

ANÁLISIS DE COYUNTURA COVID-19 EN AMÉRICA LATINA

Octubre 2022
ANÁLISIS N° 30



© María José Castillo

Gobernanza de los Sistemas Alimentarios: Análisis de arreglos formales de gobernanza

“LA GOBERNANZA ACTUAL DE LOS SISTEMAS ALIMENTARIOS EN LA REGIÓN COMPRENDE UN CONJUNTO FRAGMENTADO DE ACUERDOS PARCIALES QUE RESPONDEN A COYUNTURAS INESTABLES, DE CORTA DURACIÓN Y SUSTENTADOS EN COALICIONES CON UNA ESTRECHA BASE SOCIAL”

(Gordillo, 2019).

Los resultados del proyecto Siembra Desarrollo: Pequeña Agricultura y Alimentación resilientes al Covid-19, nos permiten identificar impactos en la agricultura familiar y el sistema alimentario, en dos niveles: el primero con respecto a la cadena de valor, considerando aspectos de producción y comercialización, mientras un segundo nivel sobre aspectos del entorno alimentario, considerando aspectos de consumo. En ambos niveles se pueden identificar impactos diferenciados, así como diferentes tendencias de recuperación. Mientras la producción y comercialización presentaron una recuperación importante, los aspectos de consumo y seguridad alimentaria presentan una recuperación más lenta.

Así mismo, podemos describir que en un primer momento de la pandemia se experimentó una importante afección a las cadenas logísticas, con un fuerte impacto en la seguridad alimentaria asociada a la pérdida de ingresos y el desempleo (Albacete, 2021).

En un segundo momento, año 2021-2022, nos encontramos con hogares golpeados por el primer shock y que se encuentran en vías de recuperación, pero que quedan expuestos con mayor grado de sensibilidad para enfrentar un segundo shock asociado al aumento vertiginoso de los insumos agrícolas y los alimentos (Albacete, 2022).

Esto se cruza al mismo tiempo con la exposición a otras amenazas como las crisis sociopolíticas en el caso de Chile y Ecuador o shocks ambientales como es el caso del impacto de dos huracanes a finales del año 2020 en Guatemala (Cano, 2021).

En base a estos resultados y considerando nuestros territorios rurales insertos en un mundo incierto, se vislumbra la necesidad de una adecuada comprensión de las dinámicas de los impactos y los factores que permiten que los sistemas alimentarios puedan recuperarse de estos shocks. Entendiendo esto, uno de los factores que determina la recuperación o no del sistema alimentario frente a estos shocks, corresponde a la política pública y la respuesta desde los Estados.

La respuesta desde los Estados y la gobernanza del Sistema Alimentario

Desde los Estados se realizaron diferentes tipos de acciones para hacer frente a los impactos generados por la pandemia. En los diferentes países de la región se pueden observar distintas medidas, las que principalmente abordaron aspectos del entorno alimentario, es decir apuntando a contener los impactos en seguridad alimentaria. Junto con esto, se identifica en algunos países la existencia de programas de política preexistentes que fueron claves como respuesta frente al primer shock y se configuran como una alternativa para enfrentar el contexto actual, considerando programas de extensionismo, junto a programas de transferencias condicionadas y no condicionadas.

En cuanto a la implementación de estos programas, se observa que para la agricultura familiar existen limitaciones importantes que impiden que los productores accedan a la oferta institucional, la que podría generar herramientas importantes para la mitigación de los impactos, tanto del primer momento como el momento actual (Niño, 2022). Otro aspecto para considerar comprende la velocidad de adaptación de las políticas existentes, que, si bien su preexistencia podría indicarse como una fortaleza, se observa que la velocidad de reacción a las condiciones del contexto no permite adaptarlas con la rapidez necesaria. Así mismo, existe una serie de características de las instituciones que implementan estos programas y que son determinantes para estas limitaciones. Este conjunto de limitaciones puede ser analizada desde un marco conceptual de gobernanza, entendiéndola como el proceso por el cual los actores, tanto estatales como no estatales, interactúan para diseñar e implementar políticas en el marco de reglas formales e informales (Banco Mundial, 2017).

Como indica Gordillo (2019), la gobernanza actual de los sistemas alimentarios en la región comprende un conjunto fragmentado de acuerdos parciales que responden a coyunturas inestables, de corta duración y sustentados en coaliciones con una estrecha base social. Más aun, la diversidad sectorial y los intereses sociales diversos y las limitaciones presentes en los arreglos institucionales actuales tienden a impedir llevar a la práctica las políticas públicas necesarias para coordinar y empoderar a los actores territoriales (Gordillo, 2019).

Así, entre los factores que impiden una adecuada implementación de las políticas se encuentran los arreglos formales e institucionales de gobernanza. Parece lógico considerar que una gobernanza efectiva va acompañada de adecuados arreglos institucionales. Para avanzar hacia el diseño de una nueva gobernanza acorde con los desafíos planteados, es importante analizar el contenido de los arreglos institucionales de gobernanza, lo que permite hacer un diagnóstico más completo de los factores que determinan tanto a los impactos como a los factores de resiliencia del sistema alimentario frente a los shocks descritos.

A partir de una revisión sistemática de literatura sobre la gobernanza del sistema alimentario realizada por Hospes y Brons (Hospes & Brons, 2016) se reconocen cinco principios que deben satisfacerse para lograr arreglos formales de gobernanza apropiados: i) Enfoque Sistémico; ii) Coordinación, iii) Adaptabilidad; iv) Inclusividad y v) Capacidad transformadora.

ENFOQUE SISTÉMICO

Abordar esquemas integrales de problemáticas que afectan distintos niveles o dimensiones es recomendable para un arreglo de gobernanza enfocado en el sistema alimentario ya que involucra muchos subsistemas que interactúan, por lo que no pueden reducirse las problemáticas a las cual esta apunta subsanar. Ahora bien tampoco debe ser extremadamente amplio el enfoque ya que debe ir acompañado de un análisis narrativo que permita contextualizar el desarrollo, los cambios y la evolución del programa. Otro rasgo importante es la reflexividad entre los actores involucrados, de discutir puntos de conflicto, reconocer contradicciones y sobrellevar sus diferencias de manera respetuosa enfocándose en los objetivos grupales.

COORDINACIÓN UNIFICADA

La débil articulación política e institucional para la coordinación de acciones e inversiones en los territorios es uno de los principales obstáculos para el desarrollo regional. Para resolver fallas de coordinación entre sectores de gobierno, entre niveles de gobierno (nacional, regional), entre tipos de actores (privados, no gubernamentales y públicos), y entre actores y actividades urbanas y rurales, debe existir un oficialismo interactivo que garantice relaciones “verticales” entre sus instituciones y que sus instrumentos de gobernanza se alineen a políticas nacionales con iniciativas provenientes de niveles regionales/departamentales con cooperación entre organizaciones públicas y privadas para garantizar el involucramiento de una amplia gama de actores públicos y privados.



ADAPTABILIDAD

Para abordar la incertidumbre y volatilidad que aqueja a los sistemas alimentarios se requieren arreglos de gobernanza adaptables en el sentido de contar con flexibilidad para anticipar y abordar las esperadas perturbaciones, además de la capacidad de mejorar en el camino, identificando oportunidades de aprendizaje y puntos de mejora a través de la experimentación y que permitan realizar ajustes según necesidad. También, se debe abordar el carácter primitivo o inexistente de sistemas y prácticas de evaluación que permitan identificar no sólo los productos y resultados logrados a través de las acciones sino también a los beneficiarios efectivos de las acciones emprendidas por los arreglos de gobernanza actuales, por lo que un sistema de monitoreo y evaluación es fundamental. Todavía cabe señalar que la descentralización es un gran instrumento para acercar a la ciudadanía a la gestión del gobierno, por lo que reconocer la capacidad de autonomía organizacional de los actores locales y la democratización de la autoridad para la toma de decisiones también debe considerarse.

INCLUSIVIDAD

La participación y apropiación del proceso de planeación y gestión por los distintos actores sociales, políticos, económicos y académicos afianza el éxito de procesos económicos, políticos y sociales. Promueve la participación de redes y comunidades locales existentes y fomenta el dialogo entre actores de la sociedad civil y comunidades con la institucionalidad. Por otro lado, el empoderamiento de grupos que tradicionalmente no han tenido voz ni representación efectiva ante los actores tradicionales enfatiza la capacidad de estos escalones más bajos de la organización para dar forma a la implementación de las políticas públicas. Por lo mismo, también debe existir diferenciación social entre los involucrados.

CAPACIDAD TRANSFORMADORA

Es importante subrayar el papel transformador de las movilizaciones en la implementación de reformas integrales, por lo que se debe reconocer la importancia de romper dependencias ineficientes o cuellos de botella que limiten la correcta ejecución de una política. Así mismo, para y el cumplimiento de estos proyectos se debe contar con un programa de presupuesto, que incluye ingresos y gastos fiscales, inversión pública y financiamiento público adecuado. Por otro lado, esta gobernanza no se construye sólo con acuerdos horizontales entre actores, requiere una voluntad y actores políticos que están realmente comprometidos con las reformas.

Aspectos metodológicos del análisis

A partir de un mapeo de políticas realizado en el marco del proyecto Siembra Desarrollo, se identificaron una serie de documentos de política para cada uno de los países donde se desarrolla el proyecto. Para cada política se detalla el nombre, la institución responsable, el ámbito, el año de implementación, el objetivo, público objetivo, entre otras características. Se identificaron documentos que abordaran el ámbito alimentario, socioeconómico y ambiental, ámbitos de relevancia para el sistema alimentario en el momento actual, junto con esto se consideraron políticas y programas con impacto a nivel local y nacional.

El análisis comprendió ocho documentos oficiales por cada país, considerando Guatemala, Ecuador, Colombia y México, cubriendo un total de treinta y dos documentos. Se realizó un análisis de cada uno de los documentos de política, abordando cada uno de los principios anteriormente descritos. Los principios fueron operacionalizados en un set de indicadores descritos por Termeer et al. (2018) y se presentan en la Tabla 1.

El resultado de cada uno de los documentos analizados se sintetizó en una matriz que permite identificar de que forma cada uno de los principios se expresa en los arreglos para cada uno de los países. Estos resultados se describen a continuación.



Tabla 1. Detalle de principios e indicadores.

Principios	Indicadores	Descripción Indicadores
Enfoque Sistémico de Problemáticas (System-based problem framing)	Enfoque Multidimensional	<i>Presenta un espectro amplio de problemas que afectan distintos niveles o dimensiones, abarca esquemas integrales de problemáticas.</i>
	Narrativa Integradora	<i>Narrativa integradora que vincula el espectro de problemas e iniciativas: Debe existir conexión entre los diferentes temas que abarca la política pública como para narrar una historia conjunta y lo suficientemente significativa como para poder generar orientación y compromiso.</i>
	Reflexividad	<i>La gobernanza alimentaria requiere instrumentos de política pública que mejoren la reflexividad: Los actores involucrados deben discutir los puntos de conflicto, reconocer contradicciones y sobrellevar sus diferencias de manera respetuosa enfocándose en los objetivos grupales.</i>
Coordinación Unificada (Boundary-spanning structures)	Oficialismo Interactivo	<i>Coordinación interministerial, interregional, intercomunal mejora las relaciones entre los niveles y sectores nacionales.</i>
	Lineamiento Estratégico	<i>Instrumentos de política pública que trascienden fronteras: Conectan diferentes subsistemas de políticas alineando políticas nacionales con iniciativas provenientes de niveles regionales/departamentales con el objetivo de dar una unidad a la acción colectiva y evitar la duplicación de esfuerzos.</i>
	Alianzas Público-Privadas	<i>Cooperación entre organizaciones públicas y privadas o involucramiento de una amplia gama de actores públicos y privados.</i>
Adaptabilidad (Adaptability)	Monitoreo	<i>Cuenta con un sistema de monitoreo y evaluación para guiar la implementación de los distintos instrumentos de política pública.</i>
	Descentralización	<i>Reconoce la capacidad de autonomía organizacional de los actores y la democratización de la autoridad para la toma de decisiones.</i>
	Flexibilidad	<i>Cuenta con herramientas receptivas y adaptables para anticipar y abordar los impactos.</i>
	Mejoras en el Camino	<i>Capacidad de identificar oportunidades de aprendizaje y puntos de mejora a través de la experimentación que permitan realizar ajustes según necesidad.</i>
Inclusividad (Inclusiveness)	Grupos Marginalizados	<i>Dar voz a las personas marginadas o invisibilizadas.</i>
	Diferenciación Social	<i>Reconoce diferencias sociales entre los involucrados.</i>
	Comunidades Locales	<i>Promueve la participación de redes y comunidades locales existentes y fomenta el dialogo entre actores de la sociedad civil y comunidades con la institucionalidad.</i>
Capacidad Transformadora (Transformative capacity)	Cuellos de Botella	<i>Identifica la importancia de romper dependencias ineficientes o cuellos de botella.</i>
	Recursos Disponibles	<i>Cuenta con asignación de recursos, humanos y presupuestales adecuados para apoyar la implementación y el cumplimiento de los proyectos.</i>
	Voluntad Política	<i>Identificar si los actores políticos están realmente comprometidos con las reformas.</i>

 Adaptado de Termeer et al., 2018.

A continuación, se describen los resultados del análisis para cada uno de los países mencionados en el apartado metodológico. Cada país se estructura según los cinco principios.

GUATEMALA

Los textos analizados corresponden a: Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina (PAFFEC), Gran Cruzada Nacional contra la Desnutrición, Marco Estratégico de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible Guatemala 2020–2025, Plan Operativo Anual de Seguridad Alimentaria y Nutricional (POASAN) 2021, Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PESAN) 2016-2020, Plan Estratégico Institucional 2016-2021, Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRRI) y Plan Nacional de Desarrollo k'atun Nuestra Guatemala 2032.

Con respecto a la presencia de un *Enfoque Sistémico*, se puede indicar que existe un aparente abordaje multidimensional de los problemas, con una narrativa importante en torno a la desnutrición infantil. Principalmente se analizaron programas sobre desarrollo rural, aunque también se consideraron programas enfocados específicamente en la problemática de la desnutrición infantil. Considerando esto se pudo identificar que el tema de la desnutrición prevalece, por lo mismo, la línea de acción de agua, saneamiento e higiene es mencionada como relevante para contribuir con la reducción de los problemas de malnutrición en el país. Fuera de eso, se abordan problemáticas más estructurales como la situación de pobreza y extrema pobreza en territorios rurales y la inequidad y exclusión indígena. Ya que buena parte de los programas son trabajados en colaboración con organismos internacionales, se rigen por narrativas de formulación de lineamientos y acciones estratégicas.

En cuanto al principio de *Coordinación Unificada*, se identifica que, debido al bajo nivel de financiamiento, la articulación de inversiones anteriores vinculadas al desarrollo ha sido clave en Guatemala. Así, los documentos tienden a detallar extensamente la articulación financiera de políticas, planes, programas y proyectos. De igual modo, la coordinación interinstitucional también toma relevancia, incluso generando en algunos casos consejos encargados específicamente de organizar y coordinar la administración pública siendo en todos los casos el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) el actor central.

El principio de *Adaptabilidad* parece encontrarse menos abordado. Debido a la complejidad financiera y logística del monitoreo y evaluación de proyectos, este tema no es tocado ampliamente en los documentos provenientes de Guatemala, se propone vagamente mejorar las competencias para avanzar hacia la autosuficiencia rural frente a la crisis. Si bien se reconocen los beneficios del empoderamiento de las entidades territoriales y se propone fortalecer la descentralización, no se menciona en ningún documento una acción específica en esa dirección. En definitiva, la capacidad de reaccionar con flexibilidad ante nuevas emergencias es limitada.



© Alberto Cano

El principio de *Inclusividad* se encuentra presente en la mayoría de los documentos analizados. Un aspecto interesante es que la mayoría de los arreglos tienen una preocupación por elaborar de abajo hacia arriba donde el común de los programas se basa en asesorar o proveer asistencia técnica con un eje muy claro de priorización de segmentos vulnerables incluso entre hombres y mujeres, sin embargo, no se habla de incorporar a los actores a los que se quiere potenciar, ni sus perspectivas en ninguna medida legislativa.

Finalmente podemos indicar que el principio de *Capacidad Transformadora* parece ser limitada. Si bien no se identifican explícitamente las problemáticas a abordar en general se reconoce que las intervenciones han sido excesivamente focalizadas por lo que siguen teniendo una efectividad limitada. Mas aún, la escasa disponibilidad de recursos fiscales también impide que las intervenciones puedan explotar todo su potencial. Así mismo, la preocupación mediática por la desnutrición le ha dado prioridad en las agendas políticas a la problemática, sin embargo, las agendas prometen reducir la desnutrición a niveles imposibles de cumplir en solo un periodo electoral. Ahora bien, se reconoce que no existe institucionalidad capaz de atender dicha problemática en el corto plazo.



COLOMBIA

Los textos analizados son: Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (ACFC), Coseche y Venda a la Fija, PIDARET Huila, Plan de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural Huila, Política y Estrategias para el Desarrollo Agropecuario del Departamento de Nariño, Plan Decenal Dhan 2020-2029, PIDARET Nariño, Programa Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (SSAN).

En cuanto a la presencia de un *Enfoque Sistémico*, en general los programas adoptan un enfoque hacia el desarrollo rural en lugar de ceñirse estrictamente en la seguridad alimentaria, si bien se incluye la erradicación del hambre, también se abarcan problemáticas como la alta informalidad de la propiedad rural y formalización del trabajo para las familias campesinas. Otro rasgo de los acuerdos de gobernanza del sistema alimentario colombiano es que se toca el conflicto armado y los cultivos ilícitos como causales del atraso de las comunidades rurales. En general son programas dinámicos que describen planes de acción, con responsables e indicadores sujetos a un cronograma de ejecución. Los programas brindan un espacio limitado para debates y la reflexividad entre las de partes, incluso en los más innovadores.

Con respecto a la *Coordinación*, podemos indicar que se proponen alianzas estratégicas interinstitucionales para aunar esfuerzos administrativos y técnicos en la formulación de los programas, más todavía con las gobernaciones locales. Para proyectos de cooperación internacional, se generan comités de seguridad encargados de asesorar, articular y coordinar esfuerzos de entidades oficiales. Al menos en el papel, en general se expone un alto nivel de articulación entre políticas pertinentes e identifica la conveniencia del fortalecimiento de las alianzas público-privadas.



© Daniel Niño

Algunos de los indicadores del principio de *Adaptabilidad* parecen desarrollarse, pero de forma limitada. Se brindan criterios básicos de vigilancia y seguimiento para los avances alcanzados, sin embargo, no se detalla particularmente bien los elementos técnicos para llevar a cabo el proceso de monitoreo. En cuanto a descentralización, se propone impulsar formas de gobernanza territorial que den legitimidad a las decisiones y propicien el empoderamiento de los actores locales, no obstante, es escasa la presencia de estrategias que den flexibilidad a los arreglos frente a perturbaciones.

En cuanto a *Inclusividad*, particularmente las políticas colombianas tienen un enfoque territorial muy marcado, generando documentos específicos para los sectores rurales más allá incluso de los territorios priorizados en la presente investigación. En todos los documentos se menciona de alguna u otra forma la vinculación con comunidades locales para la creación de programas y acciones a nivel departamental. En cuanto a grupos marginalizados a estos se les da voz en el proceso en algunos casos, para la toma de decisiones citando un representante de las comunidades rurales, afrodescendientes e indígenas, en otros se generan encuentros territoriales que motivan su participación.

Considerando el principio de *Capacidad Transformadora*, un aspecto considerable de las políticas colombianas es que se abordan las problemáticas identificando y detallando cuellos de botella en el sistema alimentario para luego proponer soluciones. Por otro lado, Colombia tiene más iniciativas propias, no necesariamente patrocinadas por organizaciones internacionales por lo que define claramente el gasto fiscal total y de donde proviene los recursos para el financiamiento de políticas, ahora bien, se identifica una falta de voluntad política para impulsar los procesos necesarios para abordar problemáticas.

ECUADOR

Los textos utilizados son: Plan Nacional Agropecuario (PNA), Plan Estratégico Intersectorial para la Prevención y Reducción de la Desnutrición Crónica Infantil, Estrategia Nacional Agropecuaria para Mujeres Rurales (ENAMR), Políticas de Estado para el Agro 2020-2030, Pacto Agroalimentario Quito (PAQ), Política Agropecuaria Ecuatoriana 2015-2025, Proyecto de Desarrollo Sostenible y Apropiado en Territorios Rurales (DESATAR) y Plan de Desarrollo Nacional “Toda una Vida” 2017-2021.

En cuanto a la presencia de un *Enfoque Sistémico*, los programas ecuatorianos abordan problemáticas estructurales como la pobreza en el campo y la seguridad alimentaria, lo interesante es que se aborda como un fenómeno causado por diversos factores que se expresan en múltiples dimensiones, reconociendo que debe ser resuelto desde lo político. La desnutrición también es nombrada enfáticamente en parte de los programas, en estos también se aborda el acceso a los servicios de agua potable, saneamiento e higiene. Se incluye en cierta medida el cambio climático, aunque claramente no se define como prioridad cuando es mencionado.

Por otro lado, también destacan programas acordes a los usos y costumbres de los territorios en particular. Así mismo, se invita al diálogo para conjugar visiones y voluntades que conlleven a mejorar los procesos y orientar a los actores hacia el cumplimiento de las metas planteadas.

Se declara la importancia del principio de *Coordinación Unificada*. En esta línea se reconoce que la articulación intersectorial es relevante para la ejecución de proyectos y que cada una de las intervenciones debe implementarse en coordinación con los diferentes niveles de gobierno y otras funciones del Estado, si bien no se le resta importancia a evitar la duplicación de acciones, en ningún documento se detalla extensamente cómo lograr dicho cometido. En ese sentido, se vislumbra un acuerdo general en la importancia de contar con un sector público y privado fortalecidos, en cuyos ámbitos de gestión se retroalimenten y potencien.

Con respecto al principio de *Adaptabilidad*, existe compromiso por realizar mejoras en los sistemas de control y seguimiento de resultados concretos de los programas, en algunos arreglos se designan equipos específicos para la tarea de fiscalizar, pero en ninguno se detalla extensamente sus funciones o factores de éxito. La descentralización no es particularmente abordada como objetivo de ninguna política. No obstante, destaca el eje de las prácticas cooperativas y el potenciamiento de sus beneficios, sin embargo, no se propone ninguna forma tangible de implementarlas o potenciarlas.

El principio de *Inclusividad* se ve reflejado de forma importante, ya que los diálogos por la plurinacionalidad destacan con mucha fuerza, por lo que las prácticas discriminatorias y de exclusión social son de especial cuidado. Por consiguiente, los programas visibilizarán los distintos sistemas sociales y culturales de estos grupos étnicos, además en algunos se hace un énfasis adicional por facilitar el acceso de las mujeres productoras a los programas agropecuarios. La diferenciación social es indiscutida en los programas ecuatorianos, donde se identifica la pobreza rural y la brecha de desigualdad urbano-rural que se agudiza en la población indígena. Por lo mismo, en general los servicios y recursos ofrecidos por los proyectos de los programas priorizan a estos grupos. Promover la participación de comunidades locales toma relevancia en la formulación de los arreglos provenientes del Ecuador, en varios documentos se mencionan instancias de participación para la retroalimentación y consulta, talleres para la formulación de lineamientos estratégicos, mesas de trabajo con actores clave de la cadena agroalimentaria, etc.

Con respecto al principio de *Capacidad Transformadora* se identifican limitaciones. Los recursos presupuestarios necesarios para la aplicación de los programas y proyectos son bastante acotados y provienen en buena parte de aportaciones internacionales lo cual dificulta dar pertinencia económica y cultural a las intervenciones, por lo mismo, una gobernanza específica a los sistemas alimentarios aun está pendiente en la política agropecuaria del Ecuador.



© María José Castillo

MÉXICO

Los textos recabados son: la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2020-2024 (PEC), Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario (2013-2018), Proyecto de Seguridad Alimentaria para Zonas Rurales (PESA), Programa Sembrando Vida, Programa Producción para el Bienestar (PpB), Programa Institucional 2020-2024 de Seguridad Alimentaria Mexicana y el Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos.

En cuanto a la presencia de un *Enfoque Sistémico* se puede indicar que en México el principal enfoque de los programas públicos es aumentar la producción de alimentos para contribuir a la seguridad alimentaria en zonas rurales, incluso estimando alcanzar la autosuficiencia alimentaria del país disminuyendo la dependencia a las importaciones. Por un lado, mediante apoyos tecnológicos, pero también mediante la reducción de inequidades de mercado que afectan a los pequeños productores sin poder de negociación.

Un aspecto interesante de los programas mexicanos es el énfasis persistente sobre la participación efectiva de las mujeres con el propósito de cerrar brechas de género en el acceso a los recursos, lo cual refleja como los problemas de desigualdad ligados al género se exacerbaban en contextos rurales y se encuentran presentes en estos arreglos formales. En cuanto a la gobernanza del recurso hídrico, se aborda desde una perspectiva enfocada en infraestructura para mantener la producción en zonas más expuestas a los efectos del cambio climático. Ahora bien, cabe mencionar que los programas presentan una escasa narrativa, principalmente se presentan en términos legislativos.

Con respecto al principio de *Coordinación Unificada*, México es un país federal, por lo que la ejecución de los programas es mucho más amplia y las decisiones operativas repercuten diferente a nivel estatal que nacional, en consecuencia, existe una especial preocupación por la coordinación institucional eficiente, así como la congruencia de acciones y directrices programáticas en los arreglos analizados. En cuanto a la cooperación con organismos internacionales, esta se toma como apoyo metodológico o como fuente de información pertinente.

El principio de *Adaptabilidad* presenta un desarrollo importante. En general todos los programas analizados decretan normas y mecanismos de evaluación, monitoreo y seguimiento extremadamente detallados, algunos basados en indicadores coherentes a los objetivos del programa en particular. Así mismo, los programas se reconocen como procedimientos descentralizados a nivel de entidades federativas, municipios y regiones. Por lo tanto, reconocen que cada unidad presenta diferentes prioridades, y sistemas propios de alimentación y agricultura, la forma estratégica de descentralizar es mediante el fortalecimiento de la gestión municipal y el apoyo a la aplicación de programas en contextos estatales. Por otro lado, la flexibilidad se aborda desde la cobertura a los riesgos de producción y las contingencias climatológicas y sanitarias, además de complementarse con instrumentos para el manejo de riesgos de paridad cambiaria y de mercado y de pérdidas patrimoniales en caso de desastres naturales.



El principio de *Inclusividad* se encuentra presente de forma importante, aunque con ciertas limitaciones. Para dar voz a grupos históricamente oprimidos, los programas toman en cierta medida una perspectiva intercultural y de género. En regiones rurales con población indígena significativa, se incluyen artículos particulares para proteger y respetar los usos, costumbres y formas específicas de organización social indígena. Con respecto a género, existen proyectos etiquetados solo a mujeres, con el objetivo de promover la llegada de recursos a un mayor número de beneficiarias. Por otro lado, se hace especial énfasis en corregir disparidades de desarrollo regional a través de la atención diferenciada a las regiones de mayor rezago. No obstante, no existe gran iniciativa por la participación de las comunidades locales en el proceso de diseño de los programas.

El principio de *Capacidad Transformadora* presenta limitaciones importantes. No se identifican explícitamente cuellos de botella, en general se reconoce que las intervenciones buscan que los recursos lleguen a un mayor número de población rezagada, sin embargo, una de sus limitaciones es que la mayor parte de los programas se dirigen a entregar recursos, más que a capacitar y potenciar habilidades técnicas.

Se observa en detalle la disponibilidad de recursos para financiar el cumplimiento de los objetivos de los programas durante el tiempo de vigencia de estos. En general, admiten la necesidad de una fuerte presencia de las entidades y dependencias del Ejecutivo Federal para orientar el curso de los programas entre las que destacan las emprendidas por la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural.

CONCLUSIONES

Una limitación de este estudio es que se obtiene una imagen mucho más positiva del funcionamiento real de estos arreglos, sin embargo, guarda valor caracterizar cómo los principios utilizados se expresan de diferentes formas en los países estudiados ya que utilizar un conjunto común de elementos estructurales para la recopilación y el análisis de arreglos permite examinar de mejor manera determinados comportamientos y resultados acordes a su contexto, permitiendo un diagnóstico de las fortalezas y debilidades de los países latinoamericanos abordados.

Para el caso de Guatemala, la coordinación tanto en programas como entre ministerios está particularmente bien cuidada por lo que se identifica que el principio de *Coordinación Unificada* toma relevancia en sus arreglos, sin embargo, no cumple con una gran *Adaptabilidad* ni *Capacidad Transformadora*.

Por el lado de Colombia, destaca su capacidad de identificar cuellos de botella en su sistema alimentario y resolver desde ahí sus programas, por lo que satisface principalmente el principio de *Capacidad Transformadora*. No obstante, la coordinación interdepartamental es débil en comparación con el resto de la región, por lo que no cubre el principio de *Coordinación Unificada*.

Ecuador aborda el principio de *Enfoque Sistémico de Problemáticas* promoviendo la reflexividad para resolver puntos de conflicto mediante el diálogo de sus actores y gracias a su enfoque de gobernanza participativa se satisface también el principio de *Inclusividad*, sin embargo, sus arreglos no satisfacen de manera adecuada los requerimientos del principio de *Adaptabilidad*.

Finalmente, México satisface el principio de *Adaptabilidad* gracias a su priorización por la descentralización. El principio de *Inclusividad* es abordado desde la diferenciación social con políticas de priorización de población rezagada. A pesar de ello su enfoque de las problemáticas es bastante limitado por lo que es deficiente para el principio de *Enfoque Sistémico de Problemáticas*.



Autores

Vicente Zambrano – Pasante de Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

José Navea - Investigador de Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

Análisis de Coyuntura Siembra Desarrollo

Este análisis de Coyuntura es parte del proyecto Pequeña Agricultura y Alimentación Resilientes al COVID-19, que cuenta con el apoyo del Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (IDRC) de Canadá. La iniciativa, que se enfoca en los sistemas agroalimentarios de México, Guatemala, Colombia, Ecuador y Chile, busca comprender cómo el coronavirus ha afectado a la agricultura familiar y la seguridad alimentaria en los territorios urbano-rurales de América Latina y poder avanzar hacia sistemas agroalimentarios más sostenibles, inclusivos y resilientes.



IDRC • CRDI

International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international

Canada



Referencias

Albacete, M. (2021). “Impactos de la pandemia en los entornos alimentarios: Síntesis y siguientes pasos”. Serie Análisis de Coyuntura COVID-19 en América Latina. Santiago. Rimisp

Albacete, M. (2022). “Crisis alimentaria en América Latina: algunos indicadores para entender su magnitud”. Serie Análisis de Coyuntura COVID-19 en América Latina. Santiago. Rimisp

Banco Mundial. (2017). World Development Report 2017: Governance and the Law. Washington, D.C.

Cano, A. (2021). “Seguridad alimentaria y alimentación en los territorios de Alta Verapaz y Sacatepéquez, Guatemala”. Rimisp. Serie Análisis de Coyuntura COVID-19 en América Latina. Rimisp

Gordillo, G. (2019). Cooperación y conflicto: Actores, coaliciones. 2030—Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe.

Hospes, O., & Brons, A.(2016). Food Systems Governance: Challenges for justice, equality and human rights.

Niño, D. (2022). “Estado y perspectivas de la seguridad alimentaria y la agricultura familiar tras la pandemia en Colombia” Serie Análisis de Coyuntura COVID-19 en América Latina. Rimisp

Termeer, C. J. A. M., Drimie, S., Ingram, J., Pereira, L., & Whittingham, M. J. (2018). A diagnostic framework for food system governance arrangements: The case of South Africa. NJAS: Wageningen Journal of Life Sciences, 84(1), 85-93. <https://doi.org/10.1016/j.njas.2017.08.001>

