2012). *Cómo entender el territorio?* Guatemala: URL; Cara Perens.
- Subirats, e. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona, Barcelona, España: Ariel, S.A.
- Subirats, J., Koepfel, P., Larrue, C., Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Tamayo, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañon, & E. Carrillo, *La nueva administración*. Madrid: Alianza Universidad.
- Tamayo, M. (1997). *El análisis de las políticas públicas*. Madrid: Alianza Universidad.

- Thissen & Walker. (2013). *Public Policy Analysis. New Developments*. New York: International Series in Operations Research & Management Science. Springer.
- Thomson, A., & Metz, M. (1996). *Manual de formación: implicaciones de las políticas económicas en la seguridad alimentaria*. FAO/GTZ.
- Tilly, C., & Goodin, R. (Septiembre de 2009). *It depends. The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*. Obtenido de <http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/>.
- UNICEF. (2013). *Mejorar la nutrición infantil. El imperativo para el progreso mundial que es posible lograr*. New York: UNICEF.
- Velazquez, A., & Aguilar, N. (2005). *Manual introductorio al análisis de redes sociales*. México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Von Haldenwang, C. (2005). Gobernanza sistémica y desarrollo en América Latina. *REVISTA DE LA CEPAL*, 35-52.
- Yin, R. (1989). *Case study research. Design and Methods. Applied Social Research Methods*. California: Sage Publications. Inc.
- Zambrano Argandoña, C. A. (2016). Formación histórica del segundo régimen alimentario mundial. Periodo 1950-1970. *ReHuSo: Revista Ciencias Humanística y Social*, 18.
- Zepeda, R. (2008). *Informe de Monitoreo de las Directrices Voluntarias para el Derecho a la Alimentación Guatemala. Informe Alternativo del Derecho a la Alimentación en Guatemala*. Guatemala: CIID; CONGCOOP; PTI; REDSAG; MNA; Campaña Guatemala sin Hambre.
- Zuñiga, F. (12 de Marzo de 2016). Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Guatemala. (C. Salguero, Entrevistador)

ANEXO 1

GUIA ENTREVISTA EN PROFUNDIDAD

INSTRUCCIONES:

Como candidata al Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Costa Rica, me encuentro realizando el trabajo de campo de la tesis denominada:

“La política de seguridad alimentaria y nutricional orientada a erradicar la desnutrición crónica en Guatemala. Análisis de la gestión intersectorial, sociocultural y territorial y; de la interacción entre actores. 2005-2014”

Esta entrevista es exclusivamente para actores clave que han tenido experiencia en los procesos del diseño la política pública de seguridad alimentaria y nutricional (Polsan) de Guatemala.

Las respuestas obtenidas únicamente serán utilizadas con fines académicos por lo que desde ya se agradece su colaboración y para lo cual solicito su autorización para mencionar su nombre en el informe final de la tesis, dando crédito así a sus aportes para el análisis respectivo.

Se le pide ubicarse en el periodo de Gobierno donde usted ha participado o estuvo involucrado/a en algún proceso de discusión para definir, diseñar y/o gestionar la POLSAN, según este análisis, orientada a erradicar la desnutrición crónica en Guatemala. Se le solicita a su vez indicar el sector al cual usted representó en dicho período. Es probable que usted haya estado involucrado/a en varios períodos de gobierno que aquí se señalan, por lo que se le pide señalar los períodos que sean necesarios, indicando el sector que ha representado. Se le solicita escribir el nombre de la institución en el espacio que indica el sector que representó en su momento.

Por favor tome en cuenta que la presente investigación no pretende evaluar la política, como tampoco pretende conocer los procesos actuales, puesto que la temporalidad que abarca el presente estudio es del 2005-2014. Puede considerarse inclusive el año 2004 previo a aprobarse la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria (SINASAN).

NOMBRE:

PERIODO DE GOBIERNO: 2004-2008 _____ **SECTOR:** PUBLICO-GUBERNAMENTAL: _____

ORGANIZACIÓN NO GUBERNAMENTAL: _____ SOCIEDAD CIVIL _____ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL: _____

OTRO: _____

PERIODO DE GOBIERNO: 2008-2012_____ **SECTOR:** PUBLICO-GUBERNAMENTAL: _____

ORGANIZACIÓN NO GUBERNAMENTAL: _____ **SOCIEDAD CIVIL** _____ **ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL:** _____

OTRO: _____

PERIODO DE GOBIERNO: 2012-2014_____ **SECTOR:** PUBLICO-GUBERNAMENTAL: _____

ORGANIZACIÓN NO GUBERNAMENTAL: _____ **SOCIEDAD CIVIL** _____ **ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL:** _____

OTRO: _____

INSTITUCION (actual): _____

CARGO (actual): _____

TELEFONO: _____ **CORREO ELECTRONICO:** _____

1. ¿Cómo se definió el problema público de la desnutrición crónica y la disponibilidad y acceso de alimentos?
2. ¿Cuáles causas del problema se establecieron en relación a las dimensiones de la seguridad alimentaria y nutricional: disponibilidad, acceso, consumo y aprovechamiento biológico, ¿estabilidad e institucionalidad?
3. ¿Existió oposición entre la definición de soberanía y seguridad alimentaria? ¿SI___NO___ en qué aspectos se discutieron ambos conceptos?
4. ¿Cómo se definió el marco conceptual de la seguridad alimentaria y nutricional?
5. ¿Cómo se definió el concepto de soberanía alimentaria?
6. ¿Cuál ha sido el involucramiento y participación de las organizaciones de la sociedad civil en el diseño y gestión de la política SAN?
7. ¿Cuáles estrategias se utilizan para implementar las soluciones en relación a las costumbres y factores sociales de la población más afectada?
8. ¿Cuáles estrategias, programas y proyectos se han considerado para asegurar el derecho a los servicios del primer nivel de atención de salud?
9. ¿Qué roles cumplen los diferentes niveles gubernamentales: nacional, departamental, municipal y comunitario en la gestión de la política nacional de SAN y en particular de los programas y proyectos para erradicar la desnutrición crónica?

10. ¿Cuál ha sido la posición y actuación de la población (familias) más afectada por la desnutrición crónica, respecto a las acciones, proyectos y programas que implementa la política SAN?
11. ¿Cómo se establece el gasto público hacia el objetivo común del cumplimiento de la política SAN y en particular para la erradicación de la desnutrición crónica y en específico para atender el problema de la desnutrición crónica?
12. ¿Cuáles son los mecanismos jurídicos y administrativo-institucional que garantizan la efectividad de la coordinación intersectorial y de las intervenciones a nivel nacional, departamental, municipal y comunitario?
13. ¿Cuáles son los espacios descentralizados para la planificación, coordinación, implementación y monitoreo y seguimiento de las estrategias y ejes programáticos de la política SAN y en específico para atender el problema de la desnutrición crónica?
14. ¿Cómo y dónde se definen los presupuestos para la ejecución de los programas de la política SAN encaminada a erradicar la desnutrición crónica?
15. ¿Existe un ente coordinador que administre y gestione los presupuestos de los programas o el programa destinado a erradicar la desnutrición crónica en la población más afectada y vulnerable?
16. ¿Se identifican e implementan programas descentralizados emanados de la política de SAN orientados a atender el problema de la desnutrición crónica?
17. ¿Cuál es el grado de cohesión y coordinación de otras políticas nacionales enfocadas contra el hambre y la desnutrición?
18. ¿Cómo se canaliza la cooperación internacional y cómo se cohesionan y coordinan las acciones de ésta a la política de SAN orientada a erradicar la desnutrición crónica?

ANEXO 2

GUIA ANALISIS DE CONTENIDO

Principales documentos para el análisis:

- Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN). Gobierno de Guatemala, Decreto 32-2005.
- Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Guatemala (POLSAN). Gobierno de Guatemala, Acuerdo Gubernativo No. 100-2008.
- Programa para la reducción de la desnutrición crónica 2006-2016
- Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Guatemala 2012-2016.
- Plan Hambre Cero 2012-2015
- Otros documentos oficiales del Gobierno de Guatemala relacionados a la Polsan.

Variables y categorías de análisis:

1. Instrumentos de política que se han implementado para promover la consecución de los objetivos de la política SAN y en particular para resolver el problema de la desnutrición crónica.
2. Factor sociocultural en relación a la definición del problema de la desnutrición infantil.
3. Factor territorial de la POLSAN de acuerdo a población afectada por desnutrición crónica.
4. Gestión intersectorial de la POLSAN.
5. Identificación de actores y sectores involucrados en el diseño y gestión de la POLSAN.
6. Estrategias, programas y proyectos se establecen para la garantía al derecho a la disponibilidad y acceso de los alimentos.
7. Estrategias, programas y proyectos se establecen para la garantía de los servicios básicos de agua potable y saneamiento.
8. Estrategias, programas y proyectos para garantizar el derecho al aprovechamiento biológico y la estabilidad de los alimentos.
9. Instituciones públicas responsables del programa de actuación de la política de SAN.
10. Mecanismos jurídicos y administrativo-institucional que garantizan la efectividad de la coordinación intersectorial y de las intervenciones a nivel nacional, departamental, municipal y comunitario.
11. Espacios descentralizados para la planificación, coordinación, implementación y monitoreo y seguimiento de las estrategias y ejes programáticos de la POLSAN y en específico para atender el problema de la desnutrición crónica.
12. Grado de cohesión y coordinación de otras políticas nacionales relacionadas que tienen por objetivo común erradicar la desnutrición crónica.
13. Grado de influencia de la cooperación internacional para establecer acciones públicas encaminadas a erradicar el hambre y desnutrición crónica infantil.