



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA
DEPARTAMENTO DE SAÚDE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SAÚDE COLETIVA
CURSO DE MESTRADO EM SAÚDE COLETIVA**

CRISTIAN DAVID OSORIO FIGUEROA

Políticas de seguridad alimentaria: Brasil y Guatemala

FEIRA DE SANTANA, BA
2017

CRISTIAN DAVID OSORIO FIGUEROA

Políticas de seguridad alimentaria: Brasil y Guatemala

Disertación presentada al Programa de Pos-graduación *strictu sensu* en Salud Colectiva de la Universidad Estatal de Feira de Santana, Bahía, como requisito para la obtención del grado de Maestría en Salud Colectiva.

Área de Concentración: Políticas, planificación y gestión en Salud

Orientadora: Prof^a Dr^a Thereza Christina Bahia Coelho

FEIRA DE SANTANA, BA
2017

Ficha Catalográfica - Biblioteca Central Julieta Carteado

F496p Figueroa, Cristian David Osorio
 Políticas de seguridad alimentaria : Brasil y Guatemala / Cristian
 David Osorio Figueroa. - 2017.
 186 f.: il.

 Orientadora: Thereza Christina Bahia Coelho.
 Disertación (maestría) - Universidad Estatal de Feira de Santana,
 Programa de Pos-graduación en Salud Colectiva, 2017.

 1. Seguridad alimentaria – Políticas públicas – Brasil. 2. Seguridad
 alimentaria – Guatemala. I. Coelho, Thereza Christina Bahia, orient. II.
 Universidad Estatal de Feira de Santana. III. Título.

 CDU: 612.392:304

CRISTIAN DAVID OSORIO FIGUEROA

Políticas de seguridad alimentaria: Brasil y Guatemala

Disertación presentada al Programa de Pos-graduación *strictu sensu* en Salud Colectiva de la Universidad Estadual de Feira de Santana, Bahía, como requisito para la obtención del grado de Maestría en Salud Colectiva.

Área de Concentración: Políticas, planificación y gestión en Salud

Orientadora: Prof^a Dr^a Thereza Christina Bahia Coelho

Feira de Santana –BA, 16 de marzo de 2017

BANCA EXAMINADORA

Prof^a Dr^a Thereza Christina Bahia Coelho
Profesora Titular de la *Universidade Estadual de Feira de Santana*

Prof^a Dr^a Ana Cristina Souto
Profesora Titular de la *Universidade Federal da Bahia*

Prof^a Dr^a Clara Aleida Prada Sanabria
Profesora Asistente de la *Universidade Estadual de Feira de Santana*

AGRADECIMIENTOS

En el transcurso de mi trayectoria durante la Maestría en Salud Colectiva, fueron muchas las personas involucradas que mostraron afecto, simpatía y palabras de apoyo. Palabras que fueron de mucha ayuda al encontrarme fuera de mi país Guatemala, en mi primera aproximación a estar lejos de casa.

Realizar un detalle por nombres sería excluir a muchos que estuvieron involucrados (as) en ese apoyo, sin embargo, agradecer a un Ser Supremo que me permitió esta brillante oportunidad es un inicio.

A mi familia que, mismo en la distancia, se constituye un pilar fundamental en mi vida.

Al Programa de Alianzas para la Educación y la Capacitación (PAEC) entre la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Grupo Coimbra de Universidades Brasileñas (GCUB), con apoyo de la División de Temas Educativos del Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil y la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS) por brindar ese tan importante convenio de cooperación.

Al Programa de Pos-graduación en Salud Colectiva (PPGSC) de la Universidad Estatal de Feira de Santana por haberme honrado con la dicha de ser su estudiante.

A los (as) profesores (as) del PPGSC, por brindarme la oportunidad de aprender junto a todos ellos.

A mi orientadora Thereza Christina Bahia Coelho, por haber tomado el reto de orientar un alumno extranjero, su paciencia y tan valiosas enseñanzas, además de mostrarse como un ejemplo de militancia en la búsqueda de una sociedad justa.

Al Núcleo de Investigación en Salud Colectiva que me acogió.

A todas mis compañeras de curso, que con ires y venires crecimos juntos en la búsqueda de una salud universal, digna, ecuánime y justicia social.

A mis amistades extranjeras y brasileras, que me dieron apoyo, palabras de soporte y muestras de afecto a lo largo de toda esta caminata, que permanecerán por siempre.

A todos los héroes anónimos que día con día luchan por vencer el hambre en una sociedad injusta, desigual, por causa económica, étnico-cultural o de género, causa a la cual me uno.

RESUMEN

Los problemas nutricionales aún se encuentran vigentes, como consecuencia de la estructura social, económica y cultural características de cada país, que determina el acceso, disponibilidad y utilización biológica de los alimentos. En la realidad guatemalteca predomina la desnutrición y, en Brasil, una transición nutricional producto de su salida del mapa del hambre. Esta disertación presenta el resultado de la investigación sobre las políticas de seguridad alimentaria y nutricional de Brasil y Guatemala, abordadas desde la perspectiva del círculo de formulación de políticas públicas y el postulado de coherencia de Mario Testa. Entendiéndose la política pública como un campo de poderes y con un propósito determinado. Fue realizada una investigación documental de fuentes públicas los cuales fueron compilados y codificados en el *software* QSR NVivo 10.0.641.0, para su posterior análisis crítico de contenido. Dado que se utilizaron documentos oficiales de carácter abierto, no fue requerida la presentación al Comité de Ética de Investigación. Los resultados fueron organizados realizando un análisis de la política nutricional y el camino decisorio propuesto en ambos países, además se realizó un levantamiento histórico de los eventos importantes que dieron entrada al tema de la seguridad alimentaria en la agenda política de Brasil y Guatemala. Con la historia como punto de partida fue posible realizar la configuración del poder de cada uno de los actores partícipes. Se evidenció, en el caso de Guatemala, una participación virtual de la sociedad civil con mecanismos de control estatal sobre la formulación de políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional, además, el marco jurídico del derecho alimentario aún se manifiesta de forma implícita, sin mencionar la diversidad y desigualdad social, principalmente de la comunidad maya. En el caso brasilero, se identificó que el problema del hambre emerge como una necesidad social y una propuesta de la oposición política con amplia participación de entidades académicas y sindicales; conjuntamente, fueron contemplados mecanismos de control social y participación de la comunidad por medio de conferencias y el liderazgo ejercido por civiles en los consejos de seguridad alimentaria y nutricional. Producto de movilización popular fue aprobado la reforma constitucional que reconoce el derecho a la alimentación adecuada de forma explícita. El propósito de legitimar la situación actual fue el indicio mayor en la conformación de las políticas guatemaltecas, en cuanto el de transformación de la base social en el caso brasilero.

Descriptores: Políticas públicas. Seguridad alimentaria y nutricional. Brasil. Guatemala.

RESUMO

Os problemas nutricionais ainda estão em vigor, como resultado da estrutura social, econômica e cultural de cada país, o que determina o acesso, disponibilidade e utilização biológica dos alimentos. Na realidade guatemalteca a desnutrição prevalece; no Brasil, ocorre uma transição nutricional produto da sua saída do mapa da fome. Esta dissertação apresenta os resultados de pesquisa sobre as políticas de segurança alimentar e nutricional no Brasil e na Guatemala, dirigida a partir da perspectiva do círculo de políticas públicas e o Postulado de Coerência de Mario Testa. Entende-se a política pública como um campo de poderes e com um propósito pré-determinado. Foi realizada uma pesquisa documental de fontes públicas que foram compiladas e codificadas no software QSR NVivo 10.0.641.0 para seu posterior análise crítica de conteúdo. Desde que foram utilizados documentos oficiais, não foi requerida a apresentação ao Comitê de Ética em Pesquisa. Os resultados foram organizados, primeiro, com uma análise da política de nutrição e os caminhos decisórios propostos em ambos os países, além de um levantamento histórico dos eventos importantes que tiveram lugar e permitiram a inserção da segurança alimentar e nutricional na agenda do Brasil e a Guatemala. Com a história como ponto de partida foi possível configurar o poder de cada um dos atores participantes. Evidenciou-se no caso da Guatemala, a participação virtual da sociedade civil com mecanismos de controle do Estado sobre as políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, bem como o quadro jurídico alimentar implícito, além do não reconhecimento da diversidade e da desigualdade social, especialmente imperante na comunidade maia. No caso brasileiro, identificou-se que o problema da fome surge como uma necessidade social e uma proposta da oposição política com ampla participação de entidades acadêmicas e sindicais; juntos, eles encaminharam mecanismos de controle social e participação da comunidade através de conferências e da liderança exercido por civis nos conselhos de segurança alimentar e nutricional. Produto da mobilização popular foi aprovado, a reforma constitucional que reconhece o direito à alimentação adequada explicitamente. O propósito de legitimar a situação atual foi mais uma indicação na definição da política da Guatemala, como a transformação da base social, no caso brasileiro.

Descritores: Políticas públicas. Segurança alimentar e nutricional. Brasil. Guatemala.

ABSTRACT

Nutritional problems are still in effect as a result of the social, economic and cultural structure of each country, which determines the access, availability and biological use of food. In fact, malnutrition prevails in Guatemala; In Brazil, a nutritional transition occurs as a result of its exit from the hunger map. This dissertation presents the results of research on food and nutritional security policies in Brazil and Guatemala, based on the perspective of the public policy circle and the Postulate of Coherence of Mario Testa. Public policy is understood as a field of powers and with a predetermined purpose. A documentary survey of public sources was compiled and coded in the QRS NVivo 10.0.641.0 software for its subsequent critical content analysis. Since official documents were used, the submission to the Research Ethics Committee was not required. The results were organized, first, with an analysis of the nutrition policy and the decision-making paths proposed in both countries, as well as a historical survey of the important events that took place and allowed the insertion of food and nutritional security in Brazil's agenda and the Guatemala. With history as a starting point, it was possible to configure the power of each of the participating actors. In the case of Guatemala, the virtual participation of civil society with mechanisms of State control over public food and nutritional security policies, as well as the implicit food legal framework, as well as the non-recognition of diversity and social inequality, were particularly evident prevailing in the Mayan community. In the Brazilian case, it was identified that the problem of hunger arises as a social necessity and a proposal of the political opposition with broad participation of academic and union entities. Together, they have forwarded mechanisms of social control and community participation through conferences and civilian leadership in food and nutritional safety councils. Product of the popular mobilization was approved, constitutional reform that recognizes the right to adequate food explicitly. The purpose of legitimizing the current situation was another indication in the definition of Guatemalan politics, as the transformation of the social base in the Brazilian case.

Descriptors: Public policies. Food and nutrition security. Brazil. Guatemala.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	– Postulado de Coherencia.....	21
Figura 2	– Ciclo de Formulación de Políticas Públicas.....	23
Figura 3	– Niveles de formulación de agenda.....	25
Figura 4	–Enfoques de Análisis de la Implementación de Políticas Públicas.....	27
Figura 5	–Modelo Explicativo para el Análisis de Políticas Públicas.....	29
Figura 6	–Fuentes de datos.....	35
Figura 7	–Políticas sociales en seguridad alimentaria de Guatemala.....	37
Figura 8	–Políticas sociales en seguridad alimentaria de Brasil.....	38
Figura 9	–Estructura de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Guatemala.....	53
Figura 10	–Estructura del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Guatemala.....	55
Figura 11	–Fluxograma del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Guatemala.....	57
Figura 12	–Estructura de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Brasil.....	61
Figura 13	–Estructura y Flujo de decisiones del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Brasil.....	65
Figura 14	–Línea de tiempo de eventos históricos en Seguridad Alimentaria y Nutricional en Guatemala.....	93
Figura 15	–Modelo Explicativo de Políticas de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Guatemala.....	102
Figura 16	–Línea de tiempo de eventos históricos en Seguridad Alimentaria y Nutricional en Brasil.....	116
Figura 17	–Modelo Explicativo de Políticas de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Brasil.....	124

LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

ADRI	Asociación para el Desarrollo Rural Integral
ANDIFES	Instituciones Federales de Enseñanza Superior
AVANCSO	Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
CACIF	Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras
CAISAN	Câmara Interministerial de Segurança Alimentar y Nutricional
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CFP	Compañía de Financiamiento de la Producción
CIBRAZEM	Companhia Brasileira de Armazenamento
CIA	Central Intelligence Agency
CICIG	Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala
CNA	Compañía Nacional de Alimentos
CNBB	Conferencia Nacional de los Obispos de Brasil
CNOC	Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas
CNSAN	Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
COBAL	Compañía Brasileira de Alimentos
COFECON	Consejo Federal de Economía
CONAB	Compañía Nacional del Abastecimiento
CONAP	Consejo Nacional de Áreas Protegidas
CONASAN	Comisión Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
CONASAN	Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONASAN	CONSEJO NACIONAL DE SAN
CONGCOOP	Coordinación de Organizaciones no Gubernamentales y Cooperativas
CONIC	Coordinadora Nacional Indígena y Campesina
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
CONTIERRA	Comisión Presidencial para la Resolución de Conflictos de Tierra
CUT	Central Única de los Trabajadores
DATASUS	Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde
FAO	Food American Organization
FBSSAN	Foro Brasileiro de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional

FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FONAPAZ	Fondo Nacional por la Paz
FONTIERRAS	Fondo Nacional de Tierras
FRG	Frente Republicano Guatemalteco
GIA	Grupo de Instituciones de Apoyo
IAPI	Instituto de Jubilación y Pensión de los Industriales
IAPNUSAC	Investigación de los Problemas Nacionales de la USAC
IBASE	Instituto Brasileiro de Análisis Sociales y Económicas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFAD	International Fund for Agricultural Development
IFPRI	International Food Policy Research Institute
IMC	Índice de masa corporal
INAN	Instituto Nacional de Nutrición
INC	Instancia Nacional de Consenso
INCAP	Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá
INCOPAS	Instancia de Consulta y Participación Social
INE	Instituto Nacional de Estadística
INESC	Instituto de Estudios Socioeconómicos
IPEA	Investigación Económica Aplicada
KCAL	Kilocalorías
LGTB	Lesbianas, Gays, Transexuales Y Bisexuales
LOAS	Ley Orgánica de Asistencia Social
LOSAN	Ley Orgánica de SAN
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MICIVI	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda
MIDDR	Mesa Intersectorial de Diálogo para el Desarrollo Rural
MINECO	Ministerio de Economía
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
MTE	Ministerio de Trabajo y Empleo
OAB	Orden de Abogados de Brasil
ONG	Organización No Gubernamental

ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPS	Organización Panamericana para la Salud
OSP	Oficina Sanitaria Panamericana
PAE	Programa de Alimentación Escolar
PAFFEC	Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina
PAN	Partido de Avanzada Nacional
PANE	Programa de Alimentación y Nutrición Escolar
PAT	Programa de Alimentación del Trabajador
PCA	Programa Comunidad Activa
PCFM	Plan de Combate al Hambre y la Miseria
PCS	Programa de Gobierno Comunidad Solidaria
PEC	Propuesta de Enmienda Constitucional
PESAN	Plan Estratégico De Seguridad Alimentaria Y Nutricional
PIB	Producto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PLANOOC	Plan estratégico de seguridad alimentaria y nutricional para Occidente
PLANSAN	Plano Nacional de Segurança Alimentaria e Nutricional
PLANUT.	Plan de acción de alimentación y nutrición
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNAE	Política Nacional de Alimentación Escolar
PNLCC	Programa Nacional de Leche para Infantes Carentes
PNSAN	Política de segurança alimentar e nutricional
PREN	Plan de Reorganización Nacional
PROAB	Programa de Abastecimiento de Alimentos Básicos en Áreas de Baja Renda
PROCAB	Proyecto de Adquisición de Alimentos en Áreas Rurales de Baja Renda
PRODEA	Programa de Distribución Emergencial de Alimentos
PRONAN	Programa Nacional de Alimentación y Nutrición
PRONARA	Programa Nacional de Reducción del Uso de Agrotóxicos
PSAN	Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional
PT	Partido Dos Trabalhadores
SAN	Seguridad Alimentaria Y Nutricional

SEGEPLAN	Secretaría De Planificación Y Programación De La Presidencia
SESAN	Secretaría De Seguridad Alimentaria Y Nutricional
SINASAN	Sistema Nacional De Seguridad Alimentaria Y Nutricional
SISAN	Sistema Nacional De Segurança Alimentar E Nutricional
SUNAB	Superintendencia Nacional De Abastecimiento
SUS	Sistema Único De Salud
UNE	Unidad Nacional De La Esperanza
UNFPA	Fondo De Población De Naciones Unidas
UNICAMP	Universidad Estadual De Campinas
UNICEF	Fondo De Las Naciones Unidas Para La Infancia
URL	Universidad Rafael Landívar
USAC	Universidad De San Carlos De Guatemala
USAID	Agencia De Los Estados Unidos Para El Desarrollo Internacional
WHO	World Health Organization
WFP	World Food Programme
YLD	Years Lived With Disability

LISTA DE CONTENIDO

1 INTRODUCCIÓN.....	5
2 OBJETIVOS.....	11
2.1 OBJETIVO GENERAL.....	11
2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	11
3 ELEMENTOS TEÓRICOS.....	12
3.1 Nutrición y Malnutrición	12
3.2 (In)seguridad alimentaria.....	13
3.2.1 Políticas destinadas a la Disponibilidad de Alimentos.....	17
3.2.2 Políticas de Acceso Alimentario	18
3.2.3 Políticas destinadas a la adecuada utilización biológica de los alimentos	18
3.2.4 Políticas destinadas a garantizar la estabilidad de los suministros alimenticios	19
3.3 Postulado de Coherencia.....	20
3.4 Política pública y programa público: desde el concepto hasta el círculo de su formulación.....	22
3.4.1 Círculo de Formulación de Políticas Públicas.....	22
3.5 Modelo Explicativo para el Análisis de Políticas Públicas.....	28
4 METODOLOGÍA.....	30
4.1 Tipo de estudio.....	30
4.2 Recorte geográfico	30
4.2.1 Brasil	31
4.2.2 Guatemala.....	33
4.3 Recorte temporal.....	34
4.4 Fuentes de datos.....	34
4.5 Exploración del Campo	36
4.6 Recolección de datos	39

4.7 Método de Análisis de Datos	40
4.8 Cuadros de análisis e interpretación de los datos	41
5 ASPECTOS ÉTICOS	46
6 RESULTADOS	47
6.1 POLÍTICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN GUATEMALA	47
6.1.1 SISTEMA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN GUATEMALA.....	54
6.2 POLÍTICA NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN BRASIL	58
6.2.1 SISTEMA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN BRASIL	62
6.3 DISCUSIÓN DE RESULTADOS	66
6.4 Recorrido Histórico de las Políticas de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Guatemala y la Configuración del Poder	72
6.4.1 Antecedentes Pre-constituyente	72
Agenda atropellada, interrumpida, retomada y en medio el gasto social.....	78
6.4.2 Discusión de resultados	94
6.5 Recorrido Histórico de las Políticas de Seguridad Alimentaria y Nutricional Brasileiras y la Configuración del Poder	103
6.5.1 Inicio de una nueva era desde el vientre de la sociedad civil.....	105
6.5.2 Discusión de Resultados.....	117
7 CONSIDERACIONES FINALES	125
REFERENCIAS	128
APÉNDICE A	137
APÉNDICE B.....	138
APÉNDICE C –Codificación documental: Brasil.....	139
APÉNDICE D –Codificación documental: Guatemala.....	165

1 INTRODUCCIÓN

Múltiples han sido los problemas que han aquejado al ser humano a través de la historia, desde desastres naturales, epidemias, crisis económicas, guerras, terrorismo y conflictos sociales que han marcado un espacio en libros, y seguramente, dejado cada uno de ellos cicatrices en la humanidad. Pero no existe en la actualidad un evento que oprima tanto a la sociedad como la malnutrición, que no es más que el reflejo de la estructura económica, política y social de un país, que lejos de dejar una escara, es una herida que aún está abierta y duele.

.En el año 2014, dos y tres billones de personas a nivel mundial se encontraban en subnutrición, sin posibilidad de adquirir alimentos suficientes para la satisfacción de sus necesidades nutricionales básicas (GUERRA et al., 2013; IFPRI, 2014). Entre las distintas regiones del mundo existen diferencias, siendo Asia del Sur y África Subsahariana las que poseen el mayor número de personas viviendo en desnutrición.

El Caribe, Latinoamérica y Asia del Este han logrado disminuir los niveles de desnutrición existentes. En lo que a Latinoamérica se refiere, se estima que redujo su porcentaje de desnutrición en el 2015 a 5.5 por ciento, que es el valor esperado por otras causas, comparado con 14.7 por ciento que poseía en el trienio de 1990-1992. Sin embargo, existen disparidades entre las subregiones, por ejemplo, Sudamérica posee ya un porcentaje por debajo del cinco por ciento de prevalencia, comparado con el 6.6 por ciento de Centro América y 19.8 por ciento a nivel de Caribe, que históricamente ha tenido mayor problema en disminuirla. Por su parte la disminución de América Central no ha sido de lo más rápida ya que sólo disminuyó de 12.6 millones de personas durante inicios de los 90 a 11.4 millones de personas para 2014, es decir del 10.7% al 6.6% (FAO, 2015; FAO; IFAD; WFP, 2015).

Aún existe un nivel de participación diferenciado para cada país dentro de cada región, por ejemplo, Guatemala en América Central, después de disminuir la prevalencia de subnutrición durante el trienio 2010-2012, presentó de nuevo un aumento, pasando de 14.8 por ciento a 15.6 por ciento para el 2014. Por grupo etario, presenta una prevalencia desnutrición crónica en menores de 5 años de 49,8%, y es aún mayor en áreas de población maya del occidente con prevalencias superiores al 90% (FAO; IFAD; WFP, 2015; MSPAS, 2011).

Dentro de la región sudamericana, Brasil presentó una disminución de 11.2 por ciento en el 2000-2002 a menos de 5 por ciento para el 2005 de la población brasileira en desnutrición persistiendo dicha cifra aún en el 2014. En niños menores de cinco años la

prevalencia de desnutrición fue 7% en el 2007, comparado con el 19 y 14 por ciento que tenía durante los años 1989 y 1996 respectivamente (FAO, 2015; FAO; IFAD; WFP, 2015; UNICEF; WHO; WB, 2014). Siendo un periodo corto, en el cual se consiguió alcanzar la meta del milenio con una caída de 6.2 por ciento del total de la población brasileña en desnutrición, siendo de tan solo cinco años, siendo un período susceptible para evaluación de posibles mudanzas en las políticas públicas o de los resultados de las implementadas en años anteriores.

Ante el panorama actual de la seguridad alimentaria, se sabe que el 45% de las muertes en menores de cinco años se atribuye a la desnutrición; las deficiencias nutricionales son el responsable de hasta 50% de los años vividos con discapacidad en niños por debajo de cinco años; el bajo peso es el principal factor asociado a morbilidad en África del Sur y Subsahariana y el número cuatro en el sur de Asia (BLACK et al., 2013; LIM et al., 2012; VOS et al., 2012). Por lo tanto en términos de morbilidad y mortalidad aún posee vigencia, produciendo una mayor carga a los sistemas de salud y es susceptible de estudio.

Con respecto a la obesidad, se considera que cada aumento de $5\text{kg}/\text{m}^2$ en el índice de masa corporal (IMC), representa un riesgo mayor de 52% de cáncer esofágico, 24% de cáncer de colon y 59% de cáncer cervicouterino, morbilidad que también provoca absentismo laboral produciendo pérdidas que oscilan desde US\$668-4299/persona/año en los Estados Unidos y costos totales estimados en US\$475-2532 por persona en un año en ese mismo país (FINKELSTEIN et al., 2010; WANG et al., 2011). Demostrando la dimensión económica como consecuencia de desórdenes alimenticios.

En lo que a desnutrición se refiere, además de consecuencias en términos de morbilidad, existen otras de origen económico y social que tienden a perpetuarla de generación en generación, ya que se ve mermado el rendimiento escolar y por ende la obtención de un empleo formal en el futuro. Caso contrario, si la desnutrición se previene en la infancia temprana aumenta la probabilidad en 48% de obtener un salario mayor en la vida adulta, siendo que un aumento de un centímetro en la estatura del adulto corresponde a un incremento de 4.5% en su salario. De ese total el 33% logra escapar de la pobreza y 10% de mujeres recuperadas nutricionalmente consiguen tener un negocio propio (HODDINOTT et al., 2013; HORTON; STECKEL, 2013), lo cual se traduce en una mejora sustancial a su nivel de vida, teniendo la oportunidad de romper con el círculo vicioso de la pobreza.

Una vez demostrada la vigencia de la desnutrición como problema, es preciso explorar algunas de sus causas. Una de las primeras podría encontrarse en la disponibilidad de los alimentos. Sin embargo, en la actualidad se producen a nivel mundial 2790 kcal/persona/día

para el 2006-2008, habiendo un aumento comparado con los años 1960, donde la producción ascendía a 2220 kcal/día (FAO, 2012). Siendo suficiente para satisfacer las necesidades poblacionales.

En los países de referencia descritos, Brasil desde 1965 ya superaba la cantidad promedio de alimentos disponibles para cada brasilero, excediendo en 10% los requerimientos medios de energía. En 1997 ese margen pasó a ser de 25% del total de calorías, situación que deja a este país en una situación cómoda en lo que se refiere a la disponibilidad de alimentos sin problema en la proporción, debido que la cantidad de proteínas de origen animal, representa el 50% de las proteínas disponibles (MONTEIRO, 2004).

En lo que se refiere a Guatemala, los suministros de energía alimentaria per cápita aumentaron de 2033 kcal/día durante el año de 1965 a 2164 kcal/día en el año 2000, por lo cual existió una leve mejoría en las posibilidades de satisfacer el requerimiento calórico medio de la población (2077 kcal/día), con una estimación para el 2030, siguiendo el patrón de comportamiento actual de la población, de 2173 kcal/día (MAGA, 2013). No existiendo una estimación intermediaria publicada al momento de realizar el levantamiento de los datos.

Derivado de lo anterior se deduce que existiendo disponibilidad adecuada de alimentos para la población, y existiendo aún un porcentaje de la población en condición de desnutrición, el siguiente paso que podría estar afectado en la cadena sería el acceso, es decir la capacidad adquisitiva de la población de comprar alimentos y transformarlos para su consumo.

El total de personas a nivel mundial que viven con menos de US\$2 al día, son 2.2 billones de personas, comparado con 2.59 billones en 1981 lo cual demuestra un descenso bajo o casi nulo de pobres en el mundo, cuyo descenso ha variado por región. Por ejemplo, Asia del Este redujo su extrema pobreza de 78 por ciento en 1978 a 8 por ciento en el 2011, en el sur de Asia se redujo de 61 por ciento en 1981 a 25 por ciento en el 2011, sin embargo regiones como África Subsahariana consiguió un descenso solamente del 6 por ciento entre los años 1981 y 2011. Según estimaciones del Banco Mundial en el 2011, el 17% de la población de países en vías de desarrollo vive con menos de US\$1.25 al día, que representa aproximadamente 1 billón de personas (WB, 2015a).

En el contexto de América Latina, la tasa de pobreza en el 2013 fue del 28.1 por ciento (165 millones de personas) de la población en la región, en tanto que la indigencia alcanzó el 1.7 por ciento (69 millones). Según estos datos, los números de pobreza extrema alcanzaron de nuevo valores correspondientes a los del año 2011, representando un retroceso respecto de los logros alcanzados con anterioridad, demostrando también que la tendencia a la baja de la

pobreza se ha desacelerado e incluso revertido en los primeros años de la presente década, asociado al crecimiento demográfico, lo cual dejará más personas en situación de pobreza y pobreza extrema (CEPAL, 2014).

No obstante, cada uno de los países posee particularidades respecto a las estadísticas. Brasil, presentaba en el año 2001, 46126 millones de personas viviendo en situación de pobreza, que significaba el 21.4% de su población, siendo aún mayor en el área rural con 47.3% de personas en esa misma situación, lo anterior según estimativas locales, porque informes internacionales estimaban que la pobreza ascendía a 37.4% de la población en ese mismo año con una disminución importante al 18% de la población para pobreza y 5.9% para extrema pobreza en el 2014 (BELIK, 2003; FAO, 2015). Indiferente de la fuente de información, Brasil experimentó durante esos años una disminución sustancial de la pobreza.

Guatemala para el año 2011, según la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, presentó que el 53.71% de la población total del país vive en pobreza, y dentro de ese porcentaje el 13.33% se encuentra en extrema pobreza, siendo más grave en el área rural donde alcanza niveles de hasta 71.35% de esa condición (INE, 2011). No existiendo estimaciones locales más recientes, la estimación realizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con datos del 2002, utilizando el índice multidimensional de la pobreza, estima 70.3% de pobres a nivel nacional en el año de 2014 (CEPAL, 2014).

Sabiendo entonces que la falta de acceso por condiciones de pobreza es la principal limitante para adquirir la condición de Seguridad Alimentaria, y considerando que la alimentación es un derecho garantizado en el Artículo 25 de la Declaración de los Derechos Humanos, y que la desnutrición posee consecuencias sociales pero quizás las que más jueguen un verdadero papel en el contexto capitalista actual sean las de carácter económico, vale la pena reflexionar en el papel del Estado en garantizar ambos.

La distribución de la riqueza es siempre profundamente política y no podría resumirse en mecanismos puramente económicos. El incremento de las desigualdades desde la década de 1970-1980 obedece a los cambios políticos especialmente en materia fiscal y financiera, y no existirá un proceso natural y espontáneo que permita revertir las tendencias desestabilizadoras y no igualitarias para que prevalezcan permanentemente, si no es por medio de la política (PIKETTY, 2014).

El Banco Mundial como organismo de fomento de los intereses de las clases dominantes pasó a reconocer la pobreza y el crecimiento de la pobreza y la desigualdad, que al mismo tiempo fue producto de las directrices que llevó durante la década pasada de una

economía orientada hacia el mercado que provocó recortes en los gastos sociales. Con una visión poco amplia de la definición de la pobreza el Banco Mundial, menciona que son los propios pobres los que tienen la responsabilidad sobre su condición, y apunta a realizar programas sociales que les permitan romper el círculo vicioso de la pobreza, que según esta organización ya viene dada también por herencia histórica sin hacer mención que ésta nace de una estructura desigual, que tiende a perpetuar la condición de pobreza (TEIXEIRA, 2010).

Las políticas a ser implementadas a las que hace mención el Banco Mundial tienen la visión, dentro del pacto keynesiano, donde el gasto público social sólo será legítimo si es “eficazmente” focalizado para aliviar situaciones de extrema pobreza (TEIXEIRA, 2010), léase aliviar y no erradicar, perpetuando nuevamente la condición de pobreza y por ende de inseguridad alimentaria de la población.

Para buscar los mecanismos que permitan la disminución de la pobreza y reducir la brecha de desigualdad social que lleva a inseguridad alimentaria se debe repensar los modos de organización social, instituciones y políticas públicas más apropiadas que permitan instaurar real y eficazmente una sociedad justa, todo ello en el marco de un Estado de derecho, cuyas reglas se conocen por adelantado y se aplican a todos, y que pueden ser democráticamente debatidas (PIKETTY, 2014).

Entonces, cabe preguntar dentro de este contexto cual es esa política pública más apropiada. Para Kerstenetzky (2006), la escogencia de políticas sociales focalizadas o universales, nace desde la concepción de justicia social que se desea otorgar a la población. Que para la autora, la universalización corresponde a una idea de justicia con garantía de derechos sociales y por otro la focalización como nociones residuales de justicia. Colocando la focalización como un pre-requisito de la universalización, como principio de reparación, que dentro de la concepción de justicia social rawlsiana, en la cual las libertades formales para que se conviertan en libertades reales requieren distribución reparadora de oportunidades, y coloca en la mesa la posibilidad de combinar ambas concepciones de políticas públicas.

Sin embargo, la decisión sobre el tipo de justicia social que se quiere para la sociedad, será tomada sólo por aquellas personas capaces de modificar las realidades. Para Calvo y Murillo (2004) la capacidad de decidir el tipo de políticas sociales que se quiere en un país será solamente del electorado, donde aquellos más pobres tienden a tener más sensibilidad por aquellas que tienden a aumentar directamente o indirectamente su nivel de renta, es decir políticas clientelistas. Mientras que los estados más ricos son los que tienden a producir políticas públicas de carácter más universalista.

No obstante, países del tercer mundo se prestan a seguir recetas de políticas, sin poner a discusión su funcionalidad y pertenencia cultural, anteponiendo intereses económicos sobre los sociales y la justa distribución de los recursos para así reducir el hambre. Las políticas del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial basadas en el racionalismo científico y modelos matemáticos, representantes de la imposición de las tradiciones del derecho americano al planeta entero o de las teorías de la acción racional, esto de tal forma como si tuvieran el monopolio de la razón, como policía del mundo, capaces de poner la fuerza de las armas al servicio de la justicia social (BOURDIEU, 1998).

Parte del proceso de abordar el problema de la pobreza es primer paso comprender el contexto local del problema y realizar una la evaluación rigurosa, y no aceptar soluciones que apelan a las emociones y a los sentimientos por organizaciones no gubernamentales (ONG's), mientras estas organizaciones bien saben que apelar solo a las obligaciones éticas, no paga las cuentas (KARLAN; APPEL, 2011). Ese aparente desinterés económico, es recompensando por la obtención de otros beneficios, especialmente simbólicos, y que descansan sobre el rechazo o la censura del interés económico y sobre la denegación colectiva de la verdad económica. Que en realidad buscan la maximización del beneficio, material o simbólico (BOURDIEU, 1972; GUTIÉRREZ, 2012).

Muchos países adoptaron programas sociales, como política para mejorar la renda de las familias y mitigar la pobreza e inseguridad alimentaria, tal fue el caso de Guatemala, donde se formaron una serie de políticas no unificadas para la erradicación de la pobreza, a través de transferencias condicionadas en efectivo, facilidad para obtención de microcréditos, entre otras medidas (GAROS; SLOWING UMAÑA, 2014), por su parte Brasil parece haber encontrado una fórmula adecuada para el problema de la desnutrición, con las consecuencias de ese proceso como la transición nutricional.

Entendiendo que el objetivo central de la planificación debe ser contribuir para promover la creación de condiciones que posibiliten la realización de acciones que conduzcan a cambios sociopolíticos y económicos en los países (TESTA, 1989a). Brasil y Guatemala, poseen sus propias propuestas para la reducción de la pobreza y para mitigar el hambre, este estudio pretende reflexionar acerca de su forma de organización, composición y los actores envueltos en el proceso de formación de la agenda nutricional, que puedan influir en las decisiones, a través del estudio de las políticas de seguridad alimentar de ambos países desde su concepción hasta su implementación que permitan otorgar seguridad alimentar a su pueblo.

2 OBJETIVOS

2.1 OBJETIVO GENERAL

Analizar las políticas de seguridad alimentaria vigentes de Brasil y Guatemala.

2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Describir cada una de las políticas de seguridad alimentaria vigentes de Brasil y Guatemala;

Describir los mecanismos administrativos propuestos en ambos países, para la formulación de las políticas de seguridad alimentaria vigentes en Brasil y Guatemala;

Identificar los principales actores en la formulación de las políticas de seguridad alimentaria de Brasil y Guatemala;

Identificar los propósitos que orientan las políticas de seguridad alimentaria de Brasil y Guatemala;

Discutir los hallazgos encontrados de Guatemala y Brasil referente a políticas de seguridad alimentaria.

3 ELEMENTOS TEÓRICOS

Para crear el modelo explicativo que permita alcanzar los objetivos propuestos, se realizará un recorrido teórico por los términos de nutrición y malnutrición, así como la seguridad alimentaria y nutricional y las políticas públicas que abarca. Posteriormente se abordará el Postulado de Coherencia propuesto por Mario Testa (1989b), el proceso de formulación de políticas públicas desde la compilación de varios autores (BIRKLAND, 2007; COBB; ELDER, 1983; JANN; WEGRICH, 2007), que serán desarrollados a continuación.

3.1 Nutrición y Malnutrición

La nutrición es un proceso característico de los seres vivos, necesario para asegurar la reproducción, crecimiento y desarrollo, manutención de la vida y el pleno ejercicio de las funciones vitales del organismo. Ese proceso se ve reflejado en el estado nutricional de la persona que se caracteriza por el equilibrio de tres factores: la composición de los alimentos (tipo y cantidad); las necesidades energéticas y de nutrientes del organismo; y el aprovechamiento biológico de los alimentos. Si existe un equilibrio perfecto, se puede hablar entonces de un estado nutricional óptimo, de lo contrario nos enfrentamos a los extremos que serían llamados de forma conjunta, malnutrición (MONTEIRO, 2004).

El primero de los extremos al cual nos referimos es por baja cantidad, aumento de necesidad o falta de aprovechamiento biológico, dentro del cual se enmarcan la desnutrición y el hambre oculta, siendo ésta última la deficiencia de micronutrientes (hierro, ácido fólico, yodo, vitamina A y zinc). El segundo extremo se debe por exceso en el consumo o bien por falta de gasto energético, donde se abarca la obesidad y las dislipidemias (MONTEIRO, 2004). A pesar de ser una situación básica e inherente a la vida, existen personas alrededor del mundo que no cuentan con la cantidad y calidad necesaria de alimentos para llevar a cabo este proceso.

3.2 (In)seguridad alimentaria

Actualmente se entiende por seguridad alimentaria y nutricional como

Un estado en el cual todas las personas gozan, en forma oportuna y permanente, de acceso físico, económico y social a los alimentos que necesitan, en cantidad y calidad, para su adecuado consumo y utilización biológica, garantizándoles un estado de bienestar general que coadyuve al logro de su desarrollo (INCAP; OPS, 2002, p, 1).

Sin embargo, el concepto actual es producto de una serie de transformaciones a lo largo de la historia relacionadas con las necesidades del momento. El término tiene su origen a partir de la falta de alimento en Europa propiciado por las guerras. De tal forma que la primera discusión fue realizada a partir de la Primera Guerra Mundial (1914-1918) y discutido nuevamente en el inicio del siglo XX, posterior a la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), constituyéndose como un tema de seguridad nacional. El poseer asegurados los alimentos permitía mantener los intereses de la nación y la soberanía nacional preservados (NASCIMENTO; ANDRADE, 2010).

De tal forma, en el año de 1943, fue realizada la Conferencia de Alimentación y Agricultura de *Hot Springs*, Estados Unidos, cuyas afirmaciones derivadas de las discusiones correspondían a la necesidad de desenvolver acciones en el área del sector agrícola y de la salud, para lo cual las 44 naciones presentes concordaron en dar origen a la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), como el ente rector para combatir ese flagelo (BELIK; CAPACLE CORREA, 2013).

Dadas las condiciones pos-guerra muchos países de Europa padecían de hambrunas, por lo cual se dio prioridad a la producción de alimentos que consiguieran otorgar los nutrientes y calorías diarias necesarias a la población, considerando que el crecimiento económico que vendría después permitiría acabar con la pobreza, la raíz del hambre. Las políticas basadas en la producción y comercialización, aún serían prioridad durante la década de los años 50 y 60, en detrimento de mejorar la capacidad adquisitiva de la población (CFS, 2012).

Mientras tanto, los continentes asiático y africano se encontraban ante graves problemas de hambre crónica, que a pesar de la ayuda extranjera no lograban superar y la disminución de los precios para tornarlos más accesibles, desestimulaba la producción local. De esta manera, la solución más plausible era aumentar la producción a gran escala y el uso

de alta tecnología, lo cual adquiriría el nombre de Revolución Verde. Una completa revolución auspiciada principalmente por los Estados Unidos, por medio de la Fundación *Rockerfeller*, que incluiría los avances realizados en un contexto fuerte de producción químico-biológica (CECCON, 2009; HENRIQUES, 2009).

Los resultados iniciales de dicha revolución parecían formidables, con un aumento de 33% entre 1972 y 1982 en la producción de cereales en los países en desarrollo; México pasó de ser un país netamente importador a exportador y la India superaría su nivel de déficit, con todo eso no solucionaría el problema de la miseria y el hambre, y adicionaría consecuencias por el uso de agrotóxicos e insecticidas, que deteriorarían los suelos, causando infertilidad de los mismos y por lo tanto utilización de tecnologías más caras para el aprovechamiento de los suelos (CECCON, 2009; HENRIQUES, 2009; PATEL, 2013; PINGALI, 2012).

En 1966, se firmaría un nuevo pacto donde el Estado asumiría la responsabilidad de asegurar la seguridad alimentaria, reconociéndola como derecho de toda persona a estar protegida del hambre, por medio de la producción, conservación y distribución de los alimentos (ONU, 1966). Los países firmantes se comprometerían a ratificar el acuerdo, atendiendo a los procedimientos legales correspondientes.

En la década de 1970, una nueva crisis en la producción de productos básicos resultaría en una nueva definición de seguridad alimentaria basada en el fornecimiento continuo de alimentos dando importancia a indicadores como: la relación entre estoques y demanda, ventas y modificaciones de precios internacionales y la producción atendiendo al grupo que pertenecía cada país (ALENCAR, 2001). Una vez más esta nueva formulación del concepto de seguridad alimentaria dejaría de lado el aspecto social y la posibilidad de adquirir alimentos de forma igualitaria, para los ciudadanos.

No fue a partir de los estudios realizados por Amartya Sen desde la década de los años 80, que la seguridad alimentaria se constituyó como una cuestión social, dando visibilidad al hecho que la simple producción y disponibilidad de alimentos no permitiría resolver el problema (SEN, 1981, 2010), esto permitió la discusión de la alimentación como un derecho de todo ciudadano.

En la Conferencia Internacional de la Nutrición, realizada en 1992, se discutieron las causas alimentares y no alimentares de la desnutrición, las cuales sentarían las bases para la formulación del concepto vigente de seguridad alimentaria desde la Cumbre Mundial de la Alimentación en 1996. En la declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial de la FAO (1996, p. 1), consta que:

Existe seguridad alimentar cuando las personas, en todo momento, tienen acceso físico y económico a suficiente alimento, seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el objeto de llevar una vida activa y sana.

Al inicio de la definición se refiere al hecho de ser “oportuna y permanente” la obtención de alimentos, términos con una connotación temporal, que correspondería al momento del individuo poseer “hambre”, o sea, la sensación del individuo de haber consumido insuficientes alimentos, y para la *Food and Agriculture Organization* (FAO) operacionalmente corresponde a la ingesta alimentaria inferior al mínimo requerido, para la satisfacción de los requerimientos energéticos diarios que varían de acuerdo a etnia, actividad y datos antropométricos (FAO, 2008; MARTÍNEZ; PALMA, 2014).

El hambre juega un papel importante en la concepción temporal de la seguridad alimentaria, sin embargo es un término ambiguo, ya que toda persona posee esa sensación, independientemente de su estado nutricional en ese momento. Muchas veces la alimentación ha jugado un papel más importante como mecanismo de socialización, aun no exista hambre. El alimentarse va más allá de una cuestión fisiológica, se acompaña de ritos, despierta la libertad de espíritus y sella relaciones entre el individuo y la población, por eso que algunos de los acontecimientos e ideas más importantes de la historia de la civilización occidental se ha llevado a cabo en contexto de banquetes y comidas (CARVALHO; LUZ; PRADO, 2011; GALLIAN, 2007). Para romper con ese concepto abstracto la FAO, desde una perspectiva mecanicista, la nutrición es observada de una forma exacta y representada por elementos mensurables.

El componente del concepto que se refiere a la permanencia, es importante para considerar a un individuo en situación de seguridad alimentaria, ya que las personas no deben correr el riesgo de no acceder a alimentos por consecuencia de crisis repentinas, secundarias a crisis económicas o climáticas, ni de acontecimientos cíclicos como la inseguridad alimentaria estacional, por condiciones climáticas (MARTÍNEZ; PALMA, 2014).

Estos dos aspectos de temporalidad dentro del concepto tienen una importancia mayor para las familias que la propia definición técnica y cuantitativa de la FAO, ya que está permeada por la sensación de dar el cuidado correcto a los hijos, a la hora correcta, aun cuando éstos no lo reconozcan, que llevan incluso a los padres de familia a priorizar ante otras dimensiones del cuidado infantil, ya que si su hijo presenta características físicas de privación del alimento pueden ser víctimas de comentarios por ser reflejo de carestía y negligencia del

cuidado de los hijos, por lo cual se procura que el acceso sea de forma permanente (SOARES; COELHO, 2008).

El siguiente componente del concepto que desentraña las causas de la malnutrición es el “acceso físico, económico y social a los alimentos que necesitan”, dejando claro dos subconceptos, que la FAO también reconoce: la disponibilidad y el acceso. Martínez (2014) describe esos dos conceptos como la cantidad de alimentos y la capacidad de las personas para adquirirlos, respectivamente. Es decir, que dependerá de la capacidad adquisitiva de las familias poder obtener su alimentación al estar ésta disponible, que según Santos (2008) no es problema debido que nunca en la historia se ofreció tanta seguridad de alimentos como en la actualidad.

Por otro lado también existe el acceso social a los alimentos que viene determinado por lo que se encuentra disponible, sea por el mercado interno o bien por el de importaciones, que dependerá a su vez de grandes industrias de alimentos. Dentro del mundo globalizado, las personas se ven envueltas en el mercadeo de productos prontos para consumir, bajo una cultura de consumismo y comodidad, que no atiende la pertenencia cultural de los países, siendo que son muchas empresas transnacionales que poseen el apoyo de instituciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial, y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por sus siglas en inglés) (O’KANE, 2012).

Además de los componentes anteriores, es preciso también desglosar del concepto el “adecuado consumo y utilización biológica, garantizándoles un estado de bienestar general que coadyuve al logro de su desarrollo”, lo cual nos direcciona al concepto de utilización adecuada per sé, que se logra según Martínez (2014) a través de una alimentación adecuada a las necesidades de cada persona en su capacidad de selección y combinación, grado y tipo de cocción de los alimentos, y las condiciones de higiene en la producción, conservación, transporte y manipulación que van a depender de la edad, sexo, consumo de energía y condición de salud.

Sin embargo, no queda claro en el concepto la operacionalización de la seguridad alimentaria como mecanismo coadyuvante para el desarrollo, ya que a pesar de que una mayor oportunidad de acceso a alimentos puede producir mejores oportunidades, muchas de éstas se encuentran predeterminadas por el modelo económico y político de cada país. Por lo que es imposible inferir a ciencia cierta, que al tener alimentación adecuada bajo el concepto ya desglosado, se produzca como efecto directo un pase de salida del círculo vicioso de la pobreza.

Monteiro (2004) explicaba el estado nutricional de los individuos, no solo determinado por la oferta y la demanda, sino también por los determinantes de la salud como el saneamiento, acceso a servicios de salud y la actividad física, respetando las características culturales y étnicas de los pueblos.

A raíz de los conceptos anteriores, se puede deducir que existen causas subyacentes a la malnutrición atendiendo a una cadena que inicia desde la disponibilidad de alimentos, la capacidad adquisitiva y de elección de los alimentos culturalmente aceptables, una vez en manos del consumidor dependerá de su nivel educativo el manejo para la inocuidad de los alimentos desde su producción, manipulación y transformación. La continuidad de esa cadena dependerá de la estructura social y económica de cada país, la capacidad de disminuir la desigualdad social.

Esa evolución conceptual de la Seguridad Alimentaria y Nutricional permitiría la división en cuatro dimensiones: disponibilidad; acceso; utilización de los alimentos y la cuarta dimensión considerada transversal a las anteriores, la estabilidad.

3.2.1 Políticas destinadas a la Disponibilidad de Alimentos

El suministro de alimentos es un requisito esencial para la seguridad alimentaria. Corresponde a la producción destinada al comercio local o de exportación o, en el caso de algunas zonas rurales donde es la forma directa de obtención de alimentos, a la subsistencia. La disponibilidad depende también de la capacidad de respuesta ante la pérdida de cosechas; de las políticas comerciales; de los precios internacionales; de la disponibilidad de divisas para importación de alimentos y la ayuda alimentaria (PEDRAZA, 2005).

En ese sentido las políticas que sean dirigidas a garantizar la disponibilidad pueden ser de dos naturalezas: aumentar la producción nacional o facilitar la importación de alimentos. Por su parte, el aumento productivo puede estimularse por medio de la investigación agrícola; tecnologías mejoradas; suministro y subsidios a los insumos; reforma de la tenencia de la tierra y comercialización de los alimentos (IFPRI, 2012).

Sin embargo, si las necesidades sobrepasan la producción nacional y las reservas, debe contemplarse cubrir las por medio de las importaciones. En este sentido serían imperiosas las políticas que eliminen o disminuyan las barreras arancelarias y no arancelarias y liberando el comercio en general. Si este tipo de políticas falla, se recurre a la ayuda humanitaria, que si bien ha sido fundamental en momento de crisis para algunos países, no es y no debe considerarse una fuente fiable del suministro alimentario para los países, dada la fluctuación

de los precios en el mercado internacional lo cual puede desembocar en una reducción de la ayuda por parte de los donantes (IFPRI, 2012).

3.2.2 Políticas de Acceso Alimentario

Las políticas de seguridad alimentaria que tengan por objetivo mejorar el acceso a la alimentación poseen un fuerte vínculo con las políticas para la reducción de la pobreza y la garantía de la alimentación, sea por producción propia, compras en el mercado o por aumento de la renda (SALCEDO; GUZMÁN, 2014).

De tal forma que es posible identificar cuatro ejes principales en las políticas de acceso:

- a. medidas de desarrollo agropecuario, con énfasis en el agricultor pobre: Siendo que en muchas de las sociedades afectadas por la inseguridad alimentaria, la principal fuente de ingresos y subsistencia es la agricultura, es necesario desarrollar mecanismos que permitan el desarrollo de los pequeños campesinos rurales;
- b. generación de empleos e ingresos en localidades urbanas y rurales: son las complementarias del desarrollo agrícola para la generación de empleos bajo estándares de derechos humanos, velando por la seguridad y dignidad de los trabajadores. El fomento del empleo decente es un pilar fundamental de un sistema inclusivo de protección social;
- c. inversión en infraestructura: corresponde a la infraestructura vial primaria y secundaria, con el intuito de asegurar el acceso oportuno a los alimentos y a los mercados; además de la infraestructura destinada a la apertura de mercados de bienes y servicios;
- d. redes de protección social y transferencias públicas: Hasta que exista un ambiente favorable, equitativo, con igual de oportunidades para el desarrollo humano de todos los ciudadanos sin distinción de raza o género, se hace necesario considerar medidas que permitan que los grupos pobres, vulnerables satisfagan sus necesidades mínimas;

3.2.3 Políticas destinadas a la adecuada utilización biológica de los alimentos

Se entiende por utilización adecuada de los alimentos a la capacidad del organismo de convertir los alimentos en energía. Esa capacidad depende de otros factores, por ejemplo, el estado de salud, del saneamiento ambiental y la correcta manipulación de los alimentos, sea

durante el procesamiento o al momento de la preparación en el hogar (LOVENDAL; KNOWLES, 2007).

De tal forma que este tipo de políticas constituyen un reto debido a su amplia cobertura, desde realizar mejoras para la conservación y preparación de los alimentos; implantación de normas alimentarias adecuadas; mejoras a la salud pública; acceso al agua potable; saneamiento ambiental y educación alimentaria que abarque desde la correcta manipulación, hasta los alimentos saludables para prevención de enfermedades crónicas no transmisibles.

3.2.4 Políticas destinadas a garantizar la estabilidad de los suministros alimenticios

La estabilidad alimentaria es importante y se constituye como un eje transversal en las tres dimensiones anteriores. La inestabilidad alimentaria puede ser resultado de las variaciones estacionales de los alimentos, donde el precio de los alimentos tiende a subir debido a las pocas existencias de la cosecha anterior. Además existen otro tipo de circunstancias como las causadas por desastres naturales (sequías, inundaciones o terremotos) o de origen humano (guerras, desplazamientos), que pueden desembocar en disminución de los suministros alimentarios (IFPRI, 2012; SALCEDO; GUZMÁN, 2014).

Las políticas que pueden dirigirse a disminuir los impactos de las circunstancias anteriores pueden ser:

- a) desarrollo de infraestructura rural: mejorar la comunicación entre las diferentes áreas geográficas del país, mejora la comercialización de los productos de un área con excedente a otra deficitaria;
- b) promoción de medidas para estabilizar la producción por medio de políticas destinadas a la conservación de agua y los suelos;
- c) desarrollo de protocolos para adaptación y mitigación del cambio climático y sobre tecnologías de procesamiento y conservación de los alimentos;
- d) durante aquellos desastres naturales deben existir planes de emergencia, por ejemplo, sistemas de alerta temprana, y esquemas de empleo estacional o programas de ayuda alimentaria mientras sea la duración de la crisis;

3.3 Postulado de Coherencia

Para llevar a cabo el estudio se utilizó como base el “Postulado de Coherencia” de Mario Testa (TESTA, 1989a). Éste establece la relación entre los propósitos, métodos para alcanzarlos y la organización de las instituciones que se encargan de realizarlos y admite dentro de cada una de esas condiciones la existencia de actores que se oponen de acuerdo al poder del que cada uno dispone. Esas acciones se desenvuelven en instituciones que orientan la definición de estrategia es decir la forma de implantación de una política, que a su vez es una propuesta acerca de la distribución del poder, que es la categoría central del enfoque de la planificación estratégica. El postulado afirma que entre los propósitos, métodos y organización existe una relación de primer nivel, que puede ser unidireccional o bidireccional, sin dar indicaciones de cuál de los modos posibles de relación se realiza, entendiendo al modo como una dirección que puede ser determinación o condicionamiento, o ambas vías.

El componente propósitos del gobierno abarca la idea de las instituciones del Estado como mecanismo de permanencia o continuidad del sistema vigente, y si fuese posible la resolución de las contradicciones entre los grupos dominantes. Propósitos de gobierno que son de tres formas posibles, la primera un propósito permanente, que es la legitimación de la situación económica y social que lo sustenta, el segundo es el crecimiento de la productividad, y la tercera es facilitar condiciones que conduzcan a la transformación de la estructura social. Por su lado, los métodos tienen un segundo nivel de determinación, que no es más que el de la teoría específica del problema que el método intenta resolver. Por ejemplo, la teoría que se acepta acerca del proceso salud-enfermedad, por lo que los enfoques conflictivos conducirá a métodos diferentes y contradictorios. Por lo que es necesario profundizar en la teoría (TESTA, 1989a).

El siguiente componente del postulado son las organizaciones, que son consideradas como una cristalización de la historia, ya que condensa el desarrollo ligado a determinantes sociales, culturales, políticos y económicos, por lo que al analizarlas se puede inferir de las determinaciones históricas y las actuales. Y cuando mayor sea el peso de la determinación histórica, mayor será la conservatismo, y si al contrario domina una determinación actual, más fácil será su adaptabilidad o transformación (TESTA, 1989a). De tal manera que se ilustra como en la Figura 1.

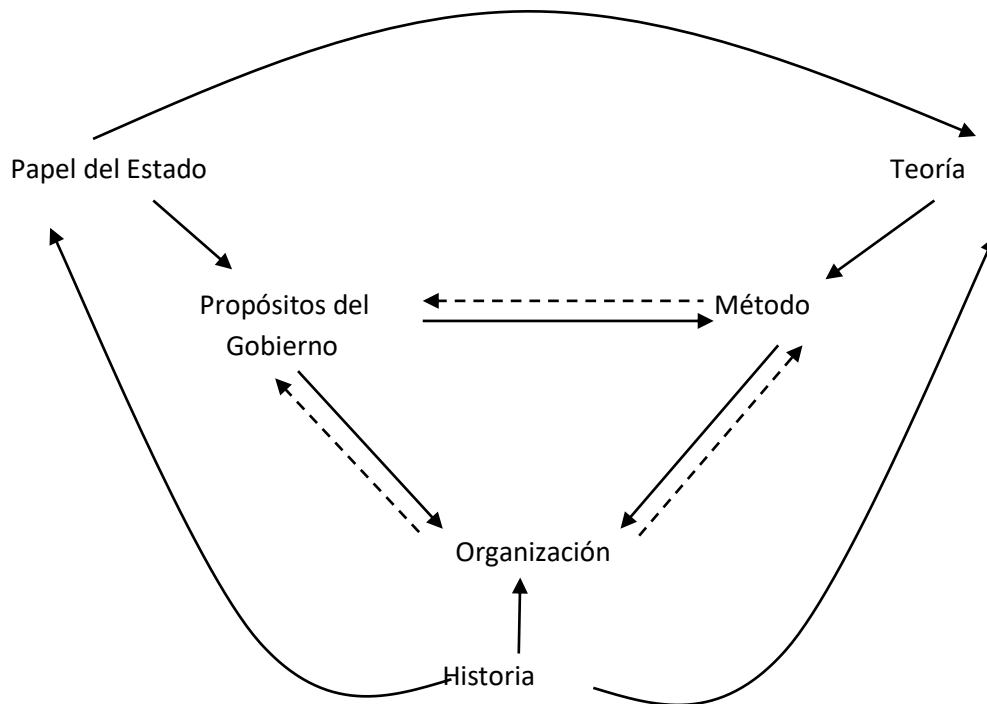


Figura 1 – Postulado de Coherencia
Fuente: (TESTA, 1989a)

Dentro de este esquema del postulado, también se incluye el concepto del poder que puede producirse desde dos ejes: el primero es el resultado del ejercicio del poder cotidiano, que se refiere a cómo hacer las cosas, y esas relaciones de poder van en sinergia con aquellos que comparten la misma visión, sin embargo, pueden existir relaciones particulares que generan otras alianzas. Denominado en conjunto como poder *societario*, lo cual es aprovechado por la clase dominante por medio de mantener una hegemonía institucional. Y el segundo eje corresponde a los tipos de poder de cada actividad, denominados técnico, administrativo y político. El primero se refiere al marco teórico o tipo de información que la forma de poder utiliza, el segundo al financiamiento que puede permitir una focalización del poder, sin llegar a producir mudanzas radicales que modifiquen la estructura social, y por el último, el poder político que se define de acuerdo a la ideología que presente (TESTA, 1989a).

3.4 Política pública y programa público: desde el concepto hasta el círculo de su formulación

Dentro ese marco conceptual del papel del estado a la teoría es preciso definir claramente el concepto de política pública y diferenciarlo de otro concepto: programa. El primero, para Saravia (2006), consiste en un sistema de decisiones públicas destinadas a mantener o modificar la realidad, para esto tendrán que trazarse objetivos y estrategias de actuación y de inversión de recursos, o consiste en la omisión de realizar determinadas acciones, ambas desembocan siempre en alcanzar el objetivo de quienes tienen el poder de formularlas. Desde la perspectiva de Souza (2006) y Franzese et al. (2009), la política pública es más bien un campo de conocimiento que busca al mismo tiempo colocar el gobierno en acción, dicha acción es analizada y de ser necesario propone mudanzas en su rumbo, o por otro lado también puede no realizar ninguna acción.

Por otro lado el concepto de programa público es el instrumento operacional de las políticas públicas, es decir, un conjunto sistémico de acciones programadas y articuladas entre sí, con el objetivo de atender una demanda pública específica, que hace parte de las prioridades de políticas públicas del gobierno. Ya más específicamente un programa social sería aquel conjunto de actividades direccionadas para solucionar un problema real por la sociedad o por grupos de esa sociedad (ROSSI; FREEMAN; LIPSEY, 2004).

3.4.1 Círculo de Formulación de Políticas Públicas

Para la formulación de políticas públicas se han generado diferentes modelos que explican los diferentes procesos para llevarla a cabo. Uno de esos modelos es el generado por Grindle y Thomas (1991), que para capturar la naturaleza dinámica de la realización de políticas, sugieren un marco complejo que incluye la fase de agenda, la fase decisoria y la fase de implementación. En cada etapa la decisión puede ser a favor o en contra de la política (HARDEE et al., 2004). Ya que no toda idea entra a la agenda, así como no todos los temas de la agenda se convierten en programas, debido a la permanente posibilidad de pensar los arreglos sociales de otro modo, que imposibilita que se complete el paso de la agenda al programa. Además, en el paso de la discusión pública al programa y de éste a la agenda siempre hay fugas y no se logra captar toda la riqueza de la discusión (LAHERA PARADA, 2006).

Aún, las etapas del proceso de formulación de políticas fueron concebidas originalmente de una forma cronológica y linear, es decir primero se definen los problemas, son puestos en agenda, se desarrollan las políticas, son adoptadas e implementadas esas políticas que finalmente son evaluadas en eficacia y eficiencia. Sin embargo, se sabe que muchas veces existe un mecanismo de entrada y salida continúa en cada etapa que permite una retroalimentación, por lo cual ese modelo linear fue transformado de forma cíclica, formando el Ciclo de Políticas Públicas (JANN; WEGRICH, 2007). El Ciclo puede ser representado según la Figura 2.

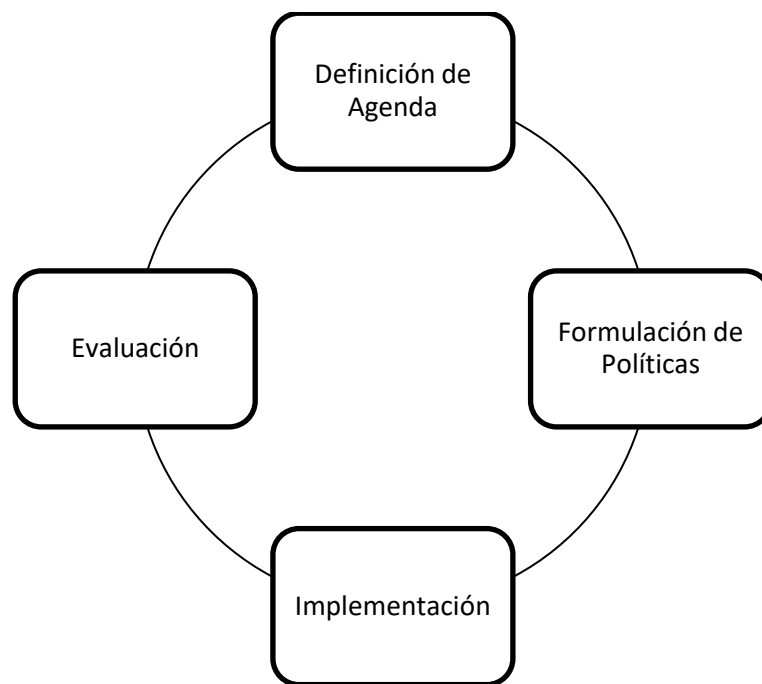


Figura 2 – Ciclo de Formulación de Políticas Públicas
Fuente: Propia a partir de JANN; WEGRICH, (2007)

3.4.1.1 Agenda Política

La agenda política corresponde al conjunto de asuntos y problemas que los gestores públicos y la comunidad política entienden como más relevantes en determinado momento, y no necesariamente coincide con las preocupaciones de la sociedad y los titulares de prensa. Para que un problema pase a ser parte de la agenda necesita llamar la atención de los formuladores de políticas públicas por medio de tres mecanismos posibles: el primero tornar públicos indicadores que muestren la dimensión del problema, eventos que muestren como la

situación se repite y la retroalimentación de políticas en vigor, que muestren las necesidades de corrección (JANN; WEGRICH, 2007; SOUZA, 2006).

Agendas existen en todos los niveles del gobierno, desde las comisiones hasta en el congreso. Y se puede pensar en varios niveles de agenda. El primer nivel corresponde a la agenda universal, que contiene todas las ideas que pueden ser discutidas en la sociedad y el sistema político. El siguiente nivel es la agenda sistémica que consiste en todo aquel asunto percibido por los miembros de la comunidad política como meritorio de atención con legitimidad jurisdiccional y autoridad gubernamental. El límite entre la agenda universal y la sistémica es la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente, un límite que es flexible de incluir más o menos ideas a lo largo del tiempo. Es importante recalcar la importancia de la movilización popular como parte del proceso democrático y el estudio del gobierno desde el punto de vista de realización de agenda permite revelar la dinámica entre la participación popular, el cambio social y el proceso de formulación de políticas públicas (BIRKLAND, 2007; COBB; ELDER, 1983; EUSTIS, 2000).

Como siguiente paso, si el problema o la idea son exitosamente elevadas desde la agenda sistémica, pasarán a ser parte de la agenda institucional. Esta agenda consiste en la lista de ítems que son tomados en consideración de forma seria por los tomadores de decisiones. El limitado número de recursos disponibles en muchas instituciones significa que solo un limitado número de asuntos alcanza la agenda institucional, relacionado directamente con la capacidad de la institución de abarcar más o menos asuntos. Es decir que el número de problemas sociales es determinado, no por el número de condiciones y situaciones peligrosas y dolorosas encaradas por la sociedad, sino más bien por la capacidad de la institución de asumirlas. Que posee una segunda lógica que consiste en que la ascendencia de un problema social se acompañará de una declinación de otros, a menos que la capacidad de la institución se amplíe (BIRKLAND, 2007; HILGARTNER; BOSK, 1988).

El último nivel consiste en la agenda decisoria, que es la lista de alternativas desde la cual una política pública particular puede ser seleccionada. La agenda de decisión emerge cuando los asuntos discutidos en las agendas anteriores están listos para que sea tomada la decisión final por los políticos. Durante la fase de decisión el conflicto puede ser mayor entre los actores involucrados, porque cuando la decisión alcanza cierta esfera o nivel en el gobierno puede generar conflicto en otra esfera o nivel superior. Este conflicto puede ser de interés para ciertos grupos, inclusive para partidos políticos opuestos que están interesados en que una política pase de la agenda sistémica a la institucional o bien prevenir que llegue a dicho nivel (BHATTA, 2006; BIRKLAND, 2007).

Los actores políticos son elementos catalizadores del proceso de formulación de la agenda. Pueden ser políticos y burócratas, empresarios, trabajadores o sindicatos, servidores públicos y medios de comunicación. Otro actor político de grande importancia son los agentes internacionales, tales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, la Organización de las Naciones Unidas. Los medios de comunicación poseen mecanismos importantes para influenciar la opinión pública en la formulación de las demandas, especialmente por medio de la televisión que funciona como mecanismo de difusión en masa (FREY, 2000; RUA, 1998).

De tal manera que el proceso de formulación de agenda, atendiendo a los diferentes niveles descritos y los diferentes grupos de presión involucrados, puede ser representado según la Figura 3.

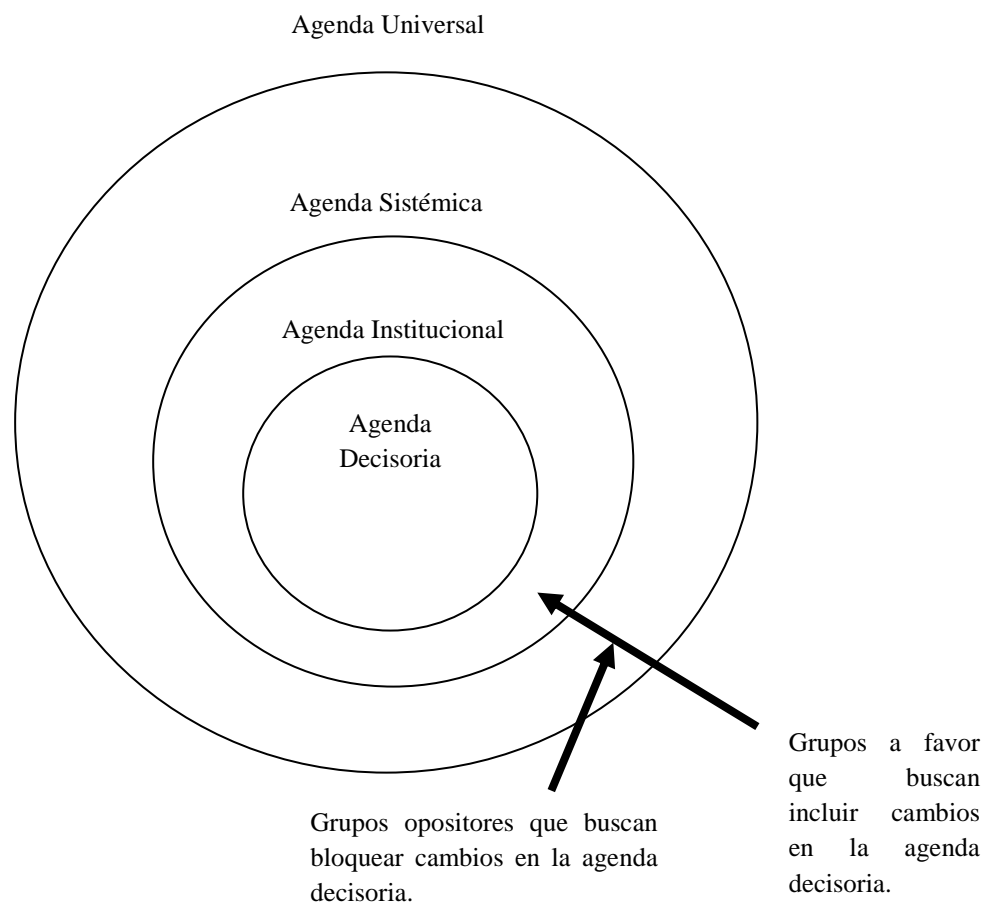


Figura 3 – Niveles de formulación de agenda

Fuente: (BIRKLAND, 2007)

3.4.1.2 Formulación de Políticas Públicas

La formulación de políticas públicas tiene como escenario oficinas burocráticas, legislativas, de grupos interesados y reunión de comisiones. Generalmente se espera que dentro de los participantes de estas reuniones, existan personas que estuvieron involucradas en la formulación de la agenda. De ese escenario y con los actores involucrados se espera como resultado que los tópicos de la agenda se transformen en leyes, programas y planes de acción. Y en este paso los elementos operacionales de la política precisan ser delineados como por ejemplo: las directrices estratégicas, propuestas de leyes, decretos, programas y proyectos. Esos resultados serían elaborados utilizando técnicas generales de planificación de proyectos, conocimientos de diferentes sectores, análisis de viabilidad política, costo-beneficio, costo-efectividad de las soluciones y también con una revisión crítica de otras experiencias similares o anteriores (DYE, 2002; JANNUZZI et al., 2009).

3.4.1.3 Implementación de Políticas Públicas

Posteriormente se continúa hacia la fase de implementación, es decir, la ejecución de la política donde los recursos se transforman en acciones concretas y comienzan a revelarse las dificultades en la práctica de aquello formulado. Por lo tanto, se trata de hacer salir del papel para funcionar en forma de acciones desenvueltas por actores de naturaleza privada o pública por medio de la programación de actividades, uso de recursos financieros, movilización de recursos humanos, relaciones con actores estratégicos y actividades evaluadoras en el transcurso de la implementación para corregir posibles errores (JANNUZZI et al., 2009).

Dentro de los mecanismos de análisis de la implementación de una política existen tres abordajes clásicos el primero corresponde al abordaje *top-down* (arriba hacia abajo), cuyo punto de partida de análisis se encuentra en las autoridades político administrativas, se caracteriza por ser elitista pues las decisiones son tomadas por el gobierno central, por lo cual ese mecanismo de análisis tenía por objetivo comprender los alcances de los objetivos de la política, impactos, objetivos y los principales factores asociados en todo ese proceso, para realizar recomendaciones y predicciones. El segundo abordaje de análisis corresponde al *bottom-up*, el punto de partida son los actores involucrados y la red de implementación a nivel local, se caracteriza por ser descentralizada, considerando de manera simultánea los actores públicos y privados y tiene por objetivo identificar los objetivos, estrategias, actividades y

contactos, describirlos y dar una posible explicación. Y la tercera, corresponde a los modelos híbridos de análisis que intentan combinar y sintetizar los dos anteriores, desde un enfoque multicausal (LOBO, 2007; PÜLZL; TREIB, 2007; SUBIRATS et al., 2008), esto se puede ilustrar como en la figura 4.

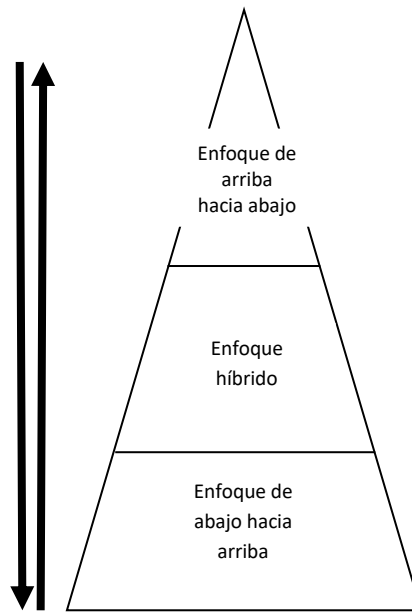


Figura 4 –Enfoques de Análisis de la Implementación de Políticas Públicas

Fuente: Adaptado de PÜLZL; TREIB. (2007); SUBIRATS et al., (2008).

Al integrar los conceptos desarrollados, entendiendo que la seguridad alimentaria posee causas históricamente determinadas e institucionalizadas en cada uno de los países, que impide el acceso a los mismos por falta de capacidad adquisitiva, mermando la capacidad de desarrollo del potencial humano del grupo segregado de la población. El Estado al conocer las consecuencias interviene a través de políticas públicas, cuya funcionalidad viene determinada a su vez por tres poderes locales, y en caso de algunos países siguiendo normas internacionales; y también determinada por el pensamiento ideológico, que a su vez depende del objetivo que se pretende cumplir, sea mantener el *status quo*, realizar actividades que minimicen los efectos y maximicen las ganancias o bien un cambio de raíz de la estructura social e institucional como mecanismo de asegurar la oportunidad a mejores oportunidades y así conseguir alcanzar la disminución de la desigualdad y justicia social.

3.5 Modelo Explicativo para el Análisis de Políticas Públicas

El modelo presentado en la figura 5, explica a partir de los elementos teóricos presentados en el transcurrir del texto, de una forma gráfica la formulación y el marco para realizar el análisis. Partiendo de la idea que al asegurar la seguridad alimentaria se disminuye la mortalidad y la morbilidad, aumenta el desarrollo cognitivo y por en, mayor rendimiento académico, repercutiendo en el aumento de la capacidad productiva de ese individuo, de tal forma que al no existir, el Estado interviene por medio de la formulación de políticas públicas. Ese proceso que viene desde la formación de agenda, formulación, implementación y evaluación se verán afectadas por la existencia del poder técnico, administrativo y político. Existiendo básicamente tres propósitos del gobierno: el de permanencia, si solo pretende mejorar la capacidad productiva del funcionario sin ningún potencial de transformación en su patrón de vida; el de crecimiento si se pretende mejorar la capacidad productiva con impacto en la renda familiar reflejado en seguridad alimentaria y por último el propósito de transformación que promoverá un cambio en la estructura social del país con redistribución de la riqueza y por lo tanto una situación de acceso a oportunidades que perpetuarán dichas transformaciones.

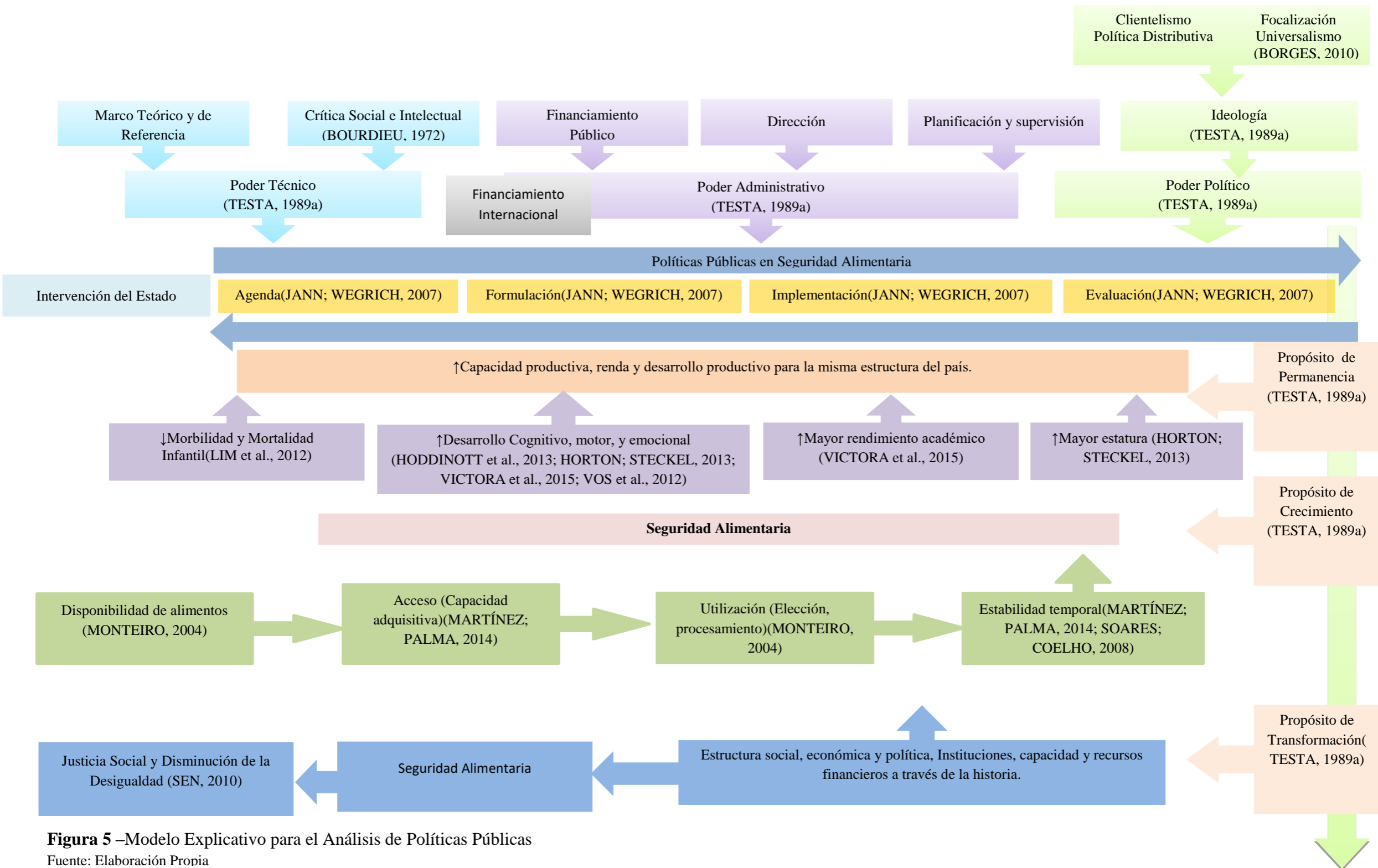


Figura 5 –Modelo Explicativo para el Análisis de Políticas Públicas

Fuente: Elaboración Propia

4 METODOLOGÍA

Entendiendo el método como aquel conjunto de actividades que se realizan de forma sistemática y racional que permiten con mayor seguridad alcanzar los objetivos propuestos por medio de trazar los caminos por recorrer, auxiliando las decisiones del investigador y detectando posibles errores durante el proceso de investigación (MARCONI; LAKATOS, 2010), se presenta la metodología desenvuelta en la siguiente investigación.

4.1 Tipo de estudio

Desde que el presente estudio pretendió realizar un levantamiento de datos y concebirlos, en conjunto, como un fenómeno contemporáneo en profundidad, asumiendo que su entendimiento engloba importantes condiciones contextuales, el diseño de investigación apropiado para el efecto correspondió al estudio de caso (YIN, 2014). Dicho caso corresponde a las políticas de gobierno destinadas a mejorar la seguridad alimentaria de la población de dos países: Guatemala y Brasil. Para realizar de manera conjunta un análisis comparativo, a partir de análisis documental.

El análisis de políticas públicas cobra importancia, como previo a una evaluación, debido que muchas veces, los actores políticos no logran percibir esa continuidad, y por ende, no realizan mudanzas que pudieran ser pertinentes, a pesar de la estructura cíclica de la formulación de políticas públicas, ese círculo es flexible ya que posibilita adaptaciones permanentes y eventualmente una reformulación (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986; FREY, 2000).

4.2 Recorte geográfico

Los países elegidos para la realización del estudio correspondieron a Brasil y Guatemala. Dicha elección se debe que ambos países pertenecen a contextos similares por ser latinoamericanos, además Brasil por su parte como representante reconocido en la lucha contra el hambre, por organizaciones como la FAO por ejemplo, debido a resultados marcados como exitosos debido a la reducción abrupta de la desnutrición (82%) durante los años 2002-2014, quedando fuera del mapa del hambre, por otro lado Guatemala aún con rezagos en esa materia, sin poder alcanzar la meta de disminuir la desnutrición a menos del 5% en su población (FAO; IFAD; WFP, 2015).

4.2.1 Brasil

Para entender el contexto de los países en estudio es necesario presentar algunas características del país que pueden ser importantes para el análisis y posibilitar la comparación atendiendo las características propias de cada país.

4.2.1.1 Características Geográficas y Administrativas

País situado en América del Sur que posee una extensión territorial de 8.515.767,049 kilómetros cuadrados localizado entre el Ecuador y el Trópico de Capricornio. Dividido en 5 macro regiones: Norte, Nordeste, Sudeste, Sur y Centro-oeste, que a su vez son compuestas por 26 estados y un Distrito Federal. El país posee como división geográfica de menor jerarquía a los 5565 municipios y los distritos en cada uno de ellos. Limita con 10 países: Argentina, Bolivia, Colombia, Guyana Francesa, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. El idioma oficial es el portugués, además existen otros no oficiales (IBGE, 2011, 2015a).

4.2.1.2 Características Políticas

Brasil se caracteriza por ser una República Federativa Presidencialista formada por la unión indisoluble de los estados, municipios y el distrito federal, dicha unión posee tres poderes independientes entre sí: el Legislativo, Ejecutivo y el Judicial. El poder Legislativo caracterizado por ser bicameral formado por el Senado Federal por un periodo de 8 años y la Cámara de diputados por periodo de 4 años. Constitución vigente desde el año 1988 (BRASIL, 1988, 2014).

4.2.1.3 Características Demográficas

Según las estimativas realizadas utilizando la Proyección Poblacional de Brasil 2013 y el método de las Componentes Demográficas, se estima que para el año 2015 ese país cuenta con una población un poco mayor a 204,9 millones de habitantes creciendo a una tasa de 0,86% anual, siendo la región Norte la que presenta mayor tasa (2,09%). Las áreas urbanas representan el 84,4% del territorio brasileiro, y para el año 2013 se estima que 8,9% viven en pobreza (IBGE, 2015a, 2015b; WB, 2015b).

4.2.1.4 Características en Salud

La tasa de mortalidad infantil estimada en el 2013 fue de 15,0 por 1000 nacidos vivos, siendo el Nordeste quien presenta la tasa más alta ascendiendo a 19,4 por 1000 nacidos vivos, comparado con regiones como el sur cuya tasa era de 10,4 en ese mismo año. En los menores de 5 años la tasa de mortalidad por enfermedad diarreica disminuyó de 9,3% en 1991 a 1,6% en el 2011. La población brasileña posee una esperanza de vida de 74,8 años en promedio para ambos sexos para el año 2013. Por su parte la razón de mortalidad materna que ha tendido a la disminución en el 2011 se situaba en 64,8 por 100.000 nacidos vivos (BRASIL, 2012; IBGE, 2014).

4.2.1.5 Situación Alimentaria

En lo que se refiere a desnutrición Brasil presentó una disminución importante de 19.9 por ciento a menos de 5 por ciento para el año 2005 y aún persiste dicha cifra para el 2014. En niños menores de cinco años la prevalencia de desnutrición fue 7% en el 2007, comparado con el 19 y 14 por ciento durante los años 1989 y 1996 respectivamente. Presentando en la población infantil un aumento de obesidad hasta 1.085.000 niños menores de cinco años (FAO, 2015; FAO; IFAD; WFP, 2015; UNICEF; WHO; WB, 2014).

En los países de referencia descritos, Brasil desde 1965 ya superaba la cantidad promedio de alimentos disponibles para cada brasileño, excediendo en 10% los requerimientos medios de energía. En 1997 ese margen pasó a ser de 25% del total de calorías, situación que deja a este país en una situación cómoda en lo que se refiere a la disponibilidad de alimentos (MONTEIRO, 2004).

4.2.2 Guatemala

El segundo país como unidad de estudio fue Guatemala, para la cual se muestran algunas características e indicadores para facilitar el análisis y la comparación.

4.2.2.1 Características Geográficas y Administrativas

País situado en Centroamérica con una extensión territorial de 108.890 km². Dividido en 22 departamentos y 339 municipios, cuya región más alta se encuentra a 4220 metros sobre el nivel del mar. Limita geográficamente al norte y oeste con México, al Este con Belice y el Golfo de Honduras y El Salvador, con salidas al Océano Pacífico y Atlántico. Posee como idioma oficial el español y se habla Garífuna, Xinka y 21 idiomas mayas (BCIE, 2014; GUATEMALA, 2015).

4.2.2.2 Características Políticas

Guatemala se caracteriza por ser una república constitucional democrática, cuyo derecho al sufragio se ejerce desde los 18 años de edad de forma universal y voluntaria. Dividido en tres poderes: primero el ejecutivo, compuesto por el Gobierno Central y su gabinete ministerial, segundo el legislativo que se caracteriza por ser unicameral, ambos electos cada 4 años y el poder judicial constituido por la Corte Suprema de Justicia y la Corte de Constitucionalidad, electos cada 5 años. La última Constitución corresponde a la fecha 31 de mayo de 1985, modificada por consulta popular en el año de 1993 (CIA, 2015; GUATEMALA, 1985a, 1985b).

4.2.2.3 Características Demográficas

La última estimativa poblacional realizada usando los datos de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2011, -que registró 14.634.487 habitantes y una tasa de crecimiento anual de 2,4%- indica para el año 2015 una población total de 16.176.133 a nivel nacional con promedio de edad en 21,4 años, siendo la más baja de Centroamérica. Alcanzando para el año 2015 el 51,6% de población urbana. Donde el 53,71% de los guatemaltecos viven en pobreza, y dentro de ese porcentaje el 13,33% se encuentra en extrema pobreza. Siendo también más grave en el área rural donde alcanza niveles de hasta 71,35% (INE, 2011).

4.2.2.4 Características en Salud

Según estimativas realizadas en el 2013 la tasa de mortalidad infantil fue de 22,6 por mil nacidos vivos, mientras que la tasa de mortalidad de cinco años por mil nacidos vivos fue de 40 defunciones. La razón de mortalidad materna para ese mismo año fue de 140 por 100.000 nacidos vivos. Estas tasas son de las más altas de Centroamérica, lo cual demuestra carencias existentes en el sector salud, que son contrarrestadas con apenas un gasto público en salud del 6,4% del PIB en el 2013 (CEPAL, 2015).

4.2.2.5 Situación Alimentaria

Guatemala presenta una prevalencia desnutrición crónica en menores de 5 años de 49.8%, y es aún mayor en áreas de población indígena del Occidente con prevalencias superiores al 90%. Los suministros de energía alimentaria per cápita para el año 2000 son 2164 kcal/día, por debajo del requerimiento diario (MAGA, 2013; MSPAS, 2011).

4.3 Recorte temporal

Se realizó un levantamiento documental de los eventos previos a la formulación de las políticas vigentes de seguridad alimentaria, con énfasis en el periodo posterior a las asambleas constituyentes de cada país, Guatemala 1985 y desde el año 1988 para Brasil, considerando que, son épocas más estables en la democracia de ambos países, para estudiar los actores involucrados, para el análisis político se utilizaron las política de seguridad alimentaria vigentes, ya que es posible realizar el estudio de políticas públicas en tiempo diacrónicos, existiendo la posibilidad de comparación de tiempos distintos de implementación (RUS PEREZ, 1998).

4.4 Fuentes de datos

Se realizó una investigación documental cuya característica es la fuente de colecta de datos a través de documentos, escritos o no, que para Marconi y Lakatos (2010) se consideran fuentes primarias, pues no poseen tratamiento previo. De forma inicial se propusieron las fuentes de datos según se muestra en la figura 6.



Figura 6 –Fuentes de datos

Fuente: Adaptado de (EUSTIS, 2000; YIN, 2001).

Considerando que los documentos oficiales, leyes, oficios, reportes, anuarios y acuerdos de origen de gubernamental, constituyen una fuente fidedigna de datos, debido a que no se puede ejercer ningún control sobre la forma como los documentos fueron creados y son considerados de carácter público, constituirán parte de esta investigación los documentos descritos en el Cuadro 3, de acuerdo a la estructura legislativa de cada país.

Cuadro 3 – Fuentes de Información Documental

País	Tipo de Fuente	Fuentes Probables
Brasil	Fuentes Oficiales	<i>Constituição e Emenda à Constituição</i>
		<i>Lei Complementar</i>
		<i>Lei Ordinária Ou Código Ou Consolidação</i>
		<i>Lei Delegada</i>
		<i>Decreto Legislativo</i>
		<i>Resolução</i>
		<i>Decreto</i>
		<i>Instrução Normativa</i>
		<i>Instrução Administrativa</i>
		<i>Ato Normativo</i>
		<i>Ato Administrativo</i>
		<i>Portaria</i>
		<i>Relatórios</i>
	<i>Discurso de funcionarios de gobierno</i>	
Medios de comunicación	Periódicos	
	Medios digitales	
Guatemala	Fuentes Oficiales	Leyes Constitucionales
		Leyes Civiles
		Leyes Reglamentarias
		Leyes Tributarias
		Leyes Individuales
		Discurso de funcionarios de gobierno
	Medios de comunicación	Periódicos
		Medios digitales

Fuente: Elaboración propia

4.5 Exploración del Campo

Para garantizar la existencia de material documental para la realización de la investigación se ejecutó una búsqueda previa de carácter exploratorio de las políticas sociales en materia de seguridad alimentaria de ambos países, esto permitió obtener una idea general del espacio de la investigación a partir de los locales seleccionados para la realización, antes de la colecta de datos propiamente dicha. A partir de la información recopilada se realizaron dos líneas de tiempo de políticas públicas que muestran la semejanza de las políticas públicas en seguridad alimentaria de ambos países aunque en tiempos diacrónicos.

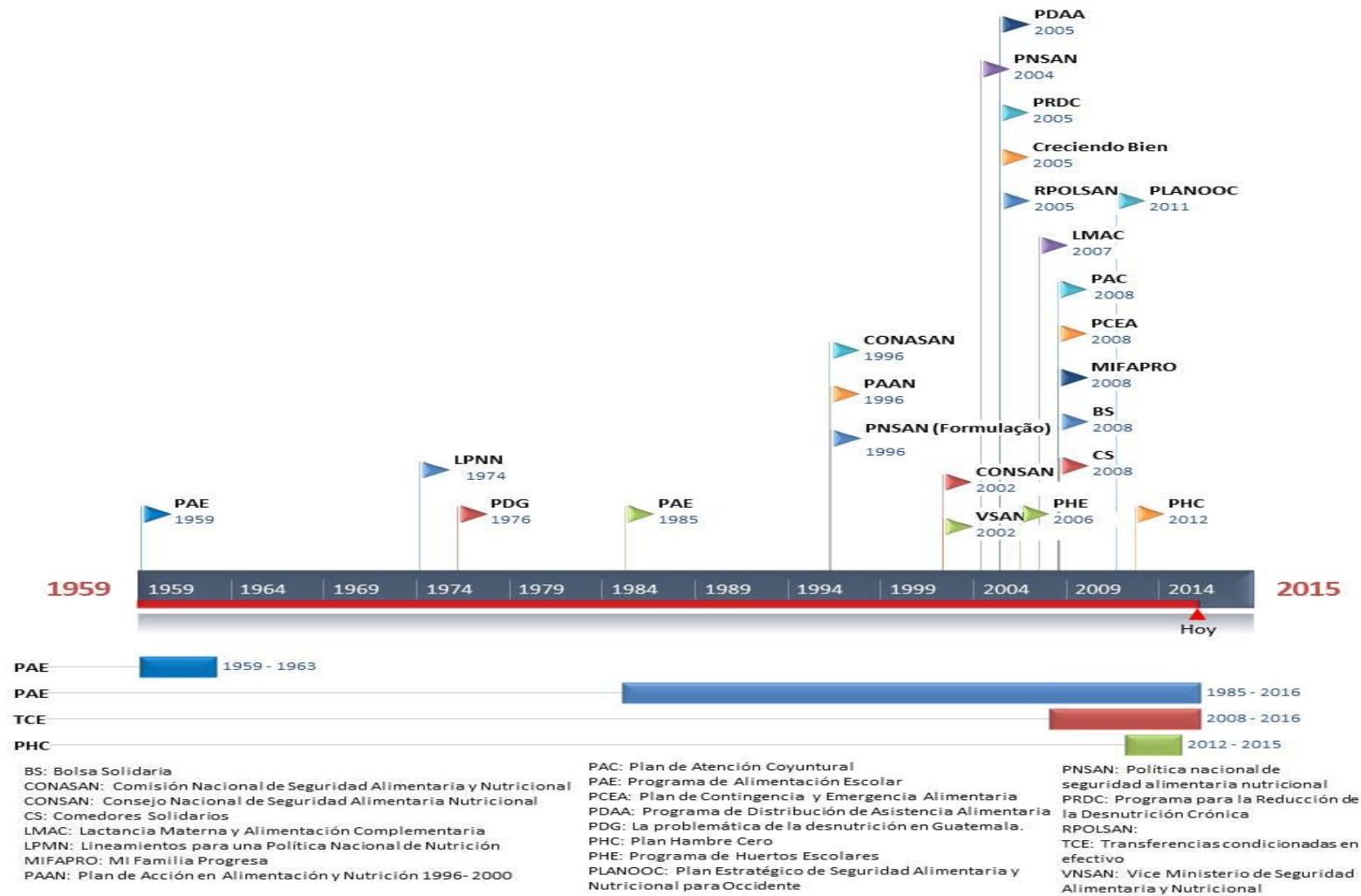


Figura 7 –Políticas sociales en seguridad alimentaria de Guatemala

Fuente: Elaboración propia

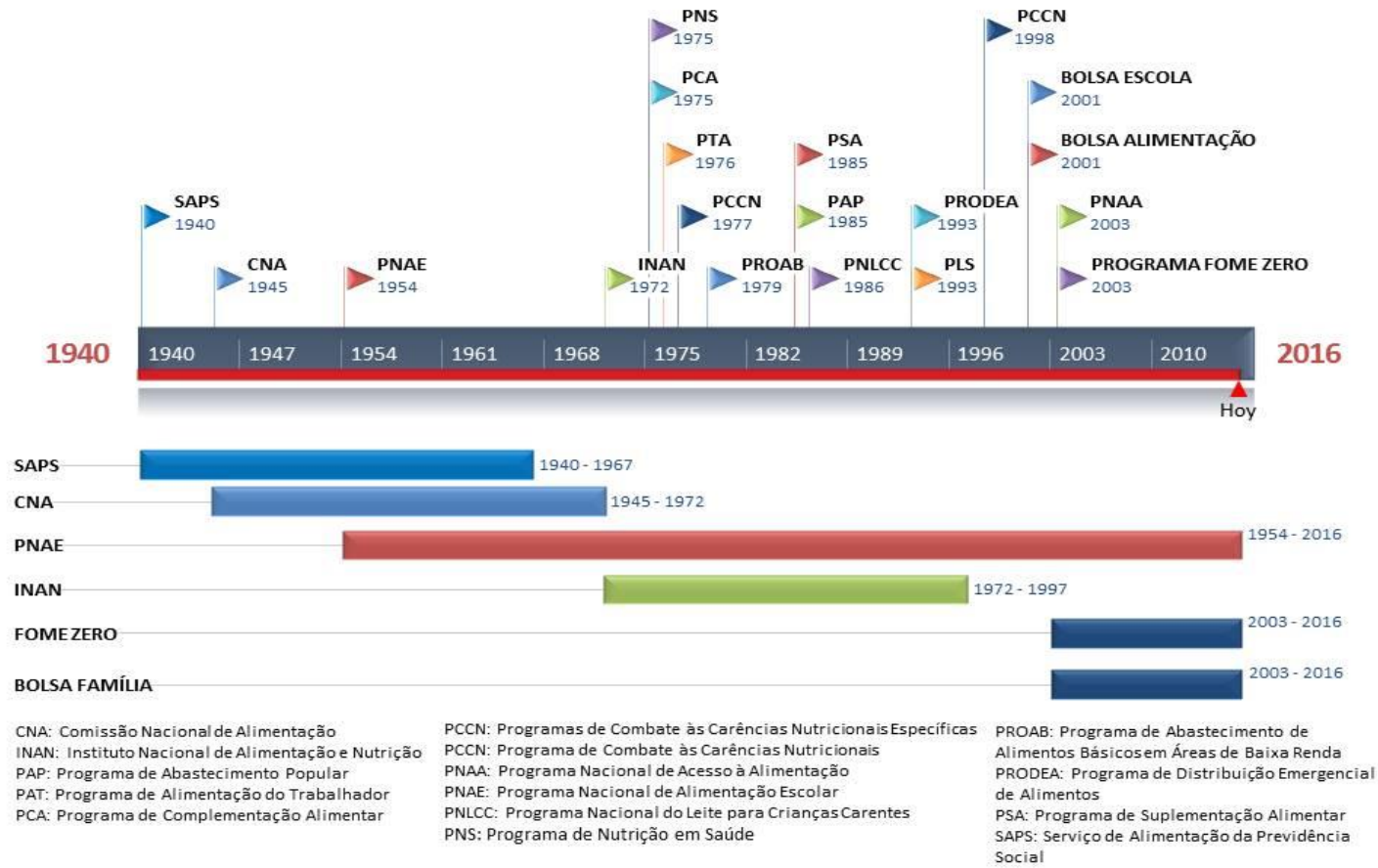


Figura 8 – Políticas sociais en seguridad alimentaria de Brasil
 Fuente: Propia

Una vez verificada la existencia de documentos públicos existentes para la realización de la investigación, se procedió a realizar la colecta de datos.

4.6 Recolección de datos

La colecta de datos se llevó a cabo entre los meses de abril y agosto del 2016, siendo un tiempo promedio de dos meses y quince días por país, utilizando como principales sitios electrónicos, pero no limitándose a los siguientes:

- a) Brasil. Sitios oficiales del gobierno, Congreso y Senado:
 - *Senado Federal*: www12.senado.leg.br/;
 - *Portal Câmara dos Deputados*: www2.camara.leg.br/;
 - *Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDS)*: <https://mds.gov.br/>.
- b) Guatemala. Sitios oficiales de gobierno y Congreso:
 - Congreso de la República de Guatemala: www.congreso.gob.gt/;
 - Congreso de la República de Guatemala (en desuso): old.congreso.gob.gt/;
 - Ministerio de Desarrollo Social de Guatemala: mides.gob.gt/;
 - Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional: www.sesan.gob.gt/.

Durante la recolección de datos, se evidenció la ausencia de algunos documentos en su forma física dificultando el análisis del documento original. En algunos casos se recurrió a su adquisición cuando fue formato de libro o búsqueda en otros sitios de internet no oficiales, por ejemplo, blogs de opinión pública que pudieran contener los documentos sea como referencia o como evidencia para crítica o comentarios.

Dada la cantidad de documentos disponibles en internet y de acceso público, no se considera que dicha situación pudiese comprometer los resultados presentados más adelante. Los sitios de legislación brasilera permitieron una mayor adquisición de material, mientras que en Guatemala, se evidenció una ausencia de información compilada, incluso dos sitios de internet del Congreso uno en desuso y otro el actual.

En el caso particular de Guatemala, los sitios de internet oficiales eliminan informaciones referentes al gobierno anterior, dificultando el acceso a la información, para lo cual también se requirió la búsqueda en sitios alternativos de documentos oficiales. En el caso

de ausencia del material original, se utilizaron fuentes secundarias debidamente citadas por autor.

4.7 Método de Análisis de Datos

Todos los documentos colectados fueron compilados, registrados, leídos en la íntegra para su posterior análisis. Para dicha compilación se utilizó el *software* QSR NVivo 10.0.641.0, posteriormente se procedió a realizar el proceso de codificación, a través de la herramienta del programa en categorías predeterminadas, como mostrado en Apéndice C para Brasil y el Apéndice D para la codificación de Guatemala. Además se realizó consultas y árboles de palabras para determinar la importancia de algunos términos en los documentos ya codificados.

Se empleó como método el análisis crítico de discurso para los documentos a ser estudiados siguiendo lo propuesto por Norman Fairclough (1995, 2001), entendiendo al discurso desde su concepción lingüística como muestra ampliada del lenguaje oral y escrito que puede ser usado en diferentes tipos de situación social, por ejemplo, discurso de periódico, publicitario o de consultas médicas. Las prácticas discursivas son vistas como una forma importante de práctica que contribuye en la constitución del mundo incluyendo las relaciones sociales y la identidad, e implica ser un modo de acción y una relación dialéctica entre el discurso y la estructura de la sociedad, contrario a otros conceptos que se refieren al discurso como actividad puramente individual o reflejo de variables situacionales.

La práctica social puede tener varias orientaciones: económica, política, cultural e ideológica. El discurso como un modo de práctica política establece, mantiene y transforma las relaciones de poder y las entidades colectivas donde existen esas relaciones; como práctica ideológica constituye, naturaliza, mantiene y transforma los significados del mundo de las posiciones en las relaciones de poder, teniendo ambas connotaciones una dependencia entre ellas. La ideología son aquellos significados generados en las relaciones de poder como dimensión del ejercicio del poder y de la lucha por el poder. De tal forma que los diferentes tipos de discurso en diferentes dominios o ambientes institucionales pueden venir investidos política e ideológicamente de formas particulares (FAIRCLOUGH, 1995, 2001; JORGENSEN; PHILLIPS, 2002).

Para Fairclough (2001), se realiza la codificación del texto en tópicos preestablecidos, los cuales son mostrados en los cuadros 4-7 que servirán como guía para cumplir con los objetivos propuestos. Posteriormente se lleva a cabo el análisis de forma tridimensional a través de un proceso continuo desde que no hay un orden rígido para realizar análisis de

discurso. Las tres dimensiones son: análisis de prácticas discursivas o macro análisis, análisis de los textos o microanálisis y análisis de la práctica social del cual el discurso es parte.

La práctica discursiva incluye a su vez tres dimensiones: la intertextualidad, interdiscursividad que focalizan la producción del texto; las cadenas intertextuales que focalizan la distribución del texto y la coherencia el consumo del texto. Así como una adicional que son las condiciones de la práctica discursiva. El microanálisis incluye el control interaccional, cohesión, el *ethos*, la gramática, la transitividad y el tema. Por último se realiza el análisis de la práctica social cuya orientación general se basa en la matriz social del discurso, los órdenes del discurso y los efectos ideológicos y políticos del discurso (FAIRCLOUGH, 2001).

4.8 Cuadros de análisis e interpretación de los datos

A seguir se presentan los cuadros que servirán para la realización de la recopilación de los documentos identificados, siendo que se encuentran divididos en el objetivo principal del trabajo que será alcanzado por medio de la utilización de objetivos secundarios o menores que son operacionalizados por medio de categorías específicas. A partir del objetivo 2 fue requerido realizar categorías analíticas primarias y secundarias que nacen de la construcción del modelo explicativo y de la teoría.

Cuadro 4 –Análisis correspondiente al objetivo 1

Objetivo 1	Objetivo Secundario	Categoría Operacional
Describir cada una de las políticas de seguridad alimentaria vigentes de Brasil y Guatemala.	Identificar los programas destinados a seguridad alimentaria en ambos países.	Nombre del Programa
	Identificar los formuladores de los programas y los actores estatales y sociales que lo apoyan.	Vínculo institucional
	Determinar la base legal del programa.	Recurso legal
	Determinar el territorio destinado de cada política.	Extensión territorial
	Determinar hacia quienes se dirige cada una de las políticas.	Público Objetivo

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 5 –Categorías de análisis correspondientes al objetivo 2

Objetivo 2	Categoría Analítica Primaria	Categoría Analítica Secundaria	Actores	Objetivo Secundario	Categoría Operacional
Indagar sobre las bases teóricas y contextuales de las políticas de seguridad alimentaria de Brasil y Guatemala	Poder técnico	Marco Teórico y de Referencia	Nacional Internacional	Indagar el origen de la formulación de políticas públicas	Referencias a textos anteriores, programas de otros países, iniciativas internacionales.
		Poder Técnico-profesional	Nacional Internacional	Determinar injerencia de la sociedad civil y los medios de comunicación en la puesta en agenda y formulación de las políticas	Existencia de columnas de periódico, informes de sectores de la sociedad civil y artículos en revistas científicas antes de la implementación de las políticas.
		Poder intelectual (academia)	Nacional Internacional	Determinar el papel de los intelectuales en la formulación de las políticas públicas	Pareceres de Universidades y actividades destinadas a Seguridad Alimentaria de nivel nacional

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 6 –Categorías de análisis correspondientes al objetivo 3

Objetivo 3	Categoría Analítica Primaria	Categoría Analítica Secundaria	Actores	Objetivo Secundario	Categoría Operacional
Describir los mecanismos administrativos propuestos, en ambos países, para la formulación de las políticas de seguridad alimentaria vigentes;	Recursos “Poder” Administrativo	Financiamiento	Nacional Internacional Privado	Determinar la fuente de financiamiento para llevar a cabo las políticas de seguridad alimentaria.	Fuente de recursos propuestos contemplados en la legislación.
		Dirección y Gestión	Gubernamentales Representación de la sociedad Civil Organismos Internacionales	Mecanismos de gestión y dirección propuestos para llevar a cabo las acciones de seguridad alimentaria y nutricional.	Entidades gubernamentales, o no, encargadas de la gestión de programas de seguridad alimentaria.
		Planificación	Gubernamentales Representación de la sociedad Civil Organismos Internacionales	Determinar que actores sociales se encuentran involucrados en la planificación de las políticas.	Representantes en mesas de discusión, reuniones con el gobierno en materia de seguridad alimentar.
		Evaluación y Fiscalización	Gubernamentales Representación de la sociedad Civil Entidades académicas Organismos Internacionales	Determinar quien realiza acciones de supervisión de los programas de seguridad alimentaria de forma independiente.	Informes realizados por terceros para fiscalizar los programas de seguridad alimentar.

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 7–Categorías de análisis correspondientes al objetivo 4 y 5

Objetivo 4	Categoría analítica primaria	Categoría analítica secundaria	Objetivo secundario	Categoría operacional
Identificar los principales actores en la formulación de las políticas de seguridad alimentaria de Brasil y Guatemala	Poder Político	Partidista	Determinar aquellos grupos con mayor representatividad para la formulación de políticas públicas en ambos países.	Grupos o personas de reconocimiento en seguridad alimentaria y nutricional, gubernamentales, sociedad civil o comunidad internacional.
		Empresarial comercio industria y agricultura		
		Movimientos sociales		
		Tercero sector		
		Cuarto sector		
Objetivo 5	Categoría analítica primaria	Categoría analítica secundaria	Objetivo secundario	Categoría operacional
Identificar los propósitos que orientan las políticas de seguridad alimentaria de Brasil y Guatemala;	Propósitos	Permanencia	Determinar si los programas son destinados a legitimar la situación actual.	Impacto económico y geográfico. Objetivos con metas claras y reales.
		Crecimiento	Determinar si los programas son destinados a mejorar productividad económica.	Situación de subordinación: créditos bancarios.
		Transformación	Determinar la existencia de programas que modifiquen la estructura social.	Trabajo transdisciplinar; Legitimización legal de los programas; Estabilidad a través del tiempo de los programas; Impacto económico y geográfico.

Fuente: Elaboración propia

5 ASPECTOS ÉTICOS

Bajo el marco de la Resolución No. 466, de 12 de diciembre de 2012, del Ministerio de Salud Brasileiro, que aprueban las directrices a ser adoptadas en investigación en Brasil y atendiendo la ética en investigación normada por el Acuerdo de Rectoría No. 594-200 y el Normativo de Funcionamiento Interno aprobado por el Director General de Investigación en enero del 2003 de Guatemala que consideran primordial la moral y el respeto a la vida, autonomía, dignidad y libertad del ser humano, la justicia, la equidad y no maleficencia y beneficencia, se realiza esta investigación.

Teniendo en consideración que al analizar documentos de carácter público referentes a la forma de llevar a cabo la política en cada uno de los países a ser estudiados y que son desarrollados por gestores, estos pueden someterse a riesgos tanto en la dimensión política, psíquica, social, aun cuando no sean objeto de estudio, no se realizará ninguna alusión personal, garantizando el anonimato y privacidad de ellos. De ser necesario adquirir alguna documentación cuyo origen no sea público será utilizado el término de consentimiento libre y esclarecido, el cual puede ser aceptado o recusado durante cualquier etapa de la investigación, sin que esto repercuta de alguna forma.

Los documentos obtenidos serán almacenados en una base de datos, por un tiempo de 5 años, bajo la entera responsabilidad del investigador, en el Núcleo de Salud Colectiva de la Universidad Estadual de Feira de Santana.

Atendiendo las características del Acuerdo de Rectoría No. 594-200, esta investigación pertenece a la Categoría I, que corresponden a Riesgo Mínimo ya que no realiza ninguna intervención en variables de carácter fisiológico, social o psicológico de los que participan en el estudio; sino corresponde a la revisión de documentos, que no invaden la intimidad de las personas.

Como beneficio principal se espera aportar una reflexión del quehacer político y la responsabilidad al poseer injerencia en la formulación de políticas públicas, para mejorar la salud en las Américas, especialmente Brasil y Guatemala, para que sean realizadas de forma eficiente y eficaz.

6 RESULTADOS

A continuación se presentan los resultados conformando una primera sección referente a la estructura y políticas de seguridad alimentaria tanto de Guatemala como de Brasil. Posteriormente se realiza el levantamiento de acontecimientos históricos que jugaron o juegan un papel importante en el tema de la seguridad alimentaria y nutricional, y permiten entrever las relaciones de poder existentes en el campo del derecho a la alimentación adecuada.

6.1 POLÍTICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN GUATEMALA

La Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN) guatemalteca fue presentada el 14 de septiembre de 2005, por el entonces presidente Oscar Berger, el vicepresidente Eduardo Stein y en consecuencia el coordinador de la recién creada Comisión Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN) y su secretario Andrés Botrán. Esta política es la base para la formulación de las políticas subsecuentes y los planes estratégicos, siendo sus principios incorporados al decreto que daría vida al sistema de seguridad alimentaria y nutricional (SAN) (G.FO.D.27)

El derecho a la alimentación de la población guatemalteca y el papel del Estado de Guatemala en garantizarla se asume de forma implícita, ya que no se expresa la alimentación como un derecho en ninguna de sus formas, tal como se muestra en el siguiente trecho: “Es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona” (G.FO.CONST.0)

Asimismo, en la legislación guatemalteca, existen otros dos artículos uno referente a procurar el mejor nivel de salud posible de la población y otro en relación al uso de los recursos naturales del país, los cuales también asumen de forma implícita el derecho a la nutrición adecuada de la población en el sentido amplio de la interpretación. Estos dos artículos expresan:

El Estado velará por la salud y la asistencia social de todos los habitantes. Desarrollará, a través de sus instituciones, acciones de prevención, promoción, recuperación, rehabilitación, coordinación y las complementarias pertinentes a fin de procurarles el más completo bienestar físico, mental y social (G.FO.CONST.0).

Dada la necesidad de una nutrición adecuada para obtener salud incluyendo acciones de prevención y tratamiento. Además el estado reconoce la utilización de los recursos naturales como medio de producción para obtener los alimentos, de una forma sostenible.

El Estado, las municipalidades y los habitantes del territorio nacional están obligados a propiciar el desarrollo social, económico y tecnológico que prevenga la contaminación del ambiente y mantenga el equilibrio ecológico. Se dictarán todas las normas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna, de la flora, de la tierra y del agua, se realicen racionalmente, evitando su depredación (G.FO.CONST.0).

La mención específica a la alimentación y nutrición como parte de un sistema alimentario nacional irá a aparecer, de una forma que muestra la garantía de inocuidad de los alimentos, tal como muestra a continuación

El Estado velará porque la alimentación y nutrición de la población reúna los requisitos mínimos de salud. Las instituciones especializadas del Estado deberán coordinar sus acciones entre sí o con organismos internacionales dedicados a la salud, para lograr un sistema alimentario nacional efectivo. (G.FO.CONST.0)

Sin embargo, el papel del Estado para la realización del derecho a la alimentación se restringe a garantizar los requisitos mínimos de salud, una definición más direccionada a inocuidad de alimentos, por lo tanto a su producción o adquisición de productos seguros para su consumo. Por su parte serán encargados de esto los entes especializados, sin dejar claro cuáles serían éstos, y dejando por fuera otros ministerios que no son especialistas en alimentación pero que poseen papel fundamental en la efectuación de políticas de carácter estructural para el combate del hambre y la desnutrición. Aún la propia Constitución garantiza el espacio para la participación de organismos internacionales para efectuación de un sistema alimentario nacional.

Considerando el contexto histórico en el cual se redactó la Constitución, en 1985, la concepción de sistema alimentario poseía – y posee aún en los términos de legislación vigente – un enfoque basado en la distribución de alimentos para su disponibilidad en el mercado con estabilidad de precios, sin considerar el aspecto social de la inseguridad alimentaria.

Un sistema alimentario se distancia de lo que hoy conocemos como sistema de seguridad alimentaria y nutricional, debido a que incluye toda actividad involucrada en proporcionar alimentos al mercado, la naturaleza del mismo y sus patrones de consumo. Actualmente los sistemas alimentarios modernos poseen una gama de actores de diferentes sectores tanto públicos como privados, pero que generalmente actúan bajo la regla del lucro capitalista (MALASSIS; GHERSI, 2000), siendo la importancia del aspecto nutricional colocado como cuestión secundaria.

Aunque el concepto de seguridad alimentaria atravesaba por cambios en la década de los años 80 para incluir la demanda, debido a la crisis económica de la época, las políticas

proteccionistas de los países desarrollados y la disminución del tamaño del Estado, el enfoque se basaba en la producción propia e ingresos de otras actividades productivas, sin considerar la reducción de la desigualdad social y menos en políticas de protección social.

El marco legal más significativo que daría vida a la política nutricional nacional es por mandato constitucional, sin embargo, no fue suficiente para crear una política de seguridad alimentaria de forma precoz. Primero, Guatemala firmó una serie de acuerdos internacionales relacionados a nutrición, que darían soporte y se constituirían como principal plataforma para la formulación de los planes estratégicos subsecuentes.

No obstante, el acuerdo más relevante desde el punto de vista nacional y social, sería aquel en que el Estado se comprometió a garantizar en los Acuerdos de Paz, durante las negociaciones, en Oslo 1994, a fin de dar término al conflicto armado interno. En dicho acuerdo se planteaba la reintegración productiva de las poblaciones desarraigadas y garantizar el desarrollo de esas áreas por medio de proyectos productivos, descrito de la siguiente forma:

Para lograr un mejoramiento de la calidad de la vida, los objetivos del desarrollo rural deben incluir: i) seguridad alimentaria local e infraestructura básica de servicios a las poblaciones: vivienda, saneamiento, agua potable, almacenamiento rural, salud y educación; ii) incremento de la producción y de la productividad y promoción de mercados locales y regionales de productos e insumos agrícolas, agroindustriales y artesanales; iii) generación de empleos e ingresos; iv) uso sostenible y sustentable de los recursos naturales disponibles mediante ordenamiento de recursos a nivel de área (G.FO.A.7).

Dicho acuerdo entre la insurgencia y el gobierno parece ser amplio y difícil de alcanzar sin embargo, para la época fue una aproximación al concepto de seguridad alimentaria actual, debido a que abarca, además de la oferta de alimentos, estabilidad, demanda y sustentabilidad ambiental.

Tres años más tarde al acuerdo, en 1997, se colocaría en responsabilidad del Ministerio de Salud, la responsabilidad de coordinar acciones que permitieran garantizar la seguridad alimentaria y nutricional, restringiendo el concepto al aspecto de suplementación y con un grado de participación importante de organizaciones internacionales, de la siguiente forma:

El Ministerio de Salud, en coordinación con las instituciones del Sector, los otros ministerios la comunidad organizada y las Agencias Internacionales promoverán acciones que garanticen la disponibilidad, producción, consumo y utilización biológica de los alimentos tendientes a lograr la seguridad alimentarla y nutricional de la población guatemalteca (G.FO.C.104)

Aún coloca algunas cuestiones específicas, en alianza público privada concernientes a estilos de vida saludable, especialmente referente a las deficiencias nutricionales para lo cual el

Ministerio de Salud, en coordinación con las otras Instituciones del sector y la iniciativa privada desarrollará programas de enriquecimiento de alimentos con nutrientes para prevenir deficiencias nutricionales específicas y la caries dental (G.FO.C.104).

Además contempla otras tareas referentes a promoción de la salud, vigilancia alimentar y al recibimiento de donaciones de alimentos. Estas acciones destinadas al Ministerio de Salud son incorporadas como parte del marco legal de la política alimentar del país, principalmente dedicadas al control de la oferta existente y su suplementación. La dimensión de acceso a los alimentos se encuentra contemplada al reglamentar las donaciones de alimentos provenientes de agencias internacionales, no obstante, es principal tarea del Ministerio de Agricultura según acuerdo gubernativo 278-98. Las acciones de prevención de enfermedades por exceso y educación alimentar y nutricional en el ámbito de la atención primaria no se encuentran contempladas (G.FO.AG.105).

Los objetivos de la PSAN están direccionados hacia las diferentes dimensiones de la SAN. La disponibilidad se encuentra contemplada considerando la producción nacional y su equilibrio con la importación de alimentos, además de la creación de mecanismos que aseguren la inocuidad de los alimentos y creación de marcos regulatorios para los programas de ayuda alimentaria principalmente en situaciones de emergencia. Por su parte la utilización biológica constituye objetivo al mejorar las condiciones ambientales y servicios básicos. La estabilidad se restringe al abastecimiento permanente de los alimentos (G.FO.D.27).

La dimensión de acceso se contempla como objetivo de la política de la siguiente forma:

(...) Promover y priorizar todas aquellas acciones tendientes a mejorar el acceso económico, físico, biológico y cultural de la población a los alimentos.

(...) Propiciar condiciones políticas, económicas, sociales, educativas, ambientales y culturales para asegurar a toda la población un consumo diario de alimentos en cantidad y calidad adecuados (G.FO.D.32).

De tal forma que correspondería al Estado propiciar condiciones necesarias para garantizar el acceso a los alimentos, por ejemplo, empleabilidad o mantener la estabilidad macroeconómica del país, además de actividades educativas para una escogencia adecuada de la alimentación diaria. Existe una preocupación por las condiciones culturales adecuadas para

el consumo diario de alimentos, sin expresar que tipo de acciones culturales son perjudiciales en ese proceso o a cuales se pretende realizar refuerzo positivo.

La estructura de la PSAN se base en principios que le dan vida y soporte, ejes programáticos centrales para el desarrollo de programas nutricionales por medio de algunas estrategias y ejes transversales que deberán de ser considerados en todos los ejes, programas y estrategias de SAN en Guatemala, como se ilustra en la figura 9.

Según los principios base de la PSAN, corresponde al Estado velar por la seguridad alimentaria de la población guatemalteca sobre el principio de la tuteralidad, de forma integral y sin distinción de género, etnia, edad, nivel socio económico, y lugar de residencia, definido como equidad. Sin embargo como eje transversal y estrategia de la política consta la priorización de aquellos grupos más vulnerables (G.FO.D.32).

Destacan algunos principios como la soberanía alimentaria del país en relación a la producción alimentaria de forma sustentable y con la precaución necesaria para la importación de productos genéticamente modificados cuya inocuidad sea demostrada por el importador. Además se contempla el abastecimiento en situaciones de emergencia por medio de la cooperación internacional, dado que se constituye como eje transversal la vulnerabilidad climática del país, que coloca en riesgo los cultivos, especialmente de los pequeños agricultores, los cuales generalmente reciben medidas asistenciales y de emergencia, sea de origen nacional o extranjero (G.FO.D.32).

En relación a la planificación y gestión de los proyectos se contemplan los principios de transparencia, participación ciudadana y descentralización (GUATEMALA, 2005a). Para esto se presenta como estrategia la conformación del sistema de seguridad alimentaria y nutricional del país y los consejos de desarrollo local. Además la intersectorialidad se contempla dentro de la política especialmente a los sectores de la sociedad civil en general, sin especificación alguna, y la comunidad internacional.

Gana destaque especial la presencia de la solidaridad como principio rector y planteando la sensibilización de la población ante el problema de desnutrición como estrategia. Aún el eje programático dedicado al acceso hace especial mención a la asistencia alimentaria para las poblaciones vulnerables y la necesidad de generar nuevas oportunidades de ingreso, en las condiciones de competitividad generadas por el Estado. De tal forma, que el enfoque de nutrición como un derecho y reconocer las diferencias capacidades de inserción al mercado de un agricultor familiar sobre las grandes compañías, no es considerado dentro del marco de la política.

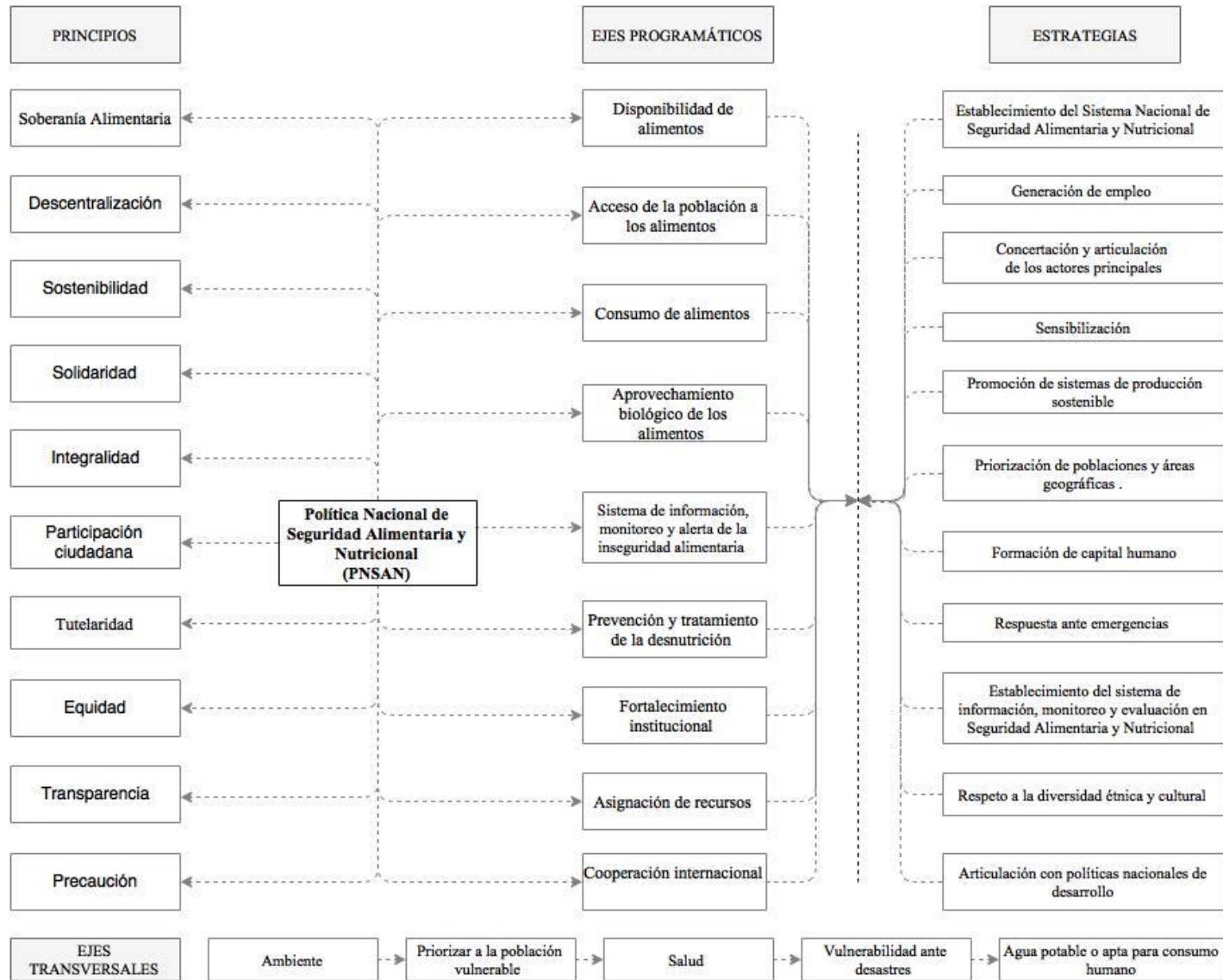


Figura 9 –Estructura de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Guatemala.

Fuente: Propia

6.1.1 SISTEMA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN GUATEMALA

El Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN), fue instituido a través del Artículo 6 del Decreto de Ley 32-2005 (GUATEMALA, 2005b), contemplando la participación del gobierno y la sociedad guatemalteca e incluso la cooperación internacional para garantizar la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) a la población guatemalteca.

El entendimiento que asumió el Estado por este concepto corresponde al internacionalmente aceptado por la FAO, asumiendo la pertinencia cultural y la soberanía alimentaria de forma explícita, aunque flexible, como incorporaciones propias:

(...) 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” (G.FO.D.27).

Se plantea como objetivo primario del SINASAN la organización y la coordinación de las acciones dirigidas a la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), principalmente la erradicación de la desnutrición y enfermedades carenciales así como por exceso, así como la implementación de acciones que garanticen la disponibilidad de alimentos y asistencia alimentaria a grupos poblacionales específicos, con programas de desarrollo complementarios (GUATEMALA, 2005b). Se hace un destaque a la incorporación de la obesidad como directriz y la asistencia alimentaria con orientación al desarrollo socioeconómico del país.

Además se contempla como violación a la Ley Orgánica de SAN (LOSAN) cualquier tipo de discriminación que pueda constituirse como un obstáculo a la igualdad para adquirir el estado de SAN, basándose en los principios adoptados en la PSAN descritos en la Figura 9..

La organización del SINASAN se divide en tres niveles de responsabilidad con sus respectivos ejecutores preconizados en la ley, como se muestra en la figura 10.

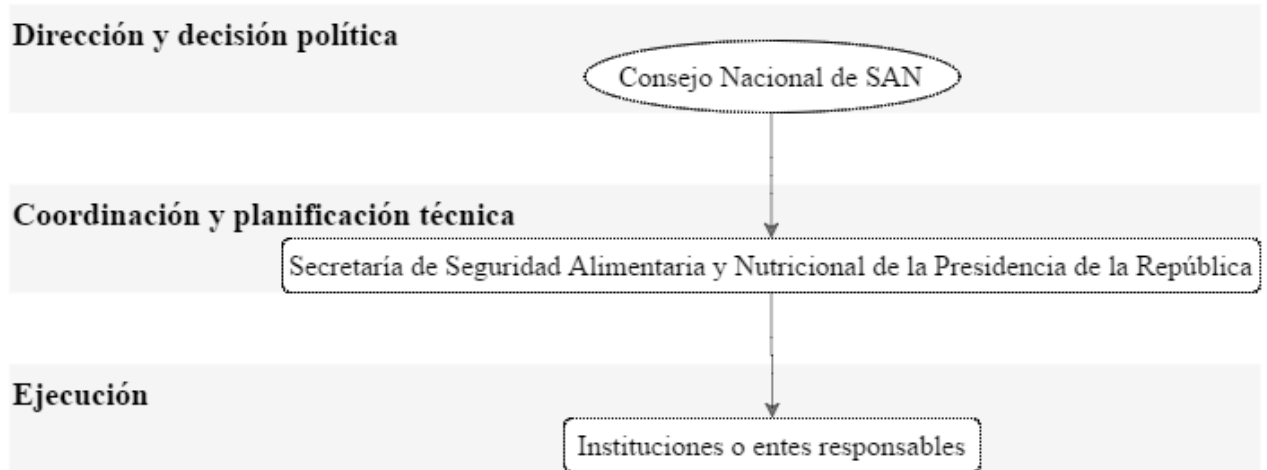


Figura 10 –Estructura del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Guatemala.

Fuente: (GUATEMALA, 2005a)

El Consejo Nacional de SAN (CONASAN), se encuentra constituido por el Vicepresidente de la República; el Secretario de SAN; ocho representantes de los diferentes ministerios; la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente; dos representantes del Sector Empresarial y cinco de la Sociedad Civil. Todos ellos en su conjunto serán quienes llevarán a cabo las acciones destinadas a la dirección y decisión de las políticas en materia de seguridad alimentaria a ser implementadas y ejecutadas (G.FO.D.27).

La coordinación y planificación técnica del SINASAN se encuentra a cargo de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República (SESAN), designado por el jefe del ejecutivo y con jerarquía igual a la de un ministro, creada por el artículo 19 de la LOSAN y reglamentado por el Decreto 75-2006 y modificaciones realizadas por el Acuerdo Gubernativo 100-2008 del 13 de marzo del 2008 (G.FO.AG.40).

El artículo 25 de la LOSAN da creación a la Instancia de Consulta y Participación Social (INCOPAS), quien es la encargada de brindar asesoría al CONASAN y promover la participación de los sectores que lo conforman, “(...) cuando le sea requerido (...) y a través de la SESAN” (G.FO.D.27). Son miembros del INCOPAS un titular y un suplente de cada uno de los siguientes sectores: pueblo indígena; campesino; empresarial; iglesia católica; iglesia evangélica; universidades y organismos de investigación social; sindicatos; organizaciones no gubernamentales (ONG); organizaciones de mujeres y colegio de profesionales, los cuales serán designados por el sector correspondiente a solicitud publicada en Diario Oficial y acreditados por la SESAN (G.FO.AG.40)

El Decreto reglamentario contempla la agrupación de otras entidades no asociadas al CONASAN de participar por medio de solicitud de la SESAN pudiendo ser del propio

aparato gubernamental o bien cooperación externa, bajo el nombre de Grupo de Instituciones de Apoyo (GIA), para cooperación técnica, financiera u operativa (GUATEMALA, 2006).

En la práctica, según lo descrito en la ley, la SESAN funciona como eje centralizador y coordinador de todo el sistema. Centraliza al momento de recibir las propuestas de los otros entes estatales y definir las prioridades en SAN para su posterior consulta al CONASAN. Las propuestas presentadas a la secretaría deberán atender las dimensiones de disponibilidad de alimentos a cargo del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA); acceso alimentar a cargo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Ministerio de Economía (MINECO); Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MICIVI) y el MAGA; al Ministerio de Educación corresponde la dimensión de consumo en conjunto con el Ministerio de Economía y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) quien también posee a cargo la utilización biológica y el tratamiento de desnutrición (aguda).

Los proyectos pasan a la SESAN quien al considerar pertinente pasa a discusión al CONASAN quien en reunión ordinaria puede emitir recomendaciones para su posterior devolución al ente redactor o su decisión definitiva: (des)aprobación. Para existir quorum en las sesiones es necesaria la mitad más uno de los miembros del CONASAN y mayoría simple en votación para tomar las decisiones. El presidente del consejo posee doble voto, contabilizando trece votos de los miembros del gobierno y siete votos de la sociedad civil en total. Aún la SESAN a criterio que decida puede realizar consultas directamente al INCOPAS o requerir la participación del GIA. El flujo anterior se muestra en la figura 11.

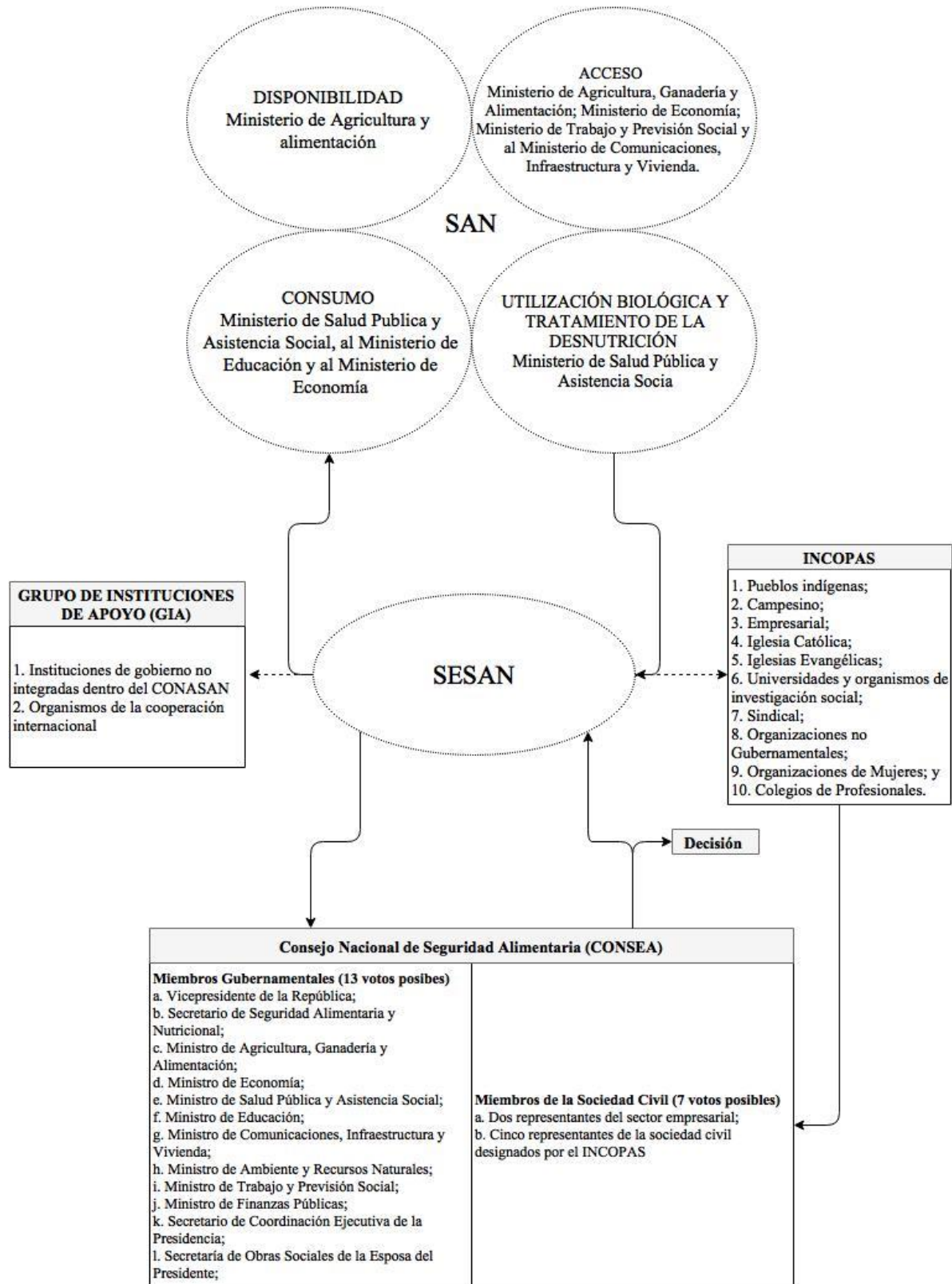


Figura 11 –Fluxograma del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Guatemala.

Fuente: Propia

6.2 POLÍTICA NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN BRASIL

La política nacional de seguridad alimentaria y nutricional (PNSAN) fue instituida en Brasil por medio de la Portaria 7010 del 10 de junio de 1999 sobre la base de los acuerdos adoptados en el país a nivel internacional, principalmente la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, además de una serie de investigaciones realizadas por agencias internacionales o instituciones nacionales de investigación como la Fundación Oswaldo Cruz, acerca de la situación alimentaria del país. (B.FO.P.22).

La PNSAN realizaba un énfasis en la complejidad del abordaje de la inseguridad alimentaria y nutricional, a partir de la amplitud del concepto consensuado en la I Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN). Dicho concepto aceptaba la amplitud del problema más allá del abastecimiento y producción constante hacia una perspectiva de acceso universal y aspecto nutricional de los alimentos. Asimismo daría un énfasis al trabajo intersectorial para llevar a cabo los diferentes programas (B.FO.R.122).

Aunque el enfoque se ampliaría significativamente aún era realizado de una forma tímida justificando las mejoras productivas como mecanismo de generación de renta para garantizar el acceso, sin considerar las desigualdades en la inserción en el mercado, las capacidades y acceso a los mecanismos productivos, como muestra la primera directriz de la política dedicada al acceso universal a la alimentación de forma intersectorial de la siguiente forma:

Tal acción intersectorial consistirá, por lo tanto, en amplia negociación y tiene en cuenta que los principales determinantes de la alimentación y nutrición saludables no son del dominio directo del sector Salud, como por ejemplo: el acceso al trabajo, al empleo y a la renta; la producción, el almacenamiento y la distribución de productos agrícolas; el crédito agrícola e el estímulo al pequeño productor; los estoques de alimentos; y abastecimiento y la suplementación alimentaria de diferentes segmentos poblacionales y sociales, entre los cuales los programas desarrollados de forma articulada con la producción de alimentos locales y regionales (B.FO.P.37, traducción nuestra).

No obstante, en los años subsecuentes serían implementadas políticas y programas direccionados a mejorar la renta de la población brasilera y su inserción al mercado, por ejemplo, por medio de políticas de compras que valorizarían al pequeño agricultor. Esa transformación provocó un cambio en el perfil nutricional, epidemiológico y de consumo de la población brasilera y consigo transportó nuevos retos para una política que se encontraba

distante de dialogar con otros programas en marcha y nuevas soluciones para abordar la nueva problemática nacional, por lo cual se reconocía la necesidad de actualizarla.

Para esto el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA) emitiría un documento problematizando la necesidad de esa actualización a partir de la existencia de lo que denominarían “cuatro crisis sistémicas: económica, alimentaria, ambiental e energética” (B.FO.R.86). Esto principalmente causado por la crisis del 2008 que trajo un aumento en el valor de los alimentos y como consecuencia la reducción de la capacidad adquisitiva de la población. Además las desregulaciones en busca de la competitividad y la globalización, característica de países de mediana y baja renda amenazaba la sustentabilidad ambiental en la producción.

Para sentar las bases de la actualización de la política nutricional, esta vez existiría un marco legal previo que daría soporte a la portaría revocadora. El derecho a la alimentación permaneció de manera implícita en la Constitución Federal de Brasil, por medio del reconocimiento de la dignidad de la persona; las normas que disponen sobre el medio ambiente, agua, salud, derecho a la vida; además de la promoción del bien estar y la no tolerancia a la discriminación en todas sus formas de manifestación (B.FO.CF.1), hasta la inclusión de forma explícita en el año 2010.

La aprobación de la Propuesta de Enmienda Constitucional (PEC) 47/2003 el 04 de febrero del 2010 transformada en Enmienda Constitucional 64, tras una serie de recomendaciones realizadas por el CONSEA, traería consigo la inclusión de la alimentación como derecho social

Son derechos sociales la educación, la salud, la alimentación, el trabajo, la vivienda, la recreación, la seguridad, la previdencia social, la protección a la maternidad y a la infancia, la asistencia a los desamparados en la forma de esta Constitución (B.FO.C.1, traducción nuestra).

Dicha incorporación permitiría la reivindicación de la población para el cumplimiento de la alimentación como derecho social, y concretizaría en el marco legal nacional los acuerdos internacionales los cuales Brasil había firmado, certificando el derecho humano a la alimentación adecuada, como también descrito en el artículo 2 de la ley 11.346 (B.FO.LO.68).

A partir de la reafirmación de ese marco legal se reglamentan las directrices, los objetivos, mecanismos de financiamiento y participación social de la nueva política nutricional del país a través del decreto 7.272 del 25 de agosto del 2010 (B.FO.D.92), asimismo se contemplaba el contenido que debería contener el primer Plan Nacional de

Seguridad Alimentaria y Nutricional (PLANSAN) quien sería el mecanismo de operacionalización de la política, como se muestra en el Figura 12.

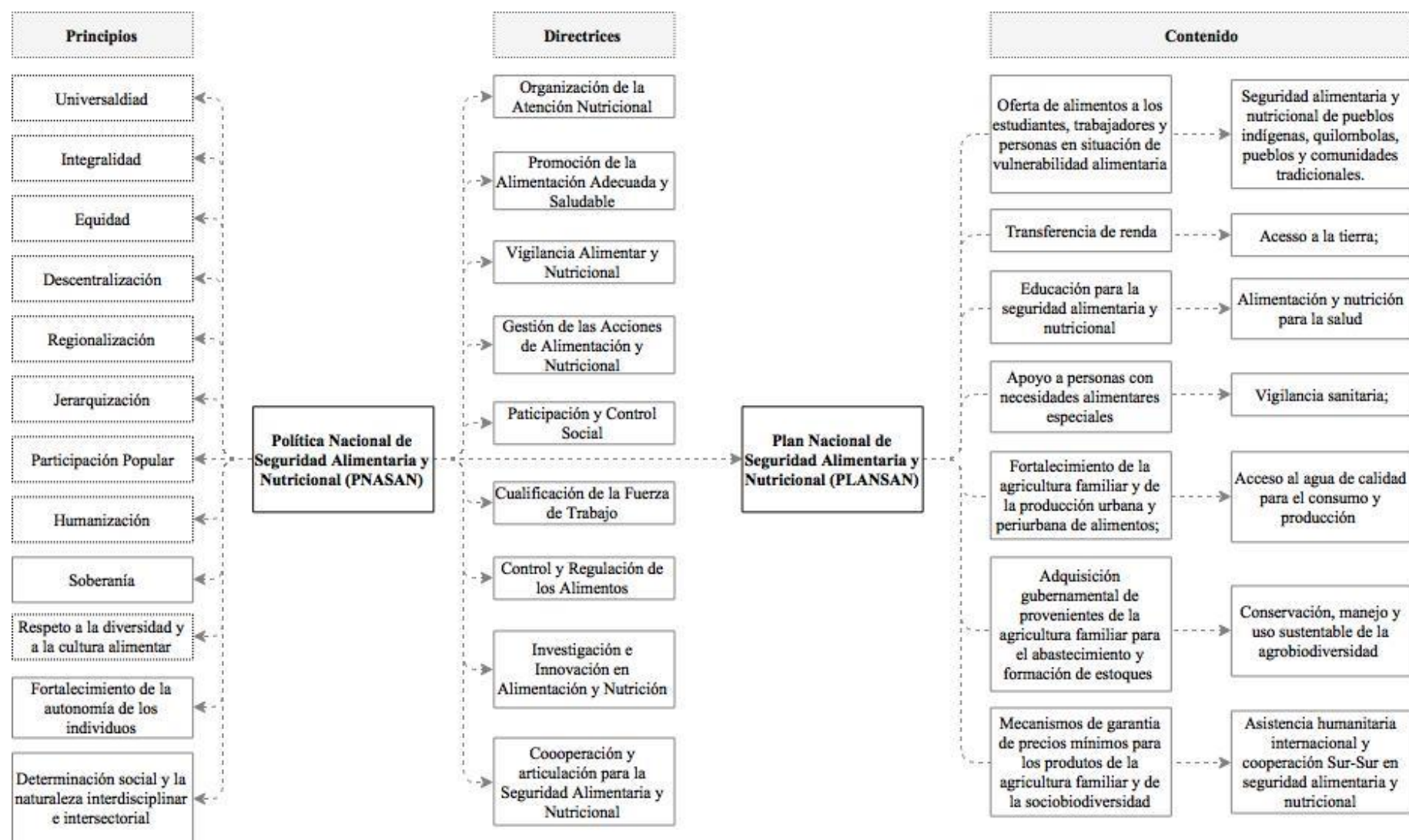


Figura 12 –Estructura de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Brasil.

Fuente: propia

Parte de los principios adoptados por la política están en consonancia con el Sistema Único de Salud (SUS), a lo cual se sumarían principios centrados en la valorización del individuo tales como el reconocimiento de la alimentación como práctica humanizante de salud, al reconocer la alimentación como producto de las relaciones y valores de un individuo con su ambiente y la sociedad, en esa perspectiva, el respeto a la diversidad cultural jugaría un papel fundamental y el fortalecimiento de la autonomía por medio de información adecuada para la escogencia informada de los alimentos.

Así fue que tomando como base el Decreto 7.272 sería aprobado la Portaria 2.715 del 17 de noviembre del 2011 que actualiza la Política Nacional de Alimentación y Nutrición y, tendría como propósito

La mejoría de las condiciones de alimentación, nutrición y salud de la población brasileira, mediante la promoción de prácticas alimentares adecuadas y saludables, la vigilancia alimentaria y nutricional, la prevención y el cuidado integral de los agravios relacionados a la alimentación y nutrición (B.FO.P.103)

Un enfoque mayor al aspecto nutritivo del alimento, dada la transición nutricional que experimentó el país, crearía ese enfoque a la vigilancia alimentaria y los cuidados de salud, basados en las directrices, que colocarían en consonancia los programas y políticas, consensuadas y recomendadas por la sociedad civil, por medio de los consejos, mecanismos descritos en el sistema de seguridad alimentaria y nutricional brasileiro.

6.2.1 SISTEMA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN BRASIL

A partir de la adopción de una alimentación adecuada como derecho indisoluble de la condición humana y su respectiva dignidad, el poder público brasileiro asume adoptar las acciones necesarias para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de su población, considerando las dimensiones ambientales, culturales, económicas, sociales y regionales y la sustentabilidad en todas sus formas. Para garantizar ese derecho fue instituido por medio de la ley número 11,346, del 15 de septiembre del 2006, el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN), como medio por el cual gobierno y la sociedad civil formulan las políticas, planes, programas y acciones (B.FO.LO.68).

Además de aquellas acciones referentes a planificación, formulación e implementación de políticas públicas referentes a la seguridad alimentaria cabe al SISAN la fiscalización, monitoreo y evaluación de todo lo referente a la SAN en Brasil.

El concepto adoptado en la legislación brasilera por seguridad alimentaria y nutricional según la ley del SISAN propone el acceso alimentar como eje central sin compromiso de otras necesidades básicas a partir de acciones de promoción y sustentabilidad

(...) consiste en la realización del derecho de todos al acceso regular y permanente a alimentos de cualidad, en cantidad suficiente, sin comprometer el acceso a otras necesidades esenciales, teniendo como base prácticas alimentarias promotoras de salud que respetan la diversidad cultural y que sean ambiental, cultural, económica y socialmente sustentables (B.FO.LO.68, traducción nuestra).

Dentro de la conformación del sistema según el documento B.FO.LO.68 contempla la soberanía brasilera en la elección de modelos productivos desde una perspectiva intersectorial, incluyendo la sociedad civil de las tres esferas (Federal, Estatal y Municipal), instituciones privadas y organizaciones sin fines de lucro, por su parte la participación de la comunidad internacional se restringe a observador de los procesos decisorios del país. Con todo, la política externa de Brasil se ve contemplada como promotora de cooperación técnica a nivel internacional, lo cual reafirma el papel soberano del país de una forma proactiva.

El sistema posee principios conforme el artículo 8 de la ley 11,346 (BRASIL, 2006) siendo ellos la universalidad, la equidad sin cualquier tipo de discriminación preservando la autonomía y el respeto a la dignidad humana. Además contempla la participación social para cada una de las etapas de las políticas en materia alimentar y realizadas con transparencia. Asimismo la gestión de las políticas se rige bajo las directrices de la intersectorialidad, descentralización y monitoreo interno y por medio del fomento a la investigación científica en el área. Dentro de las directrices gana destaque la conformación del sistema reconociendo necesidades especiales de poblaciones vulnerables combinando acciones de carácter inmediato con programas que visen a permitir la capacidad autónoma de la población.

En el diagrama 4 se muestra la conformación del SISAN, mostrando el flujo de informaciones que se producen en el mismo. Gran parte de las recomendaciones, evaluaciones y decisiones derivan de la conferencia nacional en SAN, con periodicidad de cuatro años como máximo, que debe ser precedida de consensos a nivel municipal, estatal y distrital. Dicha conferencia nacional forma parte del sistema la cual pasa el informe, que deriva de las reuniones, al Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA), para la realización del plan y la política nutricional para su posterior traspaso a la Cámara Interministerial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CAISAN), quien redacta para su

posterior implementación También se consideran miembros del consejo otras instituciones que muestren interés y organizaciones privadas con o sin fines de lucro (B.FO.D.92).

El CONSEA deberá de ser conformado por dos tercios de representantes de la sociedad civil, un tercio de representación gubernamental y observadores de organismos internacionales u otras instituciones que trabajan con seguridad alimentaria, además del Ministerio Público Federal. Los representantes de la sociedad civil son elegidos según criterios adoptados en la CONASAN y uno de ellos preside el consejo, que también será el presidente de la CAISAN (B.FO.LO.68).

La CAISAN fue instituida como organismo técnico, quien a partir de las directrices del CONSEA, redacta el Plan y la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. El Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre tiene a cargo la Secretaria Ejecutiva tanto de la cámara como del consejo (B.FO.D.73).

La incorporación de los diferentes actores al SISAN se realiza por medio de un término de adherencia, redactado por la Secretaría Ejecutiva de la CAISAN, previa aprobación del consejo, donde se responsabilizan a respetar las directrices y principios del sistema y la política nacional, cumpliendo algunos requisitos previos como la creación de consejos y planos específicos para el nivel que pretende adherirse, sea distrital, municipal o estatal. Por su parte las instituciones sin fines lucrativos tendrán un término de participación, también aprobado por el consejo, que dictará las responsabilidades que adoptará para la implementación del plan nacional según lo dispuesto en el artículo 12 del decreto 7.272 (B.FO.D.73).

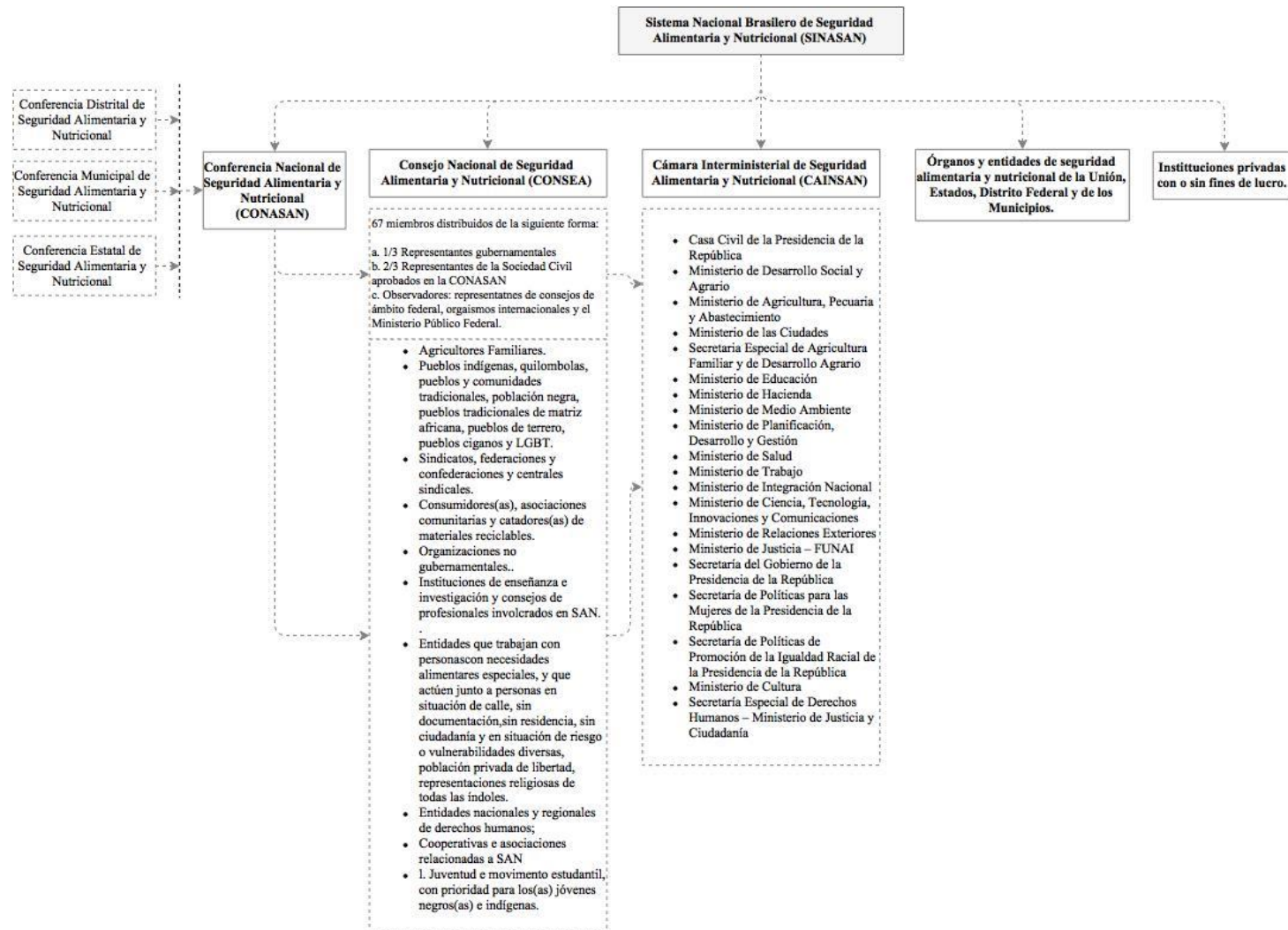


Figura 13 –Estructura y Flujograma de decisiones del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Brasil.

Fuente: propia

6.3 DISCUSIÓN DE RESULTADOS

Tanto en Brasil como en Guatemala el abordaje sistémico para el problema de la seguridad alimentaria se realizó de forma casi simultánea y relativamente reciente, por medio de la utilización de un marco jurídico como soporte. A pesar de atender un lazo cronológico, las realidades en las cuales fue introducido son diferentes, en Brasil, por ejemplo, se realiza un redireccionamiento de las políticas existentes y los mecanismos de control social, entendiendo que el abordaje de la SAN es de carácter intersectorial, por lo tanto se constituye como la junción de sectores para conformar el sistema. Por otro lado, Guatemala comenzaría un esfuerzo en lograr lanzar políticas para atender el problema nutricional del país, aceptando el carácter intersectorial del problema y la participación social.

No obstante, la conformación del sistema brasileiro fue propuesta desde la I Conferencia Nacional de Alimentación y Nutrición realizada en 1986, cuando Brasil poseía niveles de desnutrición que alcanzaban valores entre el 13 y 14 por ciento en su población adulta, sin alcanzar resultados tangibles para su conformación. Sería en 1993 que se conformaría el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria con participación tanto gubernamental como de la sociedad civil cuya vida fue corta al ser disuelto en 1994 por el presidente Fernando Henrique Cardoso, colocando en la agenda nutricional su plan de gobierno, considerando la conformación del consejo como una cuestión partidaria y política.

En el año 2003, el CONSEA sería conformado nuevamente bajo la administración del gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva, el cual sería incorporado en la perspectiva sistémica, por medio de la propuesta de ley número 6047 presentada el 17 de octubre del 2005. Esta nueva concepción de consejo se consideró un producto de la

II Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y nutricional. Para eso, aún en 2004, fue instituida en el ámbito del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA) un grupo de trabajo para elaborar el anteproyecto de ley, con la participación de representantes gubernamentales, sobre la coordinación del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre –MDS, además de consejeros de la sociedad civil (B.PO.EM.44).

Finalmente sería formalizado dicho consejo, por medio de su aprobación en el año 2006 transformándolo en la ley No. 11.346 y reglamentado el 23 de noviembre del 2007 por medio del decreto 6.272.

Por su parte, Guatemala conformaría el primer Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria en 1990, aún bajo el conflicto armado interno, de cuyas negociaciones también

emanaba el tema de la atención nutricional, sin embargo, la actividad de dicho consejo no prosperó. Sería nuevamente conformado en 1996, el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en el contexto de la firma de paz entre el gobierno y la insurgencia dando como resultado una propuesta de ley que no fue aprobada, posteriormente sería disuelto nuevamente sin mayores logros.

Posteriormente sería nuevamente conformado por medio del Acuerdo Gubernativo 55-2002, durante el gobierno de Alfonso Portillo Cabrera, el nuevo consejo que tendría una vida corta ya que en el afán de coordinar las actividades se delegaría al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), las actividades relacionadas al tema por medio de la creación del Vice-ministerio de Seguridad Alimentaria y Nutricional. De esta forma se otorgaba al gobierno la potestad de decisión sobre el tema, sin participación social.

Finalmente, sería aprobada la ley de seguridad alimentaria y nutricional (GUATEMALA, 2005), en el cual se contempla la conformación del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN) y del Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional, cuya reglamentación se realiza por medio del decreto 75-2006 (GUATEMALA, 2006).

Se observa durante la conformación de ambos sistemas, en medio de caminos tortuosos, la realización paralela de políticas, programas y planes de origen central para la resolución del problema alimentar, y el punto culminante en el cual se logran. Es decir, cuando Brasil incorpora el abordaje sistémico se encuentra en fase de disminución drástica del número de personas con hambre y pobreza y, cuando Guatemala lo hace, se encuentra en picos críticos de desnutrición crónica y pobreza.

La perspectiva sistémica, según Maluf e Carneiro (2013) proviene de la crisis de percepción, como respuesta a problemas complejos, originando un cuadro conceptual, que implica estrategias que posibiliten percibir los problemas de forma concatenada e interdependiente. Por eso, la respuesta brasilera ante los resultados de políticas puestas en práctica, así como la mudanza del patrón nutricional origina la necesidad de adaptar el marco jurídico, por otro lado el estado guatemalteco ante la prevalencia del problema de desnutrición, e incluso aumento, en regiones determinadas del país, decide generar un marco jurídico de soporte y sustentable al cambio de mandatos presidenciales.

Dentro del abordaje sistémico de ambos países fueron consideradas algunos principios rectores para la constitución de los diferentes programas y planes subsecuentes. Según Maluf e Carneiro (2013), las políticas de SAN deben promover la intersectorialidad con

participación entre el gobierno y sociedad, equidad con superación de desigualdades, además de la articulación entre medidas estructurantes y otras de carácter emergencial.

Los principios adoptados en el marco jurídico de ambos países muestran aún la tradición al concepto clásico de SAN, por ejemplo, con respecto a la soberanía del país para la elección de sus modos productivos. Además poseen puntos convergentes al admitir como principios: la integralidad, participación ciudadana, equidad, y la descentralización.

De forma indirecta también ambos países también convergen en el papel de Estado en la garantía del derecho a la alimentación. Aunque Guatemala el derecho a la alimentación sea de forma implícita y por medio de su adherencia a diferentes acuerdos internacionales, admite como principio la tutelaridad en la política de SAN (GUATEMALA, 2005). Por su parte, el papel del estado brasilero a partir de la PEC 47/2003 transformada en EC número 64 (B.FO.EC.90), admite como derecho social la alimentación, que aunque no incluido como principio en la LOSAN, constituye un marco jurídico fundamental para la lucha social por su cumplimiento.

Para la garantía del derecho a la alimentación adecuada, tanto Brasil como Guatemala contemplan como principio la equidad, al considerar que la desnutrición no corresponde a un proceso aleatorio, sino a la determinación económica y social. La forma de materializar dicho principio según Vieira-Da-Silva y Almeida Filho (2009), es en el proceso de formulación de políticas públicas intersectoriales que pueden tener impacto sobre los determinantes sociales de la salud, tratando individuos que no son iguales de forma diferente. En ese sentido, equidad e inequidad corresponden a conceptos relacionados con la práctica de la justicia y a la intencionalidad de las políticas sociales y de los sistemas sociales.

El principio de equidad en el contexto de la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional guatemalteca define que

El Estado debe generar las condiciones para que la población sin distinción de género, etnia, edad, nivel socio económico, y lugar de residencia, tenga acceso seguro y oportuno a los alimentos (GUATEMALA, 2005, art. 4, inc. e).

Pese a que el principio de la equidad se encuentra contemplado, existe la ambigüedad de las “condiciones necesarias” que permitirían el acceso a los alimentos, sin considerar los procesos sociales que generan desigualdades entre el género, etnias y lugar de residencia del país, reforzado por el hecho de poseer como eje transversal de las acciones en SAN la priorización de grupos vulnerables.

Algunas características contextuales de cada uno de los países permitirán la efectividad o no de los diferentes principios, así como los mecanismos para su implementación, por ejemplo, la descentralización. Dicho principio se constituye como una estrategia modernizadora institucional, que permite la modificación de la distribución del poder, otorgando mayor autonomía local para el desarrollo de proyectos alternativos, que atiendan las necesidades de cada región, pero sin modificar la base económica, política e ideológica (HORTALE, 1997). Brasil, por ejemplo, en su conformación permite que cada esfera de gobierno cuente con autonomía para la toma de decisiones, respetando siempre los principios generales de las políticas públicas.

En la ley de seguridad alimentaria brasileira se extrapola el principio de la descentralización del Sistema Único de Salud (SUS) al sistema de SAN brasileiro, con esto cada municipio o estado serán quienes realizarán planos y programas basados en la política nacional dadas las características de su realidad, por medio de la constitución de los consejos estaduais y municipales (B.FO.D.92)¹.

Por otra parte, Guatemala con el propósito de descentralizar las acciones económico-administrativas, por medio del decreto 11-2002 del 12 de marzo del año 2002, crea los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (GUATEMALA, 2002), estos consejos serían incluidos como mecanismo de descentralización de las actividades gubernamentales en materia de SAN. Sin embargo, en la práctica se configuran como actividad de desconcentración, dada la falta de poder real y autonomía de decisión sobre las acciones de Seguridad Alimentaria.

Dentro de la perspectiva de la descentralización del poder, existe otro punto a ser considerado, y es el papel de la sociedad civil. El estado brasileiro asume que

La formulación de los planes de salud debe emerger de los espacios donde acontecen la aproximación entre la construcción de la gestión descentralizada, el desarrollo de la atención integral a la salud y el fortalecimiento de la participación popular, con poder deliberativo y/o carácter consultivo (B.FO.P.103).

Mientras el estado guatemalteco promueve la participación ciudadana “en la formulación, ejecución y seguimiento de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y las políticas sectoriales que de ella se deriven” (GUATEMALA, 2006, art. 4, inc. j); además de

¹ Cabe mencionar que a pesar que en las leyes se establezcan mecanismos de actuación, el presente estudio no permite saber el real funcionamiento de los mecanismos propuestos.

(...) fomentar la identificación de los miembros de la sociedad a sentir como propio el problema de inseguridad alimentaria y nutricional que afecta a gran proporción de la población, ya que cualquier acción que se hace en beneficio a unos, beneficia a todos (GUATEMALA, 2006, art. 4, inc. a).

Con respecto, a esta última directriz se reconocería la participación ciudadana en el plan subsecuente por medio de la realización de actividades de voluntariado, confundiendo el derecho a la alimentación del ciudadano guatemalteco y el respeto a su dignidad, con actividades de beneficencia para los desproveídos.

Aún la importancia de la movilización popular como parte del proceso democrático y desde el punto de vista de realización de agenda permite revelar la dinámica entre la participación popular, el cambio social y el proceso de formulación de políticas públicas, incluso con un mecanismo de flujo de informaciones que permita el monitoreo y evaluación de las estrategias colocadas en práctica, incluso la responsabilización de los gestores y demás actores sociales, que se configura de diferente forma en cada uno de los países (BIRKLAND, 2007; COBB; ELDER, 1983; EUSTIS, 2000; MALUF; CARNEIRO, 2013).

En el caso particular de Guatemala, según se ilustra en el Diagrama 3, la figura central constituye la Secretaria de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN), que posee un vínculo directo con la presidencia del país. Dicha secretaria es quien coloca los temas sobre la mesa que considera que deben ser abordados, a partir de los planes operativos que realizan los diferentes ministerios, una vez autorizado en este nivel central pasa para ser deliberado al CONSEA, que es presidido por el Vice-presidente de la República con derecho a doble voto. De tal forma que la participación de la sociedad civil, asumiendo que represente un solo interés, se restringe a una oposición con poder débil de decisión.

Aún la instancia creada para el control social, el INCOPAS posee un vínculo con la administración central, al ser certificados por la SESAN. Aunque el INCOPAS posea índole inclusiva no garantiza la participación de mujeres, a excepción de las representantes de organizaciones de mujeres organizadas; indígenas; grupos minoritarios como xincas y garífunas, en su conformación, además de la ausencia de la comunidad LGTB, de forma obligatoria. Aún en la ley consta el carácter consultivo, cuando “la SESAN considere necesario”.

En el caso brasilero se observa una mayor participación ciudadana a nivel del CONSEA, incluso siendo el (la) presidente (a) de dicho consejo de la sociedad civil, elegido a partir de las conferencias nacionales de seguridad alimentaria, precedida por conferencias a nivel municipal, estatal, y distrital. Además la conformación de dicho consejo permite que sea

mayor el poder de decisión para ellos, ya que el sector gubernamental solamente representa un tercio del total de representación.

Como mostrado en el diagrama 4, la participación de la sociedad civil es de la más variada gama, considerando desde los movimientos estudiantiles, agricultores familiares, población LGTB, representantes de los pueblos tradicionales dada la diversidad étnica del país, además de sindicatos y otras organizaciones que trabajan con personas que poseen necesidades especiales de alimentación.

Aún dentro de los mecanismos de análisis de implementación de la política, Guatemala asume un abordaje *top-down* (arriba hacia abajo), cuyo punto de partida de análisis se encuentra en las autoridades político administrativas, en este caso la SESAN, siendo que las decisiones son tomadas por el gobierno central. En el caso brasilero, al tener como punto de partida los actores involucrados, por medio de una red de implementación a nivel local, de forma descentralizada, considerando de manera simultánea actores públicos y privados, correspondería al nivel *bottom-up*, según los modelos decisorios descritos por Pülzl y Treib (2007).

Con todo, existen algunas particularidades inherentes a cada uno de los países, Brasil por su parte, incluye dentro de sus principios el respeto a la autonomía del individuo para escoger su alimentación de forma informada, respetando las particularidades regionales y culturales del país. Aún como directriz de la política nutricional se incluye la capacitación de la fuerza de trabajo, la investigación en materia alimentar, así como el control y regulación de los alimentos, comprendiendo la proliferación de productos procesados, y los cambios en patrones alimenticios.

6.4 Recorrido Histórico de las Políticas de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Guatemala y la Configuración del Poder

Las políticas de seguridad alimentaria y nutricional, como tal entendida, son relativamente recientes. Históricamente la obtención del alimento se ha realizado bajo la conformación de la estructura del trabajo. Primero la etapa de la esclavitud, donde la remuneración del esclavo consistía en la alimentación, etapa sustituida por la servidumbre, en la Edad Media, que aunque el siervo no constituía un objeto del señor, debía servicios para los cuales obtenía tierra cultivable. La tercera etapa se configura a partir de la Revolución Industrial y el nacimiento del trabajo asalariado.

6.4.1 Antecedentes Pre-constituyente

En Guatemala, la génesis del salario mínimo en 1951, durante el gobierno de Jacobo Árbenz Guzmán, colocó un valor fijo para la ciudad y otro para la actividad en el campo, sin embargo, tuvo una vida corta hasta 1954, año en el cual fue derrocado. Durante esta etapa el Estado ganó mayor participación en la economía y en la concentración de la tierra, ésta última principal responsable del derrocamiento de Árbenz. Dada la alta concentración de tierra demostrada en el Censo Agropecuario de 1950, y la gran cantidad de tierra ociosa, el gobierno comienza la reforma agraria basado en el Decreto 900, que pretendía diversificar la agricultura tradicional por medio de la provisión de créditos a pequeños propietarios para elevar la producción agrícola nacional.

Sin embargo, cuando el 26% del total de las expropiaciones recayó en la *United Fruit Company*, compañía estadounidense productora de banano, ésta decidió protestar jugando un papel fundamental junto al gobierno de los Estados Unidos para el derrocamiento del gobierno de Árbenz, en un contexto internacional de Guerra Fría y lucha contra el comunismo, con apoyo de la Iglesia Católica guatemalteca manifestada en las múltiples cartas pastorales de Monseñor Rossell Arellano cuya preocupación principal se daba a partir del establecimiento de un Estado laico, y por tanto, la disminución del poder eclesiástico.

Aun posterior a la contrarrevolución, la Conferencia Episcopal guatemalteca reunida frecuentemente, a sugerencia del Monseñor Rossell y Arellano, cuyas reuniones hasta la actualidad continúan siendo de forma frecuente, mostraban su preocupación del comunismo y la necesidad de la unidad nacional,

(...) esta unidad es de urgencia indispensable ya que el enemigo implacable, el comunismo ateo, está empeñado en recuperar sus posiciones, encubriéndose, como siempre, con la capa de las justas reivindicaciones sociales. El momento es muy grave. No debemos dejarnos engañar cuando está en peligro el porvenir de la Patria, la misma seguridad personal, la propiedad, la tranquilidad y aún los bienes de nuestra propia alma (G.FNO.C.3)

El gobierno de Castillo Armas derogaría el decreto 900, devolviendo todas las tierras expropiadas a sus “legítimos dueños” y asumiendo una política agraria diferente, sin tocar los intereses de los grandes latifundios. Esto se seguiría de un periodo de crecimiento económico, mayor desigualdad, con una sociedad civil organizada pero sin ser escuchada, organizándose los primeros movimiento guerrilleros en el país. El salario mínimo del trabajador sería restituido hasta 1964, considerado como “aquel que cubra sus necesidades normales de orden material, moral y cultural y que le permita satisfacer sus deberes como jefe de familia” (G.FO.D.106), posterior al golpe de Estado propiciado por el ejército guatemalteco, ante la amenaza del regreso de Juan José Arévalo Bermejo, considerado como el “renacimiento de la cabeza de la hidra de siete cabezas” (G.FNO.C.5).

Bajo regímenes militares, la insurgencia naciendo y un contexto internacional de excedentes en la producción y la creación de mecanismos de cooperación internacional, principalmente el pacto firmado con los Estados Unidos, Alianza para el Progreso, en busca de promover el desarrollo social, y evitar el nuevo surgimiento de un nuevo régimen comunista, Guatemala comenzó a recibir ayuda internacional. Siendo parte la ayuda alimentaria destinada a los programas de alimentación escolar durante los años de 1959 a 1963, por medio de la Cooperativa Americana de Remesas al Exterior (CARE), principalmente de trigo y leche en polvo (G.FO.M.4).

Durante el gobierno del General Carlos Manuel Arana Osorio, fue decretada la Ley de Refacción Escolar Rural, el 11 de febrero de 1971 considerando como causa de la desnutrición la disponibilidad de alimentos por la falta del desarrollo “integral en Guatemala” (G.FO.D.6). Dicho decreto se focalizaba en el área rural y las escuelas técnicas e industriales dentro de las fincas del país, dejando por fuera la capital e instituciones de enseñanza privada.

En la época, las políticas intersectoriales para el enfrentamiento del problema nutricional eran consideradas como una causa forzada a ser llevada a cabo, de una forma contributiva, y con énfasis en no afectar a las clases más privilegiadas, es decir, los ciudadanos que quedan fuera de dicho programa, pues no son parte del problema,

(...) Que los factores condicionantes de los problemas nutricionales son múltiples, que tienen una gran complejidad y que se encuentran ubicados en diferentes sectores del desarrollo, especialmente en la agricultura, la economía, la educación y la salud, lo cual obliga a considerar a los programas multisectoriales coordinados, como la base de la prevención y el control de los problemas nutricionales.

(...) Que existen medios suficientes para llevar a buen fin esa lucha, sin causar mayor gravamen en la economía de los obligados a participar en ella. (G.FO.D.6).

La refacción escolar consistía en un vaso de leche o Incaparina², a cargo del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, siguiendo las recomendaciones del Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP). El INCAP nace a partir de un convenio firmado el 20 de febrero de 1946 durante el Congreso de Nutrición con el respaldo de la Oficina Sanitaria Panamericana (OSP), instancia de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), por la Fundación W. K. Kellogg y la Fundación Rockefeller, firmado por todos los países centroamericanos (G.FO.CNV.1)

Sin embargo, dicho acuerdo sería prorrogado y nuevamente anunciado el 15 de septiembre de 1949 en Guatemala, cuya formalización sería firmada el 15 de diciembre de 1949, por Guatemala, El Salvador, Honduras, únicos contribuyentes de la época. El referido instituto fue creado bajo la misión de

(...) apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros, brindando cooperación técnica para alcanzar y mantener la seguridad alimentaria y nutricional de sus poblaciones, mediante sus funciones básicas de Investigación, Información y Comunicación, Asistencia Técnica, Formación y Desarrollo de Recursos Humanos y Movilización de Recursos Financieros y No Financieros en apoyo a su misión (G.FO.CNV.2).

Como parte de la cooperación técnica del INCAP, del 6 al 9 de diciembre de 1976, se llevó a cabo en conjunto con la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), el seminario “La problemática de la desnutrición en Guatemala. Bases para su solución” (SEGEPLAN, 1976), que daría los primeros lineamientos para la formulación de una política nutricional para el país. Durante la década de los años 80, dado el aumento del valor de la Incaparina®, el Gobierno decide transitar a la Galleta Escolar, en 1986 tanto en las escuelas urbanas como rurales, como solución más económica.

El programa se formalizó nuevamente el 29 de abril de 1987 por medio del Acuerdo Gubernativo 307-87 por el cual quedaba creado el Programa de Alimentación y Nutrición

² Bebida a base de maíz y soya formulada como suplemento nutricional.

Escolar (PANE), por medio de la preparación de una galleta escolar, cuya parte de los insumos para prepararlas eran donadas por el Programa Mundial de Alimentos (PMA), posteriormente dicho programa atravesaría múltiples transformaciones bajo la premisa de la austeridad, aún con sustento internacional, hasta el actual Programa de Alimentación Escolar (PAE) (G.FO.AG.107).

Durante los años de guerra civil en Guatemala, la agenda gubernamental en materia social fue prácticamente postergada, mientras el hambre se agudizaba en el país. En 1985 sería promulgada la actual Constitución de la República de Guatemala, que daría las bases para el inicio de una nueva era democrática del país en los próximos años, bajo el mando de un civil como jefe de Estado, y con el inicio de las negociaciones de paz para el fin de la guerrilla en Guatemala, supervisado por organismos internacionales como la ONU y la iglesia católica guatemalteca.

Entre el camino hacia la paz firme y duradera, promesas e (in)seguridad alimentaria

Durante el gobierno de Vinicio Cerezo se implementaron medidas económicas en la búsqueda de salir de la crisis económica, que se abismó durante los gobiernos militares, a partir de recomendaciones realizadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI). El plano propuesto por Cerezo denominado “Programa de Reordenamiento Económico y Social de Corto Plazo” se constituyó como el primer intento de ajuste estructural puesto en marcha en Guatemala. De acuerdo con lo indicado en el documento, su objetivo principal fue ordenar y estabilizar la economía, así como fijar las bases para el mejoramiento de vida de la población en general, bajo medidas de creación de empleo, aumento del salario mínimo y del gasto social (ASIES; FUNDACIÓN SOPOS GUATEMALA; PNUD, 2004)

Sin embargo, dicho programa no logró consolidarse dadas las restricciones del Banco de Guatemala sobre el gasto social. Posteriormente las políticas del gobierno intentarían un nuevo esfuerzo de vigorizarse por medio del Plan de Reorganización Nacional (PREN) y la Reorganización Tributaria, en un ambiente de tensión con el empresariado y baja recaudación tributaria, que además el día 11 de septiembre convocó al primer paro empresarial a nivel nacional, con el cambio de mando a la Cámara de Industria.

A pesar de ser un gobierno civil la represión de grupos sindicales continuaba principalmente por grupos paramilitares, por su parte eran atribuidos por el gobierno central a la “violencia común”. No obstante, las medidas efectuadas durante el periodo de Vinicio Cerezo tendrían mayor preocupación en la recuperación económica que en la disminución de

la desigualdad social y la desnutrición. Aún existió una tentativa de conformación del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria en el seno de la SEGEPLAN con el soporte de la comunidad internacional alemana, para lo cual sería formulado el documento “Hacia la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Población Guatemalteca: plan de acción de alimentación y nutrición (PLANUT) 1993-1996” (G.FO.AG.108)

Aún bajo los avances de las negociaciones con la guerrilla y el gobierno de Cerezo, el 17 de junio de 1994 en Oslo, Noruega sería suscrito el “Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado”, considerado un logro significativo en la época, que contemplaba la realización de proyectos productivos para las comunidades desarraigadas para lo cual se deberían de “considerar objetivos sucesivos de desarrollo, a partir de un primer e inmediato objetivo de seguridad alimentaria y adecuada nutrición para las familias y comunidades” (G.FO.A.7).

Durante el segundo gobierno de la nueva era democrática guatemalteca a cargo de Jorge Serrano Elías, se caracterizó por la interrupción de las garantías constitucionales propiciadas por un auto-golpe, que llevarían a la finalización de su gobierno tras la presión de grupos organizados en la Instancia Nacional de Consenso (INC), principalmente compuesta por miembros del CACIF, por medio del Foro Multisectorial y el aislamiento de la comunidad internacional que condenaría el golpe de estado (SHORT, 2007).

Los derechos campesinos serían considerados en el Acuerdo de México firmado el 26 de abril de 1991, dicho acuerdo colocó en la mesa de negociación el papel de la sociedad civil, además de aspectos socioeconómicos y la situación agraria (GUATEMALA, URNG, 1993), parte fundamental en la génesis de la guerra civil, sin embargo, las negociaciones serían suspendidas precisamente al tocar dicho tema, durante el gobierno de transición (G.FO.M.99).

En el transcurso del gobierno de transición a cargo de Ramiro de León Carpio, ex-procurador de los derechos humanos, indicado por el Congreso de la República como nuevo presidente tras el golpe de estado, los avances en materia alimentar y desarrollo social no fueron significativos, principalmente por la falta de apoyo político, y los esfuerzos centrados principalmente en la conciliación de la paz cumplió exactamente su función ser de transición, En medio de la continuidad de las violaciones a los derechos humanos y conmoción política.

Durante el próximo gobierno liderado por Álvaro Arzú Irigoyen, representante del Partido de Avanzada Nacional (PAN) existió una aceleración en las negociaciones de paz principalmente debido a la inclusión de algunos partidarios de izquierda al gobierno. La presencia de afines a la guerrilla durante las negociaciones permitió la consolidación del

“Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria” firmado el 6 de mayo de 1996. Dicho acuerdo indicaba que:

La resolución de la problemática agraria y el desarrollo rural son fundamentales e ineludibles para dar respuesta a la situación de la mayoría de la población que vive en el medio rural, y que es la más afectada por la pobreza, la pobreza extrema, las iniquidades y la debilidad de las instituciones estatales (G.FO.A.8)

Situación que después sería refutada durante los años subsecuentes principalmente por el CACIF. Además “(...) el Gobierno se compromete a adoptar políticas económicas tendientes a alcanzar un crecimiento sostenido del producto interno bruto a una tasa no menor del 6% anual, que permita una política social avanzada” (G.FO.A.8). Para el 2015 el gasto social de Guatemala se encuentra entre los más bajos de la región.

En medio de esa conmoción social que culminaría con la firma del “Acuerdo de paz firme y duradera” (G.FO.A.9) el 29 de diciembre de 1996 y el establecimiento de la Misión de las Naciones Unidas para evaluar el cese al fuego y la reincorporación a la vida civil de los insurgentes, creada por medio de la Resolución 1094 (1997), aprobada por el Consejo de Seguridad de la ONU en su 3732ª sesión, celebrada el 20 de enero de 1997 (G.FO.R.109). Como era de esperarse durante ese tiempo se realizaron algunos avances institucionales en materia de SAN y desarrollo rural, además de la descentralización de la función estatal, como contemplado en los recién firmados Acuerdos de Paz.

En 1996, se realizó un Seminario Taller organizado por la SEGEPLAN para “el Análisis de la Seguridad Alimentaria-Nutricional en Guatemala” en el cual se contemplaba la necesidad de la creación de la Comisión Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN), la cual sería adoptada y formada. En el mismo año, la CONASAN elaboró la propuesta de la "Política Nacional de Seguridad Alimentaria Nutricional", aprobada en 1997, con el respectivo plan operativo el "Plan de Acción en Alimentación y Nutrición 1996- 2000", a partir del cual cada ministerio realizó un Plan Operativo según los principios adoptados en dicha política. En el Congreso de la República sería presentada la primera Iniciativa de Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, recibida el 13 de mayo de 1997 y numerada 1770, sin embargo, no avanzó a ser aprobada (G.FO.IL.110).

Como firmado en los Acuerdos de Paz, para la regularización de la tenencia de la tierra sería creado el CONTIERRA por medio del Acuerdo Gubernativo 457-97, así como el Fondo de Tierras por medio del Decreto 457-97 del Congreso de la República.

Dentro de las actividades campesinas el 27 de septiembre de 1,997 se realizó una marcha por la solución a los conflictos agrarios. Seis años después del I Congreso Campesino sería realizada del 16 al 18 de julio de 1998, la segunda edición. Contó con una serie de pre-congresos realizados de acuerdo a ubicación geográfica sur, norte con participación de países de oriente y occidente, con amplia participación campesina (CNOOC, 1998, p. 2).

El objetivo estratégico del Congreso se basa en el convencimiento de que el tratamiento y la búsqueda de soluciones a la compleja situación agraria en Guatemala requiere de un esfuerzo de carácter nacional ampliamente participativo, que permita transitar por un proceso que eleve verdaderamente los niveles de vida de la población.

De acuerdo al objetivo del congreso fueron discutidos temas de reforma fiscal, falta de un salario mínimo real, temas de situación agraria y de desarrollo rural sustentable, con participación de organizaciones campesinas, además de la fiscalización social para el cumplimiento de los recién firmados acuerdos de paz.

Durante el último año de gobierno fue publicada la Política Agraria 1996-2030 en consonancia con lo establecido en los Acuerdos de Paz, tras una serie de denuncias de corrupción durante la privatización de las telecomunicaciones y la muerte del Monseñor Juan José Gerardi uno de los principales participantes del proyecto REMHI, quizás como plataforma política para asegurar un segundo periodo del partido oficial, sin embargo, llega al poder el Frente Republicano Guatemalteco (FRG), con Alfonso Portillo Cabrera como presidente quien asumiría la presidencia con la responsabilidad de cumplir con las ansiadas promesas de los acuerdos de paz.

Agenda atropellada, interrumpida, retomada y en medio el gasto social

Comenzaría una nueva época democrática, con rezago en materia alimentaria, distante de alcanzar los objetivos del milenio, programados para el año 2000. Portillo llegó a la presidencia con una serie de promesas de gobernar en conjunto con el pueblo y colocar como prioridad de Estado los acuerdos de paz, siguiendo esa línea se llevaron a cabo algunas acciones en favor de regularizar las tierras y apoyar al mediano y pequeño agricultor. Aún el tema de seguridad alimentaria se veía ligado como causa de la poca productividad agrícola, más que producto de la desigualdad social imperante.

El 30 de noviembre de 2001 sería lanzada la Estrategia para la Reducción de la Pobreza: un camino para la paz, en la cual se planteaba la negación de los derechos sociales,

incluso la alimentación, como producto de la pobreza y falta de desarrollo rural, sin embargo, la visión de SAN aún era restricta (G.FNO.DP.12)

(...) mediante acciones que permitan fortalecer la capacidad productiva de los pequeños agricultores, a través de asistencia técnica, provisión de fertilizantes y semillas mejoradas, así como la diversificación de cultivos. La población infantil y materna está siendo atendida mediante asistencia alimenticia (...) [y] el programa de alimentos por trabajo se ejecuta con el objeto de mejorar la calidad de vida de la población rural, mediante la introducción de agua potable, programas de letrización, saneamiento básico y caminos rurales (G.FNO.DP.12).

La óptica del abordaje de la problemática alimentar, mostrado por el gobierno poseía una perspectiva asistencialista, sin reconocer el derecho ciudadano a la alimentación e incluso a otros derechos básicos, como el saneamiento básico, obtenidos a cambio de trabajo. Además desconsiderando la desigualdad de condiciones de competitividad de un pequeño agricultor frente a los grandes agroempresarios, al enfocarse únicamente en otorgar fertilizante y semilla mejorada.

La CONASAN, sería transformada en consejo el día 12 de febrero del 2002, por medio del Acuerdo Gubernativo 55-2002, adoptando el enfoque de derecho a la alimentación y en un esfuerzo para converger las instituciones y organismos de seguridad alimentaria para mejorar la eficiencia; sin embargo, su vida sería corta al incorporarse al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación por medio del Acuerdo 90-2003, centralizando de nuevo las actividades dentro de la esfera gubernamental (G.FO.AG.16).

Aunque sin una visión clara en la garantía del derecho alimentar, el tema del desarrollo rural, como pieza fundamental para el combate a la pobreza, puesto en la agenda a partir de los Acuerdos de Paz continuaba en disputa, para lo cual se instaló una Mesa Intersectorial de Diálogo para el Desarrollo Rural (MIDDR) la cual fue formalizada por medio del Acuerdo Gubernativo 99-2002 con el objetivo de dar continuidad a las negociaciones iniciadas en el año 2000. Durante el transcurso de las negociaciones los distintos sectores de la sociedad civil presentaron sus propuestas alternas para la resolución de la pobreza (G.FO.AG.111).

Una de las primeras propuestas en ser presentadas fue de una institución formada durante el periodo del conflicto armado interno en 1992, la Coordinación de Organizaciones no Gubernamentales y Cooperativas (CONGCOOP), para apoyar el retorno de los refugiados y su reintegración a la sociedad guatemalteca, que posteriormente adoptaría la gestión de propuestas y acciones en el ámbito local, regional y nacional, con mayor intensidad a partir del año 2000, con diferentes movilizaciones y documentos (ASIES; FUNDACIÓN SOPOS GUATEMALA; PNUD, 2004).

En el año 2001, durante el Encuentro Nacional Campesino se aprobaron los lineamientos posteriormente sintetizados por la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (CNOC) en la Propuesta de Desarrollo Rural (G.FNO.DP.14). Dicha propuesta abordaría el tema agrario como plataforma para aumentar la capacidad productiva del pequeño agricultor como alternativa para la salida de la pobreza. Sobre las condiciones nutricionales

La mayoría de familias campesinas de Guatemala se encuentran en condiciones de subsistencia e infrsubsistencia y por ello en riesgo de inseguridad alimentaria, trabajando minifundios en zonas montañosas ecológicamente deterioradas, con escasez de mano de obra para efectuar prácticas conservacionistas y sobreexplotando sus terrenos, cuya superficie ya no permite los debidos periodos de descanso de la tierra (G.FNO.DP.14).

La perspectiva campesina contemplaba además la autonomía de la mujer, la oportunidad de entrada al mercado por medio de expendios de alimentos provenientes de los cultivos rurales y la reactivación del Consejo de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Por su parte el sector privado organizado a través del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF), realizó su propia propuesta presentada en el documento Plan de Desarrollo Económico y Social: visión y propuesta del sector privado organizado (G.FNO.DP.11). Dicho documento planteaba como causa de la pobreza la falta de crecimiento económico, planteando como elementos fundamentales del programa

- a. Crecimiento vigoroso: dentro de un ambiente de estabilidad macroeconómica que asegure la sostenibilidad y una mejor distribución del mismo;
- b. Mayor acceso al empleo y un uso más eficiente de este último, a través de la elevación de la productividad o eficiencia de la economía, y;
- c. Fortalecimiento de las finanzas públicas lo que permita al Gobierno aumentar la inversión pública en recursos humanos – educación, salud y vivienda –, seguridad y en infraestructura física (G.FNO.DP.11).

Además de la garantía a la propiedad privada y la descentralización para mejorar la eficiencia de la educación y la salud, como mecanismo para la formación de mano de obra calificada futura se encontraban contempladas. Sin embargo, no existía de forma explícita un tema de seguridad alimentaria y nutricional o para resolver el tema de la desnutrición (G.FNO.DP.11).

Además contempla el papel de un

Estado subsidiario, de estabilidad macroeconómica, de inversión, de generación de empleo, de apertura económica, de promoción de nuestras exportaciones y de aprovechamiento de nuestras principales ventajas competitivas. Sin embargo, el cuadro no estará completo si el fruto del crecimiento no llega (...) a los marginados. Todos los guatemaltecos deben tener la oportunidad de participar de este crecimiento, no como quien acepta resignado una dávida paternalista, sino como quien orgulloso ejerce un derecho (G.FNO.DP.11).

Aunque el ejercicio de los derechos fundamentales de los guatemaltecos, incluida el acceso a la alimentación no debe realizarse como asistencialismo sino como un reconocimiento ciudadano, el simple crecimiento económico no contempla las desigualdades para ejercer las “ventajas competitivas”, sociales, de género y étnicas.

En este sentido, la Plataforma Agraria que reunía una serie de asociaciones campesinas de diversa índole, además de la Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales (AVANCSO) y la Pastoral de la Tierra Interdiocesana de cinco departamentos del occidente del país,³ lanzarían en octubre del 2002 una proposición sintetizada en el documento Abriendo Brecha: una propuesta de desarrollo rural, con una visión ampliada de los problemas sociales (G.FNO.DP.14002).

Según la Plataforma Agraria, la desnutrición y la subalimentación de la población guatemalteca se debe a las deficientes condiciones laborales y las limitaciones productivas en la agricultura que solo permite la subsistencia, ante un salario mínimo ineficiente con capacidad de compra real ilusoria (G.FNO.DP.14). Esa asociación de diversas instituciones se constituyó bajo la premisa de una nueva organización social, a partir del desmantelamiento contrainsurgente durante el conflicto armado interno de muchas organizaciones y agrupaciones, ligadas con el sector campesino.

Como campo de acción la iniciativa considera cambios económicos, políticos y socioculturales, en un ambiente de respeto a las diferencias de género, edad y la diversidad cultural, que permitan el desarrollo y por ende la superación de la pobreza, con sustentabilidad del patrimonio natural. Como solución para la desnutrición el documento apunta que la Plataforma Agraria posee como

³ Principales niveles de desnutrición

(...) convicción que las pequeñas unidades productivas pueden ser eficientes económicamente, sanas a nivel ambiental y efectivas para la seguridad alimentaria. Asimismo, en el reconocimiento que las economías campesina y rural poseen una potencialidad interna (...) para incorporarse a los mercados nacionales e internacionales (G.FNO.DP.14).

De tal forma que la propia diversificación de la actividad productiva sería un eslabón ante el paradigma, según la plataforma, de la actividad agrícola como panacea para la solución de la pobreza del área rural y la inseguridad alimentaria. Aunque reconoce su potencial “si cumple con la función de ser un espacio de creación y reproducción de culturas campesinas, proveedor de recursos naturales, cohesionador de relaciones sociales y garante de la seguridad alimentaria” (G.FNO.DP.14), aún en esa perspectiva, se involucre el aspecto social del alimento, aún la visión de la seguridad alimentaria se contempla desde una perspectiva de producción, sin considerar otras dimensiones, por ejemplo, la utilización biológica al no considerar el aspecto nutricional del alimento. Aunque existan aspectos contemplados como el acceso a los servicios de salud no conforma una parte del sistema de seguridad alimentaria.

Antes de la formalización de la mesa de discusión de desarrollo rural, con el objetivo de realizar una política “objetiva” enfocada al desarrollo rural, fue solicitado a las Naciones Unidas una consultoría la cual entregaría al Estado guatemalteco tres documentos durante el año 2000.

A pesar, del gobierno de Alfonso Portillo presentarse como poseedor de una política de inclusión social y de conciliación de los intereses de los diferentes segmentos de la sociedad, parece no ser congruente con sus acciones, en la formulación de las políticas públicas. Las políticas puestas en práctica fueron formuladas dentro de la misma esfera gubernamental, principalmente en materia de combate a la pobreza y desarrollo rural, por medio de la Política Agraria 2000-2004 y la Estrategia de Reducción de Pobreza (G.FNO.DP.12) así como la citada disolución del consejo en nutrición para centralizar las acciones en el MAGA.

Simultáneamente a nivel del poder legislativo se tramitaron tres iniciativas de ley durante el gobierno portillista, la iniciativa 2241 del 14 de marzo del 2000, 2525 del 11 de septiembre del 2001 y la iniciativa 2565 del 07 de noviembre del 2001, las cuales no consiguieron proseguir trámite. Inclusive la propuesta 2565, recibiría dictamen desfavorable hasta el año 2004 (G.FO.DL.20). Sin embargo, algunas propuestas consiguieron consolidarse como la Ley de Consejos de Desarrollo, preconizada en los Acuerdos de Paz, daría el sustento para la descentralización del poder público, para la adaptación regional de los proyectos y políticas públicas, además sería aprobada la Ley de Protección a la Niñez por medio del

decreto 27-2003 el cuatro de junio del año 2003, cerca del periodo electoral, la cual contemplaría el papel del Estado en

promover y adoptar las medidas necesarias para proteger a la familia, jurídica y socialmente, así como garantizarle a los padres y tutores, el cumplimiento de sus obligaciones en lo relativo a la vida, libertad, seguridad, paz, integridad personal, salud, **alimentación**, educación, cultura, deporte, recreación y convivencia familiar y comunitaria de todos los niños, niñas y adolescentes (G.FO.D.17).

El marco de esta ley permitiría mecanismos para promoción de políticas sociales que permitieran la garantía de los derechos sociales, sin embargo, la ley deja algunos aspectos en la ambigüedad, sin considerar la alimentación escolar como política estatal, continuando bajo la concepción de programa de trasfondo electoral adoptando diferentes formas al cambio de mando presidencial, además careció de la especificación de las políticas a ser implementadas en materia alimentaria.

El 14 de enero de 2004 asumiría el cargo de presidente Oscar Berger Perdomo, miembro de la Gran Alianza Nacional, que se conformaría principalmente por ex miembros del Partido de Avanzada Nacional, el mismo que llevó a la presidencia a Álvaro Arzú. Durante el discurso de toma de posesión se enfocó en la transparencia de la función pública, de la cual el gobierno portillista había carecido. Sobre el aumento de la pobreza nacional enfatizó que se debió a “el clima de confrontación [que] influyó negativamente en el desempeño económico”, considerando que su mayor legado al terminar la presidencia sería la unificación nacional. Aún el presidente Berger indicaría en su discurso actividades de educación nutricional en las escuelas en conjunto con los programas de alimentación escolar para la disminución de la desnutrición infantil (G.FO.112).

En relación a la disminución de la pobreza y la desnutrición global sería prioridad del gobierno “lograr las condiciones necesarias para que todos los guatemaltecos puedan llevar el pan a su mesa” por medio de la generación de empleos y manutención de la estabilidad macroeconómica como fomento para la inversión privada en el país (G.FO.112).

Para dar continuidad a las discusiones de la Política de Desarrollo Rural, se integraría una nueva mesa de discusión y diálogo, la cual se caracterizó por ser errática y sin logros palpables.

Como parte de las discusiones del derecho alimentar, fue realizado en Atitlán, municipio de Sololá, Guatemala, del 17 al 19 de abril del 2002, la Consulta de los Pueblos Indígenas sobre el Derecho a la Alimentación: Una Consulta Global de la cual se derivaría la

“Declaración de Atitlán, Guatemala”, en la cual mostrarían su preocupación con la implementación de proyectos de poca sustentabilidad, con utilización de agrotóxicos, monocultivos y pérdida de la identidad cultural y soberanía alimentaria en un marco comercial injusto por parte del Estado que se muestra represivo ante los pueblos indígenas (G.FNO.C.13).

Como recomendaciones se desdoblaron la implementación real de acciones para el cumplimiento de los diferentes acuerdos internacionales de seguridad alimentaria y de cambio climático, con pertinencia cultural, soberanía alimentaria y valorización de los conocimientos ancestrales de agricultura, la no privatización del agua, el reconocimiento de la caza, pesca y recolección como actividad productiva entre otros, comprometiéndose a la formulación de proyectos en conjunto con la sociedad civil en general de desarrollo productivo con enfoque étnico-cultural (G.FNO.C.13).

Por su parte, en el seno del ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, el 10 de febrero del 2003 se conformaría la Mesa Nacional Alimentaria, por medio del Acuerdo Ministerial 577-2003 (G.FO.AM.15), cuyo objetivo primordial sería la discusión y formulación de la Política Nacional Alimentaria, una vez aprobada la PNSAN en el 2005 el gobierno resaltaría que dicho

(...) documento fue sometido a un proceso de consenso con la sociedad civil representada dentro de la Mesa Nacional Alimentaria que enriqueció el documento. Vale la pena resaltar que una de las propuestas originalmente utilizadas como base provino de esta Mesa, lo cual refleja el grado de apoyo e interés de la sociedad civil en este tema de tanta trascendencia para el país y la apertura del Gobierno para tomar en cuenta sus propuestas(G.FO.D.32).

Sin embargo, el acuerdo ministerial que dio vida a dicha mesa se conformaba, según el artículo 4, por un representante titular y un suplente del Ministerio de Agricultura y de la Coordinación Nacional de Organizaciones Campesinas (CNOC), además según el artículo 8, contaría con un Director Ejecutivo el cual sería electo por la mesa a partir de quien el gobierno propusiese para el efecto. Además serían indicados los ejes temáticos y las mesas de discusión en los cuales debería de enfocarse la nueva política (G.FO.AM.15). De tal manera, que a partir de dicha propuesta sería aprobada la Política Nacional de Seguridad Alimentaria en el 2005, y la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional que daría vida al Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria, iniciativa de ley 3083 del 06 de octubre del 2004, aprobada en el 2005 y reglamentada por medio del acuerdo gubernativo 75-2006 (G.FO.DL.18).

En el marco legal recién aprobado en 2005 y 2006, durante el tercer año de gobierno de Berger fue formulado el Programa para la Reducción de la Desnutrición Crónica 2006-2016 (G.FO.33), el cual se basaba en dos tipos de intervenciones: los componentes directos como servicios de salud, educación alimentaria y nutricional, lactancia materna y alimentación complementaria; los otros componentes llamados de viabilidad y sostenibilidad abarcaban el acceso a saneamiento y agua, mejoramiento de la economía familiar y organización comunitaria.

Dentro del Programa se encontraba contemplada la cooperación para el programa de alimentación complementaria de agentes internacionales

(...) dado que en Guatemala no existe experiencia en la implementación de este tipo de intervención a nivel comunitario a gran escala. Debido a esto se ha requerido el apoyo de PMA, UNICEF y OPS, agencias del Sistema de Naciones Unidas, con las que se ha firmado un convenio de cooperación por tres años (G.FO.33).

El programa fue concebido con la participación directa de agentes de fomento internacional y gubernamental, sin participación comunitaria. Mientras tanto una iniciativa se llevaría a cabo en paralelo a las actividades del gobierno central llamada Creciendo Bien, a partir de la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP), a cargo de la primera dama Wendy de Berger. El programa Creciendo Bien tendría como objetivo primario mejorar la capacidad productiva a través de la autonomía de la mujer, con componentes de capacitación individual, familiar y colectiva, que además de aspectos nutricionales abordaría aspectos de violencia intrafamiliar y gestión comunitaria. Dicha iniciativa sería acreedora del Premio Nacional Gerencia Social 2005, otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo.

Una vez terminado el período presidencial de Óscar Berger, el 14 de enero de 2008 asumiría Álvaro Colom Caballeros como presidente de la República, sobrino de Manuel Colom Argueta que fue alcalde de Guatemala en el periodo de 1970-1974, asesinado por militares durante el gobierno de Romeo Lucas García tras fundar su partido de vertiente izquierdista. El compañero de fórmula que acompañaría a Colom sería Rafael Espada, reconocido cirujano cardiovascular. Colom asumiría el cargo de presidente reconociendo que “por primera vez en 50 años, un cambio hacia un Gobierno Social Demócrata; un Gobierno con un enfoque social” (G.FO.39), además colocaría como

(...) prioridad para el que menos tiene. Manteniendo la unidad nacional, manteniendo a todos los guatemaltecos por igual, pero hoy empieza el privilegio de los pobres, empieza el privilegio de los sin oportunidad. (...) Estoy convencido que dándole al que menos tiene, vamos a tener más todos. Dándole al que menos tiene, nuestro país va a aprovechar mejor su potencial, en la medida en que Rafael y Álvaro, en que su equipo de Gobierno en todas sus decisiones, piensen primero en el que menos tiene y el que más abandonado está (G.FO.39).

Con esto anunciaría una época de mayor gasto social con prioridad en los pobres que se traducirían en programas de transferencia de renda implementados posteriormente y fuertemente criticados por la clase empresarial y los periódicos locales. Además tendría como foco la productividad del pequeño y mediano empresario para la cual retomaría las negociaciones de la política de desarrollo integral, siendo una de sus primeras acciones la conformación de la Mesa Desarrollo Rural Integral y Resolución de Conflicto Agrario y Ambiental (G.FO.AG.111).

Dicha mesa sería conformada por Se constituye por los siguientes participantes, que formarían la Alianza para el Desarrollo Rural Integral (ADRI): representantes del gobierno, bancada de la Unidad Nacional por la Esperanza (UNE); Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA); Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP); Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación (MAGA); Fondo Nacional por la Paz (FONAPAZ); Fondo Nacional de Tierras (FONTIERRAS); Plataforma Agraria, Fundación Guillermo Toriello; CONIC; Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (CNOOC); CNP-TIERRA; ASOREMA; CONGCOOP; CM TIERRAS; Fundación INCIDE; CEG-Pastoral de la Tierra Nacional; AGER; FLACSO; Facultad de Agronomía USAC; CNSP; FEDECOCAGUA, de la cual se derivaría aspectos conceptuales para el anteproyecto de ley de la Política de Desarrollo Rural Integral (G.FO.AG.111).

Mientras tanto, sería lanzado en el 2008 una propuesta paralela a los procesos de negociación por parte de la Universidad Rafael Landívar (URL),

(...) institución de educación superior, católica, guatemalteca, independiente y no lucrativa, destinada a servir universitariamente a los hombres y mujeres guatemaltecos, por medio de acciones de docencia, investigación y proyección social iluminadas por los valores cristianos y en el espíritu de la tradición educativa jesuítica (URL, 2003, p. 7).

La URL presentaría el documento llamado La política de desarrollo rural de Guatemala hacia el 2020: documento de propuesta; dicho documento pretendía agrupar la mayoría de aspectos de las propuestas presentadas a lo largo de los años de una forma apolítica, debido que desde la concepción de la universidad la dificultad en la aprobación de

dicha política se debe la sectorialización y la presencia de una tendencia política. Dentro del documento se planteaba la seguridad alimentaria y nutricional como eje estratégico de intervención (G.FNO.DP.36)

Por su parte la universidad estatal del país, Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC), conformaría el Instituto de Análisis e Investigación de los Problemas Nacionales de la USAC (IAPNUSAC), por medio punto sexto, inciso 6.3, del Acta No. 23-2008 de su sesión ordinaria celebrada el día 24 de septiembre del 2008 (G.FO.AC.43), dicha institución tendría entre otros temas como foco de investigación, la realización de una propuesta de desarrollo integral, dadas las múltiples propuestas realizadas a lo largo de los años, para lo cual mostraría su postura sobre ellas.

Tampoco han sido suficientemente exitosas las iniciativas dirigidas a formular por consenso una política nacional de desarrollo rural integral, que tenga carácter de Estado. Dos son los esfuerzos principales que al respecto se han realizado. Uno es el correspondiente al Plan Visión de País, impulsado por un grupo de ciudadanos diversos, pero con una evidente hegemonía empresarial, el cual logró convocar a los partidos políticos que suscribieron un Documento Político sobre Desarrollo Rural Integral que sintetiza acuerdos de consenso sobre el tema, abordando y estableciendo posición sobre aspectos que tradicionalmente han sido conflictivos (G.FO.AC.43).

De tal forma que al embarcarse a esa misión realizaría una serie de eventos posterior a la aprobación de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, por medio del Acuerdo Gubernativo 196-2009 (G.FO.AG.50). Al aprobar la política por medio de Acuerdo Gubernativo, Colom intentaba acelerar el proceso de su implementación ya que en el Congreso ninguna de las propuestas avanzaba, siendo la última registrada como Iniciativa de Ley 4084 del 11 de agosto de 2009 (G.FO.EM.51). En el marco de su posible aprobación el IPNUSAC realizaría dos eventos, el primero un Seminario-taller llamado Construcción de Condiciones Favorables para la Efectiva Implementación de la Ley de Desarrollo Rural Integral en Guatemala, en conjunto con la FLACSO en noviembre del 2009 y el Foro Desarrollo Rural Integral: Prioridad Nacional organizado por AVANCSO, IPNUSAC y FLACSO en diciembre de 2009 (IPNUSAC, 2010), ya que la política aprobada había sido excluido el CACIF de las negociaciones, por lo cual era considerada con una alta carga ideológica campesina.

La inversión en el área social considerada como prioridad del gobierno Colom, comenzaría a partir de la creación del Consejo Cohesión Social, por medio del Acuerdo Gubernativo 79-2008. Además del programa Mi Familia Progresiva y su respectiva reglamentación por medio del Acuerdo Gubernativo 117-2008 y Acuerdo Gubernativo 273-

2008, respectivamente, sería el primer programa de transferencia de renda en el país. Quedaría también a cargo del consejo los programas presidenciales Escuelas Abiertas, Bolsa Solidaria, Comedores Solidarios, Bolsa Rural Temporal Solidaria, Agua Fuente de Paz, Becas Solidarias, Todos juntos, Todos juntos por el Lago de Atitlán (G.FO.AG.41).

De origen gubernamental con presencia de organizaciones internacionales como el Programa Mundial de Alimentos (PMA); Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF); Organización Panamericana de la Salud (OPS); Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO); Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA) y Voluntarios De Naciones Unidas sería presentado en junio del 2008 el Programa Conjunto de Apoyo a la Estrategia Nacional de Reducción de la Desnutrición Crónica en Niños y Niñas Menores De 36 Meses 2008-2011. Cada una de las instituciones poseía una atribución siguiendo las directrices y objetivos del programa, así como la fuente de financiamiento para la reducción de la desnutrición crónica de 111 municipios priorizados (FAO et al., 2008).

A pesar del CONASAN haberse conformado en el 2005, la nueva administración revisaría el plan estratégico 2007-2016 realizado durante el gobierno de Berger y por considerarlo inapropiado realizaría la formulación del Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2009-2012 (CONASAN, 2009, con tiempo de duración menor y con la inclusión de los programas sociales recién creados en el 2008, siguiendo los procedimientos de consulta popular preconizados en la LOSAN. Algunos otros avances en materia alimentaria sería la aprobación de la Ley No. 32 referente a maternidad saludable en el 2010 (GUATEMALA, 2010) y la etiqueta nutricional por medio de la Resolución 277-2011, que darían soporte legal para la inclusión de mayores informaciones en las etiquetas y garantías para la lactancia materna.

Durante el último año de gobierno (2011) del presidente Colom, sería presentada una estrategia más para la reducción de la desnutrición crónica, autorizada por el CONASAN por medio de la Resolución No. 10 del 28 de Octubre del 2011 (CONASAN, 2011), denominada Plan estratégico de seguridad alimentaria y nutricional para Occidente 2012-2016, como mecanismo de adaptación cultural de las políticas, aceptando que

El occidente es, probablemente, la zona del país que presenta una mayor diversidad cultural y lingüística, con población rural históricamente marginada y con altos niveles de exclusión social, lo cual, sumado a otras situaciones como la falta de acceso al recurso tierra, ha incidido en altos niveles de pobreza y desnutrición, afectando especialmente a mujeres y niños menores de 5 años. El analfabetismo, principalmente en la mujer, unido a otras características ambientales, contribuye a aumentar la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y nutricional (ESPADA, 2011, p.1).

Dicho documento gana destaque por el énfasis en el rol de la mujer descrito a lo largo del documento, así como el reconocimiento a los programas sociales como mecanismo para lograr el desarrollo rural, a través de acciones que deberían ser implementadas por el gobierno entrante, con énfasis en el principio de equidad. Por medio de la Resolución No. 10 (CONASAN, 2011), también sería aprobada el Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012-2016, tomando como base legal la legislación vigente, los acuerdos internacionales adoptados por Guatemala e iniciativas extranjeras (G.FO.R.62).

Una de las iniciativas que gana destaque en el PESAN 2012-2016, es la Iniciativa *Scaling Up Nutrition* y la Ventana de los 1000 días, que nació en 2010 a partir de estudios publicados por la revista *Lancet*, sobre el impacto de la desnutrición a corto, mediano y largo plazo, dicha iniciativa

(...) se fundamenta en los principios de la seguridad alimentaria propuestos en la Cumbre del G8 en L'Aquila, refleja asimismo la Resolución de la Asamblea Mundial de la Salud de mayo de 2010 sobre la nutrición del lactante y del niño pequeño basada en los principios rectores formulados por el Comité Permanente de Nutrición en 2009 en Bruselas (G.FO.33).

Por su parte las universidades Rafael Landívar y San Carlos de Guatemala en octubre del 2011 lanzaron un documento conjunto denominado Propuesta para Abordar el Desarrollo Rural Integral de Guatemala (G.FNO.DP.61), en la cual mostraba la importancia del abordaje de la inseguridad alimentaria desde sus raíces, como indicado en el siguiente trecho

La inseguridad alimentaria se asocia directamente a la pobreza y la exclusión, como causas determinantes y estructurales y nos hace comprender que eliminar la desnutrición sólo es posible, de manera estratégica y sostenible, si se enfrentan estas causas estructurales. En el caso de Guatemala, es en los territorios rurales donde se encuentra su esencialidad, en términos cualitativos (determinaciones histórico estructurales) y cuantitativos (indicadores de pobreza y exclusión sustancialmente más altos) G.FNO.DP.61.

Para su cumplimiento ambas universidades realizaron una Hoja Ruta para la implementación de la política consensuada por ambas instituciones, la cual fue firmada por el presidente electo (G.FNO.DP.64). El 14 de enero del 2012 asumiría el cargo de presidente de

la república el General Otto Fernando Pérez Molina, quien fue signatario de los acuerdos de paz como representante del ejército. Durante el discurso de toma de posesión haría énfasis en el aspecto de la seguridad ciudadana, realizando una comparación entre muertes por violencia y por hambre y miseria, dejando claro el enfoque que tendría su gobierno

(...) el acuerdo que hemos denominado el pacto contra el hambre, Hambre Cero es nuestra convicción que la pobreza y la desnutrición son consecuencia de un área rural sin desarrollo. El impulso a la economía campesina y el eje que hemos denominado desarrollo rural integral, así como el de inclusión social, se enfoca en ampliar las oportunidades de la niñez y juventud, para que puedan desarrollar y encontrar opciones productivas que les permitan tener una vida mejor. El propósito es convertirlos en actores de su propio desarrollo y que no dependan solamente del Estado para salir adelante (...) (G.FO.113).

La idea de dependencia de los habitantes corresponde a la visión de las transferencias de renda con corresponsabilidades como mecanismo de beneficencia que no permitirá la realización de la autonomía de los habitantes y mucho menos como un derecho. Para Molina, los programas sociales implantados por Colom, se habían caracterizado por ser plataformas políticas, sin liderazgo en el gobierno y manejados con corrupción. Muchas críticas existieron en la época ante el papel de la esposa del presidente en las decisiones de Estado y se intensificarían cuando se divorciaría para poder concurrir a la presidencia en esas elecciones (G.FO.113)

Con el objetivo de institucionalizar y transparentar los programas sociales se creó el Ministerio de Desarrollo Social por medio del decreto 01-2012 del 24 de enero del 2012, el cual tendría como objetivo ser el ente diseñador, regulador y ejecutor de políticas públicas orientadas a mejorar el nivel de bienestar de los individuos en pobreza y extrema pobreza, con participación de las municipalidades y de los consejos de desarrollo (G.FO.D.68). La reglamentación del nuevo ministerio se llevaría a cabo por medio del Acuerdo Gubernativo 87-2012 el 30 de abril del 2012, el cual establecería la estructura ministerial y sus respectivas atribuciones (G.FO.AG.69).

Dentro de la estructura se contempla en el artículo 26 del Capítulo V: Funciones de apoyo técnico del Ministerio de Desarrollo Social la Unidad de Cooperación Internacional; además, la participación de la sociedad civil, académica y privada puede ser requerida según el artículo 31 del Título III del Capítulo Único que trata de las disposiciones finales (G.FO.AG.69). Por lo tanto no existe una estructura fija que obligue la consulta a los diferentes sectores organizados de la sociedad civil, así como no otorga funciones y mecanismos claros para ejercer el control social.

Atendiendo el “enfoque de seguridad” del gobierno de Pérez Molina, los programas sociales serían transferidos al MIDES, con la inclusión de seguro como adjetivo para el cambio de nombre, por ejemplo, bono seguro, bolsa segura, mi beca segura y comedores seguros. Todos los programas serían integrados en el denominado Plan Pacto Hambre Cero, incluyendo los planes estratégicos PLANOOC y PESAN 2012-2016, creados en el CONASAN bajo la dirección del gobierno Colom, sin embargo, según Zepeda (2012), se pierden y parecen no formar parte de la nueva política. Aún para Zepeda (2012), el Plan Hambre Cero sería el inicio de la política homóloga en Brasil en Guatemala iniciada por Lula da Silva, situación que es de analizarse con cuidado puesto que el gobierno del Partido Patriota solo fusionó los programas en un ministerio, sin modificaciones sustanciales, además no abarca todas las dimensiones del homólogo brasileño.

Durante el gobierno de Pérez Molina, aún estaba en la mesa la aprobación de la política de desarrollo rural en el Congreso de la República, que aunque había sido aprobada por acuerdo gubernativo no poseía un soporte legal sólido para su efectiva implementación, por lo cual el gobierno decide realizar una “articulación de las diferentes políticas” tomando en cuenta las diferentes propuestas, por medio de la creación de la comisión presidencial para el desarrollo rural, entidad que en 2013 lanza el documento Plan para activar y adecuar la Política Nacional de Desarrollo Rural: acuerdo gubernativo 196-2009, que al respecto de las negociaciones indica

(...) la gran debilidad de este proceso participativo fue que estuvieron ausentes de él actores fundamentales de la vida política y social del país, cuales son los sectores empresariales y, en general, los partidos políticos. El resultado de esta ausencia es que dichos productos son abiertamente cuestionados por los primeros y evidentemente ajenos a los segundos (G.FO.P.70)

Con eso el gobierno colocaría en la agenda su propio plan para el área rural, por medio del estímulo de la economía campesina también descrito por las universidades del país en su respectiva propuesta y a través de la inversión privada en el territorio rural. En esa línea serían lanzadas formalmente el Marco General de Política para la Promoción de la Inversión Privada en Territorios Rurales (GUATEMALA, 2012) y el Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina (PAFFEC 2012 - 2015) (FAO; GUATEMALA, 2012). Todo formulado por medio del Gabinete específico de desarrollo rural integral, integrado por el Presidente, Ministros y Secretarios de Estado, según descrito en el Acuerdo Gubernativo 262-2015.

Además existieron una serie de recomendaciones internacionales en favor de la aprobación de una ley de desarrollo rural, sin surgir efecto, por ejemplo, la comisionada de derechos humanos de la ONU relataría la importancia de su aprobación así como la derogatoria de la Ley Monsanto, siendo solo esta última atendida ante una serie de manifestaciones y protestos campesinos (OACNUDH, 2014). Además las Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Guatemala sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales también recomendarían la efectiva implementación de la política rural (G.FO.84), para lo cual el gobierno respondería en septiembre 2014, que ya se encontraba en proceso de implementación (G.FO.M.83).

Como parte de las acciones finales del gobierno de Otto Pérez Molina antes de su renuncia en septiembre 2015, tras una serie de actos de corrupción descubiertos por la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), instancia de las Naciones Unidas con financiamiento de países cooperantes, sería aprobada la Política de Emprendimiento 2016-2030 (GUATEMALA, 2015), como partida complementaria a la incursión del capital privado como dinamizador de la economía. Como perspectivas futuras el gobierno de transición a cargo de Alejandro Maldonado, propondría una política de salarios diferenciados, ampliamente rechazada, posteriormente comenzaría el período del ex comediante Jimmy Morales como presidente de la república, reflejo del sentimiento de la población de querer “alguien fuera de la política” para gobernar, sin embargo, acogido en el seno de un partido formado por personajes de la ultraderecha guatemalteca y militares acusados de violaciones de derechos humanos durante el conflicto armado interno.

La trayectoria histórica presentada con anterioridad se encuentra resumida en la línea de tiempo elaborada (Figura 14), en ella se resumen cada evento en dos categorías, las mostradas sobre la línea que corresponden a eventos de origen gubernamental y los mostrados debajo de la línea de los años que corresponden a actividades provenientes de la sociedad civil. Es posible observar una predominancia de actividades y programas de origen gubernamental sin continuidad (mostradas con línea continua prospectiva el tiempo de duración) y poca participación de la sociedad civil. En la parte más baja de la figura es posible realizar alguna correlación con los periodos presidenciales. En la discusión de los resultados se categorizará cada grupo para la configuración del poder y determinación de los propósitos.

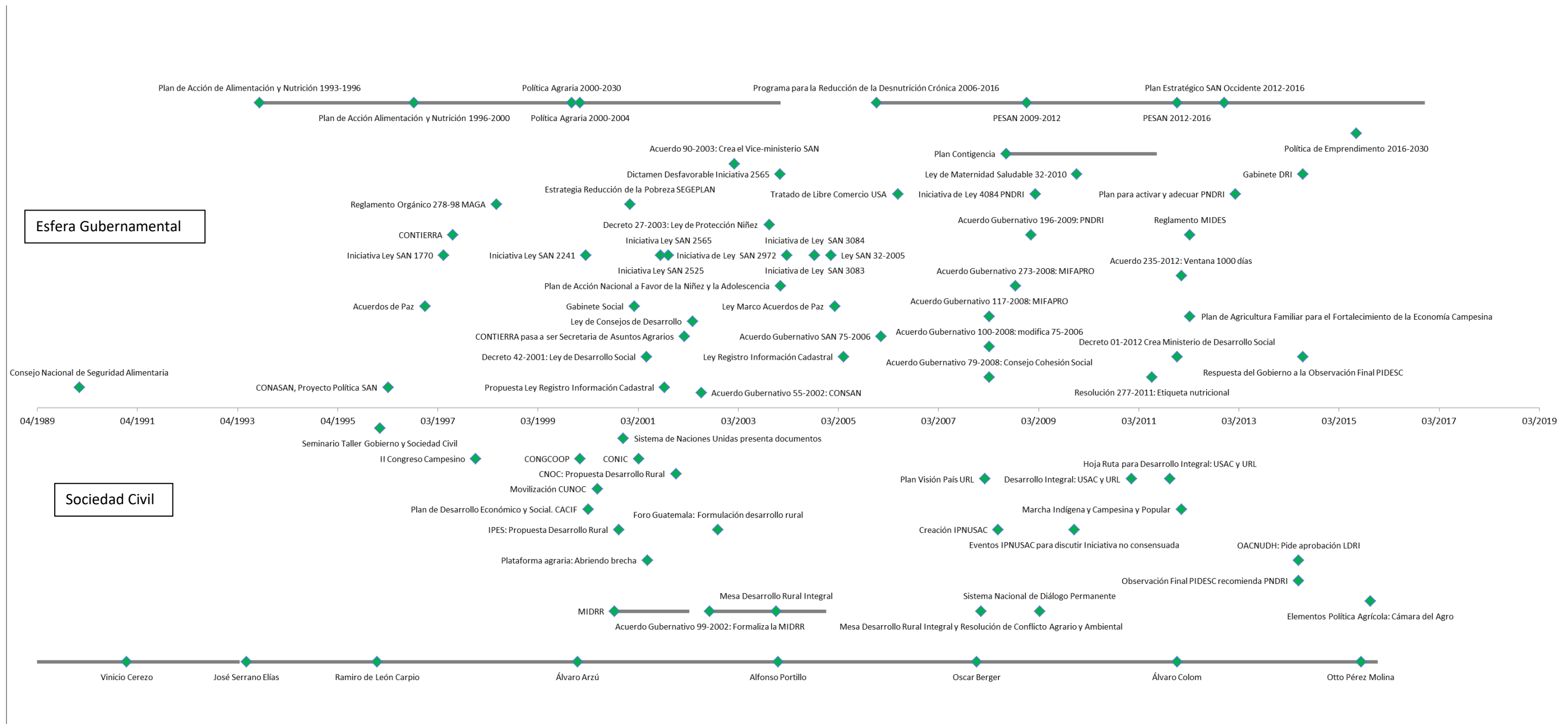


Figura 14 –Línea de tiempo de eventos históricos en Seguridad Alimentaria y Nutricional en Guatemala.

Fuente: elaborado por el autor

6.4.2 Discusión de resultados

Las políticas enfocadas en mejorar la situación alimentaria de la población representan un reto, dada su alta complejidad como consecuencia de las múltiples dimensiones que se requieren para enfrentar los problemas nutricionales. En Guatemala, a lo largo de los años principalmente a partir de la firma de la Paz, fueron formuladas una serie de estrategias de actuación e inversión de recursos así como el establecimiento de objetivos que según Saravia (2006) todo ese sistema de decisiones públicas se constituye como política pública, así como otras que dejaron de ser formuladas o implementadas.

Además del reto que en sí mismo posee el tema nutricional existe una dificultad de sobrevivencia de las políticas públicas a través de los diferentes gobiernos, que en el caso de Guatemala, cada cuatro años se transita por un plan de trabajo diferenciado, atendiendo los conocimientos que los gobernantes poseen sobre el tema y que incluso llegan a proponer mudanzas completas de rumbo, esta dinámica descrita por Souza (2006) y Franzese et al. (2009), define también la política pública.

Por otro lado el concepto de programa público es el instrumento operacional de las políticas públicas, es decir, un conjunto sistémico de acciones programadas y articuladas entre sí, con el objetivo de atender una demanda pública específica, que hace parte de las prioridades de políticas públicas del gobierno. Específicamente un programa social sería aquel conjunto de actividades direccionadas para solucionar un problema real por la sociedad o por grupos de esa sociedad (ROSSI; FREEMAN; LIPSEY, 2004).

A pesar de existir una dificultad de entendimiento y diferenciación entre las políticas guatemaltecas y sus respectivos programas, el caso mejor adaptado se corresponde a la formulación de una política nacional de seguridad alimentaria, el cual funciona como marco general del cual se desprenden los planes estratégicos. Y durante el gobierno Colom a partir del reconocimiento de la pobreza y la exclusión social como impedimento para la obtención de una mejor cualidad de vida la inclusión en la agenda los programas sociales.

La agenda política corresponde al conjunto de asuntos y problemas que los gestores públicos y la comunidad política entienden como más relevantes en determinado momento, y no necesariamente coincide con las preocupaciones de la sociedad y la prensa. Para que un problema pase a ser parte de la agenda necesita llamar la atención de los formuladores de políticas públicas por medio de tres mecanismos posibles: el primero tornar públicos indicadores que muestren la dimensión del problema, eventos que muestren como la situación

se repite y la retroalimentación de políticas en vigor, que muestren las necesidades de corrección (JANN; WEGRICH, 2007; SOUZA, 2006).

Como consecuencia, dada la coyuntura de guerra, el gobierno de Arzú asume, principalmente, los acuerdos de paz como prioridad para lo cual abordaría temas relevantes en su momento como la situación agraria y el desarrollo rural, además de la inclusión de personas de izquierda en su gobierno; Portillo asumiría un discurso sobre los acuerdos de paz como política de Estado traducido en múltiples movilizaciones sociales y propuestas de desarrollo rural ante la expectativa de su cumplimiento, sin embargo, una serie de factores tales como los escándalos de corrupción no concretizaron ninguna acción.

Durante el gobierno de Berger, debido a su involucramiento y representatividad de la clase empresarial del país, da prioridad a políticas de estabilidad macroeconómica, y deja atrás las mesas de discusión de la política agraria, ya que su prioridad era la “conciliación nacional”. Sin embargo, las propuestas de ley para la seguridad alimentaria, que no fueron aprobadas desde el gobierno de Arzú, se concretizan finalmente y dan el soporte legal para las políticas formuladas subsecuentemente, en conjunto fue aprobada la Ley Marco de los Acuerdos de Paz.

Por su parte durante el periodo presidencial de Colom la política social ganaría destaque, por medio de la inclusión de transferencias monetarias con corresponsabilidad, y la aprobación de la política de desarrollo rural, modificando el plan estratégico formulado por su predecesor, las cuales según Pérez Molina eran plausibles de correcciones y modificaciones para lo cual crea el Ministerio de Desarrollo Social y readecua la política rural con inclusión del sector privado, además implementa el Plan Hambre Cero, desestimando la complejidad de la política “colomecista”, traducida en los planes estratégicos concebidos en el CONASAN.

La visión macro mostrada anteriormente de cada uno de los gobiernos no deja entrever algunas cuestiones referentes al juego de roles que se llevan a cabo durante la formulación de las políticas públicas, verdadero campo de batalla entre los diferentes poderes en busca de propósitos.

Para lograr entender la relación entre los factores históricos y las categorías analíticas, es necesario entender los sentidos específicos de los significados históricos, considerando que las políticas actuales son resultado del pasado y serán el pasado de políticas implementadas en el futuro, “(...) reconociendo de esa manera sus raíces en ese pasado que permanece entonces como parte propia de nuestra realidad actual y como fundamento de acciones futuras (...) (TESTA, 1997, p. 49).

El poder, según Testa (1995) se constituye como una categoría analítica debido a dos condiciones, la primera es ser una abstracción de la realidad observable en la cotidianidad, en este caso a lo largo de la historia en el campo de la seguridad alimentaria guatemalteca; y la segunda es la capacidad explicativa de los comportamientos de la actividad sectorial estudiada, en esta caso entidades gubernamentales y la sociedad civil organizada. Aún el poder puede configurarse de tres formas: poder administrativo, técnico y político.

El poder técnico se define a partir de los conocimientos que se utiliza a cualquier nivel, para lo cual

(...) recurre a las diversas formas de conocimiento –formal o informal, científico o popular, del campo de la biología, la medicina, la salud, la administración y las otras disciplinas que permiten configurar un marco teórico integrativo- que tienen que ver con la teoría y la práctica de las actividades en salud y que son del interés de los grupos que por diversas razones se encuentran en contacto con esas actividades (...) (TESTA, 1995, p. 35)

La formulación de las políticas en seguridad alimentaria, según lo observado en los documentos analizados, utiliza un marco teórico de referencia basado en los diferentes tratados internacionales adoptados, por ejemplo, de derechos humanos, de derechos económicos, sociales, económicos y culturales. Según Testa (1989b), el ámbito de investigación que corresponde a las instituciones docentes o de servicio dedicadas a la misma también otorgan un soporte teórico, las cuales se vieron fuertemente representadas por una de las universidades privadas guatemaltecas, hasta la posterior creación de un instituto creado con fines investigativos a cargo de la universidad estatal, cuyo uno de los objetivos específicos fue abordar el desarrollo rural, las estrategias planteadas por estos grupos fueron mayor valorizadas cuando comparadas con las provenientes de las organizaciones campesinas e incluso empresariales, al firmarse un documento para su implementación.

De cualquier suerte es posible observar en el transcurso del tiempo la dominancia existente del papel del gobierno central en colocar su agenda e implementarla, Testa (1995) llama la atención de que esa unidireccionalidad expone las contradicciones entre los diferentes grupos sociales estimulando la creación de formas no tradicionales de organización, además la existencia de una forma de poder y organizativa no institucionalizada y otra institucionalizada, en esta última los espacios de discusión virtuales son direccionados.

A título de ejemplo, durante el conflicto armado interno ante la falta de espacios de discusión dada la represión emergen los grupos campesinos organizados, como espacios de reivindicación de los derechos sociales rurales. Al ser escuchados como plataforma para el fin

de la guerra interna, éstos crean mecanismos, como documentos y manifestaciones públicas para exigir el cumplimiento de los acuerdos de paz, sin embargo posteriormente son desestimadas sus observaciones como las propuestas de desarrollo rural.

La centralidad en la toma de decisiones se observa en la creación de instancias de consulta popular como el INCOPAS con poca injerencia y carácter meramente consultivo, y adopción de planes y políticas de corto plazo con el cambio de cada mandatario. Además, la formulación de las política nacional de seguridad alimentaria “consensuada” con la sociedad civil, fue producto de una receta dada por un acuerdo gubernativo y de baja representatividad, asegurando dentro de la LOSAN, el poder de decisión a la SESAN, instancia del gobierno para la formulación e implementación de las políticas públicas.

Además en la elaboración de programas resalta la participación de organizaciones o embajadas de cooperación internacional, por ejemplo, el plan de agricultura familiar realizado bajo la elaboración técnica de la FAO. Históricamente la incorporación del INCAP para la formulación de planes de alimentación escolar, basados en la incorporación de fórmulas para realización de galleta fortificada y bebidas con alto valor proteico, que posteriormente serían desestimadas por su “alto costo”, además de proyectos de alimentación en conjunto con la Fundación Kellog’s.

El poder administrativo se refiere a la capacidad de movilización de recursos (TESTA, 1989a), además de la capacidad que se posee para administrarlos. Conocer la cantidad de dinero destinado a la seguridad alimentaria guatemalteco extrapola los objetivos del estudio, sin embargo, nos compete aquellos mecanismos existentes dentro del campo alimentario para la movilización de recursos como expresión del poder existente en el área.

El tema de la seguridad alimentaria guatemalteca nace de la concepción de proyecto de asistencia al área rural por medio del programa de donación de productos para el área escolar por medio del Programa Mundial de Alimentos y como recompensa al proceso contrarrevolucionario liderado por los Estados Unidos y la incorporación de la Alianza para el Progreso, por medio de donaciones millonarias, posteriormente abandonado dado el conflicto armado interno como resultado de la injusticia social, se retoma siempre utilizando como guía la cooperación técnica internacional y la iniciativa privada.

Aunque los consejos de desarrollo rural contemplados en la legislación guatemalteca representan un mecanismo de descentralización, realmente no fueron dotados de la capacidad real de tomar decisiones con poder administrativo, funcionando como una instancia más de consulta popular. Incluso la propia concepción de las instituciones gubernamentales proporcionan mecanismos centralizadores de decisiones y de manejo de los recursos públicos.

Es interesante la presencia de la importancia dada a instancias de coordinación de la cooperación internacional contemplada tanto en la LOSAN como en las dependencias y secretarías en el marco de una “soberanía alimentar”, para la recepción tanto de alimentos como de recursos financieros para la realización de los programas alimentarios del país.

Posteriormente a una agenda de austeridad, comandada por el gobierno de Arzú con mayor sagacidad, puesto había comenzado con Vinicio Cerezo, por medio de la privatización de empresas estatales; la focalización durante el gobierno de Portillo cuyos programas de atención a los campesinos se dio principalmente por donaciones de fertilizantes donados por el gobierno de Taiwán, y la austeridad dado los altos niveles de corrupción que anunciaría Berger al asumir su gobierno, el período de Colom sería marcado por la implementación de programas sociales, que aunque según estudios independientes siempre han sido subfinanciados fueron vistos como medidas populistas y rechazados principalmente por la cúpula empresarial.

Posteriormente el papel de Estado significaría la necesidad de disminuir costos sociales improductivos y barateamiento de la prestación de servicios (TESTA, 1989a), por lo que durante el mando del general Otto Pérez Molina, los programas sociales serían mayormente focalizados, con múltiples atrasos en su gestión, a pesar de ser creado el Ministerio de Desarrollo Social, que centraliza todos los programas y administra los fondos sin participación clara de las municipalidades o de los consejos de desarrollo social. Pérez Molina iniciaría basándose en la premisa de un Plan Hambre Cero quien analistas como Zapata (2010), lo consideraría como homólogo del “exitoso” programa brasilero, aunque realmente no sería más que el nombre. Además de la incursión de mayor capital privado en el campo, ya que, “la simple tenencia de tierra no produce”.

Aún dentro del marco del poder administrativo, la formulación de políticas públicas al involucrar diversos sectores de la sociedad civil, representan dos problemas, el primero la falta de articulación y consenso para concretizar las propuestas y segundo la falta de voluntad política para llevar a cabo una política basada en las necesidades de la población, como fue mostrado en la formulación de la política de desarrollo rural, la cual solo fue aprobada por un acuerdo gubernativo, que no otorga un poder jurídico real y posteriormente desconsiderada por el gobierno siguiente.

Esa forma de gestión de las políticas públicas y las decisiones en general, corresponde al abordaje arriba hacia abajo (*top-down*), cuyo punto de partida de análisis se encuentra en las autoridades político administrativas, se caracteriza por ser elitista pues las decisiones son

tomadas por el gobierno central (LOBO, 2007; PÜLZL; TREIB, 2007; SUBIRATS et al., 2008).

Sin embargo, a pesar de la existencia de una unidireccionalidad en la toma de decisiones, existen grupos de poder que bloquean, aceptan o son indiferentes, y que en cierta forma ejercen una fuerza para legitimar las acciones gubernamentales o no, lo que se corresponde como poder político debido a su capacidad de movilizar.

La capacidad de desencadenar una movilización (...) va a depender básicamente de una cierta forma de conocimiento –una visión de la realidad– que es un saber generado de maneras diversas: como experiencia de situaciones concretas y aun como sentimientos desencadenados por esas experiencias, (...) las diversas formas de saber sobre el poder pueden agruparse en dos grandes categorías: conocimiento empírico, conocimiento científico (TESTA, 1989b, p. 95).

Los diferentes grupos que mostraron una capacidad de movilización en materia de seguridad alimentaria, realmente prácticamente inexistentes, con una ausencia grande de las facultades de nutrición. No obstante, el tema de seguridad alimentaria fue mencionado, en las múltiples reivindicaciones campesinas, como resultado del desarrollo campesino a través de la mejoría en los sistemas productivos y su inserción en el mercado.

Además como parte del conocimiento científico dotado para el área, quizás la más valorizada debido a su formalidad, se refleja en la adopción de ciertos ejes estratégicos indicados por agencias internacionales como el derecho a la alimentación adecuada, programas de agricultura familiar, adopción de metas por medio de incorporación a los objetivos del milenio o de desenvolvimiento y la adopción de la estrategia *Scaling Up Nutrition*. No obstante, el conocimiento proveniente de las universidades no parece surgir mayor impacto, para la formulación de políticas públicas, incluso la creación del IPNUSAC, posterior a la publicación de la universidad de tradición jesuita para el desarrollo rural, dejó entrever esa falta de participación de la educación superior, y la falta de implementación de la política planteada por ambas universidades.

Asimismo, otros grupos se han encontrado presentes en los temas de mayor trascendencia nacional, como la iglesia católica con amplio papel en la contrarrevolución y su lucha contra el comunismo, posteriormente como mediador de paz durante el conflicto armado. Posteriormente por medio del Acuerdo Gubernativo 100-2008, fue incluida la iglesia evangélica dentro de los representantes ante el INCOPAS, de forma explícita.

Otro de los grupos identificados como parte interesada en el aspecto nutricional y del desarrollo comunitario es la cúpula empresarial representada por el CACIF y la Cámara del Agro. Por parte del sector maya, se muestra una serie de organizaciones campesinas de forma

dispersa a través de sus propuestas para el desarrollo de los pueblos, con cierto grado de organización temporal por medio de la realización de eventos de discusión. Una de las mayormente citadas en las diferentes negociaciones y políticas es la CNOC, incluso fue la única citada para la discusión de la política de seguridad alimentaria por medio de la mesa alimentaria.

Cada una de estas formas de poder que adopta el poder político se encuentra sustentada por una base formal que le otorga legitimidad: tradiciones, valores compartidos, leyes, funcionamiento de los aparatos de Estado, organizaciones de la población, represión; es decir, toda la gama de instituciones que conforman la sociedad política y la sociedad civil del Estado moderno (TESTA, 1989b, p. 96).

A partir de la conformación del Estado y las relaciones existentes entre los diferentes grupos involucrados para la formulación o no de las políticas, en este caso las que conciernen a seguridad alimentaria y nutricional es posible determinar el propósito que se pretende alcanzar.

Los propósitos según (TESTA, 1989a) pueden ser de tres tipos: el propósito permanente; principal y el posible. El primero legitima la situación vigente, incluyendo la forma de organización económica y social que lo sustenta; el segundo visa el crecimiento de la productividad y el tercero conduce a la transformación de la estructura social.

Guatemala al poseer un Estado homogéneo en la toma de sus decisiones y en la implementación de sistemas consultivos con la población en general sin carácter decisivo, se encuentra lejos de una verdadera transformación social característico de los estados heterogéneos. Durante el transcurso de los periodos presidenciales el objetivo fue legitimar la situación macro económica como solución a los problemas de pobreza e inseguridad alimentaria, dado que los individuos por su propia iniciativa deben procurar satisfacer sus necesidades. A pesar de poseer una política social impensable anteriormente dentro de ese marco, los recursos parecen limitados, extremadamente focalizados y sin políticas transversales para la solución del hambre. Para los temas pueden permanecer en la agenda de los países por una repetición de la moda extranjera lejos de realmente garantizar el estatus de ciudadano al guatemalteco.

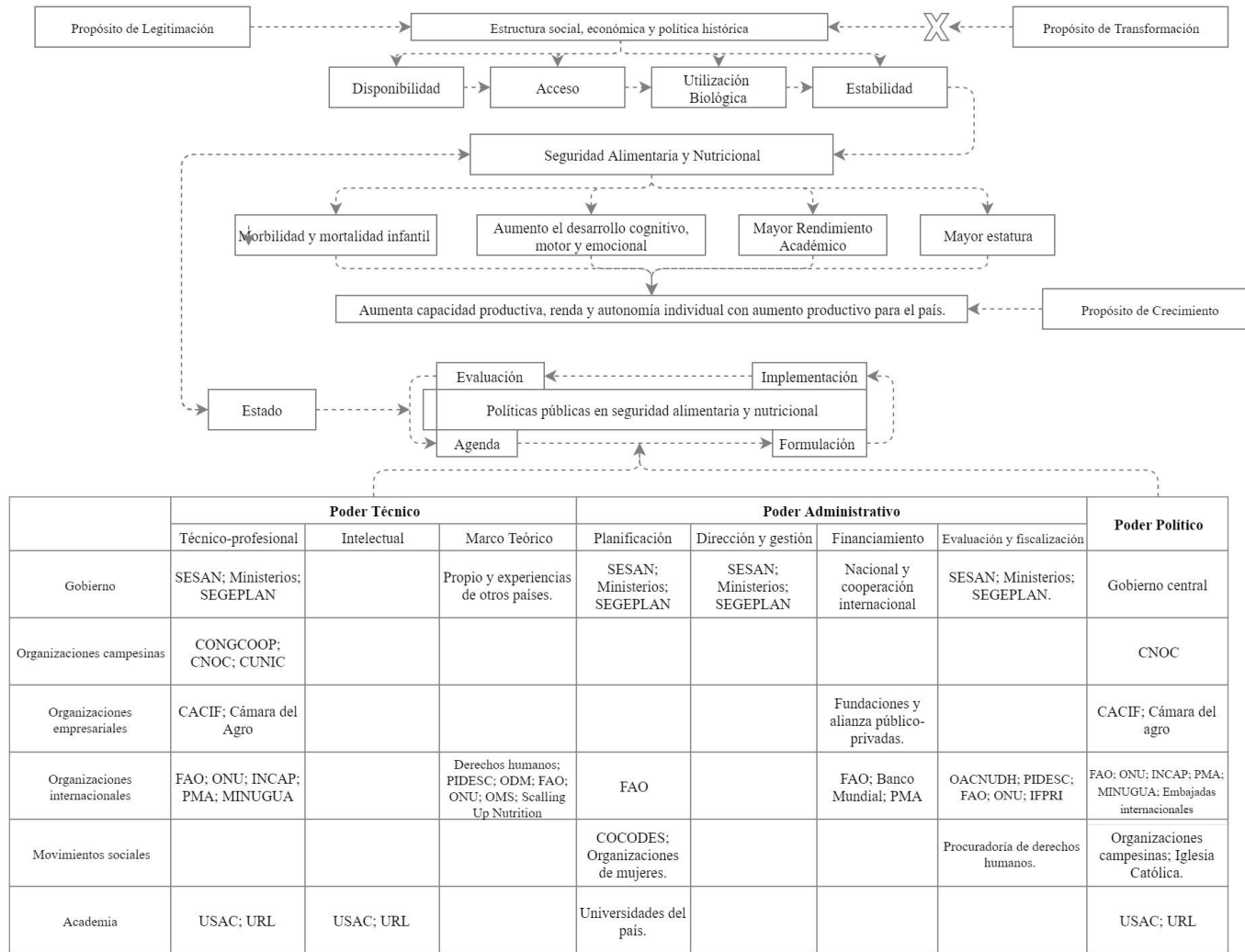
En la figura 15, se muestran las relaciones y la conformación de cada uno de los poderes ejercidos en el ámbito de la seguridad alimentaria en la Guatemala, en el periodo estudiado, revelando una predominancia del poder público en la formulación de las políticas públicas. Siendo los movimientos sociales organizados los menos identificados, por ejemplo,

grupos de mujeres, comunidad LGTB, grupos de pequeños empresarios, sindicatos, entre otros.

Por su parte, existe una participación de organizaciones campesinas y empresariales de forma activa, sin embargo, su participación real como poder administrativo no se verifica en la ley. Son mencionados como parte del proceso de planificación, aunque no poseen mayoría en el consejo y su participación es limitada y confirmada por el gobierno central.

En contraste, el papel de la comunidad internacional se encuentra contemplado tanto para el funcionamiento de las políticas públicas como evaluadores y fiscalizadores. El papel de la Iglesia Católica, es explícito en las leyes para su participación y como fiscalizador a través de su secretaría de derechos humanos del arzobispo, y durante las negociaciones de los acuerdos de paz, esto respetando la tradición de una injerencia religiosa en el imaginario social guatemalteco, legitimado con la participación de la universidad jesuita en el país.

No existe indicio de un propósito de transformación en la estructura social, económica históricamente legitimada. Desde que también no existe una aceptación de la existencia de una desigualdad de oportunidades y sin mención las diferencias étnicas existentes en el país en las diversas leyes, inclusive las propuestas provenientes de campesinos han sido llamadas de una alta carga ideológica, para lo cual deben ser rechazadas y fomentar el crecimiento económico, principal arma del sector privado organizado.



	Poder Técnico			Poder Administrativo				Poder Político
	Técnico-profesional	Intelectual	Marco Teórico	Planificación	Dirección y gestión	Financiamiento	Evaluación y fiscalización	
Gobierno	SESAN; Ministerios; SEGEPLAN		Propio y experiencias de otros países.	SESAN; Ministerios; SEGEPLAN	SESAN; Ministerios; SEGEPLAN	Nacional y cooperación internacional	SESAN; Ministerios; SEGEPLAN.	Gobierno central
Organizaciones campesinas	CONGCOOP; CNOC; CUNIC							CNOC
Organizaciones empresariales	CACIF; Cámara del Agro					Fundaciones y alianza público-privadas.		CACIF; Cámara del agro
Organizaciones internacionales	FAO; ONU; INCAP; PMA; MINUGUA		Derechos humanos; PIDESC; ODM; FAO; ONU; OMS; Scalling Up Nutrition	FAO		FAO; Banco Mundial; PMA	OACNUDH; PIDESE; FAO; ONU; IFPRI	FAO; ONU; INCAP; PMA; MINUGUA; Embajadas internacionales
Movimientos sociales				COCODES; Organizaciones de mujeres.			Procuraduría de derechos humanos.	Organizaciones campesinas; Iglesia Católica.
Academia	USAC; URL	USAC; URL		Universidades del país.				USAC; URL

Figura 15 –Modelo Explicativo de Políticas de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Guatemala.
 Fuente: elaborado por el autor

6.5 Recorrido Histórico de las Políticas de Seguridad Alimentaria y Nutricional Brasileiras y la Configuración del Poder

En la sociedad brasileira el inicio de la lucha contra el hambre posee una historia amplia, a pesar de los resultados significativos ser recientes, siendo los primeros pasos dados en el área durante el gobierno de Getúlio Vargas en la estrategia del “Estado Nuevo”, por medio de la asistencia alimentaria para las camadas más pobres de la sociedad. Durante su gestión fue creado en 1939, el Servicio Central de Alimentación, en el ámbito del Instituto de Jubilación y Pensión de los Industriales (IAPI), además, en 1940 fue criado el Servicio de Alimentación de la Previdencia Social (SAPS), ligado al Ministerio de Trabajo, extinta en 1962 tras el deterioro progresivo de sus funciones, debido a la destitución de Vargas en 1945 (VASCONCELOS, 2005).

Por otra parte, el médico y científico social, originario de Recife, Pernambuco, Josué de Castro realizaría estudios importantes en el área siendo una de sus publicaciones más reconocidas el libro Geografía del Hambre, donde efectuaba una crítica importante a la existencia del hambre como producto de la estructura social y económica, en un contexto de un país de alta producción agrícola y acelerada industrialización. Dicho médico incluso sería presidente del Consejo Ejecutivo de la FAO, durante los años 1952-1954 (CASTRO, 1946).

Durante el periodo de la dictadura militar en Brasil, Castro (1992, pp. 301–302) exiliado, en parte por sus ideas plasmadas en el libro como posible solución al problema estructural del hambre asumiendo el

(...) tabú de la reforma agraria –asunto prohibido, escabroso, peligroso– con el mismo coraje con que enfrentamos el tabú del hambre. Hablaremos abiertamente del asunto, vaciando de esta forma su contenido tabú, mostrando a través de una gran campaña esclarecedora que la reforma agraria no es ningún insecto o dragón maléfico que va a comer toda la riqueza de los propietarios de tierra, (...) será extremadamente benéfico para todos los que participan socialmente de la explotación agrícola.

Previo al exilio Castro sería muy activo en la política y el tema de la seguridad alimentaria y nutricional, incluso por los temas referentes al acceso a los alimentos limitado por la capacidad de compra. Por lo tanto, ejerció influencia en la aprobación del salario mínimo, en 1938, por medio del cual se reglamentaría el definiéndolo como

(...) la remuneración mínima debida a todo trabajador adulto, sin distinción de sexo, por día normal de servicio y capaz de satisfacer, en determinada época, en la “región del país, sus necesidades normales de alimentación, habitación, vestuario, higiene y transporte. (...) la parcela correspondiente a alimentación tendrá un valor mínimo

igual a los valores de la lista de provisiones, (...) y necesarias a la alimentación diaria del trabajador adulto (B.FO.D.2)

Que colocaba en cuestión el tema alimentario para los trabajadores dentro del formato de trabajo de aquella época. Además, el 17 de febrero de 1945, sería conformada la Comisión Nacional de Alimentación (CNA), la cual podría ser conformada por técnicos, sin embargo, su característica principal era puramente gubernamental. Esta comisión sería la encargada de la formulación de las normas para la política nutricional brasileira, así como el acompañamiento a las investigaciones realizadas en el área y la educación alimentaria (B.FO.D.3)

Para el desarrollo de las investigaciones en alimentación se conformaría el Instituto Nacional de Nutrición en 1946, y en el seno de la CNA, sería formulado el I Plan Nacional de Alimentación y Nutrición en 1952, que planteaba la expansión de la refacción escolar, asistencias alimentaria para adolescentes, fortificación y el apoyo para la industria de alimentos, siendo el único sobreviviente la refacción escolar, con el apoyo de organizaciones como la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID); UNICEF y PMA (SILVA, 1995).

Durante la década de los años 60, bajo el concepto de la seguridad alimentaria como una cuestión de producción, fueron creadas la Compañía Brasileira de Alimentos (COBAL); la Compañía Brasileira de Almacenamiento, que en conjunto con la Superintendencia Nacional de Abastecimiento (SUNAB), compondrían el Sistema Nacional de Abastecimiento (B.FO.LD.7; B.FO.LD.8)

La CNA sería sustituida por el Instituto Nacional de Nutrición (INAN), quien tendría a su cargo asistir al gobierno para la formulación de una política nutricional, así como la redacción del Programa Nacional de Alimentación y Nutrición (PRONAN), y aún describiría una serie de programas focalizados por grupo poblacional, etario y socioeconómico:

El Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN) elaborará programas de asistencia alimentar destinados a atender, prioritariamente, la población escolar de establecimientos oficiales de enseñanza de primer grado, gestantes, puérperas, lactantes y población infantil hasta seis años, así como programas de educación nutricional, principalmente para población de baja renda familiar (B.FO.LD.13).

De tal forma que en 1973, a través del decreto No. 72.034 del 30 de marzo, fue aprobado el primer PRONAN, con el objetivo de “contribuir para la elevación de sus padrones de salud, índices de productividad y niveles de renda” (B.FO.D.14); aún la estructura del consejo en esa época era constituida exclusivamente por los ministerios de

Salud, Agricultura, Educación y Cultura, Trabajo y Previdencia Social, Interior y Planificación y Coordinación General (B.FO.D.14), este programa sería substituido por un II PRONAN, que establecía como directrices del gobierno su concentración en temas educativos, capacitación de personal de salud, investigación y atención a carencias nutricionales de forma preventiva (B.FO.D.15).

En el marco del II PRONAN, la estructura sería básicamente la misma, sin embargo la expansión hacia las compañías de almacenamiento y distribución como parte operacional del programa, daría mayor inserción del agricultor familiar, por medio de la creación del Programa de Abastecimiento de Alimentos Básicos en Áreas de Baja Renda (PROAB) y el Proyecto de Adquisición de Alimentos en Áreas Rurales de Baja Renda (PROCAB). Otra de las acciones derivadas del II PRONAN, destaca el Programa de Alimentación del Trabajador (PAT), permaneciendo aún en vigor a cargo del Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE), creado por la ley 6.321 del 14 de abril de 1976 (B.FO.D.16).

Una propuesta del III PRONAN sería presentado al finalizar la validez de la segunda versión del programa, visando mejorar las dificultades técnicas y operacionales, sin embargo, dicha aprobación no ocurrió, con una progresiva debilitación del INAN (DE ARRUDA; DE ARRUDA, 2007), todo esto en el marco del gobierno militar brasilero a cargo de la política nacional.

6.5.1 Inicio de una nueva era desde el vientre de la sociedad civil

Posterior a las políticas realizadas de forma errática debido a la poca voluntad política existente durante la dictadura militar, surgirían movimientos ciudadanos importantes, no sólo por la pelea en favor de la democracia y la reforma sanitaria, sino también en el área de la alimentación. De tal manera que ante esa nueva energía ciudadana emergiendo, existiría una respuesta política al problema plasmada en una contra propuesta por parte del Ministerio de Agricultura en el año de 1985, denominado Seguridad alimentar: una propuesta de una política contra el hambre (PEREIRA SILVA, 2014)(IPEA, 2014). Así como la creación del Programa Nacional de Leche para Infantes Carentes (PNLCC), por medio del decreto ley 93.120 de 1986 (B.FO.D.18).

Dentro de la Octava Conferencia Nacional de Salud, en 1986, se realizaría la I Conferencia Nacional de Alimentación y Nutrición, cuyas afirmaciones indicarían la creación de un consejo dedicado al tema, así como la necesidad de abordar las múltiples dimensiones del problema alimentario con inclusión del término nutrición (B.FO.R.130).

Bajo el mandato del presidente Collor, se realizarían actividades con el fin de reducir los costos del gobierno, desactivando el PNLCC, por completo en 1992; además crea la Compañía Nacional de Abastecimiento, con la cual fusionaría la Compañía de Financiamiento de la Producción (CFP), y la COBAL e a CIBRAZEM (B.FO.LO.19), así lograría mejorar la eficiencia y dinámica del aparato gubernamental.

Contrario a la política gubernamental en el congreso se tramitaron dos iniciativas de ley para garantizar una renta mínima, que no lograría avanzar dado la hegemonía de la necesidad de un estado austero. La primera iniciativa se propondría en el Senado, como Programa de Garantía de Renta Mínima 80/1991 el 16 de abril de 1991, que se pretendía beneficiaria como la forma de impuesto negativo, todas las personas residentes del país con renta mensual menor al cuarenta y cinco mil cruzeiros (B.FO.PL.21); y la segunda iniciativa procuraba renta para la persona de la tercera edad y deficientes (B.FO.PL.22; B.FO.PL.23).

Un movimiento se consolidaba durante el gobierno de Collor, con una propuesta de oposición basada en evidencias, denominado el “Gobierno Paralelo”, cuya base era formada por varios actores sociales de la cultura, ciencia y partidos de oposición, durante los años 1990 al 1992. Fueron realizados seminarios para dedicados al análisis de coyuntura, y debates sobre temas específicos como la sequía, corrupción y desarrollo industrial (B.MD.1).

La definición de seguridad alimentaria adoptada por el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA, por sus siglas en portugués), “el acceso por todas las personas y en todo los momentos a una alimentación suficiente para vida activa y saludable”, daría vida al documento Mapa del Hambre: subsidio a la formulación de una política de seguridad alimentaria, con participación financiera del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo. El IPEA se constituye como una fundación pública vinculada a la Secretaria de Planificación, Presupuesto y Control de la Presidencia de la República, para el acompañamiento de la política económica y actividades de investigación (B.FO.R.140).

Consecuentemente, aún durante este periodo el tema nutricional que venía siendo discutido durante los últimos años no era asumido aún por el Estado como propio, sin embargo, se admitió que el problema no era de disponibilidad de alimentos sino que

(...) el hambre es un subproducto directo de la indigencia. (...) En ese sentido, urge atribuir una importancia renovada al papel que la educación deberá desempeñar en una estrategia de desarrollo. En el perfeccionamiento del individuo están depositadas las esperanzas de un futuro en el cual la organización social, el sistema político y las relaciones de trabajo irán a adquirir formas compatibles con el propósito de conciliar el crecimiento económico y el progreso social (B.FO.R.140).

Con eso la perspectiva educacional sería retomada por el gobierno central ahora comandado por Itamar Franco, tras el *impeachment* del presidente Collor en 1993, con lo cual se esperarían acciones de consenso general y de mayor voluntad política, traducida en el lanzamiento del Plan de Combate al Hambre y la Miseria (PCFM), con participación de las tres esferas de gobierno y la sociedad civil, por medio de representantes de los movimientos sociales y Organizaciones no Gubernamentales (PEREIRA; CASTRO, 1993).

Además por medio del Decreto 807 del 24 de abril de 1993, sería creado el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (CONSEA), con representación ministerial y 21 representantes de la sociedad civil, designados por el Presidente de la República (B.FO.D.24), según Kotscho (1994), bajo sugerencia de Lula. Dicho consejo realizaría la formulación del Plan Nacional de Combate al Hambre y la Miseria. Aún bajo el gobierno de Itamar Franco (1993) sería sancionada la Ley Orgánica de Asistencia Social (LOAS) 8.742, por medio de la cual el Estado asumía el papel de garantizar las necesidades básicas de los individuos (B.FO.D.25).

Algunas entidades intentaban colocar la cuestión alimentar en otra perspectiva, por ejemplo, la Asociación Brasileira de Agribusiness, por medio del documento Seguridad Alimentaria: un abordaje de agrobusiness, daría énfasis en la productividad agrícola, como fuente de solución para la cuestión alimentar dejando de lado la estructura social y económica del país y negligenciando el aspecto nutricional de los alimentos (B.L.1).

Por otro lado, se conformaría en 1993 por medio del lanzamiento de la carta Acción de la Ciudadanía como marco, la Acción de la Ciudadanía Contra el Hambre, la Miseria y por la Vida, liderada por Herbert de Souza, *Betinho*. Según el informe final de la I Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria, realizada del 27 al 30 de julio de 1994, redactado tanto por el CONSEA como por la Acción de la Ciudadanía (1995), dicho movimiento llevaría a cabo una serie de eventos con el objetivo de movilizar y sensibilizar la sociedad para la necesidad de cambios fundamentales y urgentes para la transformación socioeconómica y política del país. Además, la secretaría estaba conformada por siete entidades de la sociedad civil: la orden de abogados de Brasil (OAB); Cáritas, representando la Conferencia Nacional de los Obispos de Brasil (CNBB); Central Única de los Trabajadores (CUT); Consejo Federal de Economía (COFECON); Instituto Brasileiro de Análisis Sociales y Económicas (IBASE); Instituto de Estudios Socioeconómicos (INESC); e la Asociación de Dirigentes de las Instituciones Federales de Enseñanza Superior (ANDIFES) (B.FO.R.130).

Dicho movimiento permitió crear una dinámica de trabajo con varias organizaciones tanto públicas como privadas, tales como la Caja Económica Federal, Banco del Nordeste,

Compañía Hidroeléctrica de San Francisco, incluso el Sindicato de los Bancarios del Distrito Federal, por medio de la creación de programas locales (B.FO.R.130), por su parte el presidente Franco firmaría la Medida Provisional 619, de 15 de septiembre del 1994, para la liberación de estoques para donación a través de la Compañía Nacional del Abastecimiento (CONAB), en consonancia con el Programa de Distribución Emergencial de Alimentos (PRODEA) (BRASIL, 1994).

Mientras tanto, durante esa época de movilización nacional hacia el tema, en el transcurso de los años 1993 y 1994, comenzaría una movilización denominada Caravanas de la Ciudadanía, lideradas por Luiz Inácio Lula da Silva, alrededor de todo Brasil, acompañado de personas y académicos afines a él, éstas caravanas fueron plasmadas en el libro Viaje al corazón de Brasil (GABEIRA et al., 1994), ya dentro de él eran planteadas algunas tesis para el abordaje del tema del combate al hambre y la pobreza:

El eje central del programa de gobierno que el PT tendrá que negociar con las fuerzas que lo apoyarán debería ser, (...) el combate a la pobreza sin descuidarse de la necesaria modernización que el país tiene que emprender para entrar en el año 2000. Si tenemos que escoger un lema, tendría que ser algo como buscar una *modernización incluyente* para contraponerse al carácter excluyente de la modernización conservadora que se nos ven siendo impuesta (B.L.3).

Aún en otros de los libros condensadores de las caravanas realizadas por el país se plasmaba el sentir hacia la política brasilera en materia de alimentación y el tema del acceso a las tierras como fuente de productividad agrícola:

Distinguir la verdadera indignación de la demagogia de los políticos tradicionales que reducen el hambre a corrales electorales periódicos es la cuestión. Fuente básica para el sustento de un país, sobretodo hambriento como el nuestro, la tierra es mucho más de la nación que de sus propietarios. Si no está produciendo para atender las demandas productivas internas es trillado que la estructura agraria precisa ser revisada. Así como es ridículo que Brasil es continental, está lleno de tierra por allí, y la población continúa pasando hambre (B.L.2).

Mientras ese movimiento de oposición partidaria continuaba sus caravanas hasta 1999, el nacimiento del movimiento Acción de la Ciudadanía contra el Hambre y la Miseria, pareció extrapolar un tema, hasta entonces abordado desde la perspectiva biológica, hacia un abordaje sociológico y económico con amplia participación universitaria, de base trabajadora, con participación de la Iglesia Católica. Dichas instituciones dejaban claro que esperaban que durante el gobierno del presidente electo Fernando Henrique Cardoso, diera continuidad a lo plasmado en dicho informe de amplio consenso social.

Sin embargo, el presidente Cardoso lanzaría el 12 de enero de 1995 su programa de gobierno Comunidad Solidaria (PCS) por medio del Decreto 1.366, con el objetivo de atender a la población brasilera que no dispone de medios para cubrir sus necesidades básicas y el combate al hambre y la pobreza (B.FO.D.28). Con la creación del Consejo de dicho programa quedaría extinto el CONSEA, mostrando una nueva vertiente, la colocación en agenda gubernamental sin consenso de la sociedad civil.

El PCS pretendía crear alianzas, cooperación mixta, descentralización, integración y convergencia de acciones para lo cual eran captados recursos en empresas, sindicatos, agencias internacionales de financiamiento y cooperación técnica (PEREIRA SILVA, 2014), con el objetivo de reducción del gasto gubernamental. Algunos avances se dieron en pro de la defensa de los derechos sociales, consecuencia de la LOAS, por lo cual se reglamentaría el Beneficio de Prestación Continuada el 11 de diciembre de 1995 por medio del decreto 1.744 (B.FO.D.27).

Sin embargo, en el seno del congreso eran planteadas varias propuestas de transferencia de renda tales como, el Proyecto de Ley (PL) 818/1995, instituyó el salario mínimo escolar; PL 926/95, instituyó la bolsa familiar para enseñanza fundamental; PL del Senado 236/1995, instituyó la renta mínima en la educación; PL del Senado 84/95, programa bolsa de estudios, PL del senado 2001, instituyó la Bolsa Ciudadano; PL 1723/96 que enfocaba en la renta familiar dedicada a la agroindustria sucroalcohólica; sin embargo, ninguna logró avanzar trámite.

De nuevo habría espacio para colocar en la mesa de discusión el tema de seguridad alimentaria, en el marco de la Cumbre Mundial de Alimentación, 1996, para la cual Brasil prepararía un informe técnico, que contemplaría la formulación de una política nacional en seguridad alimentaria y nutricional, el anteproyecto de la política sería consensuado entre instancias de gobierno, sociedad civil e iniciativa privada, con el visto bueno de la OPS y aprobada por medio de la Portaria No. 710, del 10 de junio de 1999 (B.FO.P.37).

Caras al último año de gobierno de Cardoso, el 10 de diciembre de 1997, sería creado por medio de la Ley 9.533 que autoriza al Ejecutivo conceder el apoyo financiero para aquellos municipios que instituyeran programas de garantía de renda mínima, asociada a acciones socioeducativas (B.FO.LO.31). A raíz de esa acción sería presentada en el congreso el PL4822/98, para apoyo de renda a los trabajadores del semiárido (B.FO.LO.33). Aunque el PCS no rindió los frutos esperados, Cardoso se consolidaría para ejercer la presidencia una vez más, en parte gracias a la credibilidad dada las condiciones macroeconómicas estables consecuencia de la consolidación del Plano Real.

Cardoso, en julio de 1999, lanzaría el Programa Comunidad Activa (PCA), una versión mejorada del PCS, cuya innovación principal sería

(...) que los propios municipios van a identificar sus vocaciones, necesidades y decidir cuáles son las acciones prioritarias para su desarrollo. Después, en un esfuerzo colectivo inédito, todos [gobierno federal, gobiernos estatales, alcaldías, iniciativa privada y entidades no gubernamentales] irán a ejecutar programas de desarrollo locales respetando la realidad de cada localidad (B.MD.3).

Para lograr el objetivo del PCA, que “los municipios caminen con sus propias piernas”, sería implementado el Programa de Desarrollo Local Integrado, además del Agente Joven de Desarrollo Social y Humano, focalizado en jóvenes en vulnerabilidad social por medio de experiencias prácticas para prepararlos a una inserción laboral posterior. Aún “los municipios con buen desempeño” serían “premiados por el Gobierno Federal” (B.MD.3).

Durante las reuniones realizadas en el marco de redacción del informe para la Cumbre Mundial de Alimentación y la política nutricional en 1998, se conformaría el Foro Brasileiro de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (FBSSAN), conformado por más de cien organizaciones dedicadas al tema nutricional en Brasil. El FBSSAN participaría de la redacción en conjunto con el Instituto Ciudadanía del documento Proyecto Hambre Cero: una propuesta de política de seguridad alimentaria para Brasil, el cual fue lanzado el 16 de octubre del 2001. Además contó con la participación de profesores de la Universidad Estadual de Campinas (UNICAMP), como el Profesor. José Graziano da Silva, quien participó de las caravanas y posteriormente sería nombrado director de la FAO.

Garantir la seguridad alimentaria es promover una verdadera revolución, que envuelve, además de los aspectos económicos y sociales, también cambios profundos en la estructura de la dominación política. En muchas regiones de Brasil, las condiciones de pobreza son mantenidas porque inclusive facilitan la perpetuación en el poder de las élites conservadoras que desde muchos años mandan en este país (B.MD.4).

Por su parte, Henrique Cardoso, estando próximo al proceso electoral llevaría al plano nacional los planes de transferencia de renda, por medio del Decreto 3.934/2001, crea el Programa Bolsa Alimentación; por medio de la ley 10.219 del 11 de abril del 2001 crea el Programa Nacional de Renda Mínima Vinculado a la Educación, reglamentado por medio del decreto 3.823 del 28 de mayo del mismo año. Para los cuales los beneficiarios deberían de poseer un Catastro Único, según el decreto 3.877. En 2002, daría origen al programa auxilio gas por medio de la Ley 10.453/2002. Con esto se consolidaba la agenda de transferencias con

corresponsabilidades, discutida por primera vez en 1975, llevada al congreso varias veces y la creación de programas municipales pilotos, un giro nuevo en la gestión de Cardoso.

Sería además implementado el Proyecto *Alvorada* que tendría por objetivo desarrollar proyectos en el área social para aquellas áreas geográficas con bajo Índice de Desarrollo Urbano, principalmente programas de educación de jóvenes y adultos, salud y saneamiento, desarrollo socio-económico, deporte, turismo, agricultura y desarrollo de industria y del comercio (B.FO.D.43).

Posteriormente con el inicio del primer mandato de Lula da Silva comenzarían las acciones para dar marcha al Programa *Fome Zero*; sin llegar a ser un programa institucionalizado, serviría de referencia guía para la implementación de los ejes contemplados en el documento B.MD.5. A diferencia de Henrique Cardoso esta vez se daba prioridad a una política con amplia base de aceptación de la sociedad civil. Referente a dicho programa, Lula mencionaría durante la toma de posesión:

Mientras haya un hermano brasileiro o una hermana brasileira pasando hambre, tendremos motivo de sobre para cubrimos de vergüenza. Por eso, definí entre las prioridades de mi Gobierno un programa de seguridad alimentaria que lleva el nombre de “*Fome Zero*”. Como dije en mi primer pronunciamiento después de la elección, si al final de mi mandato, todos los brasileiros tienen la posibilidad de desayunar, almorzar y cenar, habré cumplido la misión de mi vida. (B.FO.DF.1)

Como primeras medidas, por medio de la Medida Provisional 103, sería creado nuevamente el CONASAN, y se constituiría el Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Combate al Hambre (B.FO.MV.44). El concepto de derecho a la alimentación adecuada sería incorporado de forma explícita, tal como expresado en la Observación No. 12 del PIDESC (CESCR, 1999), como responsabilidad de ambas instituciones. Esta vez, se pretendía dotar de mayor capacidad decisoria al CONASAN, y no como mecanismo de consulta gubernamental.

Serían implementados, por medio de la medida provisional 108 el Cartón Alimentación (B.FO.MV.47), que se sumaría a los programas implementados durante el gobierno anterior (vale gas, bolsa escuela y bolsa alimentación), esta estrategia fue parecida a la propuesta inicial de Josué de Castro; además el Programa de Adquisición de Alimentos, con la participación del FBSSAN en su redacción, instituido por medio de la ley 10.696 en julio de ese año (B.FO.LO.45).

Sin embargo, la mejoría en la ejecución de los programas sociales del gobierno requirió su unificación, por medio de la Medida Provisional 132 del 20 de octubre del 2003

(B.FO.MV.51), que daba vida al Programa Bolsa Familia, convertida en ley 10.836 el nueve de enero del 2004 (B.FO.LO.53), quedando a cargo del creado Ministerio de Desarrollo Social y Combate al hambre (B.FO.LO.54).

Diez años después de la realización de la I Conferencia Nacional de Alimentación, durante los días 17 al 20 de marzo del 2004, en Pernambuco, Olinda, se llevaría a cabo la II Conferencia Nacional de Alimentación y Nutrición, bajo el tema “la Construcción de la Política Nacional de Seguridad Alimentar y Nutricional”, de dicho informe se desprenderían algunas recomendaciones como la inclusión del derecho a la alimentación adecuada, la aprobación de la enmienda constitucional; instituir un Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, reglamentado por ley y con presupuesto independiente; además propondría la modificación del CONSEA para el fortalecimiento de la sociedad civil, así como el establecimiento de representatividad por género, etnia, raza y regionalización (B.FO.R.141).

Algunos cambios significativos serían realizados en el plano del programa de alimentación escolar, al dejar en manos de nutricionista la preparación del menú adecuado, para satisfacer los requerimiento energéticos diarios de los estudiantes (FNDE, 2004). Ese mismo año se aprobó la Ley no. 11.326 de la agricultura familiar el 24 de julio del 2006, también sugerencia de la CNSAN 2004, proveniente de un proyecto de ley (PL 3952/2004) presentado en 2004, reconociendo “la pujanza y la representatividad de la Agricultura Familiar” (B.FO.LO.57), además

La falta de una ley que determine las directrices generales y que defina lo que sea “agricultor familiar”, ha traído inúmeros problemas a la implementación de las políticas necesarias para el efectivo fortalecimiento del sector, tales como previdencia, organización sindical, cooperativismo e instalación de agroindustrias (B.FO.LO.57)

Por otra parte, el anteproyecto de ley 6047 del 2005 referente al Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional, finalmente aprobada el 15 de septiembre del 2006, reconocía el papel de la sociedad civil a partir de las conferencias. Dicho documento indicaba que

La propuesta presentada atiende a una de las principales deliberaciones de la II Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Para eso, aún en 2004, fue instituida en el ámbito del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional –CONSEA un grupo de trabajo para elaborar el anteproyecto de ley, con participación de representantes gubernamentales, sobre la coordinación del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre –MDS, además de consejeros de la sociedad civil (B.FO.PL.63).

En el año 2007, se llevaría a cabo la III Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, bajo el tema “Por un desarrollo sostenible con soberanía y seguridad alimentaria y nutricional”, en la cual se abordarían temas de agroenergía sostenible además del reconocimiento de los derechos a los pueblos tradicionales, mociones de repudio a agrotóxicos, entre otros temas (B.FO.R.138).

También en 207, sería conformada la Cámara Interministerial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CAISAN) por medio del decreto 6.273, con la finalidad de articular e integrar las entidades de la administración en el ámbito federal al campo de la seguridad alimentaria, dicha cámara sería presidida por el presidente del CONSEA (B.FO.D.73); y, la reglamentación del CONSEA por medio del decreto 6.272, como órgano de asesoramiento ligado a la presidencia de la república (B.FO.D.74).

El apoyo al agricultor familiar se vería concretizado aún más, por medio de la ley 11.947 de la Política Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), que contemplaría la compra de por lo menos 30% de los productos de la agricultura familiar (B.FO.LO.83).

Aunque propuesta en el 2003 la Enmienda Constitucional 47 para la introducción de la alimentación como derecho social, esta quedó suspensa hasta su posterior aprobación en el 2010, transformada en la Enmienda Constitucional no. 64, tras un periodo de campaña lanzada por el CONSEA desde el 2009, llamada “Alimentación derecho de todos”, con una serie de eventos alrededor del país (B.FO.D.145).

Retomando la recién aprobada enmienda, la IV CNSAN realizada en Salvador, Bahía en el año 2011, se propondría como objetivo

Construir compromisos para efectivizar el derecho humano a la alimentación adecuada y saludable, previsto en el artículo 6to. de la Constitución Federal, y promover la soberanía alimentar, por medio de la implementación de la Política y del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN) en las esferas del gobierno y con la participación de la sociedad (B.FO.R.140).

El tema Comida de verdad en el campo y en la ciudad: por derechos y soberanía alimentaria de la V Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, llevada a cabo en el año 2015 en Brasilia, con la presencia de autoridades gubernamentales se reiteraba una vez más la importancia de la propuesta del lanzamiento del Programa Nacional de Reducción del Uso de Agrotóxicos (PRONARA); así como la firma del decreto que instituye el Pacto Nacional por la Alimentación Saludable (B.FO.R.139).

Durante el Congreso Brasileiro de Nutrición 2016, fue conformada una nueva Alianza por la Alimentación Adecuada y Saludable mostrando una nueva agenda dedicada a los

problemas emergentes característicos de la transición nutricional, obesidad, enfermedades crónicas, agrotóxicos y los ambientes escolares de convivencia, mismo año en el que la entonces Presidenta Dilma Rousseff sería separada del cargo, asumiendo Michel Temer el cargo.

Como algunas perspectivas y un transcurso errático de hacer y deshacer y bajo la premisa de un Estado austero, el gobierno Temer, fusionaría y cortaría algunos ministerios, siendo que el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, pasaría a ser el Ministerio de Desarrollo Social y Desarrollo Agrario. Además en consonancia con esa premisa sería aprobada la Propuesta de Enmienda Constitucional 241 transformada en Enmienda Constitucional No. 95 del 2016, que coloca un techo para el crecimiento del gasto público,

(...) al valor del límite referente al ejercicio inmediatamente anterior, corregido por la variación del Índice de Precios al Consumidor Ampliado –IPCA, publicado por el Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística, o de otro índice que venga a sustituirlo, para el periodo de doce meses encerrados en junio del ejercicio anterior (...) (BRASIL, 2016, art. 107, numeral § 1º, inciso II)

Siendo posible su revisión en diez años con un solo cambio para cada mandato presidencial, esto bajo la justificativa de que

En los últimos años, se aumentaron gastos presentes y futuros, en diversas políticas públicas, sin llevar en cuenta las restricciones naturales impuestas por la capacidad de crecimiento de la economía, o sea, por el crecimiento de la receta. Es fundamental para el equilibrio macroeconómico que el gasto público sea dirigido en una perspectiva global. (...) De hecho, nuestra experiencia enseñó que el proceso descentralizado y disperso de la creación de nuevos gastos generó crecimiento acelerado y descontrolado del gasto (MEIRELLES, DE OLIVEIRA, 2016, párrafo 7, traducción nuestra).

Sin evaluar el impacto de esta medida que extrapola el objetivo del estudio, se observó de nuevo la preocupación económica sobre las cuestiones sociales, recordando los tiempos anteriores de Henrique Cardoso y sus antecesores, de una forma poco consensuada a pesar del rechazo social generado por la medida, e incluso por algunos estudiosos del área. En la Nota Técnica No. 28 del IPEA, se mostraba como consideraciones finales que

Como Brasil es uno de los países más desiguales del mundo, la reducción del gasto con salud y de los gastos con políticas sociales de una forma general afectará los grupos sociales más vulnerables, contribuyendo para el aumento de las desigualdades sociales y para la no efectivación del derecho a la salud en el país (IPEA, 2016, p.22).

Dicha nota sería rebatida por el presidente del IPEA, Ernesto Lozardo, quien fungía en el cargo desde junio del 2016 nombrado por el entonces presidente interino, Michel Temer. Lozardo (2016) aducía que la Nota Técnica No. 28 no representaba la posición del Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión ni del instituto que presidía, siendo responsabilidad de sus autores, en un comunicado realizado en octubre de ese mismo año.

El IPEA, que durante el transcurso de la historia en estudios nutricionales y políticas sociales se había mostrado “objetivo”, realmente mostró que simplemente con anterioridad, las políticas gubernamentales estaban en consonancia con su postura económica y social. Ahora con una nueva agenda de gobierno, los estudios realizados para la promoción del debate, no representaban la visión del gobierno, para lo cual era necesario un cambio de mando.

En la figura 16, se muestran los eventos históricos descritos con anterioridad, intentando formar una idea gráfica de la inclusión de la seguridad nutricional en la agenda brasilera, cabe mencionar que no se muestran todas las políticas implementadas, solamente se destacan algunos puntos de destaque, que dejan entrever la estabilidad y constancia de la participación de la sociedad civil, en el tema alimentario.

Los eventos de origen gubernamental mostrados sobre la línea muestran una serie de acciones inconcretas, y derrumbe de programas implementados con el cambio de mando presidencial y una mayor estabilidad a partir del año 2000, considerando que también el Partido de los Trabajadores permaneció en el poder durante tres periodos continuos y un periodo incompleto dado el *impeachment* de la presidenta Dilma.

Además, es posible verificar la periodicidad de las conferencias nacionales de nutrición a partir de esa época, como mecanismo de consulta popular. En la parte más debajo de la figura es posible observar los diferentes periodos presidenciales. En la discusión se permitirá identificar los grupos que configuran el poder y los propósitos propuestos.

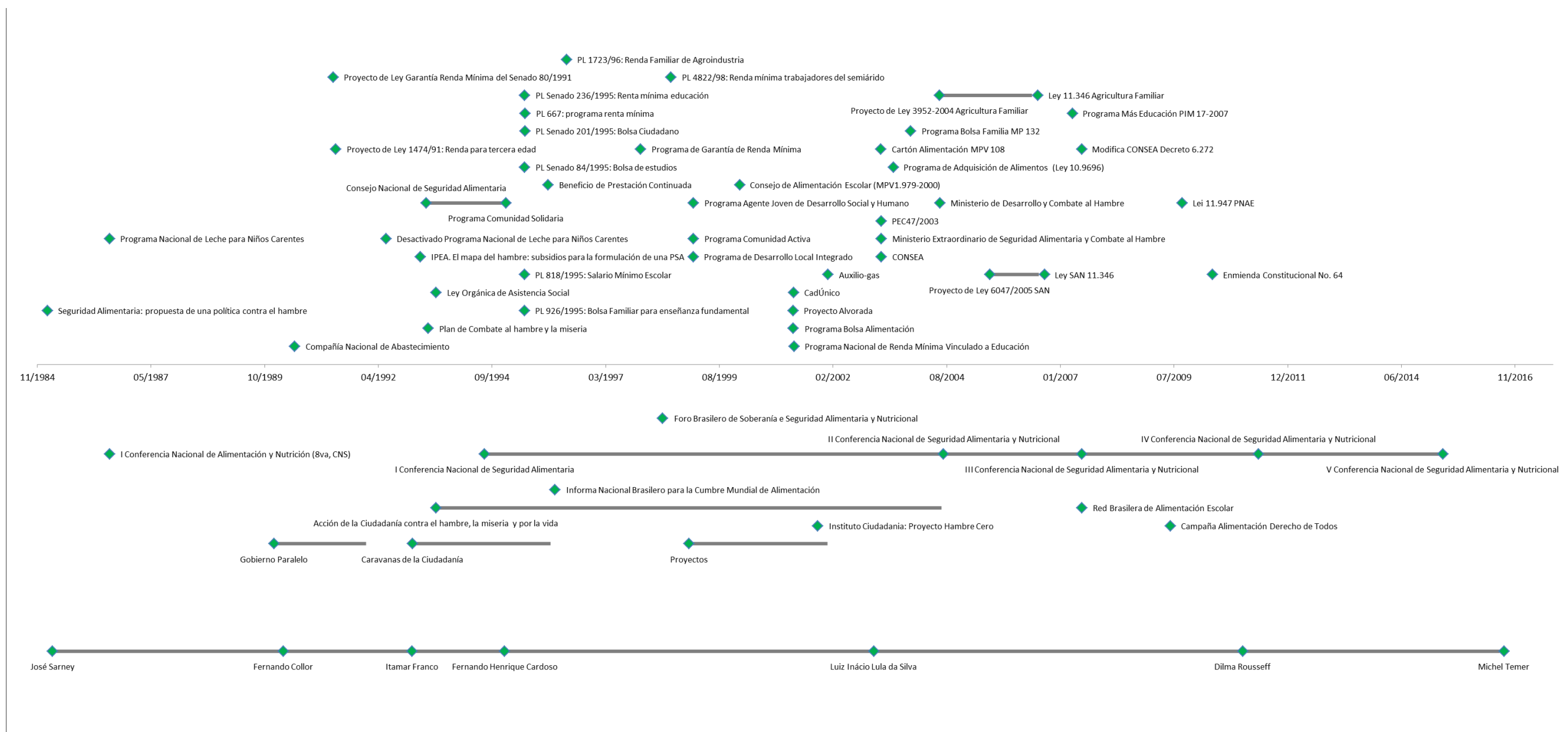


Figura 16 –Línea de tiempo de eventos históricos en Seguridad Alimentaria y Nutricional en Brasil.

Fuente: elaborado por el autor

6.5.2 Discusión de Resultados

La política nutricional brasilera posee una tradición que se remonta a esfuerzos desde los años 50, sin embargo, se fue consolidando de diferentes formas hasta que encontró una fórmula para dar solución, al menos estadísticamente, al problema histórico del hambre, desnutrición y pobreza; asumiendo las consecuencias de ese proceso producto de la transición nutricional con el aumento de problemas crónicos y la obesidad, sino también consecuencias de orden social, como la identificación de clase y el cambio en el patrón de consumo y autonomía de la sociedad.

Existen básicamente algunos puntos de inserción del tema nutricional en la agenda política brasilera, que ocurrieron de forma cíclica. Durante el gobierno de Getulio Vargas, por ejemplo, a partir de los estudios realizados por el médico sociólogo Josué Castro, el hambre y la pobreza entran a la agenda siguiendo el “modelo de la iniciación externa” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013), procurando colocar el tema de la agenda sistémica hacia la agenda formal, como descritas por Cobb y Elder (1983).

De tal modo, que el gobierno considera colocar el tema del hambre dentro de su gabinete, para crear una mayor legitimidad social, con algunas reacciones favorables por medio de la implementación de programas, sin embargo, que no conducen a una solución real del problema. Esto muestra que la simple entrada en la agenda formal de un problema no garantiza la implementación de soluciones reales.

Como característico de la dictadura y gobiernos militares, pero no exclusivo, la agenda se define por el modelo de la movilización (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013), es decir, que el gobierno elige los problemas a ser abordados y los lleva a la población para que se apropien de ellos, pudiendo o no coincidir con los problemas reales de ese momento. Dada la ausencia del avance en la materia de políticas de seguridad alimentaria durante la dictadura militar, este simplemente no constituía el problema para el gobernante.

Gobiernos como Collor o Fernando Henrique Cardoso, se caracterizaron por ser gobiernos en esa misma línea, cuando se refiere al autoritarismo de colocar en la agenda una receta pronta con poco o sin consenso social. La definición de los problemas, atiende a ciertos grupos corporativistas para su beneficio, lo cual Cobb y Elder (1983) llamaría de un modelo de iniciación interna. Este mismo patrón parece configurarse tras la consolidación del *impeachment* de Dilma Rousseff, con el gobierno entrante, pues no requiere legitimar la agenda con el público, solamente a nivel corporativo; explicando la indiferencia a la manifestación popular y académica a las medidas, por ejemplo, del techo del gasto público.

Diferentemente los temas de la inseguridad alimentaria durante el gobierno Itamar Franco, Lula y Dilma, parte de dos vías, una política y otra de los grupos de presión, configurando un montaje de agenda de iniciación externa (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Este tipo de montaje se caracteriza por el poder de los grupos para llevar asuntos de la agenda sistémica a la agenda formal y cobrar una solución al gobierno.

Los grupos de interés poseen otros tipos de recursos organizacionales y políticos, además de la información representado por la Acción de la Ciudadanía contra el Hambre; y político, por medio de la realización de las “caravanas de la ciudadanía” y formulación de un plan de gobierno en conjunto con la sociedad civil organizada, plasmado en el programa hambre cero. Es importante recalcar la importancia de la movilización popular como parte del proceso democrático y el estudio del gobierno que desde el punto de vista de realización de agenda permite revelar la dinámica entre la participación popular, el cambio social y el proceso de formulación de políticas públicas (BIRKLAND, 2007; COBB; ELDER, 1983; EUSTIS, 2000).

Sin embargo, la formación de una agenda de gobierno también puede atender el Ciclo de Visibilidad de los Problemas, descrito por Downs (1972), que pudo ser observado con los acontecimientos políticos recientes. El primer paso del ciclo es la “etapa pre-problema”, en la cual se sabe de su existencia sin una visibilidad suficiente, incluso por académicos o grupo de interés, en este caso el tema de la pobreza, la miseria y el hambre en Brasil, a pesar de existir desde tiempos antiguos en una tradición de esclavitud y dominación blanca, nunca fue de interés nacional.

El segundo paso consiste en el “descubrimiento alarmado y entusiasmo eufórico”, donde el problema se torna centro de discusión por crisis, eventos catastróficos u otras causas. De tal forma que ese descubrimiento crea un entusiasmo en la población de querer lograr una solución conjunta y rápida al problema (DOWNS, 1972). Con el surgimiento de movimientos sociales “apolíticos” dedicados al tema de la nutrición en el país, crea en la población brasileira un sentimiento de pertenencia del hambre y la pobreza como propio que llevaría incluso a concretizarse en votos.

Durante el tercer paso del ciclo, la población entiende el costo que se está produciendo para solventar ese problema, que beneficia a varias personas, incluso millones.

Nuestros problemas más acuciantes, sin embargo, usualmente envuelven la explotación deliberada o inconsciente de un grupo en la sociedad por otro, o la prevención de un grupo de disfrutar algo que otros quieren conservar para sí mismos. Por ejemplo, la mayoría de los blancos de clase media alta valoran la separación geográfica de los pobres y los negros. Por lo tanto, cualquier igualdad de acceso a las ventajas de la vida suburbana para los pobres y para los negros no puede lograrse sin un cierto sacrificio por parte de los blancos de clase media de los “beneficios” de la separación. El creciente reconocimiento de que existe este tipo de relación entre el problema y su “solución” constituye una parte clave de la tercera etapa (DOWNS, 1972, p. 40).

Este paso se produciría en Brasil, tras los cambios en la estructura social del país, fruto del aumento del gasto público “desordenado” según las justificativas al techo colocado en las reformas constitucionales. Esto aunado a cobertura mediática del tema de la corrupción, crearía una opinión pública acerca del manejo de los recursos “del pueblo”, siendo desperdiciados. Por otro lado, el aumento del acceso a servicios básicos y otras actividades de recreación de las parcelas más pobres, genera incomodidad, situación que puede ser imperceptible, pero reflejada en el declino del interés popular.

Por último, tras ese declino del interés público, Downs (1972) coloca como la última fase la post-problema, en donde el problema que fue foco durante algún tiempo pasa a un largo “limbo”, eventualmente puede volver a ganar importancia o puede permanecer en ese mismo estatus, mientras tanto los avances durante la etapa de mayor actividad pueden permanecer, como instituciones creadas o leyes aprobadas. Actualmente discutir el tema del hambre y la miseria en Brasil, parece no hacer más sentido dadas las estadísticas actuales, y la transición nutricional que atraviesa, tanto que el plan Brasil Sin Miseria de la presidenta Dilma, no generó el mismo impacto y legitimidad social, pues ya se había hecho suficiente durante el gobierno de su predecesor, ahora era considerado un plan de alto gasto y hasta irresponsable.

La formulación de las políticas también se encuentra en sintonía con la forma de adopción de la agenda gubernamental. Dentro de los mecanismos de análisis de la implementación de una política existen tres abordajes clásicos el primero corresponde al abordaje *top-down* (arriba hacia abajo), cuyo punto de partida de análisis se encuentra en las autoridades político administrativas; el segundo abordaje de análisis corresponde al *bottom-up*, el punto de partida son los actores involucrados y la red de implementación a nivel local, se caracteriza por ser descentralizada, considerando de manera simultánea los actores públicos y privados y tiene por objetivo identificar los objetivos, estrategias, actividades y contactos, describirlos y dar una posible explicación. Y la tercera, corresponde a los modelos híbridos de

análisis que intentan combinar y sintetizar los dos anteriores, desde un enfoque multicausal (LOBO, 2007; PÜLZL; TREIB, 2007; SUBIRATS et al., 2008).

Por tanto, aquellos gobiernos que se mostraron más cerrados en la implementación de sus políticas públicas adoptaron un mecanismo de arriba hacia abajo, diferentemente de otros que mostraron una amplitud para escuchar las proposiciones de los especialistas para gobernar adoptando el segundo modelo. Esto quedó evidenciado con la retomada de la agenda económica con Michel Temer, donde existió un silenciamiento a los expertos y grupos sociales, principales consejeros durante el gobierno Lula y Dilma. Por otra parte, interesante sería el caso del Programa Comunidad Activa, que intentó generar una mayor participación ciudadana, por cada una de las regiones, esa excesiva fragmentación también no generó los frutos esperados.

Sin embargo, durante el proceso de la formación de la agenda es posible identificar aquellas organizaciones que poseyeron mayor influencia de ejercer poder. Testa (1989a), considera las organizaciones desde dos perspectivas, la primera como institución como consolidación burocrática o bien como un agrupamiento de personas con intereses comunes. Con respecto al poder técnico, “la capacidad de generar, acceder, manejar, información de distintas características” (TESTA, 1989b, p. 30), en torno a este poder es posible acceder a la información procedente del área técnica y profesional, del ambiente académico y el marco teórico utilizado.

El conocimiento generado del ambiente académico y profesional, jugó un papel importante en la consolidación del tema del hambre como una cuestión de la estructura social y económica del país, y comprender que la simple disponibilidad del alimento o el crecimiento económico no irían a solventar la desigualdad social imperante en ese momento, por medio de los estudios realizados por Josué de Castro y los académicos de universidades federales y estatales que posteriormente participaron inclusive de la formulación del programa hambre cero y por medio de investigaciones individuales.

Algunas instituciones internacionales ejercieron también un papel durante los primeros esfuerzos brasileros para acabar con el hambre, por medio de la cooperación técnica y el programa mundial de alimentos, sin embargo, existió una disminución progresiva de su intervención hasta incluso Brasil consolidarse como asesor técnico de otros países, en lucha contra el hambre.

Por su parte, Testa (1995, p. 89) llama la atención al hecho de que la teoría que relaciona “el poder administrativo con el espacio global gira en torno a la economía y en particular a la política económica”, como ocurriría durante los gobiernos de Fernando

Henrique Cardoso y de Michel Temer, el gasto público sería contenido, además el poder administrativo se transforma en la asignación sectorial de recursos, siendo que durante el gobierno Lula ganó destaque la inversión contra el hambre por medio de la creación del Ministerio de Desarrollo y Combate al Hambre.

Tal como ocurrió con el poder técnico, se percibió una diferencia en la asignación de los recursos con inicio de predominio de capital extranjero, por medio de la captación de cooperación internacional, como programas de la FAO o del Programa Mundial de Alimentos, hacia el capital nacional de forma preferencial, lo cual llevaría a la “necesidad de disminuir los costos llamados sociales por improductivos, encaminando propuestas de abaratamiento de la prestación de servicios” (TESTA, 1989a, p. 99), en este caso la inversión social, para las capas más pobres de la población.

Por su parte, el sistema alimentario brasileiro utiliza un sistema importante para la planificación de las políticas públicas que representó un avance significativo al ser legalizado, por medio del CONSEA y la Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional como mecanismos de consenso social. Aún la creación de esas instancias como principales y bajo la dirección de un representante de la sociedad civil, confiere una especificidad en seguridad alimentaria, que contrasta con otro tipo de organizaciones, ya que permite la junción de actores sociales relacionados de cierta manera según los objetivos institucionales (TESTA, 1995).

La configuración de las políticas de seguridad alimentaria brasileira, también se debe en parte a la existencia de grupos capaces de movilizar, es decir, el poder político. Dicho poder

(...) depende básicamente de una cierta forma de conocimiento –una visión de la realidad- que es un saber generado de maneras diversas: como experiencia de situaciones concretas y aún como sentimientos desencadenados por esas experiencias, como reflexión sobre esas experiencias y, en particular, como conocimiento científico.

De esta forma el nacimiento de los grupos Acción de la Ciudadanía, por medio de personajes que se hicieron icónicos como fue *Betinho*, y las Caravanas de la Ciudadanía, en el marco del Instituto Ciudadanía, como forma de movilización popular y oposición política lideradas por Lula, formaron parte de ese poder que nacía de situaciones concretas del país, de viajar y conocer en persona el hambre y la miseria. Además el componente científico manifestado en sus propuestas lanzadas como proyectos para el Estado, como el programa Hambre Cero o los proyectos de desarrollo por medio de la acción ciudadana.

Otros grupos se fueron consolidando en defensa del derecho a la alimentación como el Foro Brasileiro de Soberanía y Seguridad Alimentaria y nutricional, los cuales adquirieron una notable participación en la formulación de programas brasileiros, tales como el Programa de Adquisición de Alimentos. Además los grupos empresariales también han realizado propuestas de desarrollo rural con base a sus intereses, como el agronegocio brasileiro.

Hablar del propósito de la política nutricional brasileira manifestada en la configuración del tema de la alimentación como política pública, depende del contexto histórico pudiendo ser posible observar sus diferentes transformaciones. De tal forma que de los propósitos como tal entendidos por Testa (1989b), durante los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso o del presidente Collor, se procuraba la legitimidad del gobierno y sus características dominantes de la formación económica y social que lo sustentaba.

Durante el periodo presidencial de Lula, con el inicio de mayor inversión social, entendiendo las diferencias existentes entre los individuos históricamente determinadas, se buscaba alcanzar una transformación de la estructura social como mecanismo de desarrollo, objetivo tal como descrito por Testa (1989b). Examinar si existió un verdadero cambio en la estructura como se planteaba extrapola el objetivo del estudio, sin embargo, fue posible observar conflictos que replantearon el papel del Estado, por medio de

(...) contradicciones políticas y económicas de la sociedad [que] se expresan fuertemente reclamando cambios profundos en la constitución del Estado, que pueden llegar a extremos de conflictividad –las revoluciones burguesas o proletarias– en los que no sólo se cuestiona la legitimidad del Estado, sino que se expresa muy materialmente mediante la violencia que recupera para el pueblo la capacidad reservada al Estado de ejercer la violencia legítima (TESTA, 1995, p. 56).

Esto permitió un cambio radical en la agenda brasileira, dado el poder político y técnico por los académicos durante los años, era necesario colocar los temas sin escuchar las voces de aquellos especialistas o de movimientos populares emergentes como los estudiantes, pues la “ventana de oportunidad” (KINGDON, 1984) se había cerrado.

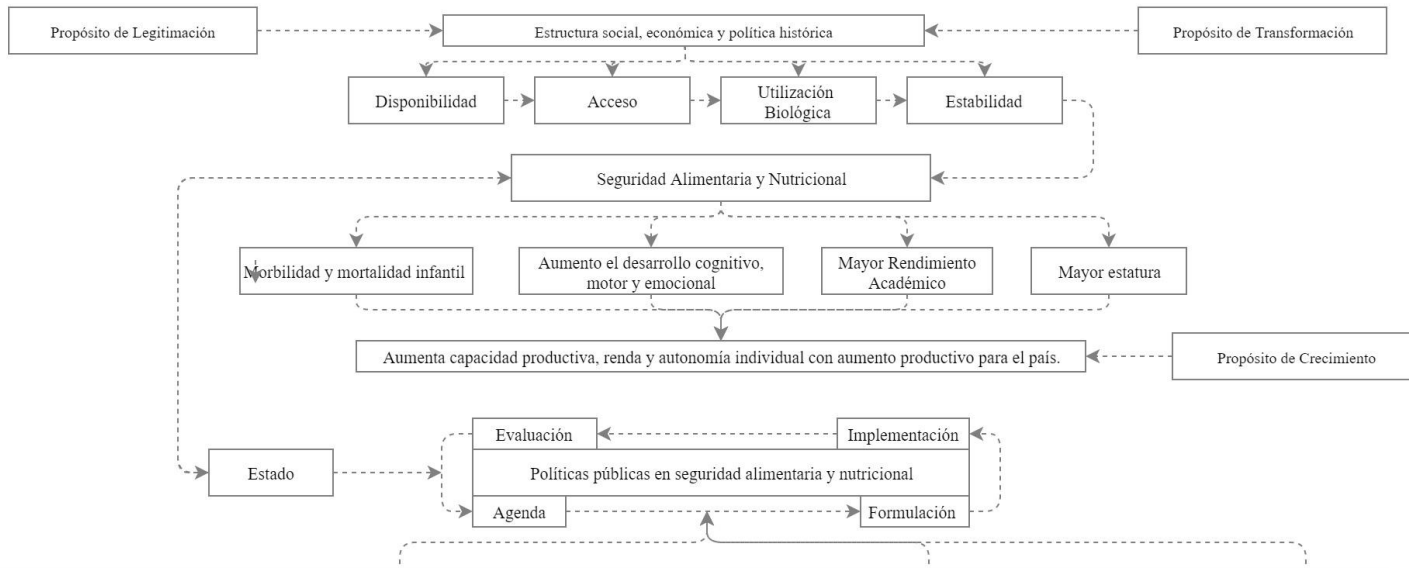
En la figura 17, se ilustra la configuración del poder en las políticas de seguridad alimentaria y nutricional en Brasil. Llama la atención el papel de la sociedad civil no solo como poder técnico generador de conocimiento, sino también en el ámbito administrativo y político, como fiscalizadora, evaluadora y mecanismos propuestos para la fiscalización.

A pesar de existir un papel importante inicial de la comunidad internacional en el espacio administrativo, al inicio de las actividades de seguridad alimentaria y nutricional, se observa una adopción del marco teórico general de los acuerdos internacionales y se coloca

Brasil, de forma explícita en la ley, como agente proactivo en lograr la alimentación como derecho. El papel de la iniciativa privada no queda claro y explícito en la ley, sin embargo, es deducible dadas las políticas económicas de cada gobierno; el único ejemplo fue la Asociación Brasileira de Agronegocio que externaría su posición, ante la valorización del pequeño agricultor.

Lindblom (1981, p. 13), ya proponía como solución aumentar la información, reflexión y análisis en el proceso de la decisión política. Una amplia disseminación de la información y análisis realizados, cuya sobrevaloración puede “reducir el conflicto político”, que representan un obstáculo para la operativización. Aumentar el control popular y su participación y que la decisión política provenga de los ciudadanos. Este

Con todo existen indicios de que el propósito de las políticas de seguridad alimentaria adoptadas permitió una transformación y por tanto un crecimiento, de la estructura social del país, generando oportunidades para la valorización del pequeño productor que no puede insertarse a un mercado dominado por las grandes industrias, y la recuperación de la ciudadanía, por medio de las transferencias condicionadas con corresponsabilidad y valorización del salario mínimo



	Poder Técnico			Poder Administrativo				Poder Político
	Técnico-profesional	Intelectual	Marco Teórico	Planificación	Dirección y gestión	Financiamiento	Evaluación y fiscalización	
Gobierno	IPEA, Secretarías y Ministerios.			Ministerios. CONSEA	Ministerios, CONSEA	Predominantemente Nacional.	CONSEA, IPEA	Gobierno central
Organizaciones campesinas	FBSSAN		Cultura tradicional y conocimientos ancestrales.	CONSEA. CNSAN	CONSEA.		FBSSAN. CONSEA	FBSSAN
Organizaciones empresariales	Agronegocio		Economía	CONSEA, CNSAN	CONSEA	Fundaciones y alianza público-privadas.	FIESP. CONSEA	Agronegocio
Organizaciones internacionales	FAO; ONU		Derechos humanos; PIDESEC; ODM; FAO; ONU; OMS.	FAO		FAO; Banco Mundial; PMA	PIDESC; FAO; ONU; IFPRI	FAO; ONU
Movimientos sociales	Acción de la Ciudadanía. Instituto Ciudadanía.	Josué Castro	Sociología, economía, antropología, filosofía.	Org. de mujeres, LGTB., pueblos tradicionales. CONSEA	CONSEA		Alianza por la Nutrición Adecuada	Acción de la Ciudadanía, CNSAN, Consejo Nutricionistas, Instituto Ciudadanía
Academia	Profesores de la UNICAMP	Universidades Federales y Estatatales	Sociología, ciencias biológicas	CNSAN			Universidades Federales y Estatatales	Universidades Federales, Estaduales.

Figura 17 –Modelo Explicativo de Políticas de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Brasil.

Fuente: elaborado por el autor

7 CONSIDERACIONES FINALES

Cada uno de los países asume, de acuerdo a sus necesidades o no, una serie de medidas para abordar los problemas que los afecta. En este estudio se abordó el tema de la seguridad alimentaria de dos países, Brasil y Guatemala, diferentes en sus características poblacionales y regionales, pero con similitudes posibles de identificar, siendo una de ellas que, aunque de forma diacrónica, el hambre se constituyó como marcador de desigualdad social y económica, producto de la estructura y políticas económicas adoptadas, es así como el aspecto histórico del Postulado de Coherencia adquiere vital importancia en la conformación de acciones para atacar los problemas en ambos países.

Es claro, que cada uno de los países debe procurar su forma original de hacer gobierno y formular e implementar políticas públicas coherentes con su realidad, sin embargo, existen particularidades que pueden ser consideradas. Brasil, por su parte, consiguió salir del mapa del hambre, por lo menos hasta 2016, y significó su soberanía alimentaria de una nueva forma, más allá de la simple capacidad de decisión sobre sus mecanismos de producción, decidió ser proactivo, pasando ser acreedor de beneficios de organizaciones internacionales a ser socio y consejero de ellas.

Dicha pro-actividad se llevó a cabo partiendo de aceptar que se requerían mecanismos legales de inclusión al mercado en igualdad de condiciones de pequeños agricultores; fortalecimiento de programas en edad escolar, y una serie de políticas entrelazadas entre sí, incluyendo las transferencias monetarias con corresponsabilidad e inserción explícita de los pueblos tradicionales; admitiendo que la estructura social del país perpetuaba las desigualdades, y lo hizo de una forma explícita, tanto en las exposiciones de motivos de proyectos legislativos como en la ley per sé.

Esa pérdida de timidez también fue producto de una conmoción social, que aunque fue posible identificar ciertos personajes e instituciones ejerciendo un poder político y administrativo, se consolidó en llevar al poder al representante del proyecto contra el hambre, mostrando una empatía con la necesidad del país brasilero, de dejar atrás el hambre. Esa movilización social fue aceptada y acogida por las autoridades gubernamentales permitiendo su participación en diversos consejos y conferencias con amplia aceptación de sus propuestas y proyectos, por lo menos hasta el 2015.

En contraste, Guatemala, parece ser retraída para asumir el tema del hambre, por medio de acciones imprecisas y con falta de cohesión lógica y con poca inversión social. Los diferentes grupos de poder parecen no tener eco ante una estructura legal que legitima la voluntad gubernamental en detrimento de la voluntad popular. Además, a pesar de su diversidad étnica y población predominantemente maya en condiciones de pobreza y hambre, no reconoce de ninguna forma en sus leyes esa pluralidad, escondiendo bajo el principio de universalidad, las condiciones que perpetúan la calidad de vida de esos grupos históricamente rechazados.

De tal forma que aunque se ejerza y existe un poder político y técnico, debe existir una oportunidad para el ejercicio pleno de esas funciones que depende de la voluntad de los tomadores de decisiones. Sin embargo, las acciones dadas en el campo político nunca son al azar, conllevan un propósito por detrás a ser alcanzado. Guatemala, por medio de las acciones en seguridad alimentaria corresponde mayormente a la legitimidad de la situación actual o de crecimiento económico con poca inversión social. Brasil, por ejemplo, por medio del mayor gasto social permitió una transformación de la sociedad brasilera, proveyéndole de autonomía y un cambio en el patrón nutricional hacia la obesidad, lo cual requirió implementación de mecanismos legales para controlar el consumo de productos procesados, por mencionar algunas.

Asimismo, es importante destacar el aspecto de la formulación de política pública de ambos países, que permite la legitimización de intervenciones para mejorar la condición de las poblaciones. Esto dentro del marco brasilero expresado en la amplia participación popular, mecanismos de participación e incidencia real de la sociedad civil en la planificación y ejecución de políticas públicas, por medio de instituciones de enseñanza superior e instancias legalmente reconocidas, que se posicionan políticamente a través de la evidencia, tan valorizado desde el enfoque positivista clásico, y por tanto, válido dentro del marco político y jurídico.

Guatemala, posee aún de manera incipiente mecanismos de participación social que no permiten llevar a la agenda política, necesidades y acciones concretas acordes a las necesidades de las poblaciones marginalizadas. Esto visto desde una perspectiva de generación de mecanismos reales, que no han sido liderados ni por instituciones de enseñanza o consejos de nutricionistas que aún no son visibilizados como actor importante dentro del marco de formulación de políticas públicas. Diferentemente al caso brasilero, se observa mayor participación de universidades de carácter privado en la generación de documentación con enfoque social, a partir del pensamiento jesuita. Por su lado, Brasil ese liderazgo es llevado a

cabo por las universidades estatales y federales, además en mecanismos de reflexión colectiva por medio de las asociaciones, que generan dudas, preguntas y mayor difusión del conocimiento y problemática, en salud y nutrición, que permite partir de una agenda sistémica a una agenda política por presión popular.

Cuando se evalúa el marco teórico de las políticas implementadas y formuladas, en cada uno de los países estudiados, esa participación diferenciada de actores en el desarrollo de información como base teórica, se ve una debilidad en la legislación guatemalteca al tomar como principios básicos los acuerdos y planes internacionales, aunque de manera rudimentaria o inconclusa, que no generan resultados reales. Por su parte, Brasil posee un marco teórico más fuerte fundamentado en principios básicos de distribución de justicia social y ciudadanía, que orienta sus diferentes programas y políticas públicas, además se observan resultados tangibles en la calidad de vida de sus habitantes.

Probablemente, el marco teórico juegue un papel importante en la continuidad y sobrevivencia de programas y políticas públicas a través de gobiernos como política de Estado. De tal manera, Guatemala, además del reto que en sí mismo posee el tema nutricional existe una dificultad de sobrevivencia de las políticas públicas a través de los diferentes gobiernos, que cada cuatro años se transita por un plan de trabajo diferenciado, atendiendo los conocimientos que los gobernantes poseen sobre el tema y que incluso llegan a proponer mudanzas completas de rumbo.

Cuando se analiza el caso brasilero, existen mecanismos legales y jurídicos, que permiten la continuidad de los procesos, aunque no se puede dejar de mencionar el mayor tiempo de gobierno existente en los últimos ocho años analizados bajo el marco de un mismo proyecto político que pudo haber influenciado, dadas las tendencias en los últimos meses hacía una política de reducción de gastos, pero dada la legitimidad social, solo podría precarizar políticas en nutrición, sin acabar con ellas.

El presente estudio se limita a explorar la forma de concepción de un problema, traducido en políticas públicas de dos países de forma escrita. Como está descrito, la implementación está condicionada por una serie de factores que no permiten la realización de todos los objetivos y metas propuestas, sin embargo, da una idea del paradigma que se tiene para abordarlos. Estudios con entrevistas o de evaluación deben ser realizados para determinar el grado de aplicación de las políticas estudiadas y presentadas, y el proceso decisorio real de las instancias de participación popular lideradas por actores de sociedad civil legitimadas por el estado brasilero.

REFERENCIAS

ALENCAR, Á. G. DE. Do conceito estratégico de segurança alimentar ao plano de ação da FAO para combater a fome. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 44, n. 1, p. 137–144, jun. 2001.

ASIES; FUNDACIÓN SOPOS GUATEMALA; PNUD. **Compendio de Historia de Guatemala: 1944-2000**. 1. ed. Guatemala: Centro de Impresiones Gráficas -CIMGRA, 2004.

BCIE. **Ficha estadística de Guatemala**. Guatemala: [s.n.]. Disponível em: <<http://www.bcie.org/uploaded/content/article/1285334126.pdf>>.

BELIK, W. Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Saúde e Sociedade**, v. 12, n. 1, p. 12–20, jun. 2003.

BELIK, W.; CAPACLE CORREA, V. H. A Crise dos Alimentos e os Agravantes para a Fome Mundial. **Mundo agrario**, v. 14, n. 27, p. 0, 2013.

BHATTA, G. **International Dictionary of Public Management and Governance**. [s.l.] M.E. Sharpe, 2006.

BIRKLAND, T. A. Agenda Setting in Public Policy. En: **Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods**. Boca Raton: CRC, 2007. p. 63–78.

BLACK, R. E. et al. Maternal and child undernutrition and overweight in low-income and middle-income countries. **Lancet**, v. 382, n. 9890, p. 427–51, 3 ago. 2013.

BORGES, A. Federalismo, dinâmica eleitoral e políticas públicas no Brasil: uma tipologia e algumas hipóteses. **Sociologias**, v. 12, n. 24, p. 120–157, ago. 2010.

BOURDIEU, P. **Esquisse d'une théorie de la pratique: précède de trois études d'ethnologie Kabyle**. Paris: Librairie Droz, 1972.

BOURDIEU, P. **Contrafogos 1: Táticas para enfrentar a invasão neoliberal**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

BRASIL. **Constituição (1988)** Brasil Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, , 1988.

BRASIL. **Razão de mortalidade materna: Número de óbitos maternos por 100.000 nascidos vivos segundo Região e UF Brasil, 2000-2011**. Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/idb2012/C03b.htm>>. Acesso em: 18 oct. 2015.

BRASIL. **Portal Brasil**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2009/11/entenda-como-funciona-a-estrutura-do-estado-brasileiro>>. Acesso em: 17 oct. 2015.

CALVO, E.; MURILLO, M. V. Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market. **American Journal of Political Science**, v. 48, n. 4, p. 742–757, oct. 2004.

CARVALHO, M. C. DA V. S.; LUZ, M. T.; PRADO, S. D. Comer, alimentar e nutrir: categorias analíticas instrumentais no campo da pesquisa científica. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 16, n. 1, p. 155–163, ene. 2011.

CASTRO, J. **Geografia da Fome**. 1. ed. Rio de Janeiro: Casa do Estudante do Brasil, 1946.

CASTRO, J. **Geografia da Fome**. 11. ed. Rio de Janeiro: Gryphus, 1992.

CECCON, E. La revolución verde: tragedia en dos actos. **Ciencias**, v. 91, n. 91, 2009.

CEPAL. **Panorama Social de América Latina, 2014**. Santiago de Chile: [s.n.].

CEPAL. **Guatemala: Perfil nacional socio-demográfico**. Disponível em: <http://interwp.cepal.org/cepalstat/WEB_cepstat/Perfil_nacional_social.asp?Pais=GTM&idioma=e>. Acesso em: 16 oct. 2015.

CESCR. **Observación General 12: el derecho a una alimentación adecuada (art. 11) Cuestiones Sustantivas que se Plantean en la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** Ginebra, 1999.

CFS. **En buenos términos con la terminología** Roma, 2012.

CIA. Guatemala. En: **The World Factbook**. Washington, DC: Central Intelligence Agency, 2015.

COBB, R. W.; ELDER, C. D. **Participation in american politics: the dynamics of agenda-building**. 2. ed. [s.l.] The Johns Hopkins University Press, 1983.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR; SECRETARIA EXECUTIVA NACIONAL DA AÇÃO DA CIDADANIA. **I Conferência Nacional de Segurança Alimentar**. Brasília, DF: [s.n.].

DE ARRUDA, B. G.; DE ARRUDA, I. K. Milestones of the feeding policies and nutrition in Brazil. **Rev. Bras. Saúde Matern. Infant., Recife**, v. 7, n. 3, p. 319–326, 2007.

DOWNS, A. Up and down with ecology —the “issue-attention cycle” **The Public Interest**, v. 28, p. 38–52, 1972.

DYE, T. **Understanding public policy**. Upper Saddle River: Prentice Hall, 2002.

ESPADA, R. Apresentação. En: **Plan estratégico de seguridad alimentaria y nutricional para Occidente: 2012-2016**. Guatemala, Guatemala: SESAN, 2011. p. 7.

EUSTIS, J. D. **Agenda-Setting: The universal service case**. [s.l.] Virginia Polytechnic Institute and State University, 2000.

FAIRCLOUGH, N. **Media Discourse**. London: Edward Arnold, 1995.

FAIRCLOUGH, N. **Discurso e mudança social**. Tradução Izabel Magalhães. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

FAO. **Declaración de Roma sobre la seguridad alimentaria mundial y plan de acción de la cumbre mundial de la alimentación**Roma, 1996. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/003/W3613S/W3613S00.HTM>>

FAO. **FAO Methodology for the Measurement of Food Deprivation: Updating the minimum dietary energy requirements**: FAO Statistics Divisio. Roma: [s.n.]. Disponível em: <http://www.fao.org/fileadmin/templates/ess/documents/food_security_statistics/metadata/under_nourishment_methodology.pdf>.

FAO et al. **Programa Conjunto de Apoyo a la Estrategia Nacional de Reducción de la Desnutrición Crónica en Niños y Niñas Menores De 36 Meses: 2008-2011**. Guatemala: [s.n.].

FAO. **FAO Statistical Yearbook 2012 : World food and agriculture**. Roma: [s.n.]. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/015/i2490e/i2490e00.htm>>.

FAO. **The State of Food Insecurity in Latin America and the Caribbean**Roma, 2015.

FAO; GUATEMALA. **Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina (PAFFEC 2012 - 2015)**. Guatemala: [s.n.]. Disponível em: <http://web.maga.gob.gt/wp-content/uploads/pdf/home/programa_agricultura.pdf>.

FAO; IFAD; WFP. **The State of Food Insecurity in the World 2015: Meeting the 2015 international hunger targets taking stock of uneven progress**. Roma: FAO, 2015.

FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise e Conjuntura**, v. 1, n. 3, p. 107–127, 1986.

FINKELSTEIN, E. A. et al. The costs of obesity in the workplace. **Journal of occupational and environmental medicine / American College of Occupational and Environmental Medicine**, v. 52, n. 10, p. 971–976, 2010.

FRANZESE, C. et al. **Reflexões para Ibero-América: Avaliação de programas sociais**. Brasília: ENAP, 2009.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, p. 211–259, 2000.

GABEIRA, F. et al. **Viagem ao coração do Brasil**. São Paulo: Scritta, 1994.

GALLIAN, D. M. C. A desumanização do comer. **Estudos Avançados**, v. 21, n. 60, p. 179–184, ago. 2007.

GAROZ, B.; SLOWING UMAÑA, K. **El Plan Hambre Cero: El combate a la desnutrición y la reactivación de la economía campesina en Guatemala**. Guatemala: [s.n.].

GRINDLE, M. S.; THOMAS, J. W. **Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries**. [s.l.] Johns Hopkins University Press, 1991.

GUATEMALA. **Ley electoral y de partidos políticos** Guatemala Congreso de la República de Guatemala, C.A., , 1985a.

GUATEMALA. **Constitución política de la República de Guatemala: Decretada por la Asamblea Nacional Constituyente** Guatemala, 1985b.

GUATEMALA. **Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional**. Guatemala: SESAN, 2005a.

GUATEMALA. **Decreto de Ley 32-2005** Congreso de la República Guatemala, 2005b.

GUATEMALA. **Acuerdo Gubernativo 75-2006**, 2006.

GUATEMALA. **Marco General de Política para la Promoción de la Inversión Privada en Territorios Rurales**. Guatemala: [s.n.].

GUATEMALA. **Sipacate**. Guatemala, Guatemala: [s.n.].

GUERRA, L. D. DA S. et al. Insegurança alimentar em domicílios com adolescentes da Amazônia Legal Brasileira: prevalência e fatores associados. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 29, n. 2, p. 335–348, feb. 2013.

GUTIÉRREZ, A. B. **Las prácticas sociales: una introducción a Pierre Bourdieu**. Buenos Aires: Eduvim, 2012.

HARDEE, K. et al. **The Policy Circle: A Framework for Analyzing the Components of Family Planning, Reproductive Health, Maternal Health, and HIV/AIDS Policies**: 11. Washington, DC: [s.n.].

HENRIQUES, F. S. A revolução verde e a biologia molecular. **Revista de Ciências Agrárias**, v. 32, n. 2, p. 245–254, 2009.

HILGARTNER, S.; BOSK, C. The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Model. **The American Journal of Sociology**, v. 94, n. 1, p. 53–78, 1988.

HODDINOTT, J. et al. The economic rationale for investing in stunting reduction. **Maternal & child nutrition**, v. 9 Suppl 2, p. 69–82, sep. 2013.

HORTALE, V. A. O conceito de descentralização aplicado aos serviços de saúde: dimensões, padrões e regularidades. **Revista de Administração Pública**, v. 31, n. 3, p. 23–35, 1997.

HORTON, S.; STECKEL, R. Malnutrition: global economic losses attributable to malnutrition 1900–2000 and projections to 2050. En: LOMBORG, B. (Ed.). . **How Much Have Global Problems Cost the World?: A Scorecard from 1900 to 2050**. 2. ed. New York: Cambridge University Press, 2013. p. 247–272.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. Montagem da agenda. En: **Política Pública: seus ciclos e subsistemas uma abordagem integral**. Tradução Francisco Heidermann. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 103–122.

IBGE. **Evolução da divisão territorial do Brasil: 1872-2010**: Documentos para disseminação. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2011.

IBGE. **Síntese de indicadores sociais: Uma análise das condições de vida da população brasileira 2014** (C. de P. e I. Sociais, Ed.): Estudos e Pesquisas Informação Demográfica e Socioeconômica. Rio de Janeiro: [s.n.].

IBGE. **Brasil em números**. Rio de Janeiro: [s.n.].

IBGE. **Estimativas da população dos municípios brasileiros com data de referência em 1 de Julho de 2014**. Rio de Janeiro: [s.n.]. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/pdf/analise_estimativas_2014.pdf>.

IFPRI. **Informe de políticas alimentarias mundiales 2011**. Washington, D.C.: [s.n.]. Disponível em: <<http://ebrary.ifpri.org/cdm/singleitem/collection/p15738coll2/id/127366/rec/3>>. Acesso em: 24 may. 2017.

IFPRI. **Global Nutrition Report 2014: Actions and Accountability to Accelerate the World's Progress on Nutrition**. Washington, DC: [s.n.].

INCAP; OPS. **La Iniciativa de Seguridad Alimentaria Nutricional en Centroamérica**. Guatemala: [s.n.].

INE. **Encuesta Nacional de Condiciones de Vida** Guatemala, 2011.

IPNUSAC. **Informe de labores: insumos para memoria de Rectoría 2006-2010**. Guatemala: [s.n.].

JANN, W.; WEGRICH, K. Theories of the Policy Cycle. En: FISHER, F.; MILLER, G.; SIDNEY, M. (Eds.). . **Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods**. Boca Raton, United States: CRC, 2007. p. 43–62.

JANNUZZI, P. DE M. et al. Estruturação de sistemas de monitoramento e especificação de pesquisas de avaliação, os problemas dos programas públicos no Brasil são. En: **Reflexões para**

Ibero-América: Avaliação de Programas Sociais. Brasília: ENAP, 2009. p. 101–138.

JORGENSEN, M.; PHILLIPS, L. J. Critical discourse analysis. En: **Discourse analysis as theory and method.** London, Great Britain: Sage, 2002. p. 60–96.

KARLAN, D.; APPEL, J. **Mais do que Boas Intenções: Entenda como a nova economia está ajudando na erradicação da pobreza mundial.** Rio de Janeiro: Elsevier Brasil, 2011.

KERSTENETZKY, C. L. Políticas Sociais: focalização ou universalização? **Revista de Economia Política**, v. 26, n. 4, p. 564–574, dic. 2006.

KOTSCHNO, R. Apresentação. En: **Viagem ao coração do Brasil.** São Paulo, Brasil: Scritta, 1994. p. ix–xxviii.

LAHERA PARADA, E. Política y políticas públicas. En: **Políticas públicas: coletânea.** Brasília: ENAP, 2006. p. 67–95.

LIM, S. S. et al. A comparative risk assessment of burden of disease and injury attributable to 67 risk factors and risk factor clusters in 21 regions, 1990–2010: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2010. **Lancet**, v. 380, n. 9859, p. 2224–60, 15 dic. 2012.

LINDBLOM, C. E. **O processo de decisão política.** Brasília, DF: UNB, 1981.

LOBO, T. **Avaliação de processos e impactos em programas sociais: algumas questões para reflexão** Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate São Paulo Cortez, , nov. 2007.

LOVENDAL, C. R.; KNOWLES, M. Tomorrow's Hunger: A framework for analysing vulnerability to food security. En: GUHA-KHASNOBIS, B.; ACHARYA, S. S.; DAVIS, B. (Eds.). . **Food Security: indicators, measurement, and the impact of trade openness.** Great Britain: Oxford University Press, 2007. p. 62–94.

MAGA. **Perfiles Nutricionales por Países.** Guatemala: [s.n.].

MALASSIS, L.; GHERSI, GÉRARD. Sociétés et économie alimentaire. **Économie rurale**, v. 255, n. 1, p. 54–60, 2000.

MALUF, R. S.; CARNEIRO, M. DOS R. Segurança Alimentar e Nutricional na Perspectiva Sistêmica. En: ROCHA, C.; BURLANDY, L.; MAGALHÃES, R. (Eds.). . **Segurança Alimentar e Nutricional: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas públicas.** Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2013. p. 43–67.

MARCONI, M. DE A.; LAKATOS, E. M. Métodos científicos. En: **Fundamentos de metodologia científica.** 7. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2010. p. 65–97.

MARTÍNEZ, R.; PALMA, A. **Seguridad alimentaria y nutricional en cuatro países andinos: Una propuesta de seguimiento y análisis.** Santiago de Chile: [s.n.].

MONTEIRO, C. A. Segurança Alimentar y Nutrição no Brasil. En: **Saúde no Brasil: Contribuições para a Agenda de Prioridades de Pesquisa**. Brasília: Ministério da Saúde, 2004. p. 225–242.

MSPAS. **Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2008 (ENSMI-2008/09)** Guatemala, 2011. Disponível em:
<<http://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2014/01/22/LYk4A1kGJAO7lvfS0Aq6tezcUa9tQh35.pdf>>

NASCIMENTO, A. L.; ANDRADE, S. L. L. S. DE. Segurança alimentar e nutricional: pressupostos para uma nova cidadania? **Cienc. Cult.**, v. 62, n. 4, p. 34–38, 2010.

O’KANE, G. What is the real cost of our food? Implications for the environment, society and public health nutrition. **Public health nutrition**, v. 15, n. 2, p. 268–76, feb. 2012.

OACNUDH. **Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas**. Guatemala: [s.n.].

ONU. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. New York: [s.n.].

PATEL, R. The Long Green Revolution. **Journal of Peasant Studies**, v. 40, n. 1, p. 1–63, ene. 2013.

PEDRAZA, D. F. Disponibilidad de alimentos como factor determinante de la Seguridad Alimentaria y Nutricional y sus representaciones en Brasil. **Revista de Nutrição**, v. 18, n. 1, p. 129–143, feb. 2005.

PEREIRA, G. S.; CASTRO, I. R. R. DE. Considerações sobre o plano de combate à fome e à miséria. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 9, n. 1, p. 106–113, 1993.

PEREIRA SILVA, S. **A Trajetória Histórica da Segurança Alimentar e Nutricional na Agenda Política Nacional: Projetos, Descontinuidades e Consolidação** (C. Oliveira, Ed.). Rio de Janeiro: [s.n.].

PIKETTY, T. **El capital en el siglo XXI**. México DF: Fondo de Cultura Economica, 2014. v. 24

PINGALI, P. L. Green Revolution: Impacts, limits, and the path ahead. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, v. 109, n. 31, p. 12302–12308, 31 jul. 2012.

PÜLZL, H.; TREIB, O. Implementing public policy. En: FISCHER, F.; GERALD, M.; SIDNEY, M. S. (Eds.). **Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods**. Boca Raton: CRC Press, 2007. p. 89–108.

ROSSI, P. H.; FREEMAN, H. E.; LIPSEY, M. W. **Evaluation: A systematic approach**. 6. ed. Thousand Oaks: Sage, 2004.

RUA, M. DAS G. Algumas considerações preliminares sobre política e políticas públicas. En:

RUA, M. DAS G.; CARVALHO, M. I. V. (Eds.). . **O estudo da política: tópicos selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998.

RUS PEREZ, J. R. Avaliação do processo de implementação: algumas questões metodológicas. En: **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 5. ed. São Paulo: Cortez Editora, 1998. p. 65–73.

SALCEDO, S.; GUZMÁN, L. **Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: recomendaciones de política**. Santiago: FAO, 2014.

SANTOS, L. A. DA S. O corpo, o comer e a comida: um estudo sobre as práticas corporais alimentares cotidianas a partir da cidade de Salvador. 2008.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. En: **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006. v. Ip. 21–42.

SEN, A. **Poverty and Famines: an essay on entitlement and deprivation**. New York: OUP Oxford, 1981.

SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade**. 1 Português ed. São Paulo: Companhia de Letras, 2010.

SILVA, A. C. DA. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. **Estudos Avançados**, v. 9, n. 23, p. 87–107, abr. 1995.

SOARES, M. D.; COELHO, T. C. B. O cotidiano do cuidado infantil em comunidades rurais do Estado da Bahia: uma abordagem qualitativa. **Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil**, v. 8, n. 4, p. 463–472, dic. 2008.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, n. 16, p. 20–45, dic. 2006.

SUBIRATS, J. et al. La implementación de las políticas públicas. En: **Análisis y gestión de políticas públicas**. Barcelona: Ariel, 2008. p. 159;253.

TEIXEIRA, R. V. Uma crítica da concepção de política social do Banco Mundial na cena contemporânea. **Serviço Social & Sociedade**, n. 104, p. 650–680, 2010.

TESTA, M. **Mario Testa e o Pensamento Estratégico em Saúde** (F. J. Uribe Rivera, Ed.) **Planejamento e Programação em Saúde: um enfoque estratégico**: Pensamento Social e Saúde. São Paulo, Brasil Cortez Editora Ltda, , 1989a.

TESTA, M. Tendencias en planificación. En: **Pensar en salud**. Buenos Aires: Organización Panamericana de la Salud (OPS), 1989b. p. 65–98.

TESTA, M. Pensamiento estratégico. En: **Pensamiento Estratégico y Lógica de Programación: El caso de salud**. 1. ed. Buenos Aires, Argentina: Lugar Editorial, 1995. p. 11–97.

TESTA, M. Pensamiento estratégico. En: **Saber en salud: la construcción del conocimiento**. Buenos Aires, Argentina: Lugar Editorial, 1997. p. 47–104.

UNICEF; WHO; WB. **2013 Joint Child Malnutrition Estimates: Levels and Trends. In the Global Database on Child Growth and Malnutrition**. New York; Geneva; Washington, DC: [s.n.]. Disponível em: <<http://www.who.int/nutgrowthdb/estimates2013/en/>>.

URL. Misión y Visión de la Universidad Rafael Landívar. En: **Pensamiento Ignaciano y Landivariano**. Guatemala, Guatemala: Programa de Fortalecimiento Académico de las Sedes Regionales (PROFASPER), 2003. p. 102.

VASCONCELOS, F. DE A. G. DE. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. **Revista de Nutrição**, v. 18, n. 4, p. 439–457, ago. 2005.

VICTORA, C. G. et al. Association between breastfeeding and intelligence, educational attainment, and income at 30 years of age: a prospective birth cohort study from Brazil. **The Lancet Global Health**, v. 3, n. 4, p. e199–e205, 4 abr. 2015.

VIEIRA-DA-SILVA, L. M.; ALMEIDA FILHO, N. DE. Equidade em saúde: uma análise crítica de conceitos. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 25, n. 2, p. s217–s226, 2009.

VOS, T. et al. Years lived with disability (YLDs) for 1160 sequelae of 289 diseases and injuries 1990-2010: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2010. **Lancet**, v. 380, n. 9859, p. 2163–96, 15 dic. 2012.

WANG, Y. C. et al. Health and economic burden of the projected obesity trends in the USA and the UK. **The Lancet**, v. 378, n. 9793, p. 815–825, 2011.

WB. **Poverty: Overview. 2015**. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/topic/poverty/overview#1>>. Acesso em: 17 jul. 2015a.

WB. **Brasil**. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/country/brazil/portuguese>>. Acesso em: 18 oct. 2015b.

YIN, R. K. Conduzindo estudos de caso: Coleta de evidências. En: **Estudo de caso: Planejamento e métodos**. 2. da. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001. p. 105–130.

YIN, R. K. **Estudo de caso: Planejamento e métodos**. 5. ed. ed. São Paulo: Bookman, 2014.

APÉNDICE A

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA
DEPARTAMENTO DE SAÚDE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SAÚDE COLETIVA
CURSO DE MESTRADO EM SAÚDE COLETIVA**

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

A pesquisa intitulada **POLÍTICAS SOCIALES EN SEGURIDAD ALIMENTARIA: BRASIL Y GUATEMALA**, tem como objetivo analisar as políticassociais em segurança alimentar no Brasil a partir do ano 2000 e Guatemala a partir do período pós-constituente. Essa pesquisa será feita em documentos de regulamentação e relatórios de Segurança Alimentar. Sendo que é preciso avaliar-se o seguinte documento que não é de caráter público:

O fornecimento desse documento e de outros que poderão ser necessários durante o desenvolvimento da pesquisa será totalmente voluntário, podendo se recusar a fornecê-los sem nenhuma consequência. Portanto a participação é voluntária.

Os resultados obtidos da análise documental ficarão sobre responsabilidade dos profissionais envolvidos na pesquisa e, quando os resultados forem publicados, os gestores não serão identificados. Qualquer custo para o desenvolvimento e participação nesta pesquisa será financiado pelos pesquisadores.

Feira de Santana, Bahia, ____/____/____.

Assinatura do(a) gestor(a)

Prof^aDr^a Thereza Christina Bahia Coelho

Mestrando Cristian David Osorio Figueroa

APÉNDICE B



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA
DEPARTAMENTO DE SAÚDE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SAÚDE COLETIVA
CURSO DE MESTRADO EM SAÚDE COLETIVA**

TÉRMINO DE CONSENTIMIENTO LIBRE Y ESCLARECIDO

La investigación titulada **POLÍTICAS SOCIALES EN SEGURIDAD ALIMENTARIA: BRASIL Y GUATEMALA**, tiene como objetivo analizar las políticas sociales en seguridad alimentaria de Brasil a partir del año 2000 y Guatemala a partir del período Pos-Constituyente. Esta investigación será realizada utilizando los documentos que reglamenten las políticas e informes de Seguridad Alimentaria. Siendo así es preciso evaluar el siguiente documento que no es de carácter público.

El otorgar ese documento y otros que pudieran ser necesarios durante el desarrollo de la investigación será totalmente voluntario, pudiendo negarse sin ninguna consecuencia, por tanto la investigación es voluntaria.

Los resultados obtenidos del análisis documental quedarán bajo entera responsabilidad de los profesionales incluidos en la investigación e cuando sean publicados los formuladores y gestores no serán identificados. Cualquier gasto para el desarrollo y participación en la investigación son entera responsabilidad de los investigadores.

Feira de Santana, Bahia, ____/____/____.

Firma del(a) gestor(a)

Prof^a Dr^a Thereza Christina Bahia Coelho

Estudiante Cristian David Osorio Figueroa

APÉNDICE C –Codificación documental: Brasil

Fecha	Documento	Ementa	Código
30/04/1938	Decreto Lei No. 399	Aprova o regulamento para execução da lei n. 185, de 14 de janeiro de 1936, que institue as Comissões de Salário Mínimo.	B.FO.D.2
17/02/1945	Decreto Lei No. 7.328	Cria, no Conselho Federal de Comércio Exterior, a Comissão Nacional de Alimentação, e dá outras providências.	B.FO.D.3
31/03/1955	Decreto No. 37.106	Institui a companhia da Merenda Escolar.	B.FO.D.4
11/04/1956	Decreto No. 39.007	Dá nova redação ao arts. 1º, 2º e 4º do Decreto nº 37.106 de 31 de março de 1955.	B.FO.D.5
01/10/1956	Decreto No. 40.052	Altera a redação do art. 4º do Decreto n.º 37.106, de 31 de março de 1955, que dispõe sobre a Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME).	B.FO.D.6
26/09/1962	Lei Delegada No. 6	Autoriza a constituição da Companhia Brasileira de Alimentos e dá outras providências.	B.FO.LD.7
26/09/1962	Lei Delegada No. 7	Autoriza a constituição da Companhia Brasileira de Armazenamento e dá outras providências.	B.FO.LD.8
20/09/1965	Decreto No. 56.886	Modifica denominação de Instituição do Departamento Nacional de Educação.	B.FO.D.9
05/11/1965	Lei No 4.829, de 5 de Novembro De 1965.	Institucionaliza o crédito rural.	B.FO.LO.10
14/02/1967	Decreto-Lei Nº 167, De 14	Dispõe sobre títulos de crédito rural e dá outras	B.FO.LO.11

Fecha	Documento	Ementa	Código
	De Fevereiro De 1967.	providências.	
31/01/1969	Decreto No. 64.050	Acrescenta parágrafos ao art. 1º do Decreto nº 56.886, de 20 de setembro de 1965.	B.FO.LO.12
30/11/1972	Lei No. 5.829	Cria o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) e dá outras providências.	B.FO.LO.13
30/03/1973	Decreto No. 72.034	Institui o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), aprova o I PRONAN e dá outras providências.	B.FO.D.14
06/02/1976	Decreto No. 77.116	Estabelece diretrizes para a ação do Governo na área de Alimentação e Nutrição, aprova o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição - PRONAN e dá outras providências.	B.FO.D.15
14/04/1976	LEI No 6.321, DE 14 DE ABRIL DE 1976.	Dispõe sobre a dedução, do lucro tributável para fins de imposto sobre a renda das pessoas jurídicas, do dobro das despesas realizadas em programas de alimentação do trabalhador.	B.FO.LO.16
18/04/1983	Lei No. 7.091	Altera a denominação da Fundação Nacional de Material Escolar, a que se refere a Lei nº 5.327, de 2 de outubro de 1967, amplia suas finalidades e dá outras providências.	B.FO.LO.17
18/08/1986	Decreto No. 93.120	Dispõe sobre a execução do Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes.	B.FO.D.18
12/04/1990	Lei No. 8.029	Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração Pública Federal, e dá outras providências	B.FO.LO.19
25/03/1991	Decreto de 25 de março 1991	Mantém reconhecimento de cursos e autorizações nos	B.FO.D.20

Fecha	Documento	Ementa	Código
		casos que menciona e dá outras providências.	
16/04/1991	Projeto de Lei No. 80	Institui o Programa de Garantia de Renda Mínima-PGRM e da outras Providencias.	B.FO.PL.21
20/02/1991	Projeto de Lei 2194	Dispõe Sobre A Concessão De Renda Mensal Para A Pessoa Portadora De Deficiência E Para O Idoso Carentes.	B.FO.PL.22
13/09/1991	Projeto de Lei 1474	Institui Beneficio Mensais As Pessoas Portadoras De Deficiência E Aos Idosos.	B.FO.PL.23
22/04/1993	Decreto nº 807	Institui o Conselho Nacional de Segurança Alimentar CONSEA e dá outras providências.	B.FO.D.24
07/12/1993	Lei Orgânica da Assistência Social	Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.	B.FO.LO.25
12/07/1994	Lei No. 8.913	Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar.	B.FO.LO.26
08/12/1995	Decreto No. 1.744	Regulamenta o benefício de prestação continuada devido à pessoa portadora de deficiência e ao idoso, de que trata a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências.	B.FO.D.27
12/01/1995	Decreto No. 1.366	Dispõe sobre o Programa Comunidade Solidária e dá outras providências.	B.FO.D.28
28/06/1996	Decreto No. 1.946	Cria O Programa Nacional De Fortalecimento Da Agricultura Familiar - Pronaf, E Dá Outras Providências.	B.FO.D.29
20/12/1996	Lei No. 9.394	Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.	B.FO.LO.30

10/12/1997	Lei No. 9.533	Autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro aos Municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associados à ações socioeducativas.	B.FO.LO.31
Fecha	Documento	Ementa	Código
27/05/1998	Lei No. 9.649	Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.	B.FO.LO.32
05/11/1998	PL 4822/1998	Institui o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima para famílias de trabalhadores do semi-árido brasileiro.	B.FO.PL.33
30/11/1998	Lei No. 9.720	Dá nova redação a dispositivos da Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, e dá outras providências.	B.FO.LO.34
14/12/1998	Medida Provisória nº 1.784	Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências.	B.FO.MV.35
10/06/1999	Decreto No. 3.200	Dispõe Sobre O Conselho Nacional De Desenvolvimento Rural - Cndr E Sobre O Programa Nacional De Fortalecimento Da Agricultura Familiar - Pronaf, E Da Outras Providências.	B.FO.D.36
10/06/1999	Portaria nº 710	Aprova a Política Nacional de Alimentação e Nutrição, cuja íntegra consta do anexo desta Portaria e dela é parte integrante.	B.FO.P.37
06/02/2000	Medida Provisória nº 1.979-19	Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências.	B.FO.MV.38

14/06/2000	Decreto No. 3.508	DISPÕE SOBRE O CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL - CNDRS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	B.FO.D.39
Fecha	Documento	Ementa	Código
28/06/2001	Medida Provisória nº 2.178-34	Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, altera a Lei nº 9.533, de 10 de dezembro de 1977, que dispõe sobre programa de garantia de renda mínima, institui programas de apoio da União às ações dos Estados e Municípios, voltadas para o atendimento educacional, e dá outras providências.	B.FO.MV.40
30/10/2001	Decreto No. 3.991	Dispõe sobre o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e dá outras providências.	B.FO.D.41
30/10/2001	Decreto No. 3.992	Dispõe Sobre O Conselho Nacional De Desenvolvimento Rural Sustentável - Cndrs E Dá Outras Providências.	B.FO.D.42
08/03/2001	Decreto No. 3.769	Estabelece diretrizes para execução de projetos voltados para a área social e cria o Comitê de Gestão e Acompanhamento do Projeto Alvorada.	B.FO.D.43
01/01/2003	Medida Provisória No. 103	Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências	B.FO.MV.44
07/02/2003	Lei ordinária 10.696	Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências.	B.FO.LO.45
07/02/2003	Decreto No. 4.772	Regulamenta o art. 19 da Lei no 10.696, de 2 de julho	B.FO.D.46

		de 2003	
27/02/2003	Medida Provisória No. 108	Cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação - "Cartão Alimentação".	B.FO.MV.47
Fecha	Documento	Ementa	Código
31/03/2003	Medida Provisória 114	Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural contratadas sob a égide do Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária - PROCERA, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, ou de outras fontes de recursos, por agricultores familiares, mini e pequenos agricultores, suas associações e cooperativas, e dá outras providências.	B.FO.MV.48
30/04/2003	Proposta de Emenda à Constituição 47/2003	Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social.	B.FO.PEC.49
08/10/2003	Decreto No. 4.854	Dispõe Sobre A Composição, Estruturação, Competências E Funcionamento Do Conselho Nacional De Desenvolvimento Rural Sustentável - Condraf, E Dá Outras Providências.	B.FO.D.50
20/10/2003	Medida Provisória No. 132, De 20 De Outubro 2003	Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.	B.FO.MV.51
19/12/2003	Lei No. 10.823	Dispõe sobre a subvenção econômica ao prêmio do Seguro Rural e dá outras providências.	B.FO.LO.52
09/01/2004	Lei No. 10.836, De 9 De Janeiro De 2004	Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.	B.FO.LO.53

13/05/2004	Lei No 10.869, De 13 De Maio De 2004.	Altera a Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.	B.FO.LO.54
Fecha	Documento	Ementa	Código
29/06/2004	Decreto No. 5.121, DE 29 de Junho de 2004	Regulamenta a Lei no 10.823, de 19 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a subvenção econômica ao prêmio do Seguro Rural e dá outras providências.	B.FO.D.55
01/07/2004	Textos de Referência da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional	B.FO.DR.56
08/07/2004	PL 3952/2004	Institui a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.	B.FO.PL.57
23/08/2004	Resolução FNDE No. 38/2004	Estabelecer critérios para execução do PNAE	B.FO.RL.58
01/09/2004	Manual Técnico	Manual Programa Restaurante Popular	B.FO.M.59
17/09/2004	Decreto No. 5.209	Regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências.	B.FO.D.60
18/11/2004	Portaria Interministerial N° 2.509, De 18 De Novembro de 2004.	Dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de saúde relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.	B.FO.P.61
18/05/2005	Resolução CFN No. 358/2005	Dispõe sobre as atribuições do Nutricionista no âmbito do Programa de Alimentação Escolar (PAE) e dá outras providências.	B.FO.RL.62

06/10/2005	Projeto de Lei No. 6047	Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, e dá outras providências.	B.FO.PL.63
Fecha	Documento	Ementa	Código
06/10/2005	Exposição de Motivos No. 15/MDS	Projeto de Lei No. 6047: Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, e dá outras providências.	B.PO.EM.44
11/04/2006	Decreto No. 5.749	Altera o caput do art. 18 do Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004, dispondo sobre atualizações de valores referenciais para caracterização das situações de pobreza e extrema pobreza no âmbito do Programa Bolsa Família, previstos no art. 2o, §§ 2o e 3o, da Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004.	B.PO.D.45
24/07/2006	Lei No. 11.326	Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.	B.PO.LO.46
10/08/2006	Resolução/FNDE/CD/No 32/2006.	Estabelecer as normas para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar -PNAE.	B.PO.R.47
15/09/2006	Lei nº 11.346	Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências.	B.FO.LO.68

16/07/2007	Decreto No. 6.157	Dá nova redação ao art. 19 do Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família.	B.FO.LO.69
Fecha	Documento	Ementa	Código
24/09/2007	Lei Ordinária 11.524	Dispõe sobre a utilização de recursos das exigibilidades de aplicação em crédito rural oriundos da poupança rural e dos depósitos a vista para financiamentos destinados à liquidação de dívidas de produtores rurais ou suas cooperativas com fornecedores de insumos, relativas às safras 2004/2005 e 2005/2006; altera as Leis nºs 11.076, de 30 de dezembro de 2004, e 11.322, de 13 de julho de 2006, 10.194, de 14 de fevereiro de 2001, 10.696, de 2 de julho de 2003, 7.827, de 27 de setembro de 1989, 8.427, de 27 de maio de 1992, 11.442, de 5 de janeiro de 2007, 11.488, de 15 de junho de 2007, 11.491, de 20 de junho de 2007, e a Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.	B.FO.LO.70
26/09/2007	Decreto No. 6.214	Regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso de que trata a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, acresce parágrafo ao art. 162 do Decreto No. no 3.048, de 6 de maio de 1999, e dá outras providências.	B.FO.D.71

26/10/2007	Portaria No. 55	Atribui à Secretaria da Agricultura Familiar - SAF, no uso das atribuições legais que lhes são conferidas pelo Decreto nº 5.033, de 5 de abril de 2004, a competência na adoção de medidas para administração, gestão e monitoramento da inadimplência do PRONAF Grupo B.	B.FO.P.72
Fecha	Documento	Ementa	Código
23/11/2007	Decreto No. 6.273	Cria, no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional.	B.FO.D.73
23/11/2007	Decreto No. 6.672	Dispõe sobre as competências, a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA.	B.FO.D.74
12/03/2008	Decreto No. 6.392	Altera o Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família.	B.FO.D.75
10/06/2008	Lei No. 11.692, DE 10 DE JUNHO DE 2008.	Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem, instituído pela Lei no 11.129, de 30 de junho de 2005; altera a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004; revoga dispositivos das Leis nos 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, 10.748, de 22 de outubro de 2003, 10.940, de 27 de agosto de 2004, 11.129, de 30 de junho de 2005, e 11.180, de 23 de setembro de 2005; e dá outras providências.	B.FO.LO.76

26/06/2008	Decreto No. 6.491, DE 26/06/2008	Dá nova redação ao art. 19 do Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família.	B.FO.D.77
05/07/2008	Decreto No. 6.447	Regulamenta o art. 19 da Lei no 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos	B.FO.D.78
Fecha	Documento	Ementa	Código
12/09/2008	Decreto No. 6.564	Altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Decreto No. no 6.214, de 26 de setembro de 2007, e dá outras providências.	B.FO.D.79
09/03/2009	Documento Aprovado na Plenária do CONSEA	Pela aprovação da PEC 047/2003	B.FO.C.80
19/03/2009	Exposição de Motivos no. 002-2009	CONSEA	B.FO.EM.81
16/04/2009	Decreto No. 6.824, DE 16/04/2009	Altera o caput do art. 18 do Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004, atualizando os valores referenciais para caracterização das situações de pobreza e extrema pobreza no âmbito do Programa Bolsa Família, previstos no art. 2o, §§ 2o e 3o, da Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004.	B.FO.D.82
16/06/2009	Lei no. 11.947 16/06/2009	Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da	B.FO.LO.83

		Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências.	
16/07/2009	Resolução FNDE No. 38	Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE	B.FO.R.84
Fecha	Documento	Ementa	Código
30/07/2009	Decreto No. 6.917	Altera os arts. 18, 19 e 28 do Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família.	B.FO.D.85
12/08/2009	Documento Aprovado na Plenária do CONSEA de 12 de agosto de 2009	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - Proposições do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional para sua elaboração	B.FO.R.86

21/09/2009	Relatório	Comissão especial destinada a apreciar e proferir parecer à proposta de Emenda à Constituição No. 47, De 2003, do Senado Federal, que “Altera o art. 6o da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social”.	B.FO.R.87
Fecha	Documento	Ementa	Código

13/10/2009	Lei No. 12.058, DE 13 DE OUTUBRO DE 2009.	<p>Dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos entes federados que recebem recursos do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, no exercício de 2009, com o objetivo de superar dificuldades financeiras emergenciais; altera as Leis nos 11.786, de 25 de setembro de 2008, 9.503, de 23 de setembro de 1997, 11.882, de 23 de dezembro de 2008, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, 11.314, de 3 de julho de 2006, 11.941, de 27 de maio de 2009, 10.925, de 23 de julho de 2004, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.893, de 13 de julho de 2004, 9.454, de 7 de abril de 1997, 11.945, de 4 de junho de 2009, 11.775, de 17 de setembro de 2008, 11.326, de 24 de julho de 2006, 8.427, de 27 de maio de 1992, 8.171, de 17 de janeiro de 1991, 5.917, de 10 de setembro de 1973, 11.977, de 7 de julho de 2009, 11.196, de 21 de novembro de 2005, 9.703, de 17 de novembro de 1998, 10.865, de 30 de abril de 2004, 9.984, de 17 de julho de 2000, e 11.772, de 17 de setembro de 2008, a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001, e o Decreto-Lei no 1.455, de 7 de abril de 1976; revoga a Lei no 5.969, de 11 de dezembro de 1973, e o art. 13 da Lei no 11.322, de 13 de julho de 2006; e dá outras providências.</p>	B.FO.LO.88
Fecha	Documento	Ementa	Código

19/11/2009	Decreto No. 7.013	Altera o Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família.	B.FO.D.99
04/02/2010	Emenda Constitucional No. 64	Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social.	B.FO.EC.90
23/08/2010	Resolução CFN No. 465/2010	Dispõe sobre as atribuições do Nutricionista, estabelece parâmetros numéricos mínimos de referência no âmbito do Programa de Alimentação Escolar (PAE) e dá outras providências.	B.FO.R.91
25/08/2010	Decreto nº 7272	Regulamenta a Lei no 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências.	B.FO.D.92
19/10/2010	Decreto No. 7.332	Dá nova redação e acresce artigos ao Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família.	B.FO.D.93
02/06/2011	Decreto No. 7.494	Altera o Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família.	B.FO.D.94
02/06/2011	DECRETO Nº 7.492, DE 2 DE JUNHO DE 2011	Institui o Plano Brasil Sem Miséria.	B.FO.D.95
Fecha	Documento	Ementa	Código

06/07/2011	Lei No. 12.435	Altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social.	B.FO.LO.96
31/08/2011	Lei No. 12.470	Altera os arts. 21 e 24 da Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre o Plano de Custeio da Previdência Social, para estabelecer alíquota diferenciada de contribuição para o microempreendedor individual e do segurado facultativo sem renda própria que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencente a família de baixa renda; altera os arts. 16, 72 e 77 da Lei no 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre o Plano de Benefícios da Previdência Social, para incluir o filho ou o irmão que tenha deficiência intelectual ou mental como dependente e determinar o pagamento do salário-maternidade devido à empregada do microempreendedor individual diretamente pela Previdência Social; altera os arts. 20 e 21 e acrescenta o art. 21-A à Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993 - Lei Orgânica de Assistência Social, para alterar regras do benefício de prestação continuada da pessoa com deficiência; e acrescenta os §§ 4o e 5o ao art. 968 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, para estabelecer trâmite especial e simplificado para o processo de abertura, registro, alteração e baixa do microempreendedor individual.	B.FO.LO.97
Fecha	Documento	Ementa	Código

14/10/2011	Lei No. 12.512	Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006.	B.FO.LO.98
14/10/2011	Lei No. 12.512, DE 14 DE OUTUBRO DE 2011	Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006.	B.FO.LO.99
14/10/2011	Lei No. 12.512/2011	Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006.	B.FO.LO.100
14/10/2011	Lei ordinária 12.512	Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006.	B.FO.LO.101
17/11/2011	Decreto No. 7.617	Altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Decreto No. no 6.214, de 26 de setembro de 2007.	B.FO.D.102
17/11/2011	Portaria No. 2.715	Atualiza a Política Nacional de Alimentação e Nutrição.	B.FO.P.103
26/11/2011	Decreto No. 7.535 DE 26 DE JULHO DE 2011.	Institui o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água - “ÁGUA PARA TODOS”.	B.FO.D.104
Fecha	Documento	Ementa	Código

29/11/2011	Medida Provisória Nº 590, De 29 De Novembro De 2012.	Altera a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, para ampliar a idade limite de crianças e adolescentes que compõem as unidades familiares beneficiárias do Programa Bolsa Família elegíveis ao recebimento do Benefício para Superação da Extrema Pobreza, e dá outras providências.	B.FO.MV;105
16/12/2011	Decreto no. 7.644	Regulamenta o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, instituído pela Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011.	B.FO.D.106
14/05/2012	Exposição de Motivos nº 00014/2012	Projeto de medida provisória que altera a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004; dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta da educação infantil em estabelecimentos educacionais públicos ou em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos conveniadas com o poder público; e dá outras providências.	B.FO.EM.107
14/05/2012	Medida Provisória Nº 570, De 14 De Maio De 2012.	Altera a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004; dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta da educação infantil; e dá outras providências.	B.FO.MV.108
15/06/2012	Decreto No. 7.758	Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família.	B.FO.D.109
Fecha	Documento	Ementa	Código

04/07/2012	Decreto No. 7775	Regulamenta o art. 19 da Lei no 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei no 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências.	B.FO.D.110
03/10/2012	Lei No. 12.722, DE 3 DE OUTUBRO DE 2012.	Altera as Leis nos 10.836, de 9 de janeiro de 2004, 12.462, de 4 de agosto de 2011, e 11.977, de 7 de julho de 2009; dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta da educação infantil; e dá outras providências.	B.FO.LO.111
28/11/2012	Exposição de Motivos no. 00032/2012	Projeto de medida provisória que altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, norma de criação do Programa Bolsa Família.	B.FO.EM.112
30/11/2012	Decreto No. 7.852	Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família.	B.FO.D.113
19/02/2013	Decreto No. 7.931	Altera o Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família.	B.FO.D.114
05/06/2013	Lei No. 12.817, DE 5 DE JUNHO DE 2013.	Altera a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, para ampliar a idade limite de crianças e adolescentes que compõem as unidades familiares beneficiárias do Programa Bolsa Família elegíveis ao recebimento do benefício para superação da extrema pobreza, e dá outras providências.	B.FO.LO.115
Fecha	Documento	Ementa	Código

06/06/2013	Decreto No. 8.026/2013	Altera os Decretos nº 7.775, de 4 de julho de 2012, que regulamenta o Programa de Aquisição de Alimentos; nº 5.996, de 20 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a criação do Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar; nº 7.644, de 16 de dezembro de 2011, que regulamenta o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; e dá outras providências.	B.FO.D.116
17/06/2013	Resolução FNDE No. 26	Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE.	B.FO.R.117
04/07/2013	Decreto No. 8.038, DE 4 DE JULHO DE 2013	Regulamenta o Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água - Programa Cisternas, e dá outras providências.	B.FO.D.118
04/07/2013	Decreto No. 8.039, DE 4 DE JULHO DE 2013	Altera o Decreto nº 7.535, de 26 de julho de 2011, que institui o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água - "ÁGUA PARA TODOS".	B.FO.D.119
Fecha	Documento	Ementa	Código

19/07/2013	Lei No. 12.844	<p>Amplia o valor do Benefício Garantia-Safra para a safra de 2011/2012; amplia o Auxílio Emergencial Financeiro, de que trata a Lei no 10.954, de 29 de setembro de 2004, relativo aos desastres ocorridos em 2012; autoriza a distribuição de milho para venda a pequenos criadores, nos termos que especifica; institui medidas de estímulo à liquidação ou regularização de dívidas originárias de operações de crédito rural; altera as Leis nos 10.865, de 30 de abril de 2004, e 12.546, de 14 de dezembro de 2011, para prorrogar o Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras - REINTEGRA e para alterar o regime de desoneração da folha de pagamentos, 11.774, de 17 de setembro de 2008, 10.931, de 2 de agosto de 2004, 12.431, de 24 de junho de 2011, 12.249, de 11 de junho de 2010, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.218, de 29 de agosto de 1991, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, 12.783, de 11 de janeiro de 2013, 12.715, de 17 de setembro de 2012, 11.727, de 23 de junho de 2008, 12.468, de 26 de agosto de 2011, 10.150, de 21 de dezembro de 2000, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 9.718, de 27 de novembro de 1998, 10.925, de 23 de julho de 2004, 11.775, de 17 de setembro de 2008, e 12.716, de 21 de setembro de 2012, a Medida Provisória no 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, e o Decreto no 70.235, de 6 de março de 1972; dispõe sobre a comprovação de regularidade fiscal pelo contribuinte; regula a compra, venda e transporte de ouro; e dá outras providências.</p>	B.FO.LO.12099
Fecha	Documento	Ementa	Código

16/10/2013	Decreto No. 8.121	Altera o Decreto nº 7.644, de 16 de dezembro de 2011, que regulamenta o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais.	B.FO.D.121
24/10/2013	Lei No. 12.873, DE 24 DE OUTUBRO DE 2013.	institui o Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água - Programa Cisternas	B.FO.LO.122
28/03/2014	Decreto No. 8.219, DE 28 DE MARÇO DE 2014	Altera o Decreto nº 7.535, de 26 de julho de 2011, que institui o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água - “ÁGUA PARA TODOS”, para dispor sobre a criação de Conselhos Consultivos.	B.FO.D.123
30/04/2014	Decreto No. 8.232	Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta o Programa Bolsa Família, e o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, que institui o Plano Brasil Sem Miséria.	B.FO.D.124
21/07/2014	Lei No. 13.014	Altera as Leis no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e no 12.512, de 14 de outubro de 2011, para determinar que os benefícios monetários nelas previstos sejam pagos preferencialmente à mulher responsável pela unidade familiar.	B.FO.LO.125
31/03/2015	Decreto No. 8.424	Regulamenta a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, para dispor sobre a concessão do benefício de seguro-desemprego, durante o período de defeso, ao pescador profissional artesanal que exerce sua atividade exclusiva e ininterruptamente.	B.FO.D.126
Fecha	Documento	Ementa	Código

02/04/2015	Resolução FNDE No. 4	Altera a redação dos artigos 25 a 32 da Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).	B.FO.R.127
06/07/2015	Lei No. 13.146	Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência).	B.FO.LO.128
10/07/2015	EM nº 00081/2015 MF	Projeto de medida provisória que altera a Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012, para autorizar à Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. – ABGF a gestão do Fundo de Estabilidade do Seguro Rural (FESR), em substituição ao IRB-BRASIL RE.	B.FO.EM.129
21/07/2015	Lei No. 13.149, DE 21 DE JULHO DE 2015	Altera as Leis nos 11.482, de 31 de maio de 2007, para dispor sobre os valores da tabela mensal do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física, 7.713, de 22 de dezembro de 1988, 9.250, de 26 de dezembro de 1995, e 10.823, de 19 de dezembro de 2003.	B.FO.LO.130
25/11/2015	Lei No. 13.195, DE 25 DE NOVEMBRO DE 2015	Altera a Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012, para estabelecer que a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. – ABGF ficará encarregada da gestão do Fundo de Estabilidade do Seguro Rural – FESR até a completa liquidação das obrigações deste Fundo, as Leis nºs 4.829, de 5 de novembro de 1965, e 10.823, de 19 de dezembro de 2003, e o Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966.	B.FO.LO.131
Fecha	Documento	Ementa	Código

05/03/2016	Decreto No. 8.735	Dispõe sobre a composição, a estruturação, as competências e o funcionamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CONDRAF.	B.FO.D.132
05/05/2016	Plano	Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 2016/2019.	B.FO.P.138
31/05/2016	Exposição de Motivos no. 00015/2016	Projeto de Medida Provisória com o objetivo de realizar ajuste na ação de apoio financeiro suplementar à manutenção e ao desenvolvimento da educação infantil para o atendimento em creches de crianças de 0 (zero) a 48 (quarenta e oito) meses cadastradas no Censo Escolar da Educação Básica cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família.	B.FO.EM.139
29/06/2016	Decreto No. 8.794	Altera o Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, que institui o Plano Brasil Sem Miséria, e dá outras providências.	B.FO.D.135
07/07/2016	Decreto No. 8.805	Altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Decreto no 6.214, de 26 de setembro de 2007.	B.FO.D.136
01/03/2001	Decreto No. 7.447	Dá nova redação ao art. 19 do Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família.	B.FO.D.137
03-06/07/2007	Relatório	III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	B.FO.R.138
Fecha	Documento	Ementa	Código

03-06/11/2015	Relatório	V Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	B.FO.R.139
07-10/11/2011	Relatório	IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	B.FO.R.140
08/15/2006	Decreto No. 5.873	Regulamenta o art. 19 da Lei no 10.696, de 2 de julho de 2003.	B.FO.R.141
17-20/03/2004	Relatório	II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	B.FO.R.141
26-28/18/1995	Relatório	I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	B.FO.R.130
	Documento Aprovado na Plenária do CONSEA	A importância da inserção do direito à alimentação no artigo 6º da Constituição Federal (CF)	B.FO.D.145
	Exposição de Motivos no. 47/Casa Civil	Criação do programa Bolsa Família.	B.FO.D.146
2011	Plano	Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 2012/2015.	B.FO.D.147
2011	Textos de Referência da IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional		B.FO.D.148
1993	IPEA	O Mapa da Fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar	B.FO.R.140
1993	Associação Brasileira de Agribusiness	Segurança Alimentar - uma Abordagem de Agribusiness	B.L.1
1993	Livro	Diário de viagem ao Brasil Esquecido	B.L.2
16/06/1905	Livro	Viagem ao coração do Brasil	B.L.3
	Carta	Carta Luiz Inácia Lula da Silva	B.MD.4

	Instituto cidadanía	Programa Fome Zero	B.MD.5
	Discurso	Discurso Toma de Posse Lula da Silva	B.FO.DF.1

APÉNDICE D –Codificación documental: Guatemala

Fecha	Documento	Descripción	Código
		Constitución De La República De Guatemala	G.FO.CONST. 0
20/02/1946	Convenio	Convenio Suscrito Por Los Estados De Centroamérica Y La Oficina Sanitaria Panamericana.	G.FO.CNV.1
14/12/1949	Convenio	Convenio Celebrado Entre Los Delegados De Los Gobiernos De Las Republicas De Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, Y La Oficina Sanitaria Panamericana Para la Creación De Un Instituto de Nutrición	G.FO.CNV.2
06/08/1957	Carta	Mensaje Pastoral Del Episcopado De Guatemala Al Pueblo Católico	G.FNO.C.3
ago-61	Informe	Alianza Para El Progreso: Documentos Oficiales Emanados De La Reunión Extraordinaria Del Consejo Interamericano Económico Y Social Al Nivel Ministerial	G.FO.M.4
15/08/1962	Carta	Carta Pastoral Del Episcopado Guatemalteco Sobre Los Problemas Sociales Y El Peligro Comunista En Guatemala	G.FNO.C.5
11/02/1971	Decreto Legislativo No. 13-71	Ley De Refacción Escolar Rural	G.FO.D.6
17/06/1994	Acuerdo	Acuerdo Para El Reasentamiento De Las Poblaciones Desarraigadas Por El Enfrentamiento Armado	G.FO.A.7
06/05/1996	Acuerdo	Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos Y Situación Agraria	G.FO.A.8
29/12/1996	Acuerdo	Acuerdo de paz firme y duradera	G.FO.A.9

Fecha	Documento	Descripción	Código
27/08/1998	Convenio	Convenio Básico Del Instituto De Nutrición De Centro América Y Panamá (INCAP)	G.FO.CNV.10
01/01/2000	Documento de Propuesta	Guatemala: Plan De Desarrollo Económico Y Social. CACIF	G.FNO.DP.11
30/11/2001	Documento de Propuesta	Estrategia De Reducción De La Pobreza: El Camino De La Paz	G.FNO.DP.12
abr-02	Carta abierta	Declaración De Atilán, Guatemala: Consulta De Los Pueblos Indígenas Sobre El Derecho A La Alimentación: Una Consulta Global	G.FNO.C.13
oct-02	Documento de Propuesta	Abriendo brecha: una propuesta de desarrollo rural. Plataforma agraria	G.FNO.DP.14
10/02/2003	Acuerdo Ministerial Número 577-2003	Crea dentro del esquema de organización del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, la Mesa Nacional Alimentaria.	G.FO.AM.15
18/03/2003	Acuerdo Gubernativo 90-2003	Crea el Viceministerio de Seguridad Alimentaria y Nutricional (VISAN)	G.FO.AG.16
04/06/2003	Decreto No. 27-2003	Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia	G.FO.D.17
04/01/2004	Dictamen legislativo	Dictamen Desfavorable a Iniciativa que dispone aprobar ley de creación de la Comisión de Seguridad Alimentaria y Nutricional	G.FO.DL.18
18/02/2004	Iniciativa de ley No. 2972	Iniciativa que aprueba la Ley de Seguridad Alimentario-Nutricional De Guatemala	G.FO.IL.19

Fecha	Documento	Descripción	Código
23/04/2004	Dictamen legislativo	Dictamen Desfavorable a Iniciativa de Ley No. 2565 que dispone aprobar ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional	G.FO.DL.20
29/04/2004	Dictamen legislativo	Dictamen Desfavorable a Iniciativa de Ley No. 2972 que dispone aprobar ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional	G.FO.DL21
08/07/2004	Iniciativa de ley No. 3083	Iniciativa que dispone aprobar ley de creación de la Comisión de Seguridad Alimentaria y Nutricional	G.FO.IL.22
06/10/2004	Dictamen legislativo	Dictamen Favorable a Iniciativa de Ley No. 3084 que dispone aprobar ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional	G.FO.DL.23
06/10/2004	Inicativa de ley No. 3084	Iniciativa que aprueba la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional	G.FO.IL.24
19/10/2004	Acuerdo Gubernativo 333-2004	Aprueba el Plan de Acción Nacional a favor de la Niñez y Adolescencia para el periodo comprendido del 2004 al 2015	G.FO.AG.25
08/11/2004	Plan ministerial	Política Pública y Plan de Acción Nacional a Favor de la Niñez y Adolescencia 2004-2015	G.FO.P.26
06/04/2005	Decreto No. 32-2005	Decreto No. 32 Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional	G.FO.D.27
10/04/2005	Acuerdo Ministerial Número DS-46-2015	Disposiciones legales que unifican la regulación del Programa Social "Mi bono seguro"	G.FO.AM.28
jun-05	Documento de Propuesta	Propuesta de Reforma Agraria Integral. CNOC	G.FNO.DP.29

Fecha	Documento	Descripción	Código
19/07/2005	Decreto Número 41- 2005	Ley del Registro de Información Catastral	G.FO.D.30
03/08/2005	Decreto Número 52;2005	Ley Marco de los Acuerdos de Paz	G.FO.D.31
14/09/2005	Documento y decreto	Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional	G.FO.D.32
01/01/2006	Plan ministerial	Programa para la reducción de la desnutrición crónica 2006-2016	G.FO.33
28/03/2006	Acuerdo Gubernativo Número 75- 2006	REGLAMENTO DE LA LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL	G.FO.AG.34
dic-07	Informe de labores	Memoria de labores Secretaria de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2006	G.FO.35
01/01/2008	Documento de Propuesta	La política de desarrollo rural de Guatemala hacia el 2020. URL	G.FNO.DP.36
ene-08	Informe de labores	Memoria de labores Secretaria de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2007	G.FO.37
ene-08	Documento de Propuesta	Aportes conceptuales Territoriales al Anteproyecto de Ley de Desarrollo Rural Integral de la Alianza para el Desarrollo Rural Integral -ADRI-	G.FNO.DP.38
14/01/2008	Discurso de toma de posesión	DISCURSO DE ÁLVARO COLOM CABALLEROS, PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA, EN LA CEREMONIA DE TOMA DE POSESIÓN	G.FO.39

Fecha	Documento	Descripción	Código
13/03/2008	Acuerdo Gubernativo 100-2008	Reforma el Decreto número 32-2005 del Congreso de la República	G.FO.AG.40
16/04/2008	Acuerdo Gubernativo 117-2008	Creación del Programa de Inversión Social Mi Familia Progresá	G.FO.AG.41
jul-08	Carta	Perspectivas Del Consejo De Cohesión Social En Guatemala	G.FNO.C.42
24/09/2008	Acta No. 23-2008 USAC	Instituto de Análisis e Investigación de los Problemas Nacionales	G.FO.AC.43
22/10/2008	Acuerdo Gubernativo 273-2008	Reforma al Programa de Inversión Social denominado Mi Familia Progresá	G.FO.AG.44
mar-09	Informe de labores	Memoria de labores Secretaria de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2008	G.FO.M.45
may-09	Documento de Propuesta	Política Nacional de Desarrollo Rural Integral PNDRI. Consenso	G.FNO.DP.46
may-09	Plan ministerial	Plan de Contingencia y Emergencia Alimentaria 2009	G.FO.P.47
jun-09	Plan ministerial	Plan Estratégico De Seguridad Alimentaria Y Nutricional Pesan 2009-2012	G.FO.P.48
22/06/2009	Documento Cooperación UNDAF	Programático para cinco años de cooperación (2010-2014) del Sistema de Naciones Unidas en Guatemala (SNU)	G.FNO.DP.49

Fecha	Documento	Descripción	Código
13/07/2009	Acuerdo Gubernativo 196-2009	Política Nacional de Desarrollo Rural Integral	G.FO.AG.50
27/07/2009	Exposición de motivos	Sobre iniciativa de ley No. 4084	G.FO.EM.51
ago-09	Carta abierta	Carta abierta al pueblo de Guatemala. Comisión Pastoral de la Tierra Nacional. Conferencia Episcopal de Guatemala.	G.FNO.C.52
11/08/2009	Iniciativa de Ley No. 4084	Ley del Sistema Nacional del Desarrollo Rural Integral	G.FO.IL.53
ene-10	Informe de labores	Memoria de labores Secretaria de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2009	G.FO.M.54
01/05/2010	Informe de labores	Informe De Actividades Instituto De Análisis E Investigación De Los Problemas Nacionales	G.FO.M.55
01/01/2011	Plan ministerial	Política Agropecuario 2011-2015	G.FO.56
01/01/2011	Documento de Propuesta	Documento Constitutivo: Instituto de Análisis e Investigación de los Problemas Nacionales	G.FNO.DP.57
ene-11	Informe de labores	Memoria de labores Secretaria de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2010	G.FO.M.58
ene-11	Informe	Derecho humano a la alimentación y a la seguridad alimentaria. COPREDEH	G.FO.M.59
27/09/2011	Iniciativa de Ley No. 4403	Iniciativa Que Dispone Aprobar Ley Para La Creación Del Programa De Alimentación Escolar Para Disminuir La Desnutrición Infantil.	G.FO.IL.60
oct-11	Documento de Propuesta	Propuesta para Abordar el Desarrollo Rural Integral de Guatemala. URL;USAC	G.FNO.DP.61

Fecha	Documento	Descripción	Código
28/10/2011	Resolución No. 10	PLAN ESTRATÉGICO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL PESAN 2012-2016	G.FO.R.62
28/10/2011	Resolución No. 10	Plan estratégico de seguridad alimentaria y nutricional para Occidente – Planocc-2012-2016	G.FO.R.63
22/11/2011	Documento de Propuesta	Hoja Ruta para el Desarrollo Rural Integral de Guatemala	G.FNO.DP.64
ene-12	Documento de Propuesta	Propuesta de Desarrollo Rural. Plataforma Política de la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas	G.FNO.DP.65
ene-12	Informe de labores	Memoria de labores Secretaria de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2011	G.FO.M.66
01/01/2012	Plan ministerial	Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina (PAFFEC)	G.FO.P.67

Fecha	Documento	Descripción	Código
24/01/2012	Decreto 1-2012	Reformas a la Ley del Organismo Ejecutivo: Creación del Ministerio de Desarrollo Social	G.FO.D.68
30/04/2012	Acuerdo Gubernativo No. 87-2012	Reglamento Orgánico del Ministerio de Desarrollo Social	G.FO.AG.69
may-12	Plan ministerial	Plan para activar y adecuar la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral	G.FO.P.70
07/05/2012	Acuerdo Ministerial Número 07-2012	Reglamento Interno del Ministerio de Desarrollo Social	G.FO.AM.71
07/05/2012	Acuerdo Ministerial 07-2012	Reglamento Interno del Ministerio de Desarrollo Social	G.FO.AM.72
02/07/2012	Resolución No. 2772011	Etiquetado Nutricional De Productos Alimenticios Pre- envasados Para Consumo Humano Para La Población A Partir De 3 Años De Edad	G.FO.R.73
ene-13	Informe de labores	Memoria de labores Secretaria de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012	G.FO.M.74
07/01/2013	Informe internacional	Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en Guatemala. 2012	G.FO.M.75
11/04/2013	E/C.12/GTM/3	Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud de los artículos 16 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	G.FO.76

Fecha	Documento	Descripción	Código
28/06/2013	Acuerdo Gubernativo No. 262-2013	Gabinete de Desarrollo Rural	G.FO.AG.77
ago-13	Documento internacional	DOCUMENTO DE PAÍS SOBRE LAS POLÍTICAS ORIENTADAS A LAS FAMILIAS PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y LA CONCILIACIÓN DE LA VIDA LABORAL Y FAMILIA: GUATEMALA	G.FO.78
sep-13	Documento de Propuesta	Propuesta de plan para implementar la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral	G.FNO.DP.79
ene-14	Informe de labores	Memoria de labores Secretaria de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013	G.FO.M.80
13/01/2014	Informe de labores	Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en Guatemala. 2013	G.FOM..81
29/08/2014	Carta abierta	Guatemala: Posicionamiento del IV Congreso Nacional de Pueblos, Comunidades y Organizaciones	G.FNO.C.82
sep-14	Informe gubernamental	Respuesta del Estado de Guatemala al Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales sobre la Lista de Cuestiones Relativas al Tercer Informe Periódico de Guatemala	G.FO.M.83
09/12/2014	E/C.12/GTM/CO/3	Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Guatemala	G.FO.84
ene-15	Informe de labores	Memoria de labores Secretaria de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2014	G.FO.M.85
12/01/2015	Informe internacional	Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en Guatemala. 2014	G.FO.I.86

Fecha	Documento	Descripción	Código
feb-15	Política Nacional	Política Institucional para la Igualdad de Género y Marco Estratégico de Implementación 2014-2023	G.FO.P.87
sep-15	Documento de Propuesta	El agro es vital para la economía del país: elementos propuesta de Política Agrícola para Guatemala	G.FO.DP.88
oct-15	Plan ministerial	PLAN ESTRATÉGICO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL PESAN 2016-2020	G.FO.P.89
19/01/2016	Iniciativa de Ley No. 4887	Iniciativa que dispone aprobar Ley de protección de especies vegetales.	G.FO.IL.90
04/02/2016	Iniciativa de Ley No. 4947	Iniciativa que dispone aprobar ley de agricultura familiar	G.FO.IL.91
19/02/2016	Informe internacional	Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en Guatemala. 2015	G.FO.M.92
28/04/2016	Iniciativa de Ley No. 5032	INICIATIVA QUE DISPONE APROBAR LEY DEL SEGURO AGROPECUARIO Y CONDONACIÓN DE DEUDA PARA COOPERATIVAS AGROPECUARIAS, COMUNIDADES INDÍGENAS DEDICADAS AL CULTIVO DE LA TIERRA Y PEQUEÑOS CAMPESINOS QUE GOCEN DE ASISTENCIA CREDITICIA.	G.FO.IL.93
18/05/2016	Iniciativa de Ley No. 5069	INICIATIVA QUE DISPONE APROBAR REFORMAS AL DECRETO NÚMERO 12-2002 DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, CÓDIGO MUNICIPAL.	G.FO.IL.94
jul-16	Informe de labores	INFORME DE LAS ACTIVIDADES REALIZADAS POR EL INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS NACIONALES DURANTE EL 2016	G.FO.M.95
ago-16	Plan ministerial	Gran Plan Nacional Agropecuario	G.FO.P.96

Fecha	Documento	Descripción	Código
dic-16	Informe de labores	Memoria de labores Secretaria de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2015	G.FO.M.97
ND	Documento de Propuesta	Consejo de Cohesión Social	G.FNO.DP.98
ND	Informe	Acuerdo de México sobre acuerdos de paz	G.FO.M.99
ND	Documento de Propuesta	Plan Visión de País: Ley Marco de Desarrollo Rural	G.FNO.DP.100
ND	Carta	Carta pastoral colectiva del episcopado de la provincia eclesiástica de Guatemala.	G.FNO.C.101
ND	Documento de Propuesta	Plan Visión de País: Ley Marco de Desarrollo Rural	G.FNO.DP.100
ND	Carta	Carta pastoral colectiva del episcopado de la provincia eclesiástica de Guatemala.	G.FNO.C.101
		Código Salud	G.FO.C.104
	Acuerdo Gubernativo 278-98		G.FO.AG.105
1961	Instituye el salario Mínimo	Decreto No. 1441	G.FO.D.106
29/04/1987	Acuerdo Gubernativo 307-87	Crea el Programa de Alimentación y Nutrición Escolar (PANE)	G.FO.AG.107
1993		Hacia la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Población Guatemalteca: plan de acción de alimentación y nutrición (PLANUT) 1993-1996	G.FO.AG.108
20/01/1997		Resolución No. 1094, aprobada por el Consejo de Seguridad de la ONU en su 3732ª sesión.	G.FO.R.109

13/05/1997	Iniciativa de Ley No. 1770	Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional	G.FO.IL.110
2002	Acuerdo Gubernativo No. 99-2002	Mesa Intersectorial de Diálogo para el Desarrollo Rural (MIDDR)	G.FO.AG.111
14/01/2004	Discurso de toma de posesión	Discurso De Oscar Berger, Presidente De La República De Guatemala, En La Ceremonia De Toma De Posesión	G.FO.112
14/01/2012	Discurso de toma de posesión	Discurso De Otto Perez Molina, Presidente De La República De Guatemala, En La Ceremonia De Toma De Posesión	G.FO.113