CUADERNO 2

La Agenda Mesoamericana de Cooperación para un Desarrollo Social Incluyente: Alcances e Impactos en Salud, Vivienda, Seguridad Alimentaria y Nutricional

¿Por qué es necesario hablar de "gobernanza de la seguridad alimentaria y nutricional" en Mesoamérica?[1]

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

Por Tito E. Díaz M.
Coordinador Subregional para Mesoamérica y Representante en Costa Rica y Panamá, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)

[1] Extracto del "Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Mesoamérica" (FAO, 2016).

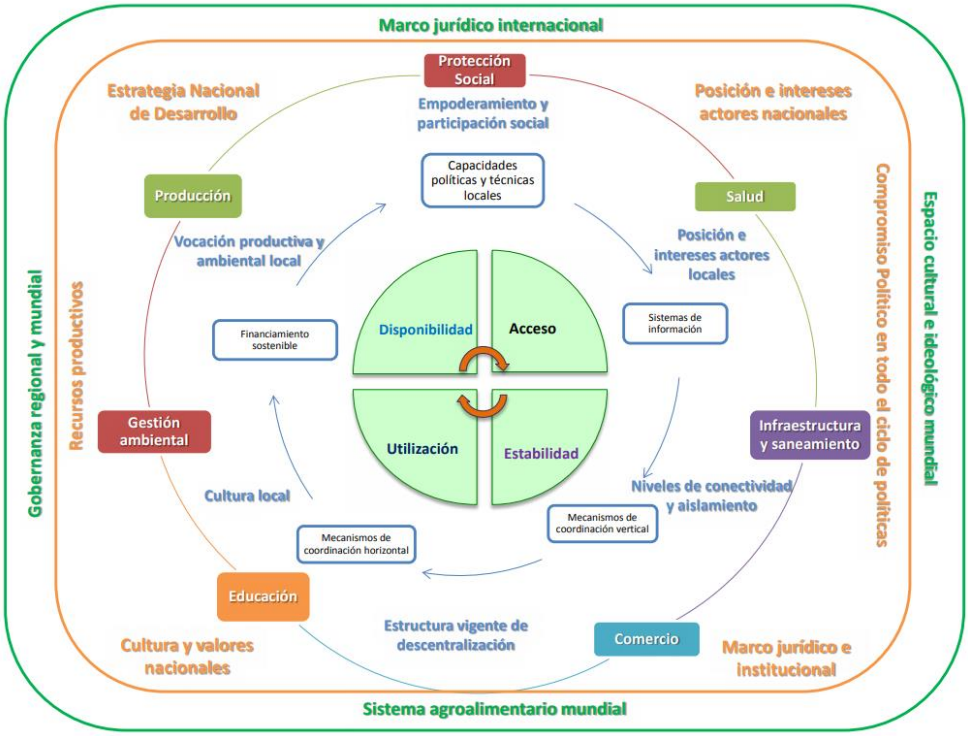
El hambre: un problema multidimensional que exige voluntad política para enfrentarlo

En la actualidad, existe un amplio consenso sobre el alcance y contenidos del derecho humano a una alimentación adecuada (DHAA). Las definiciones, estándares y obligaciones del Estado en torno al DHAA son amplios e integrales. Si bien el Estado tiene la obligación básica e inmediata de proteger a todas las personas contra el hambre, existen obligaciones progresivas de más largo plazo tendientes a garantizar el contenido extendido del DHAA con adecuación (social, económica, cultural y ambiental) y sostenibilidad (Naciones Unidas, 1999).

Para ello, los Estados de Mesoamérica tienen la obligación de respetar, proteger y realizar el DHAA de todos sus ciudadanos por medio de políticas y planes integrales de seguridad alimentaria y nutricional (SAN), implementando medidas amplias en cada una de sus cuatro dimensiones: el acceso a los alimentos; la disponibilidad de estos; su utilización biológica; y la estabilidad en el tiempo de todas estas dimensiones. La complejidad de estas dimensiones no sólo coloca en evidencia la multidimensionalidad de los problemas sociales, cuyas causas interrelacionadas no pueden ser abordadas con intervenciones tradicionales de carácter sectorial, sino que también revela la necesidad de ampliar el campo de las intervenciones públicas desde su centro exclusivo en el individuo hacia enfoques complementarios, con énfasis en la familia, la comunidad y el territorio (Repetto, 2010). Esta visión de la SAN convoca necesariamente a una diversidad importante de temas y sectores de política pública y, con ello, a una amplitud aún mayor de actores políticos y sociales a nivel local, nacional e internacional.

Como se aprecia en la figura 1, en la medida en que las problemáticas del hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición han sido reconocidas en la agenda pública, la capacidad de los sistemas políticos de la región es puesta a prueba, no sólo por la necesaria coordinación técnica entre los distintos sectores de gobierno implicados, sino por la compleja trama de relaciones entre actores públicos, sociales y privados que dan lugar a las decisiones sobre el diseño e implementación en cada área de política involucrada. Así, pese a que reviste una alta complejidad técnica, que no debe ser minimizada, la reducción del hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición son, en esencia, problemas eminentemente políticos.

Figura 1: Principales factores que intervienen en la implementación de políticas integrales de seguridad alimentaria y nutricional



Fuente: FAO, 2016

La gobernanza de la SAN y mecanismos para su fortalecimiento

En este contexto, la importancia de la gobernanza de la SAN surge de la necesidad de iniciar procesos efectivos de coordinación política y social en la búsqueda de objetivos de desarrollo. Dicha coordinación no ocurre en un contexto vacío, sino que toma lugar en distintos campos de deliberación política y articulación social en los que existen asimetrías de recursos, poder e información que pueden ser regulados mediante mecanismos de gobernanza que provean incentivos para propiciar el logro del objetivo trazado. De modo contrario, no implementar mecanismos de gobernanza abre la puerta al mantenimiento del statu quo a través de la preservación de inercias institucionales, la reproducción de las asimetrías de poder, y la deslegitimación del poder público debido a las pérdidas en la efectividad de las políticas y planes trazados mediante mecanismos democráticos.

La gobernanza es un hecho social insoslayable: toda sociedad y comunidad organizada posee instituciones y normas inherentes a su vida social que permiten a sus miembros cooperar entre sí para adoptar e implementar decisiones para su

desarrollo (Hufty, 2011). Sin embargo, los esquemas de gobernanza presentes en cada sociedad sí pueden ser fortalecidos mediante distintos mecanismos que pueden incrementar su efectividad en la concertación social e implementación de políticas de seguridad alimentaria y nutricional. Dicho de otro modo, las "reglas del juego" que regulan las interacciones de las partes interesadas, pueden estar afectas a acciones conscientes de regulación por medio de nuevos incentivos, dados por el reforzamiento de los marcos formales e informales de actuación, la distribución estratégica de recursos y los avances técnicos.

Los mecanismos que pueden ser implementados para fortalecer la gobernanza de la SAN, ejemplificados en la tabla 1, enfrentan directamente la problemática sobre las capacidades de los sistemas políticos y aparatos estatales de América Latina y el Caribe para convocar a todas las partes interesadas, articular posiciones e intereses en propuestas factibles, e implementarlas con efectividad.

En efecto, Mesoamérica aún experimenta las consecuencias de las grandes políticas de ajuste estructural llevadas a cabo durante las décadas de 1980 y 1990. Con una racionalidad altamente económica y eficientista, en ocasiones estas reformas contribuyeron a la integración de ciertos principios y técnicas de valor históricamente ausentes en la administración pública latinoamericana. Sin embargo, en la práctica y de forma generalizada, el ajuste estructural significó un gran impulso a la privatización de los servicios sociales y a procesos incompletos de descentralización, disminuyendo las capacidades del Estado para implementar políticas de alta complejidad y de construir relaciones sostenibles y legítimas con la ciudadanía (Beduschi, Faret, y Lobo, 2014).

Tal como se ha señalado, las políticas efectivas de seguridad alimentaria y nutricional deben tener una vocación integral, requiriendo no sólo de respuestas técnicas contundentes, sino también de un alto consenso social y político, que, de acuerdo con la experiencia internacional, es fundamental para la obtención de resultados visibles y sostenibles (FAO, 2013; Maldonado y Palma, 2013). En particular, las lecciones internacionales destacan la importancia de:

(i) movilizar y asignar recursos de forma activa;
(ii) regular a los actores cuyas decisiones afectan al bienestar público;
(iii) establecer pactos sociales para el manejo de los procesos de desarrollo; y
(iv) financiar y proporcionar servicios sociales adecuados (United Nations Research Institute for Social Development, 2012).

Tabla 1: Ejemplos de mecanismos que pueden fortalecer la gobernanza de políticas nacionales de seguridad alimentaria y nutricional

Ámbitos de fortalecimiento	Explicación	Ejemplos de mecanismos puestos en práctica
Normas	Las reglas formales de interacción y/o regulación pueden determinar funciones y atribuciones legales que pueden ser altamente relevantes para la administración pública. En la esfera de la sociedad civil y el sector privado, la regulación de ciertos espacios de interacción puede proveer incentivos de participación y comportamiento.	• Reconocimiento constitucional del derecho humano a una alimentación adecuada. • Leyes marco de Seguridad Alimentaria y Nutricional. • Leyes y sistemas generales de transparencia, rendición de cuentas y participación. • Leyes sectoriales (producción, comercio, desarrollo social, salud, entre otros).
Cambios organizacionales	La organización de los sistemas nacionales de seguridad alimentaria y nutricional puede ser fortalecida tanto por una nueva política de gestión y distribución de recursos humanos y financieros a nivel nacional, sectorial y local, como por innovaciones en los procedimientos para la entrega de servicios y bienes públicos de valor para la SAN.	• Aumento de personal directivo, técnico y operativo capacitado en entes rectores de la SAN a nivel nacional, carteras sectoriales relevantes y gobiernos locales. • Políticas de desarrollo de capacidades. • Rediseño de procesos y metodologías para la entrega de servicios que se vinculan directamente con la población destinataria. • Implementación de procesos y productos para el fortalecimiento de la participación social, la transparencia y la rendición de cuentas.

Innovaciones tecnológicas	A nivel gubernamental, el establecimiento de herramientas tecnológicas para procesos internos y su vinculación con los ciudadanos puede llegar a influenciar las relaciones de poder e incidencia al interior del aparato público, además de tener la capacidad potencial de incentivar o desincentivar procesos de participación y contraloría social.	• Plataformas que fortalecen la transparencia e información pública. • Sistemas integrados de información social, garantizando su interoperabilidad entre distintos sectores y niveles de gobierno. • Sistemas de seguimiento y ejecución presupuestaria. • Habilitación de canales pertinentes de comunicación con la ciudadanía a nivel nacional y territorial.
Innovaciones políticas	A menudo, las innovaciones en el ámbito político pueden llegar a ser el factor más determinante en la modificación de los esquemas de gobernanza. Por un lado, la "agencia" o actuación estratégica de distintas partes interesadas puede afectar la relación de recursos, posiciones e intereses de otros actores. Por otro lado, a nivel estructural, el ensanchamiento o restricción del espacio público de deliberación puede ser fundamental en la determinación de la cantidad y naturaleza de las partes interesadas que participan en los procesos de toma e implementación de decisiones.	• Renovación o emergencia de liderazgos políticos y sociales particulares. • Irrupción de nuevas partes interesadas a raíz de modificaciones normativas, organizacionales o tecnológicas. • Establecimiento de espacios y mecanismos de diálogo social y político sobre seguridad alimentaria y nutricional a nivel local y/o nacional. • Reformas políticas de amplio alcance.
Cambios culturales e ideológicos	Los sistemas de valores y creencias determinan las posiciones de actores individuales o colectivos en torno a una problemática concreta,	• Estrategias de sensibilización e incidencia con arreglo a valores y principios específicos.

	determinando, a su vez, su disposición a la cooperación en la toma e implementación de decisiones sobre seguridad alimentaria y nutricional.	• Sistematización, comunicación y reforzamiento de experiencias exitosas de participación y contraloría social. • Fortalecimiento de la doctrina y jurisprudencia del derecho humano a una alimentación adecuada.

Fuente: FAO, 2016

Avances y desafíos en Mesoamérica

La gobernanza de la SAN requiere de mecanismos articulados que operen en los diferentes niveles de decisión. En un contexto caracterizado por crecientes procesos de descentralización, los organismos de integración regional y los países están impulsando diferentes políticas, estrategias y programas de carácter territorial con el objetivo de maximizar los logros en materia de SAN. El logro de este objetivo depende, entre otros factores, de que los gobiernos y otras partes interesadas dispongan de mejores capacidades e instrumentos para la realización de funciones clave, como la generación e interpretación de información, evidencias para la toma de decisiones, una gestión presupuestaria eficaz y eficiente, y recursos humanos con comprensión adecuada de los desafíos que implica el desarrollo de políticas para la SAN.

En el ámbito regional, el Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) 2025, aprobado en enero de 2015 en la III Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la CELAC celebrada en Costa Rica, vino a consolidar una visión política; establecer las líneas de acción para afrontar los desafíos de la SAN con vistas a la erradicación de la pobreza, del hambre y la garantía del Derecho a la Alimentación a los ciudadanos de América Latina y el Caribe; y a destacar el valor añadido del comercio intrarregional y la Cooperación Sur-Sur entre países miembros.

En el ámbito mesoamericano, producto de un proceso de más de diez años, Mesoamérica presenta importantes avances en materia de gobernanza de la SAN. Entre estos están la importante evolución en la esfera de valores y procesos de alto nivel, dada la creciente adopción del enfoque de derechos en las políticas nacionales; la elaboración inclusiva de los marcos normativos, de instituciones, leyes y políticas; y la creación de espacios de diálogo de amplia participación.

Se están impulsando procesos de gobernanza enfocados en lograr la cohesión y el ordenamiento del accionar bajo objetivos comunes que respeten las funciones de rectoría de cada sector y que promuevan el trabajo coherente y sinérgico de todas las instituciones involucradas. Para conseguir la efectividad de estos procesos es indispensable contar con voluntad política, planificación integrada, presupuestos complementarios, y permanente vigilancia y monitoreo a nivel local y nacional.

Los principales esfuerzos se han dirigido a nivel nacional, creando y fortaleciendo sistemas nacionales de seguridad alimentaria y nutricional bajo el liderazgo de órganos rectores, fortaleciendo los marcos jurídicos relacionados, y poniendo en marcha políticas y planes de acción integrales con amplia vocación y presión por la coordinación intersectorial.

Así, los avances generales que presenta Mesoamérica pueden ser sintetizados en dos proposiciones:

i. La importante evolución de la esfera de valores y su expresión en procesos de alto nivel, manifestada en la creciente adopción retórica y práctica del enfoque de derechos en las políticas nacionales y el reconocimiento de colectivos vulnerables e históricamente discriminados como partes interesadas;
ii. Cambios en el nivel superior del marco normativo e institucional a través de leyes y políticas públicas de SAN que han sido elaboradas de una manera más inclusiva, a través de la apertura de nuevos espacios de diálogo y cooperación.

Sin embargo, en término de los indicadores finales de la SAN, los impactos todavía son limitados. A pesar del trabajo constante para mejorar la gobernanza de la SAN, aún se presentan ciertas dificultades, entre las que se identifican las siguientes:

i. Los cambios en valores y marcos normativos superiores no implican necesariamente cambios inmediatos en el funcionamiento de los procesos específicos;
ii. La ampliación de los espacios de diálogo y participación no resuelven todas las asimetrías y carencias de capacidad en gestión, negociación, información y empoderamiento de las partes involucradas;
iii. Los recursos de las partes interesadas son limitados y los asuntos por resolver casi infinitos.

Conscientes de que el fortalecimiento de la gobernanza de la seguridad alimentaria y nutricional es un esfuerzo de largo aliento, y que el desarrollo de su agenda depende del logro de consensos entre todas las partes involucradas, la FAO y el Gobierno de México, a través de su Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), están sumando fuerzas junto al resto de países

mesoamericanos (Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana) en el marco del programa Mesoamérica sin Hambre.

Mesoamérica sin Hambre apuesta decididamente por el fortalecimiento de la gobernanza de la seguridad alimentaria y nutricional, como medio para aumentar la efectividad de las políticas, programas y planes en esta área, a través de acciones en diversos ámbitos (normativo, organizacional, tecnológico, político y comunicacional).

Bibliografía

Beduschi, L. C.; Faret, P. y Lobo, L. 2014. Un marco conceptual para el análisis de experiencias de promoción de políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe. En: Cooperación internacional y políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional: la experiencia del Programa EspañaFAO para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, FAO.

FAO. 2013. Marco estratégico revisado (38° Periodo de Sesiones de la Conferencia de la FAO, Roma, 15-22 de junio de 2013). (disponible en: http://www.fao.org/docrep/meeting/027/mg015s.pdf).

Hufty, M. 2011. Investigating policy processes: the Governance Analytical Framework (GAF). En: Urs Wiesmann & Hans Hurni (Eds.), Research for sustainable development: foundations, experiences, and perspectives (Swiss National Centre of Competence in Research (NCCR) North South, University of Bern., Vol. 6). Berna, Suiza: Geographica Bernensia. (disponible en: http://www.nccr-north-south.unibe.ch/publications/ Infosystem/On-line%20Dokumente/Upload/20_Hufty_GAF.pdf).

Maldonado, C. y Palma, A. 2013. La construcción de pactos y consensos en materia de política social: apuntes para un marco de análisis. Santiago de Chile: CEPAL.

Naciones Unidas. 1999. El derecho a una alimentación adecuada. Observación General No 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 20o período de sesiones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Ginebra.

Repetto, F. 2010. Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas. En: Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas públicas y gestión pública en América Latina. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD). 2012. Combatir la pobreza y la desigualdad: cambio estructural, política social y condiciones políticas. Ginebra: UNRIS