



Organización de las Naciones  
Unidas para la Alimentación  
y la Agricultura



UNIÓN EUROPEA

# FORTALECER LAS POLÍTICAS SECTORIALES PARA MEJORAR LOS RESULTADOS EN MATERIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN

## Análisis de la economía política



Estas notas de orientación sobre políticas se han redactado en el marco de la asociación estratégica entre la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo (DG DEVCO) de la Comisión Europea a fin de impulsar la seguridad alimentaria y nutricional, la agricultura sostenible y la resiliencia.

Esta nota de orientación sobre políticas fue redactada por Dubravka Bojic y Klaus Urban de la FAO, con aportaciones de Jean Balié, Lalita Bhattacharjee, Michael Clark, Frédéric Dévé, Ciro Fiorillo, Juan Carlos García Cebolla, Yasaman Matinroshan, Jamie Morrison y Esther Wiegers.

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la FAO, juicio alguno sobre la condición jurídica o el nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, ni sobre sus autoridades o la demarcación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de manera preferente frente a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en el presente producto informativo son de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura ni pueden en modo alguno reflejar los de la Unión Europea.


La FAO fomenta el uso, la reproducción y la difusión del material contenido en este producto informativo. Salvo que se indique lo contrario, se podrá copiar, descargar e imprimir el material con fines de estudio privado, investigación y docencia, o para su uso en productos o servicios no comerciales, siempre que se reconozca de forma adecuada a la FAO como la fuente y titular de los derechos de autor y que ello no implique en modo alguno que la FAO aprueba los puntos de vista, productos o servicios de los usuarios.

Todas las solicitudes relativas a la traducción y los derechos de adaptación, así como a la reventa y otros derechos de uso comercial deberán dirigirse a [www.fao.org/contact-us/licence-request](http://www.fao.org/contact-us/licence-request) o a [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org).

Los productos informativos de la FAO están disponibles en la página web de la Organización ([www.fao.org/publications/es](http://www.fao.org/publications/es)) y pueden adquirirse enviando una solicitud por correo electrónico a [publications-sales@fao.org](mailto:publications-sales@fao.org).

©FAO, 2018





# FORTALECER LAS POLÍTICAS SECTORIALES PARA MEJORAR LOS RESULTADOS EN MATERIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN

Esta nota de orientación sobre políticas forma parte de una serie que la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo (DG DEVCO) de la Comisión Europea y sus socios están elaborando para ayudar a los responsables de las políticas a abordar la situación de la seguridad alimentaria y la nutrición en sus países. Cada nota proporciona directrices sobre la manera de definir el enfoque de las políticas sectoriales a fin de lograr resultados sostenibles en materia de seguridad alimentaria y nutrición.

# Contenido

<b>Introducción</b>	<b>1</b>
<b>Análisis de la economía política y su pertinencia para la labor de apoyo en materia de políticas</b>	<b>3</b>
<b>Retos de la economía política de la seguridad alimentaria y la nutrición: tres ejemplos de países</b>	<b>5</b>
<b>Bangladesh</b> - Competencia y rivalidad por el liderazgo sobre la seguridad alimentaria y la nutrición	5
<b>Senegal oriental</b> - Las múltiples reivindicaciones sobre el uso de la tierra y la regulación de los corredores de trashumancia	8
<b>Malawi</b> - La Influencia de los operadores a gran escala sobre los precios de los alimentos	10
<b>Análisis e implicaciones para la labor de apoyo en materia de políticas</b>	<b>12</b>
<b>Procedimiento del análisis de la economía política</b>	<b>15</b>
Organización del análisis de la economía política	15
Marcos y herramientas	17
Posibles estrategias para abordar los retos políticos y económicos	17
<b>Observaciones finales</b>	<b>22</b>
<b>Anexo</b>	<b>23</b>
Lista indicativa de los marcos y herramientas existentes de análisis para la economía política	23
<b>Referencias</b>	<b>28</b>

# Introducción

Esta nota de orientación es una introducción a los desafíos que plantean las cuestiones de economía política a la labor de aquellos que prestan apoyo en materia de políticas sobre alimentación y agricultura. Ofrece una rápida visión de conjunto sobre lo que se entiende por análisis de la economía política y sobre el modo en que puede contribuir a que dicha labor de apoyo sea más satisfactoria al obtener mejores resultados en materia de seguridad alimentaria y nutrición a escala nacional. Examina tres ejemplos de países para ilustrar los tipos de retos a los que nos referimos cuando hablamos de economía política, y ofrece algunos consejos prácticos sobre el modo de llevar a cabo un análisis de la economía política y de utilizarlo para comprender y abordar más acertadamente la dinámica y los retos políticos en torno a la alimentación y la agricultura. Algunos de los marcos y herramientas existentes se enumeran en el Anexo.

La crisis alimentaria mundial de 2008 y años posteriores y los desafíos a los que muchos gobiernos se enfrentaron al poner en práctica respuestas de políticas nacionales eficaces ante la volatilidad de los precios de los alimentos, han reorientado la atención hacia la economía política en los procesos de formulación y aplicación de políticas en materia de seguridad alimentaria y nutrición. Las regiones en desarrollo son cada vez más conscientes de que la adopción de políticas acertadas desde el punto de vista técnico no redundan necesariamente en buenos resultados. La experiencia demuestra que la ausencia de progresos en el logro de la seguridad alimentaria y la nutrición en la práctica se debe en gran medida no solo a la falta de conocimientos técnicos, políticas o recursos sino también al papel de la política y los actores, intereses e instituciones en la conformación de los acontecimientos que tienen realmente lugar sobre el terreno.

En 2009, un informe de la FAO sobre las lecciones aprendidas a raíz de la incorporación de la seguridad alimentaria y la nutrición en cinco países mostró que una buena comprensión de la dinámica local, su influencia en el proceso normativo y los diversos intereses y preocupaciones conexos



## Mensajes clave

- La mejora del apoyo a los países en la mejora de la seguridad alimentaria y la nutrición en forma coherente, inclusiva y sostenible es una cuestión de análisis tanto de la política como normativo y técnico.
- El análisis de la economía política nos recuerda que, si no se puede aplicar en teoría una buena solución en materia de políticas en el contexto de un determinado arreglo político nacional o local, esta no constituye, de hecho, una solución.
- Una buena comprensión de la economía política interna ayuda a generar información y a promover resultados de políticas más realistas, teniendo en cuenta la configuración de las instituciones y los poderes y, por consiguiente, ajustándose en mayor medida a la situación imperante en los países.

incidían considerablemente en la capacidad de la Organización de participar en los procesos normativos sectoriales y en la incorporación de la seguridad alimentaria y la nutrición (Balié, 2009).

En otras palabras, la comprensión de la economía política que subyace a la formulación y aplicación de las políticas públicas es fundamental para mejorar la eficacia en la prestación de apoyo en las políticas por parte de los organismos de desarrollo a los países.

Dada la creciente complejidad de los entornos operativos debido a los recientes conflictos y convulsiones políticas y a la lenta y desigual recuperación económica a nivel mundial desde la crisis financiera mundial de 2007-09, en los próximos años, los actores externos se enfrentarán a desafíos constantes al prestar apoyo en materia de políticas con el fin de mejorar los resultados de la seguridad alimentaria y la nutrición en los países.

El análisis de la economía política en relación con el apoyo en materia de políticas sobre la seguridad alimentaria y la nutrición puede resultar útil al abordar estos retos.

Sin embargo, no debería emplearse para imponer las opciones de políticas técnicas propuestas por un actor externo. En cambio, puede ser útil para determinar posibles puntos de partida al respaldar los esfuerzos de reforma pese a las dificultades encontradas. Ante todo, puede y debería ser un modo para cambiar la manera de trabajar de los organismos de desarrollo a nivel nacional. Debería fomentar la concienciación y la eficacia de los asociados, y permitirles que desempeñen un papel catalizador y facilitador neutral en los procesos de reforma de políticas impulsados por los países.

Este informe persigue apoyar a los responsables de las políticas y otras partes interesadas para que trabajen con mayor fundamento desde el punto de vista político hacia un conjunto coherente de políticas en los sectores más pertinentes que, si se combinan, redundarán en una alimentación y una agricultura sostenibles y en unos resultados mejores en materia de seguridad alimentaria y nutrición. Su finalidad es:

- Ofrecer una rápida orientación sobre lo que se entiende por análisis de la economía política y sobre el modo en que puede aportar valor añadido a la labor de apoyo en materia de políticas para obtener mejores resultados en lo referente a la seguridad alimentaria y la nutrición en los países.
- Ilustrar una serie de retos clave de la economía política de la seguridad alimentaria y la nutrición a través de una serie de ejemplos.
- Compartir información sobre los marcos y herramientas existentes de análisis de la economía política.



# Análisis de la economía política y su pertinencia para la labor de apoyo en materia de políticas

Desde su nacimiento en el siglo XVIII, el campo de la economía política<sup>1</sup> ha dado lugar a diversas disciplinas académicas, en particular, la economía, las ciencias políticas y la sociología política, que han desarrollado sus propias teorías, métodos y problemática esencial.

La atención prestada a las cuestiones de la economía política relativas a la seguridad alimentaria y la nutrición ha coincidido con la creciente preocupación e interés por la economía política del desarrollo en términos más generales. Actualmente, se hace un mayor hincapié en las cuestiones relacionadas con los factores que podrían explicar lo siguiente: i) por qué las reformas de las políticas nacionales ralentizan, frenan o invierten su proceso pese a que el contenido de las políticas sea técnicamente acertado; ii) cómo se aplican las políticas; iii) por qué el apoyo político a las reformas es, en algunas ocasiones, firme y, en otras, deficiente; iv) cómo pueden los organismos de desarrollo respaldar mejor los procesos de reforma y cambios institucionales necesarios impulsados localmente.

En un Libro blanco del Ministerio para el Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido sobre el desarrollo internacional de 2006 se afirma lo siguiente: “la política determina cómo se utilizan los recursos y cómo se formulan las políticas, y quiénes se benefician de ello” (DFID, 2006). Se han realizado considerables esfuerzos para comprender cómo afectan los procesos políticos y las instituciones a las trayectorias del desarrollo y cómo influyen en las decisiones en materia de políticas (Adam y Dercon, 2009). Actualmente, hay una importante y creciente bibliografía sobre la economía política del desarrollo. Incluye publicaciones académicas, así como enfoques cualitativos y cuantitativos, marcos, herramientas y estudios de casos elaborados por los organismos de desarrollo que han respaldado la realización de evaluaciones de la economía política en la práctica<sup>2</sup>.

Con arreglo a la bibliografía existente, la economía política puede definirse en términos generales como aquella relacionada con los factores sociales,

económicos, culturales y políticos que estructuran, sustentan y transforman las constelaciones de actores públicos y privados, sus intereses y relaciones de poder a lo largo del tiempo. La finalidad de estos análisis es ubicar las intervenciones para el desarrollo sin perder de vista las estructuras y procesos políticos y económicos existentes en la sociedad, y ofrecer oportunidades para abordar o eliminar las trabas para el cambio de políticas y la obtención de mejores resultados.

Si bien los distintos enfoques de la economía política adoptan diferentes perspectivas y métodos analíticos, comparten ciertas características generales. Un tema común es su determinación de diferentes “niveles” de análisis. Tras los acontecimientos cotidianos de todo sistema político, subyacen arreglos institucionales (“las reglas de juego”) que afectan a las políticas del día a día al elaborar el programa normativo y estructurar las distintas opciones que tienen los políticos. También son fundamentales los denominados elementos “estructurales”, que guardan relación con la historia del país de que se trate, su patrimonio de recursos naturales y la distribución de poder entre sus grupos sociales (Hout, 2015).

Diversos enfoques recientes señalan la importancia de las ideologías e ideas sobre las políticas (Birner y Resnick, 2010; Booth, 2015) de los diferentes actores y su influencia en las decisiones de políticas internas y hacen hincapié en la necesidad de fomentar la capacidad local existente y de recabar un compromiso más firme con una gama más amplia de actores que facilite la acción colectiva y la resolución de problemas (Booth, 2014a; Booth y Cammack, 2013; Andrews, Pritchett y Woolcock, 2012).

El análisis de la economía política nos recuerda que, si no se puede aplicar en teoría una buena solución de políticas en el contexto de un determinado arreglo político nacional o local, esta no constituye realmente una solución.

<sup>1</sup> La economía política “clásica” surgió en el siglo XVIII, en el contexto de la industrialización y el establecimiento de un sistema económico capitalista en Europa. Entre sus representantes más importantes cabe citar a A. Smith, D. Ricardo, K. Marx y J. Stuart Mill.

<sup>2</sup> Entre los organismos de desarrollo que han llevado a cabo investigaciones más exhaustivas sobre el análisis de la economía política del desarrollo cabe citar al DFID, la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI), el Organismo Alemán para la Cooperación Técnica (GTZ) y el Banco Mundial (véase el Anexo).

A pesar de ello, aún no se ha integrado ampliamente dicho análisis en la planificación, programación y ejecución regular de los organismos de desarrollo, aunque actualmente hay una creciente concienciación acerca de su importancia para la eficacia de sus operaciones.

La aplicación de un planteamiento de economía política para respaldar las políticas relacionadas con la seguridad alimentaria y la nutrición amplía la visión operacional más allá de las soluciones técnicas para incluir el papel de las partes interesadas, los poderes, las ideas, las instituciones y los procesos que determinan la formulación y aplicación de las políticas.

El valor añadido de un análisis sólido de la economía política reside en la generación de información y en la promoción de resultados de políticas más realistas, teniendo en cuenta el marco institucional y los poderes y, por consiguiente, ajustándose en mayor medida a la situación imperante en el país. Tal análisis puede inspirar el diálogo sobre las políticas acerca de los desafíos y resultados en materia de seguridad alimentaria y nutrición en general del país, poner de relieve las asimetrías de poder y el acceso limitado a recursos e información, y contribuir a estructurar el diálogo político de forma que sea más inclusivo y capaz de reconocer mejor los problemas políticos que impiden el desarrollo de soluciones viables y equitativas. Este análisis también puede poner de manifiesto elementos importantes sobre los valores, intereses y perspectivas de los asociados del país y determinar puntos de partida apropiados para el apoyo en materia de políticas.

La información y las evaluaciones recopiladas a raíz del análisis de la economía política pueden mejorar la capacidad de los organismos de desarrollo para apoyar a los gobiernos en lo que atañe a las políticas de tal manera que se obtengan mejores resultados en materia de seguridad alimentaria y nutrición.





# Retos de la economía política de la seguridad alimentaria y la nutrición: tres ejemplos de países

Al diseñar y ejecutar políticas públicas (ya sea en el campo de la agricultura, la tierra, la pesca y la acuicultura, los bosques, la inocuidad de los alimentos o la protección social y el empleo), los gobiernos se ven impulsados por fuerzas complejas y a menudo contradictorias, especialmente porque se enfrentan a imperativos económicos, sociales y sistémicos que compiten entre sí. Además de otros factores internacionales y cuestiones incipientes como el cambio climático o nuevos programas mundiales tales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Esto es cierto independientemente de que actúen en períodos de crisis o durante la planificación cotidiana porque las demandas de los diversos grupos de interesados rara vez coinciden (Pinstrup Anderson [ed.], 1993). Estas contradicciones se multiplican en el caso de la planificación y puesta en práctica de la seguridad alimentaria y la nutrición; los resultados en esta materia de un determinado país se deben a múltiples aspectos, entre ellos, la disponibilidad, el acceso, la estabilidad y la utilización de los alimentos, y sus principales factores determinantes, como los regímenes comerciales y la geopolítica. Es evidente que la mera disponibilidad de alimentos, o incluso cuando abundan, en un determinado país o en todo el mundo, no garantiza en sí que todas las personas tengan un acceso continuo a ellos en la cantidad y la calidad adecuadas.

En la mayor parte de los contextos, la inseguridad alimentaria y la malnutrición se derivan de las desigualdades sociales y de género en la distribución de recursos y en el acceso de la población a recursos naturales, insumos, crédito y protección social, información y servicios de extensión. Los esfuerzos para lograr la seguridad alimentaria y la nutrición exigen, por tanto, abordar muchas dimensiones muy diversas mediante una acción integrada y coherente. Por ejemplo, el apoyo a la salud y la nutrición de la madre y del niño no debería limitarse a aspectos sanitarios, sino que debería comprender el contexto local e integrar los sectores relacionados con la agricultura, la mujer, el agua, el saneamiento y la higiene y la educación a fin de que las políticas sobre seguridad alimentaria y nutrición sirvan de orientación para la programación en este ámbito. Sin

embargo, no es fácil elaborar y aplicar políticas coherentes e integradas. A menudo no está claro cómo llegar a un consenso, emprender una programación y ejecutar políticas conjuntas de seguridad alimentaria y nutrición en múltiples sectores y recabar el apoyo de múltiples partes interesadas. No se dispone de herramientas analíticas adecuadas, algunos interesados podrían mostrarse reticentes a adoptar nuevos planteamientos y a menudo se requiere un liderazgo político firme para acabar con antiguas costumbres.

Por consiguiente, la capacidad de los responsables de las políticas de seguridad alimentaria y nutrición para colaborar con distintos sectores y partes interesadas puede verse limitada por la economía política del país en el que trabajan. Comprender los factores determinantes de la economía política local contribuirá a elaborar estrategias apropiadas para la acción.

La importante influencia de las cuestiones de la economía política a nivel nacional y local sobre la formulación de políticas relativas a la seguridad alimentaria y la nutrición se ilustra mediante tres casos de países. Los ejemplos de los países seleccionados no pretenden, en modo alguno, señalar en particular a estos países, sino que se limitan a ilustrar algunos de los retos típicos de la economía política que influyen en los procesos normativos y que determinan la eficacia y las repercusiones de las distintas decisiones en materia de políticas sobre los resultados de la seguridad alimentaria y la nutrición a nivel nacional o local. Estos retos a menudo se plantean al mismo tiempo y suelen reforzarse en gran medida mutuamente.

## Bangladesh Competencia y rivalidad por el liderazgo sobre la seguridad alimentaria y la nutrición<sup>3</sup>

**Principales retos.** La existencia de un procedimiento disperso de toma de decisiones y la resistencia al cambio de un planteamiento tradicional del país, centrado en la disponibilidad de alimentos, a una visión más holística de la seguridad alimentaria y la nutrición.

<sup>3</sup> Este caso nacional se ha elaborado a partir de la información tomada de S. Mostafa, K. Robbins y J. Rose, 2014; FAO, 2013d, y de las entrevistas realizadas con Ciro Fiorillo, antiguo Asesor Técnico principal de la FAO del Programa de fortalecimiento de la capacidad en relación con la Política alimentaria nacional en Bangladesh, y Lalita Bhattacharjee, Oficial de nutrición de la Oficina de la FAO en Bangladesh.

Desde 2006, la FAO viene respaldando activamente a Bangladesh en el proceso de adopción de una estrategia holística para la seguridad alimentaria y la nutrición, prestando especial atención a la mejora de los resultados en cuanto a la disponibilidad de alimentos, el acceso a los mismos y la nutrición en el país. Ofrecer una respuesta multisectorial para la seguridad alimentaria y la nutrición comportaba cambios de actitud, mandatos y procedimientos y del grado de importancia entre las partes interesadas, y se enfrentaba a una fuerte resistencia. Entre los principales retos cabía citar las diferencias en la comprensión del problema (esto es, una grave inseguridad alimentaria y una malnutrición extremadamente elevada en el país) y los consiguientes enfoques y soluciones de las principales partes interesadas para resolverlo. El Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Alimentación y Gestión de Desastres respaldaron el planteamiento de la mejora del suministro agrícola y el incremento de la productividad alimentaria, mientras que el Ministerio de Salud y Bienestar fomentó intensamente un planteamiento basado en la salud que hacía hincapié en la malnutrición como un problema clínico. Estos enfoques diferentes se utilizaron para reforzar los mandatos y la posición de los actores pertinentes en el país. En ambos se excluyó la insistencia en el acceso a los alimentos y el fortalecimiento de los sistemas alimentarios en favor de la nutrición.

**Contexto.** Debido a los altos riesgos de inestabilidad política y social derivados de la escasez de alimentos y de la volatilidad de los elevados precios, la seguridad alimentaria en Bangladesh se había planteado históricamente en términos de disponibilidad de alimentos, situación que a su vez estaba vinculada con crisis medioambientales tales como inundaciones y con un producto básico políticamente importante, el arroz. La responsabilidad de la seguridad alimentaria se divide entre el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Alimentación y Gestión de Desastres. La nutrición se percibe tradicionalmente como una cuestión sanitaria en el marco de las competencias del Ministerio de Salud y Bienestar. El Ministerio de Comercio, el Ministerio de Finanzas y el Ministerio de Legislación, Justicia y Asuntos Parlamentarios también desempeñan un papel importante en la formulación y aprobación de políticas públicas.

En 2006, el país adoptó la Política alimentaria nacional, complementada por un Plan de acción para 2006-2015, que incorporaba las dimensiones del acceso a los alimentos y la utilización de los mismos. Tres años más tarde, aprobó el Plan

nacional de inversiones para la agricultura, la seguridad alimentaria y la nutrición (el Plan nacional de inversiones) como mecanismo de financiación de la Política alimentaria nacional. Estas políticas representaban un cambio importante hacia un enfoque integrado para la seguridad alimentaria y la nutrición y establecían un vínculo entre las dimensiones de la disponibilidad de alimentos y el acceso a los mismos y la nutrición. La asistencia técnica de la FAO prestada a través del Programa de fortalecimiento de la capacidad en relación con la Política alimentaria nacional desempeñó un papel catalizador clave en este proceso.

**Cuestiones de economía política.** Dos tensiones paralelas caracterizaron el proceso: Por un lado, el Ministerio de Alimentación y Gestión de Desastres y el Ministerio de Salud y Bienestar lucharon por el liderazgo sobre la base de la competencia burocrática por el acceso a recursos y la influencia política. Aunque la nutrición era un objetivo clave del programa de desarrollo agrícola y seguridad alimentaria, el Ministerio de Salud y Bienestar mantuvo su propio Comité Directivo de Nutrición multisectorial y asumió el liderazgo sobre la nutrición a nivel gubernamental, lo que generó una rivalidad por el “ámbito de la nutrición” entre el Ministerio de Alimentación y Gestión de Desastres y el Ministerio de Salud y Bienestar. Por otro, hubo un enfrentamiento más sutil debido al uso de conceptos e ideas (p. ej., un enfoque para la alimentación y la agricultura frente a la salud) como arma para obtener recursos y apoyo político. Esta confrontación se manifestó en varias comunidades, a saber, los encargados de las políticas, los círculos intelectuales y el mundo académico, así como en las partes interesadas y plataformas internacionales y entre ellas (especialmente la Asociación REACH<sup>4</sup> [Iniciativas renovadas contra el hambre y la desnutrición infantiles], el Movimiento para el fomento de la nutrición [Movimiento SUN] y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [UNICEF]). Los organismos internacionales desempeñaron una función destacada al ejercer influencia sobre el programa de los actores sectoriales y al elaborar conceptos y discursos, contribuyendo

<sup>4</sup> El Programa REACH (Esfuerzos Renovados contra el Hambre y la Desnutrición Infantil) fue establecido en 2008 por la FAO, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) para ayudar a los gobiernos de los países con una alta incidencia de desnutrición materno-infantil a acelerar el incremento de las medidas relacionadas con la alimentación y la nutrición. El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) se unió más tarde a REACH. El Movimiento para el fomento de la nutrición (Movimiento SUN) es una iniciativa mundial integrada por gobiernos nacionales, la sociedad civil, las Naciones Unidas, donantes, empresas e investigadores.

así a aumentar la atención prestada a la nutrición, pero dificultando la aceptación de una gobernanza integrada y una visión general compartida para la seguridad alimentaria y la nutrición. Cabe señalar, no obstante, que esta situación está cambiando poco a poco actualmente puesto que el gobierno está tomando la iniciativa en el establecimiento del programa multisectorial de nutrición. La FAO sigue desempeñando una función facilitadora importante, en concreto en el ámbito de las políticas atentas a la nutrición y en el fortalecimiento de la interfaz con la salud y la agricultura y entre ellas.

**Cómo aprovechar el análisis de la economía política.** Para la FAO, era esencial comprender las posiciones, ideas e intereses de las principales partes interesadas con el fin de elaborar una estrategia eficaz para la acción. Sobre la base del conocimiento de las partes interesadas y el análisis de la economía política, el arranque del Programa de fortalecimiento de la capacidad en relación con la Política alimentaria nacional se supeditó a la finalización de la Política alimentaria nacional, ofreciendo así el incentivo y el impulso necesarios para concluir un proceso que venía realizándose desde hacía varios años. La presencia de la FAO y su apoyo constantes a los múltiples agentes gubernamentales y no gubernamentales ubicados en el Ministerio de Alimentación fueron esenciales para la integración de mejoras en la agricultura y la nutrición en el Plan nacional de inversiones. Ello supuso un avance importante respecto a los enfoques nacionales tradicionales, centrados en la mejora de la nutrición, con una fuerte orientación hacia la salud clínica. Se han dedicado considerables esfuerzos para respaldar el Comité Nacional de Planificación y Seguimiento sobre Alimentación (FPMC, establecido a nivel de gabinete y presidido por el Ministro de Alimentación) y demás entidades establecidas dentro del Ministerio de Alimentación (en particular, su Unidad de Supervisión de Políticas Alimentarias). La FAO facilitó el establecimiento de plataformas oficiales de consulta y coordinación entre los actores gubernamentales y no gubernamentales, así como los organismos internacionales pertinentes. Ello condujo, en última instancia, a la mejora de los mecanismos institucionales de coordinación, que incluyen un papel más destacado y una mayor participación de los actores no gubernamentales. Por ejemplo, la preparación del Plan nacional de inversiones se llevó a cabo mediante un proceso de consulta con la participación de más de 13 ministerios y organismos, así como investigadores de más de 20 instituciones, 200 personas del sector privado, más de 300 agricultores y más de 40 organizaciones no gubernamentales (ONG) y de la sociedad civil (OSC).

Estos logros fueron facilitados por otro componente clave del Programa: el plan de subvenciones a la investigación, que ayudó considerablemente a promover el diálogo y las negociaciones entre las principales partes interesadas. Proporcionó tanto los recursos como los conocimientos necesarios para obtener datos e información a fin de crear una base empírica para recabar la participación del gobierno, expertos del mundo académico y la sociedad civil. La FAO asesoró asimismo en materia de políticas tanto al gobierno como a los asociados en el desarrollo, informando así sus procesos de toma de decisiones. Durante las dos fases del Programa, la FAO contribuyó también a mejorar el intercambio de información, las consultas y la colaboración entre los asociados en el desarrollo que trabajan en el campo de la seguridad alimentaria y la nutrición en Bangladesh.

En 2015, Bangladesh adoptó una nueva Política de nutrición y actualmente está invirtiendo esfuerzos en revitalizar su Consejo Nacional de Nutrición bajo los auspicios del Primer Ministro. Esto plantea la cuestión del fortalecimiento del diálogo, la colaboración y el flujo de información entre el Consejo y el FPMC (con el mandato de aplicar una política integral en materia de seguridad alimentaria y nutrición), puesto que ambos compiten por movilizar una participación constante y de alto nivel de otros ministerios y actores, y la coordinación de su acción para establecer objetivos comunes de seguridad alimentaria y nutrición. La FAO sigue respaldando al Gobierno en la formulación de la nueva Política de alimentación y nutrición y el Plan de inversiones para 2016-2021. Aprovechando las experiencias del Programa de fortalecimiento de la capacidad en relación con la Política alimentaria nacional, se intensificará el apoyo a un grupo básico de ministerios en sus esfuerzos para integrar la seguridad alimentaria y la nutrición en sus políticas, planes de inversiones y programas, incluidos ministerios tradicionalmente menos importantes, como el Ministerio de Pesca y Ganadería y el Ministerio de Asuntos de la Mujer y el Niño.

Además, tras la aprobación en 2015 de la Estrategia nacional de seguridad social (NSSS), se introdujo una nueva dimensión en las políticas en materia de seguridad alimentaria y nutrición mediante la inclusión tanto de nuevos actores en el proceso como de transferencias sociales en el mismo marco presupuestario. Esta nueva Estrategia nacional fomentará la adopción de un sistema de protección social más inclusivo a lo largo del ciclo de vida y conllevará cambios en la gobernanza del sector de la protección social en general. La coordinación política de esta Estrategia la asumirá la División del Gabinete del Gobierno; el Ministerio de Bienestar Social ocupará un lugar destacado en la arquitectura de la misma, asumiendo una función de liderazgo en la segunda fase de

aplicación de la Estrategia, después de pasar por un proceso de transición. Por último, el Ministerio de Finanzas tendrá un papel fundamental en la asignación intersectorial de los recursos presupuestarios; es probable que la Comisión de Planificación mantenga la difícil tarea de negociación del presupuesto para el desarrollo, junto con los ministerios competentes, brindándose así la posibilidad de participación en la asignación de los programas de seguridad social consignados en el presupuesto para el desarrollo. En síntesis, este nuevo marco institucional volverá a centrar el proceso de toma de decisiones en materia de seguridad alimentaria y nutrición en torno a nuevos actores clave, a saber, el Ministerio de Asuntos Sociales, que coordinará las políticas generales de seguridad social de una manera más integrada, y el Ministerio de Finanzas y la Comisión de Planificación, que desempeñarán un papel de arbitraje en la asignación de recursos financieros entre los programas gubernamentales en general.

La Unión Europea (UE) respaldará la Estrategia nacional de seguridad social mediante apoyo presupuestario al sector (Contrato de reforma sectorial), con la finalidad de promover un diálogo sobre las políticas más coherente, estructurado y basado en los resultados con el Gobierno de Bangladesh. El diálogo sobre las políticas, como componente clave del apoyo presupuestario, ofrece una plataforma útil para deliberar sobre cuestiones de políticas esenciales con el gobierno, en particular la forma de establecer un vínculo entre las políticas de seguridad social y las de seguridad alimentaria y nutrición, y el modo de hacer un uso más eficaz de la cooperación técnica que ofrece la UE en virtud del contrato de apoyo presupuestario.

## Senegal oriental

### Las múltiples reivindicaciones sobre el uso de la tierra y la regulación de los corredores de trashumancia<sup>5</sup>

**Principales retos. El pluralismo institucional y la competencia entre agricultores y pastores por el uso de la tierra.**

<sup>5</sup> Adaptado de Kitchell *et al.*, 2014; Adapting Livestock to Climate Change Collaborative Research Support Programme. Research Brief. Mapping Transhumance Corridors in West Africa. Febrero de 2012; y J. Ribot y N.L. Peluso, 2003.

En el período comprendido entre 2011 y 2014, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la Universidad de Wisconsin-Madison participaron en un proyecto centrado en la cartografía de los corredores de trashumancia en apoyo de las administraciones locales en el Senegal oriental. En el marco del proyecto, se constató que, en las condiciones imperantes de solapamiento de usos de la tierra y múltiples reclamantes que ostentaban diferentes derechos de uso, estaban aumentando las tensiones al nivel de confrontación social directa o latente entre los diferentes grupos sociales (pastores y agricultores, o incluso dentro de los grupos de pastores), que a menudo estaban integrados también por distintos grupos étnicos. Por consiguiente, la gestión de los corredores es un asunto fundamental para el gobierno en los niveles de aldea y local. El proceso de demarcación y regulación de los corredores concita debates y tensiones entre los pastores y agricultores, así como entre las autoridades pertinentes, acerca de en qué medida el derecho de acceso de los pastores a pastos y puntos de aguada puede traducirse en restricciones a la expansión agrícola de los agricultores.

**Contexto.** La ganadería es esencial para garantizar la seguridad alimentaria y la nutrición en el Senegal. El ganado se ha desplazado históricamente en la región según las estaciones a través de varias zonas agropastorales. Sin embargo, los principales documentos de políticas ganaderas en el país<sup>6</sup> suelen considerar la trashumancia como una limitación, en lugar de un recurso, que ha de articularse junto con la estrategia de seguridad alimentaria y nutrición o bien ignorarse. Por ejemplo, la estrategia de desarrollo de la ganadería se refiere a la trashumancia como un obstáculo a la aplicación de algunas medidas de política generales como la vacunación.

En los últimos años, la trashumancia se ha hecho cada vez más vulnerable a los obstáculos de los corredores y la pérdida de pastizales alrededor de los campamentos y puntos de aguada debido a la invasión por parte de los campos de cultivo. El reconocimiento y la protección de los corredores son, por tanto, fundamentales para garantizar la seguridad alimentaria y la nutrición de las comunidades pastorales. La demarcación de los corredores también se considera un asunto urgente puesto que

<sup>6</sup> Véanse, por ejemplo, el documento sobre la programación plurianual de gastos (“Programmation pluri-annuelle des dépenses”) del Ministerio de Ganadería y el informe de la evaluación conjunta del sector rural. En el informe de actividades del Ministerio de Ganadería se destacan las repercusiones negativas de la trashumancia para la producción agrícola.

tanto pastores como agricultores perciben que es necesaria para evitar los conflictos. El proyecto de investigación se centró en la cartografía de los corredores de trashumancia con miras a proporcionar la información necesaria para respaldar la elaboración de sistemas de gestión conjunta a nivel local.

**Cuestiones de economía política.** Se plantearon dos cuestiones fundamentales. En primer lugar, hay una fuerte competencia entre agricultores y pastores, que influye en el proceso de demarcación y reconocimiento oficial de los corredores. Varios actores coinciden en la necesidad de reconocer y proteger los corredores pastoriles, pero interpretan de diferentes maneras el papel de los mismos en la reducción de los conflictos. Algunos consideran que los corredores son un medio de alejar el ganado de los campos y puntos de aguada, haciendo hincapié en la prevención de los daños a los cultivos y en la preservación de los recursos hídricos. Otros ponen de relieve el papel de los corredores al validar los derechos agropastoriles, garantizar el acceso a los pastos y facilitar la aplicación de las prohibiciones relativas al cultivo a lo largo de los mismos y en de los campamentos y puntos de aguada cercanos. Estas percepciones divergentes hacían aún más difícil el consenso y obstaculizaban la movilidad del ganado.

En segundo lugar, hay una gran variedad de instituciones que participan en la regulación de la circulación del ganado, así como la planificación y el uso de la tierra. La trashumancia se considera un asunto local que abordan principalmente las autoridades locales (aldeas y administraciones locales) como parte de un marco descentralizado de las políticas. En diferentes contextos locales, la autoridad sobre la movilidad del ganado viene determinada por el traspaso de poder de los jefes de aldea (las autoridades consuetudinarias), los distritos rurales (los organismos gubernamentales locales) y las entidades sectoriales. Estas diferentes instituciones suelen encarnar los intereses creados respecto a un determinado uso de la tierra: en calidad de representantes de los asentamientos locales, es probable que tanto los jefes de aldea como los agentes de los distritos rurales favorezcan los intereses de los agricultores. Los pastores, por lo general, carecen de representación oficial en los procesos de toma de decisiones sobre el uso de la tierra en los distritos fuera de su propio territorio y, por lo general, no están bien organizados. Ejercen, no obstante, cierta influencia política a través del cabeza de familia o clan, las organizaciones pastoriles, en los casos en que existen, así como a través de organismos sectoriales, como el Ministerio de Ganadería regional, que conserva un

cierto poder decisorio sobre la gestión de los recursos, a pesar de la descentralización. Esta ambigüedad respecto a la autoridad decisoria sobre el uso de la tierra y las complejas relaciones entre las instituciones formales e informales, unido a la influencia dominante de los agricultores (en comparación con los pastores) hacen que el reconocimiento y la protección de los corredores sean cada vez más difíciles: los agricultores y pastores a menudo aprovechan las tensiones entre las distintas autoridades y cada parte busca la intervención de la autoridad que considera que es más probable que apoye sus propios intereses (esto se conoce como “la búsqueda del foro más favorable”) (Ribot y Peluso, 2003). El hecho de que los corredores pastoriles atraviesen múltiples distritos rurales complica aún más las cosas a la hora de garantizar la coherencia y la imparcialidad en la toma de decisiones puesto que las autoridades locales no los consideran como una cuestión transfronteriza que requiera coordinación entre los distritos vecinos.

Los debates en torno a los corredores pastoriles se convierten, por lo tanto, en luchas por la autoridad sobre la ordenación de los recursos y el acceso a la tierra, y el discurso dominante a menudo favorece los intereses de agricultores estables, que están mucho mejor organizados en general y son capaces de actuar colectivamente por conducto de sus organizaciones.

**Cómo aprovechar el análisis de la economía política.** Para comprender la política en torno al reconocimiento y la protección oficiales de los corredores, el proyecto hizo un gran esfuerzo para analizar las divergencias en las percepciones locales de la función de los corredores pastoriles y la comprensión del papel de las autoridades que participaban en la ordenación territorial. El análisis puso de relieve que el problema de la ordenación de los recursos naturales (así como la cuestión de la seguridad alimentaria y la nutrición) no era solo de índole técnica, sino también social y económica. Comportaba, de hecho, relaciones entre personas. El proyecto facilitó una serie de reuniones y debates por grupos especializados con todas las partes interesadas que participaban en la ordenación territorial en las zonas rurales —representantes de distritos regionales, autoridades consuetudinarias y grupos de agricultores y pastores—. Estas reuniones mostraron que la intensidad de los conflictos era relativamente baja en las zonas en que se percibía que los mecanismos consuetudinarios de reglamentación estaban vigentes y donde las relaciones sociales eran mejores entre los grupos de usuarios (en particular, donde los grupos compartían una identidad socioprofesional y étnica).

Los hallazgos también pusieron de relieve la necesidad de una mayor participación de las autoridades de las aldeas y grupos de pastores en las iniciativas cuyo objetivo era el reconocimiento y la demarcación de los corredores. Ello es necesario para reforzar la legitimidad y la sostenibilidad de los acuerdos sobre el uso de la tierra. Por ejemplo, una iniciativa para poner en funcionamiento un sistema formal de regulación de los corredores en una región (Koulour) fracasó debido a la falta de participación de los grupos de pastores en la elaboración y aplicación de las nuevas normas. Recabar dicha participación es difícil cuando no existe una forma organizada de representación local de grupos de pastores. Además, muchas comunidades pastorales se enfrentan a dificultades para organizarse, expresar sus reivindicaciones respecto a la seguridad en la tenencia de tierras de pastos y participar en los procesos de toma de decisiones sobre la planificación y el uso del territorio. En algunas zonas, las asociaciones pastorales existentes desempeñaron un papel de contraparte de las instituciones de gestión y contribuyeron a la búsqueda de soluciones más equitativas y sostenibles. En otras, al parecer, su fortalecimiento constituía una vía esencial para la resolución de conflictos de una forma más acertada.

En última instancia, el Ministerio de Ganadería nacional podría desempeñar eficazmente un papel regulador global, generando al mismo tiempo la información y los conocimientos pertinentes para respaldar la gestión de los conflictos en torno a la demarcación y utilización de los corredores de trashumancia. También podría, por conducto de sus direcciones regionales, tender un puente entre las jurisdicciones locales, que suelen pasar por alto las cuestiones derivadas de los corredores transfronterizos.

El diálogo sobre las políticas entre el gobierno y los asociados internacionales puede ofrecer una oportunidad para incluir el tema de la trashumancia en el programa de políticas y facilitar la participación de las partes interesadas en las deliberaciones. Por ejemplo, la UE presta apoyo presupuestario al Gobierno del Senegal (en el marco de un contrato de reforma sectorial en favor de la seguridad alimentaria, la nutrición y la agricultura sostenible), que incluye un tema específico sobre la gestión sostenible de la tierra. Ello permite ampliar el diálogo a asuntos conexos, como la trashumancia y sus implicaciones para el uso de los terrenos agrícolas. Este diálogo debe tener en cuenta las cuestiones relativas a la economía política mencionadas anteriormente.

## Malawi

### La influencia de los operadores a gran escala sobre los precios de los alimentos<sup>7</sup>

**Principales retos.** Los procesos de formulación de políticas alimentarias se hallan dominados por unas pocas partes interesadas con un gran poder.

El deseo de garantizar la disponibilidad de alimentos en todo momento impulsó las tres principales respuestas de políticas públicas ante la crisis mundial de precios de los alimentos de 2007/08: el control de los precios, las restricciones comerciales internas y las prohibiciones comerciales a la exportación. Aunque varios interesados participaban en la elaboración de las respuestas de políticas, el proceso se hallaba dominado por unos pocos. Los beneficiarios reales resultaron ser proveedores de maíz a gran escala próximos a la elite política.

**Contexto.** En Malawi, la seguridad alimentaria del país se considera principalmente en términos de disponibilidad de maíz y accesibilidad al mismo, que representa alrededor del 97% de la superficie total plantada con cultivos alimentarios, y es el alimento básico de la mayor parte de los pobres. Esta es la razón por la que la respuesta de políticas del Gobierno en vista de la crisis mundial de los precios de los alimentos de 2007/08 se centró exclusivamente en el maíz: combinaba el control de los precios sobre el maíz con restricciones sobre el comercio interno de este producto y una prohibición de la exportación del mismo. Se señaló que la finalidad de las políticas era proteger a los ciudadanos contra los efectos perjudiciales de las variaciones de los precios para sus medios de vida.

La Cámara de representantes estatal decidió controlar los precios tras los informes persistentes de los medios de comunicación en los que se hacía hincapié en la escalada de los precios del maíz en los mercados locales a pesar del excedente real de maíz acumulado en 2007. El Ministerio de Agricultura y Seguridad Alimentaria estableció un margen de oscilación para los precios. La Corporación de Desarrollo

<sup>7</sup> Este ejemplo se elaboró a partir de la información tomada de: E.W. Chirwa y B. Chinsinga, 2015; E.W. Chirwa, 2009; y C. Poulton, 2012.



y Comercialización Agrícolas de Malawi (ADMARC) y el Organismo de Reservas Alimentarias Nacionales (NFRA) se encargaron de la función de estabilización de los precios. La ADMARC sirve de punto de comercialización del maíz, sobre todo durante los períodos de escasez crónica de alimentos y crisis de precios repentinas y el NFRA gestiona las reservas estratégicas de cereales del país. Sin embargo, el margen de oscilación para los precios no funcionó por varias razones. Entre ellas cabe citar la ausencia de instrumentos gubernamentales para aplicar el régimen de precios y el incumplimiento frecuente de dicho margen por parte del sector privado. Además, dicho margen de oscilación se estableció por debajo de los precios vigentes en los mercados y la ADMARC y el NFRA no lograron que se cumpliera debido principalmente a la débil situación financiera de la ADMARC y a la excesiva interferencia política en los procesos de adopción de decisiones del NFRA.

Las restricciones comerciales internas sobre el maíz introducidas por el Ministerio de Agricultura y Seguridad Alimentaria designaron a la ADMARC como único comprador y vendedor de maíz al precio fijado por el gobierno. Las restricciones se redujeron tan solo un mes más tarde, bajo la presión de la Asociación de Comerciantes de Grano de Malawi (GTAM) y el Sindicato de Agricultores de Malawi. Como resultado, se permitió a los proveedores a gran escala que comercializaran el maíz si estaban autorizados a ello y se acordó que se realizara dentro del margen de oscilación para los precios. Dicho arreglo benefició a los proveedores más poderosos próximos a los encargados de formular las políticas. Puesto que la banda de precios no estaba plenamente operativa, los proveedores que lograron obtener una licencia siguieron comercializando maíz, beneficiándose de los altos precios, en detrimento de los agricultores en pequeña escala y marginales desfavorecidos.

Estas medidas se complementaron con una prohibición de las exportaciones de maíz impuesta por el propio Presidente del país. La prohibición de las exportaciones se impuso en un momento en que aún no se habían cumplido plenamente todas las obligaciones del contrato de exportación de maíz de Malawi a Zimbabwe (firmado para aumentar aún más los excedentes de maíz sin precedentes a través del Programa de subsidios de insumos agrícolas de 2005/06). La GTAM se opuso firmemente a la prohibición puesto que la mayor parte de sus miembros ya había invertido considerables recursos para organizar sus exportaciones de maíz a Zimbabwe. A pesar de las protestas, la prohibición se mantuvo en vigor hasta agosto de 2010,

pero algunos proveedores (principalmente políticos y sus asociados) continuaron exportando maíz, también hacia Zimbabwe.

Los pequeños agricultores y consumidores urbanos pobres fueron los principales perdedores, ya que sufrieron la inestabilidad de los precios del maíz. En cierta medida, el Gobierno también sufrió pérdidas, ya que ambos organismos paraestatales encargados de la ejecución realizaron considerables gastos para mantener las reservas de maíz.

**Cómo aprovechar el análisis de la economía política.** Este ejemplo difiere de los dos anteriores en que no implicó una intervención de apoyo por parte de un organismo u organización externos. Sirve para ilustrar la aplicación del análisis de la economía política y para explicar y comprender el curso de los acontecimientos en una determinada situación. Tal entendimiento es fundamental para diseñar y adaptar una intervención de apoyo en materia de políticas a la situación sobre el terreno.

El ejemplo ilustra una situación en que un gobierno cede a las presiones de determinados grupos y adopta medidas que pueden ser contrarias a los acuerdos comerciales subregionales o bilaterales vigentes en aras de garantizar la seguridad alimentaria interna. La mayor parte de las medidas se vio influida por la presión de los medios de comunicación y algunos grupos de interés, en lugar de basarse en hechos reales comprobados. El Gobierno de Malawi no logró combinar estratégicamente las distintas opciones de políticas comerciales. Tal situación permitió a los actores más poderosos eludir las regulaciones y beneficiarse de la inestabilidad de los precios. La imposibilidad de prever las decisiones comerciales del Gobierno favoreció la incertidumbre en los mercados de alimentos, lo que llevó a la especulación y al alza consiguiente de los precios en dichos mercados. Ello benefició a los actores poderosos que lograron participar en el comercio en tales circunstancias, mientras que los pequeños agricultores y consumidores urbanos pobres sufrieron pérdidas a causa de la persistente inestabilidad de los precios del maíz.

## Análisis e implicaciones para la labor de apoyo en materia de políticas

Los tres casos de países presentados anteriormente ponen de relieve la profundidad de los desafíos que se plantean al trabajar con distintos sectores, disciplinas y actores en la consecución de objetivos comunes de seguridad alimentaria y nutrición, y la necesidad de contar con organismos de desarrollo externos para trabajar de una forma más informada desde el punto de vista político. De los tres ejemplos, se infieren cuatro temas claves de economía política. En concreto:

### ■ La diversidad de intereses, ideas y perspectivas sobre la seguridad alimentaria y la nutrición

En primer lugar, y muy principalmente, la diversidad de intereses, ideas y perspectivas que impulsan a muchos actores y partes interesadas a actuar a distintos niveles hace que la aplicación de una visión holística y una acción sectorial integrada en materia de seguridad alimentaria y nutrición sea técnicamente compleja y políticamente difícil. Los esfuerzos significativos de reforma suelen enfrentarse a problemas arraigados e intereses creados y a la falta de incentivos para respaldar el proceso. En palabras de un experto de la FAO sobre políticas, incluso el propio gobierno es una “agregación multiforme de intereses”. Ser capaz de determinar, comprender y tratar las diferentes ideas, valores, intereses, tensiones y conflictos entre los distintos sectores y actores es, por tanto, fundamental para los responsables de las políticas. Los mecanismos de coordinación entre sectores y múltiples partes interesadas a nivel local y nacional pueden ser catalizadores para el diálogo y el intercambio, y pueden ayudar a analizar los problemas y encontrar soluciones conjuntas. No obstante, pueden ser disfuncionales (y a menudo lo son) (FAO/IEH, 2012) si no se tienen debidamente en cuenta las compensaciones políticas de factores y los objetivos contrapuestos, o si los desacuerdos entre las partes interesadas son tan pronunciados que es imposible su participación en un diálogo conjunto. Por ejemplo, un mecanismo de coordinación intersectorial vinculado al ministerio competente (p. ej., de agricultura o nutrición) con el mandato de elaborar medidas para los ministerios sectoriales

y otros organismos en aras de alcanzar un objetivo general en materia de seguridad alimentaria y nutrición puede exacerbar los problemas de fragmentación y duplicación en las actividades gubernamentales. La eficacia de estos mecanismos depende en gran medida de una serie de factores, entre ellos: la prestación constante de apoyo y recursos; la situación política; la claridad del mandato, las funciones y responsabilidades; el nivel de aceptación y control por parte de los miembros participantes; y la calidad y los resultados de la participación de los interesados no gubernamentales (FAO/IEH, 2012; Meija Acosta y Fanzo, 2012). El enfoque adoptado por el Programa de fortalecimiento de la capacidad en relación con la Política alimentaria nacional en Bangladesh —que combina esfuerzos para reforzar los mecanismos intersectoriales de coordinación con un diálogo público abierto respaldado por pruebas y análisis técnicos de calidad de las circunstancias— facilitó la creación de un entorno más favorable para cambiar el contexto institucional en el cual se deciden y aplican las medidas de que se trate.

### ■ El papel y la influencia de los grupos de interés

Un segundo tema conexo es el papel y la influencia preponderantes de ciertos grupos de interés y partes interesadas más poderosas. Aunque muchos actores podrían participar en el mecanismo intersectorial de coordinación y contribuir a los procesos de formulación de políticas a diferentes niveles, las decisiones finales no reflejan necesariamente todas las contribuciones por igual. Un número más reducido de participantes podría dominar el proceso y tener éxito en la determinación de las cuestiones y la movilización de los recursos necesarios para abordarlas. Los agricultores comerciales a gran escala y otros miembros de los grupos dirigentes rurales están por lo general más próximos a los responsables de las políticas y, por tanto, en mejores condiciones para ejercer presión y sesgar las políticas públicas en su favor (Chapoto, 2012). Los grupos de interés más poderosos disponen de recursos políticos y financieros para obtener el apoyo adecuado de las organizaciones agrarias, por ejemplo, investigación, extensión, crédito y comercialización. En algunos países (en particular aquellos con importantes recursos no agrícolas, sobre todo minerales), los gobiernos han protegido los intereses por la “comida barata” de la población urbana, con los consiguientes efectos



negativos para la producción agraria interna. La asimetría de poder de los actores en los procesos participativos de adopción de decisiones conduce con mayor frecuencia a resultados de políticas que no tienen debidamente en cuenta las reivindicaciones y contribuciones de actores menos poderosos, como las organizaciones de agricultores, las asociaciones de mujeres y las organizaciones de la sociedad civil. La influencia de determinados grupos de interés fomenta la fragmentación dentro del Estado y de la sociedad, y hace más difícil la adopción y aplicación de un enfoque integrado para la seguridad alimentaria y la nutrición y de medidas sectoriales coherentes (Birner y Resnik, 2010). Es difícil tratar con los intereses creados. Facilitar la coordinación entre las partes interesadas y los grupos que se verían beneficiados de las políticas públicas (por ejemplo, pequeños productores, grupos de mujeres) y su participación activa en los procesos de toma de decisiones puede ayudar a contrarrestar la presión de los actores más poderosos (véase más abajo). Además, el fortalecimiento de la capacidad y las competencias de los actores pertinentes, incluidas las administraciones gubernamentales, puede constituir un modo de promover un proceso de concienciación y cambio de actitud.

#### ■ **La ausencia de voz e influencia propias de las poblaciones aquejadas de inseguridad alimentaria**

Un tercer tema en los tres casos (aunque en distintos grados), estrechamente relacionado con los otros dos, es la ausencia de voz e influencia propias de las poblaciones más aquejadas por la inseguridad alimentaria y la malnutrición. Algunos países, como Bangladesh, que han utilizado históricamente enfoques relativos a la prestación de servicios para abordar la seguridad alimentaria y la nutrición (p. ej., programas de nutrición ejecutados por organizaciones no gubernamentales y a través de programas del sector sanitario; programas agrarios vinculados con la nutrición por medio de servicios y proyectos de extensión). Sin embargo, es muy importante dar cabida a todas las partes interesadas a fin de que expresen sus puntos de vista en lo referente a la formulación y aplicación de políticas que guardan una relación directa con su seguridad alimentaria y nutrición. Una amplia participación en la toma de decisiones puede mejorar la eficacia, credibilidad y legitimidad de las decisiones del gobierno y contribuir al logro de un mayor equilibrio entre

los intereses. En el Senegal, la organización de reuniones y debates por grupos especializados con todas las partes interesadas en la ordenación territorial en las zonas rurales facilitó la comunicación entre los diferentes grupos y una mayor concienciación acerca de las diferentes perspectivas e intereses. La inclusión de partes interesadas no gubernamentales en los procesos de adopción de decisiones puede recabar información “sobre el terreno” y asegurar que las políticas se basan en necesidades reales, así como la inclusión de las preocupaciones locales en el programa. Puede someter a debate las cuestiones relativas a las desigualdades sociales y por razón de género en los programas sobre el acceso a alimentos, recursos naturales, insumos y mercados, así como la protección social y las oportunidades de empleo. En Bangladesh, el proceso participativo facilitado por la FAO, que condujo a la aprobación del Plan nacional de inversiones, contribuyó a que se expresaran las opiniones de las partes interesadas no gubernamentales y a que se incluyeran sus preocupaciones en el Plan nacional de inversiones. No obstante, la mayor parte de los interesados afectados son también generalmente aquellos que disponen de menos conocimientos e información, que no tienen poder ni influencia política o carecen de capacidad, o esta es muy escasa, para organizar y participar en una acción colectiva en defensa de sus propios intereses a nivel de las políticas. En el caso del Senegal oriental, son los pastores más aislados y no organizados. En otros, podrían ser los pequeños productores, y dentro de este grupo, algunos grupos sociales y étnicos, los jóvenes y ancianos. Las mujeres rurales se enfrentan a desafíos aún más importantes debido a la discriminación y las desigualdades, a menudo arraigadas en actitudes socioculturales y limitaciones específicas debidas al género. Como en el caso del Senegal, tales partes pueden expresar sus opiniones cuando están vinculadas con otros grupos más estructurados, por ejemplo, organizaciones de productores, asociaciones de mujeres y otras organizaciones rurales y de la sociedad civil. En muchos países, estos grupos participan cada vez más en la adopción de políticas y decisiones. Dicha participación no está en sí exenta de problemas. Como se ha mencionado anteriormente, debido a las asimetrías de poder entre los actores, los representantes de los pequeños agricultores

o asociaciones de mujeres son muy a menudo menos influyentes, y los resultados de los procesos de adopción de políticas rara vez reflejan sus contribuciones. Además, se da una combinación de factores inherentes a los propios interesados (p. ej., productores de arroz, ganaderos, productores de raíces y tubérculos, pescadores) que están relacionados con la amplia gama de intereses y preocupaciones que representan: el carisma de sus líderes; el grado de legitimidad ante sus miembros de base; su capacidad de negociación y colaboración, y sus relaciones con otros actores, incluido el gobierno. Además, dentro de las organizaciones rurales, las mujeres se enfrentan más a menudo a dificultades a la hora de lograr que sus necesidades e intereses particulares estén bien representados.

#### ■ El uso de la información

Otra cuestión importante que a menudo puede plantearse y que fue más pertinente en el caso de Malawi en particular, es la economía política de la información. La mayoría de las veces, son los datos, la información y la presión de los medios de comunicación los que impulsan a las instancias decisorias a actuar sobre una determinada cuestión de políticas. En Malawi, los informes persistentes de los medios de comunicación sobre el alza de los precios del maíz ejercieron una fuerte influencia sobre el proceso de formulación de las políticas estatales, impulsando al Gobierno a introducir medidas de control de los precios a pesar de los excedentes reales de maíz logrados en 2007. En este caso concreto, la información proporcionada fue el resultado de la falta de conocimientos suficientes (el aumento de los precios como consecuencia de la crisis de precios de los alimentos y no como resultado de la verdadera escasez de alimentos en el país). En otros, puede retenerse información o

bloquearse su recolección, o la información disponible puede suministrarse de una forma poco útil —debido a motivos internos de un determinado actor u organización—. Por esta razón, el conocimiento y la comprensión de las relaciones del intercambio de información entre los diferentes organismos y actores (gubernamentales y no gubernamentales) y sus grupos objetivo pueden resultar más pertinentes que la información que concretamente se comparte.

Al llamar la atención sobre los intereses, incentivos e ideas y el poder de actores clave y la forma en que estos influyen en la formulación y aplicación de las políticas, un análisis sistemático de la economía política puede poner de manifiesto las oportunidades y puntos de partida en aras de llevar a cabo intervenciones más eficaces de apoyo en materia de políticas. Ello puede ayudar a aclarar cómo se incluye o excluye una determinada cuestión en el programa político; cómo compiten los diferentes actores por los recursos disponibles en un determinado contexto; dónde reside el poder real y cómo se distribuye y ejerce; cómo se sienten los diferentes actores ante las diversas opciones de políticas, y quiénes pueden promover u obstaculizar el cambio. Puede ayudar a señalar los posibles riesgos y la dinámica en el plano político, además de determinar dónde podría darse un cambio positivo (Fritz, Kaiser y Levy, 2009). Por lo tanto, puede dotar a los responsables de las políticas de mejores instrumentos para diseñar intervenciones que tengan mayores posibilidades de éxito.

En las dos secciones siguientes se ofrecen indicaciones sobre el modo en que los responsables de las políticas pueden determinar y gestionar las cuestiones relativas a la economía política.

# Procedimiento del análisis de la economía política

Tal como se ha mencionado anteriormente, hay una multitud de marcos y herramientas de análisis de la economía política (véase el Anexo). La mayoría comparte conceptos y principios similares para ayudar a guiar el análisis. En concreto:

- Articulación clara de la finalidad o las cuestiones objeto de análisis. Pueden ser amplias, en el caso de un análisis del contexto nacional o sectorial, o muy específicas y relacionadas con una intervención técnica bien enmarcada en un programa o proyecto, en el caso de un análisis basado en la resolución de un determinado problema.
- Especificación de la fase pertinente en el ciclo de las políticas: establecimiento del programa; formulación, adopción y aplicación de las políticas.
- Análisis de múltiples dimensiones centrado a menudo en lo siguiente:
  - los mecanismos institucionales formales e informales en torno a una determinada cuestión.
  - las estructuras (p. ej., un país, región o zona geográfica, su historia y patrimonio de recursos naturales);
  - los actores y partes interesadas, su capacidad, intereses, ideas y relaciones de poder;
  - la interacción entre los diferentes intereses e ideas de los actores e instituciones para lograr determinados comportamientos y determinar las opciones de políticas.
- Indicación de las estrategias para las políticas. El análisis debe ser operacional con la finalidad de:
  - determinar las oportunidades para fomentar el cambio y las opciones para replantear el problema;
  - determinar los actores, instituciones y asociaciones locales en aras de fomentar la participación, el apoyo y el respaldo;
  - señalar las formas adecuadas para participar más activamente con una gama más amplia de interesados, como la sociedad civil, las organizaciones de productores y el sector privado, entre otros, que puedan contribuir y

facilitar la solución colectiva de los problemas;

- comprender la viabilidad de ejercer influencia o cambiar los incentivos de los actores a lo largo del tiempo y formular estrategias apropiadas.

En la práctica, las esferas de interés cambian en función de la finalidad del análisis. Independientemente del enfoque o herramienta seleccionados para el análisis, las medidas organizativas más amplias necesarias para llevar a cabo un análisis de la economía política siguen siendo las mismas.

## Organización del análisis de la economía política

El análisis de la economía política no debe ser un ejercicio puntual, sino un proceso continuo. A la hora de organizar el análisis, hay tres aspectos esenciales: la finalidad, los asociados (la participación de los interesados en el plano nacional o local) y el calendario y la secuencia de las actividades.

**Finalidad:** tal como se ha mencionado anteriormente, la finalidad del análisis de la economía política puede ser: comprender mejor el contexto político amplio o general de un determinado país (esto es, un análisis de la economía política por países); una política en particular (un análisis de la economía política por sector o tema); o un tema o problema específico (un análisis de la economía política por problemas).

Un análisis de la economía política de ámbito nacional puede mostrar una ventana específica de oportunidad de las políticas, un defensor apropiado en el plano de las políticas o un acontecimiento favorable que puede fomentar la participación en los procesos de las políticas en el país (Balié, 2009). Una vez determinada la cuestión normativa en particular, un análisis de la economía política orientado a la solución de los problemas ayudará a comprender las razones por las que estos persisten, los riesgos y la dinámica en el ámbito político relacionados con los mismos, así como las posibles opciones de políticas “viables desde el punto de vista político”.

El análisis de la economía política es parte esencial del análisis de la gobernanza realizado por un organismo de desarrollo en el marco de una intervención concreta de apoyo en materia de políticas en el país. Cuando se identifica una deficiencia o problema de gobernanza en un caso concreto, han de analizarse los factores de la economía política —estructuras, partes interesadas, sus intereses y relaciones de poder—, a fin de comprender las causas que subyacen a tal deficiencia y determinar la forma más adecuada de proceder.

El análisis de la economía política no debe ser “una actividad negativa, una ciencia lúgubre de restricción” (Booth, 2014). Tampoco debe limitarse a poner de relieve las posibles dificultades u obstáculos para el apoyo en materia de políticas. El trabajo debería incluir un informe en el que se determine el “margen de maniobra” disponible en el marco más general de las limitaciones políticas y la configuración particular de intereses, actores e incentivos que optimizan las posibilidades de la resolución colectiva de los problemas y los cambios institucionales (Grindle, 1999. Véase el Recuadro 1).

**Asociados:** muchas de las cuestiones planteadas por el análisis de la economía política o la información generada pueden ser delicadas desde el punto de vista político. Es preciso incluir en el equipo que realizará la evaluación a una persona con formación en métodos de análisis de la economía política. Dicho equipo también debe incluir a un buen investigador local, que conozca el país y los actores clave. Muchos análisis de la economía política se realizan sin la participación formal de los

gobiernos nacionales, aunque por lo general se celebran consultas oficiosas con informantes clave del gobierno. Recabar la participación del gobierno de un país asociado y otras partes interesadas en el análisis puede resultar útil para la labor futura en el ámbito nacional. Al mismo tiempo, la participación del gobierno de un país asociado puede cambiar la dinámica del análisis e influir en sus resultados. Debido al carácter sensible de los hallazgos, podría tomarse la decisión de mantener el informe final solo para uso interno del equipo del programa de apoyo en materia de políticas. A veces pueden redactarse dos informes: uno exhaustivo que se mantiene únicamente para fines internos y otro para la difusión pública, menos detallado.

**Calendario y secuencia:** el análisis de la economía política resultará útil a lo largo del programa o proyecto. La economía política de un país es dinámica y las cuestiones determinadas al comienzo de la intervención evolucionan en un futuro. La intervención forma parte de la propia economía política. Al comienzo, el análisis

## RECUADRO 1



### Apoyo presupuestario como instrumento para el diálogo sobre las políticas en los ámbitos de la seguridad alimentaria, la nutrición y la agricultura sostenible\*

El diálogo sobre las políticas es un componente clave del apoyo presupuestario, junto con las transferencias de fondos al gobierno asociado, la cooperación técnica vinculada con los objetivos de apoyo presupuestario y la evaluación conjunta de la aplicación de las políticas y la reforma de la gestión de las finanzas públicas. Dada la naturaleza multisectorial de los programas de seguridad alimentaria, nutrición y desarrollo agrícola, el diálogo sobre las políticas es mucho más complejo que en el caso del apoyo a un único sector. No siempre los ministerios sectoriales competentes muestran una actitud cooperativa en lo que respecta a la integración de medidas de política para un objetivo intersectorial, en particular si no hay datos acerca del suministro de financiación adicional. A este respecto, el diálogo sobre las políticas en el contexto de la seguridad alimentaria y la nutrición exige una comunicación multipolar con la participación de todas las instituciones gubernamentales relacionadas con el sector de la

seguridad alimentaria y la nutrición (los ministerios competentes), el Ministerio de Finanzas y Planificación, los donantes que prestan apoyo presupuestario y las organizaciones internacionales que se ocupan de políticas macroeconómicas y de la gestión de las finanzas públicas (el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, los bancos regionales de desarrollo). A menudo, las políticas de seguridad alimentaria y nutrición se coordinan por conducto de entidades generales, a veces separadas, una para la seguridad alimentaria y otra para la nutrición (como en Bangladesh), adscritas a la Presidencia o el Primer Ministro, introduciendo así otra parte interesada importante en el proceso de diálogo.

No obstante, el diálogo sobre las políticas puede marcar una diferencia en términos de elaboración de políticas como lo demuestra la experiencia reciente de las operaciones de apoyo presupuestario en el ámbito de la seguridad alimentaria y la nutrición en algunos países del Sahel. En concreto, el diálogo sobre las políticas puede contribuir a aclarar las decisiones a este respecto, mejorar la coordinación de las políticas y determinar las herramientas para efectuar un seguimiento más eficaz de los programas plurisectoriales e incrementar la transparencia presupuestaria.

\* Ejemplo basado en la experiencia de la UE.

puede informar sobre los obstáculos y necesidades de reforma existentes y ayudar a diseñar un determinado programa o proyecto. Durante la fase de ejecución, puede ser útil para catalizar los cambios y facilitar las negociaciones y relaciones entre las diferentes partes interesadas. En la etapa final, puede mostrar si el programa ha dado lugar a cambios en la situación de la economía política que fomenten a largo plazo la propensión a la autosuficiencia en favor de una mejor seguridad alimentaria y nutrición y de una alimentación y agricultura sostenibles.

## Marcos y herramientas

Actualmente, hay una amplia gama de marcos y herramientas de análisis de la economía política en la práctica (véase el Anexo). Algunos ofrecen orientaciones generales y otros se han adaptado a fines operacionales específicos (p. ej., la administración pública, los sectores del agua, el transporte y la energía). Los primeros análisis de la economía política se adaptan básicamente en función del análisis de ámbito nacional, centrándose en los factores que impulsan los resultados en todo un país, mientras que los marcos subsiguientes tienen una orientación más operacional y examinan los factores y elementos que intervienen en las políticas y prácticas a nivel del sector o tema (Edelmann, 2009). Los más recientes están orientados a la resolución de los problemas y se centran en las fuerzas que subyacen a un desafío de desarrollo particular o cambio específico previsto de las políticas y sus posibles repercusiones.

Incluso dentro del mismo tipo, los diferentes marcos y herramientas varían en función del alcance, desde análisis profundos de la economía política (análisis detallados realizados por expertos) hasta informes de evaluación rápida (análisis más específicos que pueden llevarse a cabo en un plazo relativamente limitado, por ejemplo, durante un taller). La elección de un determinado marco o herramienta dependerá en última instancia de las necesidades, objetivos y recursos específicos de que dispongan los encargados de las políticas (en concreto, el calendario y los recursos económicos y conocimientos especializados).

En general, no hay un único enfoque acertado. Al efectuar el análisis, pueden resultar útiles los diferentes instrumentos analíticos con los que están familiarizados los especialistas del desarrollo —por ejemplo, análisis de partes interesadas, sus derechos, responsabilidades, beneficios y relaciones (denominado en inglés “4Rs framework”), análisis de la situación, análisis institucionales, evaluaciones del

riesgo, análisis del contexto político, económico y social, análisis de las relaciones de poder—. La mayoría de las veces, la forma más acertada de proceder consiste en combinar elementos de varias herramientas. Ello se debe a que el uso de una sola herramienta puede pasar por alto elementos importantes: por ejemplo, el análisis de partes interesadas no explica el legado histórico ni las condiciones estructurales que limitan actualmente las opciones de políticas; tampoco indica el contexto institucional ni organizativo en el que actúan las partes interesadas. Por otro lado, un análisis institucional puede pasar por alto los incentivos de los actores en las instituciones y en torno a ellas. Independientemente de la herramienta seleccionada, es importante evaluar sistemáticamente las repercusiones de las cuestiones de género en las relaciones de poder.

## Posibles estrategias para abordar los retos políticos y económicos

Habida cuenta de que los retos de la economía política determinados por el análisis pueden ser a veces delicados de gestionar o incluso abrumadores, en algunos casos tal vez no sea posible llevar a cabo una intervención. Sin embargo, en la mayor parte de los casos, los retos no son inalcanzables. Si se planifican y llevan a cabo análisis cuidadosamente, estos proporcionarán la base necesaria para reorganizar y ajustar la intervención y aumentar sus probabilidades de éxito.

Facilitar y participar en el diálogo es un enfoque para la resolución de problemas, y puede utilizarse como un elemento de apoyo presupuestario, durante un proceso de cooperación técnica entre un gobierno y un asociado internacional (véase el Recuadro 1).

En otros casos, puede ser útil proporcionar información y análisis pertinentes a todas las partes interesadas para fomentar y facilitar el diálogo entre ellas, con miras a mejorar la comprensión mutua de las ideas y fuerzas impulsoras detrás de sus respectivas posiciones. Además, si bien es importante el compromiso político desde arriba, el hecho de recabar la participación y trabajar en estrecha colaboración, funcionarios técnicos y otros interesados a niveles inferiores, y promover el apoyo del público en torno a una determinada cuestión de políticas, puede contribuir a generar incentivos para eliminar resistencias, cambiar el comportamiento de los actores y reforzar el compromiso de alto nivel.

## RECUADRO 2



### Apoyo al desarrollo territorial sostenible para la seguridad alimentaria a nivel local en el contexto de las comunidades indígenas frágiles y marginadas\*

Es fundamental trabajar teniendo en cuenta los aspectos políticamente delicados al intervenir en zonas con muchas comunidades dispersas y diferentes grupos étnicos. En este contexto, en el que la visibilidad del Estado y la calidad de los servicios prestados son bajas, puede resultar difícil la comunicación entre el gobierno y las comunidades locales, así como entre las propias comunidades. La intervención de un agente externo puede facilitar la colaboración y las sinergias entre las partes interesadas nacionales y locales, pero también puede considerarse como una oportunidad por parte de uno de los asociados nacionales para perseguir su propio programa y garantizar su popularidad y la lealtad de los dirigentes locales. Esto puede llevar a reflejar la resistencia o la creación de obstáculos a las actividades del proyecto por parte de algunos interesados.

La experiencia de un proyecto de apoyo a las autoridades locales en la formulación de planes de desarrollo sostenible en favor de la seguridad alimentaria a nivel local en un país de América Latina guarda relación con la importancia de una sólida estrategia de comunicación y colaboración para reforzar la confianza de las contrapartes gubernamentales y otros interesados, y afrontar las presiones políticas. El equipo del proyecto invirtió mucho tiempo y esfuerzos en la comprensión de los procesos históricos en la zona y de la dinámica oculta dentro de las diversas comunidades, y entre estas y otras partes interesadas. Después de la fase inicial basada en el análisis de la economía política, se reestructuró el equipo:

- La dirección del equipo se repartió entre un responsable que garantizaba una comunicación adecuada con todas las partes interesadas y se ocupaba de quienes trataban de utilizar obstáculos burocráticos para bloquear la capacidad de los equipos, y un director técnico, eximido de sus obligaciones en cuanto a las reuniones de coordinación administrativa y burocrática, que se centraba en cuestiones estratégicas y sustantivas y en la prestación oportuna de asistencia técnica.
- Se reforzó la capacidad de facilitación del equipo mediante la contratación de un experto internacional más con las habilidades y la formación cultural y lingüística adecuadas.
- Se integraron estratégicamente en el equipo del proyecto personas locales (expertos reconocidos y líderes de opinión independientes locales), fomentando así la confianza y las relaciones con las comunidades interesadas.

Asimismo, el equipo estaba integrado por dos expertos respetados con una amplia experiencia que colaboraban con los principales organismos gubernamentales y establecía vínculos con los programas y actividades gubernamentales relevantes que se estaban desarrollando a nivel nacional (más allá de los de la principal contraparte gubernamental), así como con los organismos federales pertinentes. Esta labor incluía la presentación del enfoque territorial para el desarrollo sostenible y la teoría del cambio conexa como instrumento de apoyo al reforzar la función del Estado en la prestación de servicios mejores a nivel local. Ello reforzó la credibilidad del apoyo prestado y redundó en la mejora del diálogo y del trabajo conjunto entre los organismos de desarrollo social, agricultura, salud, educación, finanzas y planificación, por un lado, y un canal abierto para el diálogo entre el gobierno y las comunidades, por otro. Otra lección importante se refiere al establecimiento del calendario de las diversas actividades de forma cuidadosa cuando se aproximan las elecciones, así como a la importancia de respetar el calendario acordado con las partes interesadas.

\* Ejemplo basado en un caso real de un país.

Establecer relaciones y gestionar cuidadosamente los diferentes actores y grupos de interés puede resultar útil a la hora de entablar un diálogo constructivo, sentar las bases de la negociación y facilitar coaliciones de apoyo que puedan hacer avanzar el proceso. Para ello, puede ser necesario invertir tiempo y esfuerzos considerables en la comprensión de los procesos históricos en la esfera correspondiente y la dinámica oculta entre las diversas partes interesadas (véase el Recuadro 2). Un intercambio regular de información y una buena estrategia de comunicación son clave para que

los actores se sientan cómodos al compartir sus preocupaciones e intereses y lograr la apertura a posibles opciones de colaboración. Los esfuerzos para incluir a los actores más poderosos, inclusive aquellos respecto a los que se tiene desconfianza o son abiertamente negativos, aumentan generalmente las posibilidades de éxito. A menudo, la segunda o incluso “la tercera mejor opción económica” —la que permite la alineación de los intereses creados—, tendrán mayores posibilidades de ser aceptadas y algunas repercusiones, aunque limitadas, en la práctica (véase el Recuadro 3).

### RECUADRO 3



#### **Abordar la economía política de la reforma de las políticas sobre el algodón en el África occidental\***

Además de tener como objetivo la excelencia técnica, un responsable de políticas debería tomar en consideración el carácter no lineal y no del todo racional del proceso de adopción de decisiones en los países. El análisis de la economía política es necesario con el fin de preparar el terreno para el análisis de la economía política de un sector, pero debería perfeccionarse asimismo a lo largo de todo el trabajo del proyecto. Es preciso estar bien preparado. Es importante prever la posible sucesión de acontecimientos en caso de una reforma de políticas y estar preparado para tratar con los posibles perdedores.

Por ejemplo, en un país donde el algodón es uno de los cultivos comerciales más importantes, el país depende de las intervenciones de políticas para ofrecer una protección contra las variaciones de los precios y respaldar a los productores, con un costo importante para el gobierno. El análisis de las políticas económicas llevado a cabo por el equipo del proyecto abogó por impulsar la reforma hacia la liberalización del mercado, y una serie de medidas, que aumentarían la eficacia del apoyo presupuestario y reducirían las ineficiencias del mercado a lo largo de la cadena de valor. Sin embargo, la “mejor opción primera” resultó ser poco realista en términos políticos, puesto que implicaba un cambio significativo de la situación entre las diferentes partes en la cadena de valor. Esto es debido a que un número limitado de actores clave con un gran interés en el sistema de subvenciones (es

decir, en las hilaturas, al más alto nivel del Gobierno, la empresa internacional o el comprador principal y productores bien organizados) opera en la cadena de valor entre bastidores y ejerce una fuerte influencia en las decisiones de políticas. Ello explica por qué es necesario conocer y comprender bien cómo suceden realmente las cosas en el país, quiénes son las principales partes interesadas en la cadena de valor y cuáles son las verdaderas razones de las decisiones de políticas para poder prestar a los gobiernos un apoyo en materia de políticas más realista y apropiado. También es esencial la “fase de asesoramiento y promoción” que comporta examinar las conclusiones y recomendaciones con los agentes más poderosos, incluidas las empresas extranjeras, los donantes y quizá su(s) país(es) de origen. A menudo, la segunda o incluso “la tercera mejor opción económica” —la que permite hacer coincidir los intereses creados—, tendrán mayores posibilidades de ser aceptadas y algunas repercusiones, aunque limitadas, en la práctica. El calendario también es importante. Es conveniente que los responsables de las políticas estén al tanto de los debates y prioridades actuales del país en cuestión, así como de sus principales socios económicos y donantes a fin de reconocer la ventana de oportunidad o el momento oportuno en que los hallazgos y las medidas de reforma propuestas tendrán mayores posibilidades de éxito. Otra lección importante se refiere a la paciencia y la actitud: a veces, es mejor esperar a tener tiempo para establecer coaliciones y asociaciones, colaborar con otros actores y, sobre todo, reflexionar y mirar más allá de los ámbitos normativos específicos de análisis.

\* Ejemplo basado en un caso real de un país.



#### RECUADRO 4



### Financiación de las inversiones bajo el control de la política nacional\*

En este proyecto, una institución financiera internacional (IFI) ofreció su apoyo al gobierno en la provisión de crédito a los agricultores para la adquisición de tierras y llevar a cabo una actividad agrícola empresarial en las mismas. El proyecto se limitó inicialmente a un número restringido de Estados y agricultores (con planes empresariales viables). De los centenares de planes recibidos, el equipo retuvo alrededor del 50% considerados económicamente viables. El resto fue rechazado. Esto ocurrió en un año preelectoral con el riesgo de que el proyecto se utilizara para la campaña electoral. Y esto es lo que ocurrió al final: puesto que era un proyecto “atractivo”, el gobierno decidió ampliarlo a todo el país y proporcionó recursos adicionales de sus propias arcas. Bajo presión política, el organismo de ejecución se vio obligado a aceptar casi todos los planes de negocios presentados inicialmente (independientemente de su calidad), consciente de que ello conllevaría el riesgo de un elevado número de fracasos —puesto que el organismo no disponía de suficientes propuestas de proyectos viables para satisfacer el

deseo del Gobierno de ampliar las actividades—. El organismo de ejecución tampoco disponía, no obstante, de suficientes recursos humanos ni de la capacidad técnica necesarios para ampliar adecuadamente el proyecto y compensar los escasos planes de negocio iniciales. A pesar de la intervención de la IFI, esta decisión no pudo revocarse y tuvo que ser aceptada “por motivos políticos”. En negociaciones posteriores con el gobierno (solamente), pudo buscarse una solución de compromiso. Se acordó reducir el tamaño del proyecto de nuevo después de las elecciones e introducir algunas mejoras importantes tales como la incorporación de otro intermediario financiero competente. Aunque esto contribuyó a mejorar significativamente los resultados del proyecto, los daños ocasionados al permitir que se ejecutaran subproyectos “potencialmente” inviables no podían revertirse y, de hecho, ello redundó en un número muy elevado de fracasos en los dos años siguientes a la adopción de la decisión “políticamente” motivada.

\* Ejemplo basado en un caso real de un país.



Celebrar consultas con otros asociados en el desarrollo y compartir los resultados de los análisis de la economía política también pueden ser un valioso instrumento para mejorar el entendimiento y la cooperación recíprocos. El hecho de colaborar con múltiples partes interesadas en torno a los desafíos de la economía política puede mejorar la calidad del análisis y generar o reforzar los compromisos para resolver los problemas de forma colectiva.

La secuencia y el calendario de las actividades a menudo son esenciales para el éxito. En algunos casos, trabajar en torno a objetivos determinados a corto plazo y en base a estos éxitos abordar sistemáticamente problemas más importantes, puede ser una estrategia más acertada que invertir un gran esfuerzo multisectorial que tal vez no se ajuste al marco institucional del gobierno en cuanto a la aplicación. Es conveniente negociar la escala de las actividades de apoyo a las políticas gubernamentales después de las elecciones (véase el Recuadro 4). La coordinación intersectorial puede darse más fácilmente una vez que se hayan reconocido las importantes repercusiones a nivel político de los problemas relativos a la seguridad alimentaria y la nutrición, fomentando el liderazgo para la acción sobre cuestiones prioritarias en los diversos sectores. En otros casos, puede ser necesario considerar las estrategias locales y nacionales.

Por último, puede resultar muy útil colaborar estrechamente con los actores y partes interesadas locales, así como intercambiar las experiencias y resultados del análisis con profesionales de otros organismos de desarrollo (incluidos aquellos que trabajan en otras áreas de desarrollo), también para evitar la duplicación de esfuerzos; pueden abordarse asimismo algunos de los desafíos de la economía política determinados por personas que trabajan en otras áreas de desarrollo.

## Observaciones finales

La globalización, el mayor número de partes interesadas y los rápidos cambios económicos, sociales y políticos están creando un mundo más complejo e incierto. Las probabilidades de que el apoyo a los países sea eficaz en el logro de la seguridad alimentaria y la nutrición serán mayores si tal apoyo se presta de manera políticamente informada. Esto puede lograrse a través de un análisis de la economía política con una orientación práctica que arroje luz sobre los procesos políticos de debate y negociación entre los agentes públicos y privados, su poder relativo y el contexto institucional en el que operan. Al mismo tiempo, estos análisis no deberían emplearse para imponer la aceptación de las opciones de políticas técnicas propuestas por agentes externos.

Cuando se trabaja a nivel del país, la “perspectiva” del análisis de la economía política también es útil para evaluar (extraoficialmente) la situación cotidiana, interpretar lo que está sucediendo sobre el terreno y extraer enseñanzas y adaptar las estrategias y programas pertinentes. Un enfoque de este tipo también puede facilitar el fomento de la confianza y las relaciones con agentes locales motivados e influyentes y mejorar así las posibilidades de éxito. Al mismo tiempo, los profesionales del desarrollo deben ser conscientes de que la aplicación del análisis de la economía política sobre el terreno a menudo conlleva la elección entre posiciones de políticas y agentes, lo que hace muy difícil mantener el delicado equilibrio entre defensores y facilitadores neutrales. Es fundamental mantener un diálogo e intercambios periódicos entre todas las partes interesadas sobre todos los aspectos de la cuestión normativa de que se trate.



## Lista indicativa de los marcos y herramientas existentes de análisis para la economía política

En este Anexo, se proporciona una lista indicativa de los marcos y herramientas existentes de análisis para la economía política, así como dos enfoques para trabajar de una manera informada desde el punto de vista político. Esta lista no es exhaustiva y debe considerarse como un punto de partida.

### Visión de conjunto de los enfoques, marcos y herramientas

#### **The Practice of Political Economy Approaches to Economic Reform**

The Asia Foundation, 2010. V. Bruce y J. Tolentino. Occasional Paper n.º 3 (22 pp.).

<https://asiafoundation.org/resources/pdfs/OccasionalPaperNo3lowres.pdf>

- En las secciones 1 y 2, se proporciona una breve información sobre el análisis de la economía política de las reformas y su uso por parte de los organismos internacionales de desarrollo.
- En la Sección 3, se proponen seis aspectos clave para emprender un análisis de la economía política en la práctica en lo referente al proceso de reforma de políticas económicas sectoriales.

#### **Political and Social Analysis for Development Policy and Practice An Overview of Five Approaches**

GSDRC, 2010. H.

Haider y S. Rao (37 pp.).

[http://www.sandy-campbell.com/sc/KTC\\_Module\\_2\\_files/KTC%20Module%202%20%E2%80%93Haider%20and%20Rao%202010.pdf](http://www.sandy-campbell.com/sc/KTC_Module_2_files/KTC%20Module%202%20%E2%80%93Haider%20and%20Rao%202010.pdf)

- Ofrece una visión general de cinco herramientas y marcos de análisis políticos y sociales: análisis de relaciones de poder, análisis estratégico de la corrupción y la gobernanza y motores de cambio, análisis de pobreza e impacto social y análisis de la economía política basados en la resolución de problemas.
- En cada herramienta o marco, se aborda el modo de utilizar la herramienta (métodos, procesos, realizaciones y elementos del enfoque); las competencias y recursos necesarios; el valor añadido y las repercusiones operacionales de los enfoques; los principales retos, y los nexos con otras herramientas analíticas.

#### **Political Economy Analysis Topic Guide**

GSCRD, Universidad de Birmingham, 2014, C. McLoughlin (26 pp.)

<http://www.gsdrc.org/docs/open/pea.pdf>

- Ofrece referencias a algunas de las principales publicaciones sobre análisis de la economía política y datos empíricos acerca de sus repercusiones para la eficacia de la ayuda al desarrollo en diversos contextos.
- Incluye ejemplos de análisis a nivel de país, sector y programa.

#### **FAO Approaches to Capacity Development in Programming Processes and Tools**

FAO, 2012. <http://www.fao.org/3/a-i2531e.pdf>

- Ofrece una orientación detallada para recabar la participación de actores nacionales y locales; analizar el contexto y evaluar las necesidades de capacidad, y establecer objetivos e indicadores centrados en la capacidad (que incluyen el seguimiento y la evaluación del desarrollo de la capacidad).
- En el Capítulo 5 se presenta una serie de herramientas prácticas para el análisis (en particular, las herramientas 6 a 11).

## Herramientas prácticas para el análisis

### I. Herramientas para el análisis a nivel del país

#### **Drivers of change.** DFID. 2004 (3 pp.).

<http://www.gsdr.org/docs/open/DOC59.pdf>

- Se proporciona una breve explicación acerca del enfoque del DFID sobre los motores de cambio y su pertinencia para la programación y las actividades de desarrollo en el plano nacional. Presenta sus tres componentes clave: los agentes (individuos y organizaciones que persiguen intereses particulares); las características estructurales (la historia de formación del Estado, las estructuras económicas y sociales), y las instituciones (las normas que rigen el comportamiento de los agentes).

#### **Practice Guide: A Combined Approach to Political Economy and Power Analysis**

Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación e Instituto de Estudios sobre Desarrollo, 2013. A. Mejía Acosta y J. Pettit (23 pp.).

[https://www.ids.ac.uk/files/dmfile/](https://www.ids.ac.uk/files/dmfile/ACombinedApproachtoPEandPAAMejiaAcostaandJPettit2013.pdf)

[ACombinedApproachtoPEandPAAMejiaAcostaandJPettit2013.pdf](https://www.ids.ac.uk/files/dmfile/ACombinedApproachtoPEandPAAMejiaAcostaandJPettit2013.pdf)

- Proporciona una breve información sobre los enfoques del análisis de la economía política y de las relaciones de poder, y ofrece una guía detallada para el análisis, combinando el análisis de la economía política y de las relaciones de poder, prestando especial atención a las estructuras, las instituciones y las reglas del juego; las normas, debates y discursos no perceptibles; los actores, intereses y estrategias, y la cooperación y las controversias (Capítulo 3).
- Aborda las teorías del cambio correspondientes y los debates actuales o los discursos alternativos que justifican las intervenciones para el desarrollo (Capítulo 4).

#### **ROMA – Rapid Outcome Mapping Approach. Guide to Policy Engagement and Influence**

ODI, J. Young, L. Shaxson, H. Jones, S. Hearn, A. Datta y C. Cassidy (80 pp.)

<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9011.pdf>

- Propone tres fases de actividad: a) diagnóstico del problema; b) elaboración de una estrategia y c) formulación de un plan de seguimiento y aprendizaje; cada una de ellas se divide en una serie de pasos.
- Cada paso está asociado con un conjunto de herramientas que habrán de utilizarse con los asociados e interesados para fomentar una comprensión mutua acerca de los objetivos y lo que es preciso hacer.
- La herramienta ROMA se ha elaborado para facilitar los compromisos de colaboración. Basándose en los principios de determinación de los resultados, cada una de las fases incluye herramientas para ayudar a los grupos y redes de actores de políticas a coordinar su trabajo y aprender juntos.

#### **A Draft Framework for Country Political Economy Analysis**

Unión Europea, 2012 (31 pp.).

<https://capacity4dev.ec.europa.eu/political-economy/document/draft-country-level-political-economy-analysis-annex-1>

- Presenta un marco analítico para la realización de análisis de la economía política en el plano nacional. El marco consta de una lista de preguntas estructuradas para orientar la evaluación de los aspectos clave de los procesos políticos y económicos en un determinado contexto nacional, a fin de comprender las relaciones de poder y evaluar la forma en que influyen en los incentivos y la capacidad de acción colectiva.

- El marco está destinado a profundizar la comprensión entre el personal de la Comisión Europea (CE) del contexto nacional y fomentar el debate sobre cómo puede interactuar mejor la asistencia para el desarrollo de la CE con la dinámica de la economía política nacional.

## II. Herramientas para el análisis con múltiples finalidades

### Stakeholder Analysis

FAO y ODI, 2010

[http://www.fao.org/elearning/course/fk/en/pdf/trainerresources/pg\\_stakeholder.pdf](http://www.fao.org/elearning/course/fk/en/pdf/trainerresources/pg_stakeholder.pdf)

- Ofrece orientación práctica para determinar y analizar las principales partes interesadas.

### Power Analysis: A practical guide

ASDI,

J. Pettit, 2010 (50 pp.).

[http://www.sida.se/contentassets/83f0232c5404440082c9762ba3107d55/power-analysis-a-practical-guide\\_3704.pdf](http://www.sida.se/contentassets/83f0232c5404440082c9762ba3107d55/power-analysis-a-practical-guide_3704.pdf)

- Ofrece consejos y recursos prácticos para comprender las relaciones de poder e incluirlas en las intervenciones para el desarrollo, tanto en las etapas de análisis del contexto, elaboración de una estrategia, formulación de un programa, selección de asociados o logro de resultados.
- Se ha concebido para ayudar al personal de la ASDI a incorporar métodos de análisis de las relaciones de poder en su labor cotidiana y utilizarlos a fin de mejorar el proceso de cooperación en fases clave.

### Multi-stakeholder management: Tools for Stakeholder Analysis:

#### 10 building blocks for designing participatory systems of cooperation

GTZ, 2007 (54 pp.)

<http://www.fsnnetwork.org/sites/default/files/en-svmp-instrumente-akteuersanalyse.pdf>

- Ilustra 10 herramientas relativas a diferentes dimensiones de análisis de partes interesadas (p. ej., el segundo elemento clave sobre la identificación de partes interesadas o el quinto sobre los intereses de las partes interesadas y el ámbito de actuación) con procedimientos y propuestas de visualización para su uso práctico; las diversas herramientas pueden utilizarse en talleres con las partes interesadas seleccionadas o como un instrumento para la elaboración de estrategias destinadas a la acción.
- Presenta el marco conceptual más amplio del análisis de partes interesadas.
- Aborda las lecciones aprendidas a partir de su aplicación experimental en el Senegal.

## III. Herramientas para el análisis a nivel sectorial

### An analytical framework for understanding the political economy of sectors and policy arenas

ODI, 2005. J. Moncrieffe y C. Luttrell (37 pp.). <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/3898.pdf>

- Proporciona una herramienta práctica para orientar a los equipos de las oficinas del DFID en los países en el diseño y la realización de análisis de la economía política de sectores y ámbitos de políticas específicos.

- El marco propone tres etapas principales de análisis: a) un estudio amplio o básico del país; b) una investigación exhaustiva de las organizaciones, instituciones y actores; y c) las consecuencias operacionales. En la Sección 3, se analizan algunas consideraciones metodológicas.
- El enfoque dirige la atención hacia los factores subyacentes y a largo plazo que afectan al entorno político e institucional para la reforma en diferentes países, así como los factores que inciden más directamente en los incentivos y la capacidad de cambio que pueden beneficiar a los pobres.

#### **The political economy of decision-making in forestry**

Programa sobre los bosques (PROFOR), 2015. N. Kishor, S. Castillo y N. Phoung Nguyen

[http://profor.info/sites/profor.info/files/docs/PROFOR\\_WrkingPaper\\_PoliticalEconomy.pdf](http://profor.info/sites/profor.info/files/docs/PROFOR_WrkingPaper_PoliticalEconomy.pdf)

- Ofrece una visión general de cinco herramientas y marcos de análisis de la economía política: análisis del DFID a nivel del país; análisis del ODI a nivel del sector; economía política de la reforma de las políticas; análisis del Banco Mundial de la gobernanza y la economía política basada en la resolución de problemas; análisis estratégico de la gobernanza y la corrupción; análisis de las relaciones de poder (ASDI); enfoques de análisis de la economía política centrados en las partes interesadas; y análisis de las distintas redes y modelos de partes interesadas y agentes.
- Brinda orientación, sobre la base de las experiencias en la aplicación de estos enfoques, para determinar el planteamiento que mejor se adaptaría a las necesidades de un posible usuario del sector forestal.

#### **How-to Notes. Political Economy Assessments at Sector and Project Levels**

Dealing with Governance and Corruption in Project Lending (GAC in Projects), 2011. A. Poole, 16 pp. <http://www.gsdr.org/docs/open/pe1.pdf>

- Orientación práctica y detallada para realizar evaluaciones de la economía política.

#### **IV. Herramientas para el análisis orientadas a la resolución de problemas**

##### **Problem-driven political economy analysis: the World Bank's experience**

Banco Mundial, 2014. V. Fritz, B. Levy y R. Ort

<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/16389>

- Presenta la metodología del Banco Mundial de análisis de la economía política basado en la resolución de problemas.
- Presenta ocho casos que se enfrentaron a desafíos específicos de desarrollo que impulsaron el análisis y lo llevaron a cabo.
- Resume las principales conclusiones y recomendaciones de políticas viables propuestas por el análisis, cada capítulo proporciona ejemplos de cómo pueden adaptarse los donantes a las condiciones existentes de la economía política o ampliar el ámbito de la reforma en los países y sectores en los que trabajan.

## V. Enfoques y marcos para abordar los retos de la economía política

### **Building capability by delivering results: Putting problem-driven iterative adaptation (PDIA) In practice**

OCDE, 2015.

M. Andrews, L. Pritchett, S. Samji y M. Woolcock

[https://www.oecd.org/dac/governance-peace/governance/docs/](https://www.oecd.org/dac/governance-peace/governance/docs/Governance%20Notebook%202.3%20Andrews%20et%20al.pdf)

[Governance%20Notebook%202.3%20Andrews%20et%20al.pdf](https://www.oecd.org/dac/governance-peace/governance/docs/Governance%20Notebook%202.3%20Andrews%20et%20al.pdf)

- Ofrece un marco y un método para que los organismos de desarrollo puedan trabajar de una manera políticamente informada.
- Este marco se basa en cuatro principios:
  - encontrar soluciones locales a problemas locales;
  - impulsar cambios positivos basados en la resolución de problemas;
  - ensayar, aprender, repetir, adaptar;
  - ampliar a través de la difusión.
- Hace hincapié en el proceso de resolución de problemas y no en las soluciones en sí.

### **Getting real about politics. From thinking politically to working differently**

ODI, 2014. A. Rocha Menocal.

<http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8887.pdf>

- Formula recomendaciones para trabajar en la práctica (cotidiana) con las políticas y por medio de ellas.

## Referencias

- Adam, C. & Dercon, S. 2009. The political economy of development: an assessment. In *Oxford Review of Economic Policy*, 25 (2). <http://oxrep.oxfordjournals.org/content/25/2/173.full>
- Andrews, M., Pritchett, L. & Woolcock, M. 2012. *Escaping capability traps through problem-driven iterative adaptation (PDIA)*, Center for Global Development, CGDW Paper, No. 299
- Balié, J. (ed.) 2009. *Enhancing Food Security and Nutrition Policy Assistance*. FAO, Rome.
- Balié, J., Bruentrup, M., Darbon, D., Maetz, M. & Pica-Ciamarra, U. 2009. *Policy intelligence and preparedness*. A joint FAO-DIE-CEAN initiative. Draft concept paper.
- Balie, J. & Maetz, M. 2008. *Influencing policy processes. Lessons from experience*. FAO, Rome.
- Bates, R. 1981. *Markets and States in Tropical Africa. The Political Basis of Agricultural Policies*. Berkeley, University of California Press.
- Besley, T. & Burgess, R. 2001. *Political Agency, Government Responsiveness and the Role of the Media*. *European Economic Review* 45(4–6): 629-640, 2002.
- Belt, J. & Spierenburg, M. 2013. Public-private partnerships in rural development. Downplaying the role of politics and power relations – DRPN two. In *Rozenberg Quarterly. The Magazine*. <http://rozenbergquarterly.com/dprn-two-public-private-partnerships-in-rural-development-downplaying-the-role-of-politics-and-power-relations/>
- Birner, R. & Resnick, D. 2010. *The Political Economy of Policies for Smallholder Agriculture*. in *World Development* Vol. 38, No 10. Pp. 1442-1452;
- Booth, D. (ed.) 2015. *Developmental Regimes in Africa. Initiating and sustaining development regimes in Africa*. Synthesis Report, ODI.
- Booth, D. & Unsworth, S. 2014. *Politically smart, locally led development*, ODI.
- Booth, D. 2014a. *Agricultural Policy Choice. Interests, ideas and the scope for reform*. IIED, IDS, ODI.
- Booth & Cammack. 2013. *Governance for Development in Africa. Solving Collective Action Problems*. Zed Books.
- Chapoto, A. 2012. *The Political Economy of Food Price Policy. The Case of Zambia*. Working Paper No. 2012/100, UNU-WIDER, December 2012.
- Chirwa, E.W. & Chinsingam B. 2015. *The Political Economy of Food Price Policy in Malawi*. In: P. Pinststrup-Andersen. *Food Price Policy in an Era of Market Instability. A Political Economy Analysis*. Oxford University Press pp. 153-174.
- Chirwa, E.W. 2009. *Sustained increases in food Prices: Effect and Policies in Malawi*. Paper presented at the FAO Regional Workshop on Policies for the Effective Management of Food Price Swings in African Countries, Dar es Salaam, Tanzania.
- Development Alternatives Inc. 2011. *Political Economy Analysis and the Practice of Development*, Developing Alternatives, vol. 14, Issue 1. Washington, D. C. [http://dai.com/sites/default/files/pubs/alternatives/development\\_alternatives\\_summer\\_2011.pdf](http://dai.com/sites/default/files/pubs/alternatives/development_alternatives_summer_2011.pdf)
- Department for International Development. 2006. White Paper on International Development. [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/272330/6876.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/272330/6876.pdf)
- DFID. 2014. *Political economy analysis. Topic Guide*, GSDRC. University of Birmingham.
- Van de Walle, N. 1999. *African Economies and the Politics of Permanent Crisis*, Cambridge University Press, 2001.
- Duncan, A. & Williams, G. 2010. *Making development assistance more effective by using PEA; what has been done and what have we learned?* Presentation to the Carnegie Endowment for International Peace / USAID / DAI workshop on “Advancing Integration of the Political and the Economic in Development Assistance: Sharing UK and US Experiences”. <https://capacity4dev.ec.europa.eu/political-economy/document/policy-practice>
- Edelmann, D. 2009. *Analysing and managing the political dynamics of sector reforms: a source book on sector-level political economy approaches*. ODI, Working Paper 309.



- European Union. 2012. *Using the Political Economy Analysis to Improve EU Development Effectiveness*. <https://capacity4dev.ec.europa.eu/political-economy/document/using-political-economy-analysis-improve-eu-development-effectivenessdraft-0#sthash.Uk5U1oQa.dpuf>
- FAO. 2012. Evaluation of FAO's Role and Work in Food and Agriculture Policy. Office of Evaluation. <http://www.fao.org/docrep/meeting/025/mC983S.pdf>
- FAO. 2013. Towards Food and Nutrition Security in Bangladesh: Policy and investment frameworks for coordinating and monitoring actions. Case Study Brief Series No. 5. April 2013.
- FAO. 2014. The 2014-17 FAO Medium Term Plan and Programme of Work and Budget.
- FAO. 2014a. Review of food and agricultural policies in Malawi. Country Report 2014. MAFAP. FAO. <http://www.fao.org/3/a-i4675e.pdf>
- FAO (forthcoming). Governance and Policy Support Unit, FAO Approach to governance for increased effectiveness of FAO interventions at regional and country level.
- FAO Representation in Bangladesh. 2011. Bangladesh and FAO. Achievements and success stories.
- FAO/IEH. 2012. A Comparative Study on Institutional Frameworks for Food Security and Nutrition at the National Level. <http://www.nfpcsp.org/agridrupal/sites/default/files/Comparative%20Study%20FSN%20Frameworks.pdf>
- FAO/World Health Organization of the United Nations. 2014. *Strengthening Capacity for Nutrition. Country Nutrition Paper. Bangladesh*. International Conference on Nutrition. 21 Years Later. 19-21 November 2014. Rome.
- Fritz, V., Kaiser, K. & Levy, B. 2009. *Problem-driven governance and political economy analysis. Good Practice Framework*. The World Bank, Washington.
- Gning, M.C. 2004. *Trade, Political Influence and Liberalization: Situating the Poor in the Political Economy of Livestock in Senegal*. FAO/PPLPI Working Paper, No 8.
- Grindle, M.S. 1999. *In Quest of the Political: The Political Economy of Development Policy Making*. CID Working Paper No. 17. Center for International Development at Harvard University <https://core.ac.uk/download/files/153/6720384.pdf>
- Hout, W. 2015. *Putting political economy to use in aid policies*. In OECD. 2015. A governance practitioner's notebook: alternative ideas and approaches.
- Hudson, D. & Leftwich, A. 2014. *From political economy to political analysis*. DLP Research Paper 25. Birmingham, Developmental Leadership Programme (DLP).
- Hudson, D. & Marquette, H. 2015. *A Governance Practitioner's Notebook. Alternative ideas and approaches*. OECD 2015.
- Haider, H. & Rao, S. 2010. *Political and Social Analysis for Development Policy and Practice. An Overview of Five Approaches*. GSDRC.
- Kitchell, E., Turner, M.D. & McPeak, J.G. 2014. *Mapping of pastoral corridors: practices and politics in eastern Senegal*. Pastoralism, Research, Policy and Practice 2014, pp. 4-17.
- Meija Acosta, A. & Fanzo, J. 2012. *Fighting Maternal and Child Malnutrition. Analysing the political and institutional determinants of delivering a national multisectoral response in six countries*. A synthesis paper. IDS. April 2012.
- Mukhopadhyay, A. 2012. *The Political Economy of Implementing the National Rural Employment Guarantee Scheme in India*, ESID Working Paper No. 15, September 2012. [http://www.effective-states.org/wp-content/uploads/working\\_papers/final-pdfs/esid\\_wp\\_15\\_mukhopadhyay.pdf](http://www.effective-states.org/wp-content/uploads/working_papers/final-pdfs/esid_wp_15_mukhopadhyay.pdf)
- Nisbett, N., Gillespie, S., Haddad, L. & Harris, J. 2014. *Why worry about the politics of childhood undernutrition?* World Development Vol. 64, pp. 420-433. Elsevier.
- Mostafa, S., Robbins, K. & Rose, J. 2014. *Nutrition governance in Bangladesh. A National and Upazila-level Assessment*. Save the Children. <https://bangladesh.savethechildren.net/sites/bangladesh.savethechildren.net/files/library/Nutrition%20Governance%20in%20Bangladesh.pdf>
- Olper, A., Falkowski, J. & Swinnen, J.F.M. 2009. *Political Reforms and Policy Reforms: Evidence from Agriculture*. LICOS Discussion Paper.
- Pinstrup-Andersen, P. (ed). 1993. *The Political Economy of Food and Nutrition Policies*, IFPRI. The Johns Hopkins University Press.
- Poulton, C. 2012. *Democratisation and the Political Economy of Agricultural Policy in Africa*. Future Agricultures. Working Paper 043.

- Pycroft, C. 2006. *Addressing the Political Dimensions of Development*. The Governance Brief. ADB. Issue 14.
- Rayan, S. 2015. *The political economy of food price policy. The case of Bangladesh*, in P. Pinstup-Andersen. 2015. *Food Price Policy in an Era of market Instability. A Political Economy Analysis*. UNU-Wider studies in development economics.
- Ribot, J. & Peluso, N. 2003. *A theory of access*. *Rural Sociology* 68:(2), pp. 153-181.
- Rocha Menocal, A. 2011. Understanding pro-poor growth: a role for political economy analysis. *Developing Alternatives*, vol. 14, n.º 1, resumen.
- Swinnen, J.F.M. 2010. *The Political Economy of Agricultural and Food Policies: Recent Contributions, New Insights, and Areas for Further Research*. In *Applied Economic Perspectives and Policy* (2010), vol. 32, n.º 1, pp. 33-58.
- Unsworth, S. & Williams, G. 2011. *Using Political Economy Analysis to improve EU Development Effectiveness*. A DEVCO Concept Paper. September 2011.







[www.fao.org/3/I7212ES/I7212ES.pdf](http://www.fao.org/3/I7212ES/I7212ES.pdf)