

GOVERNANCE OF FOOD SECURITY AND NUTRITION (FSN) AND THE ROLE OF CIVIL SOCIETY: WHAT IS STATED BY LAWS IN LATIN-AMERICAN?

Ramírez Fiora del Fabro, Alberto; Afonso Gallegos, Ana; Moncayo Miño, Marco
Universidad Politécnica de Madrid

Major achievements in the improvement of Food Security and Nutrition reported in the LA Region are attributed to the effectiveness of policies implemented in this area in recent years. Seven countries in the Region have based those actions under FSN framework laws, which in their origins included the participation of civil society in the public policies cycle. This article presents a comparative analysis about the relationship between State and civil society defined by them. The variables used were: type, stakeholders, and resources available for those processes. Results show that, in most countries, social participation is present along the whole cycle of policies, except in the implementation phase. Likewise, the representation of civil society tends to agricultural organizations; and five legal frameworks pose the creation of subnational entities without the interference of civil society in the definition and allocation of budgets. This study aims to provide elements of analysis for improving governance spaces to design and implement FSN programs in the Region.

Keywords: Food Security and Nutrition; Governance; Civil society; Law; Public policies

GOBERNANZA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL (SAN) Y ROL DE LA SOCIEDAD CIVIL: ¿QUÉ PLANTEAN LAS LEYES EN LATINOAMÉRICA?

Los importantes logros en materia de mejoramiento del estado de la SAN que ha reportado la región de AL son en parte atribuidos a la efectividad de políticas implementadas en dicho ámbito durante los últimos años. En siete países de la región, dichas acciones están al amparo de leyes marco de SAN, las cuales en su espíritu original, incluyen la participación de la sociedad civil en el ciclo de políticas públicas. En este artículo se realizó un análisis comparativo sobre la relación Estado-sociedad civil definido en ellas. Las variables utilizadas fueron: tipología, actores involucrados, y recursos destinados a los procesos. Los resultados muestran que la participación social está presente a lo largo de todo el ciclo de políticas en la mayoría de los países, con excepción de la etapa de implementación; la representación de la sociedad civil tiene tendencia hacia las organizaciones agropecuarias; y cinco de los marcos legales plantean la creación de instancias subnacionales de trabajo, pero sin injerencia de la sociedad civil en definición y asignación de presupuestos. Este estudio pretende aportar elementos de análisis tendientes a mejorar los espacios de gobernanza en los que se diseñan e implementan programas SAN en la región.

Palabras clave: Seguridad alimentaria y nutricional; Gobernanza; Sociedad civil; Ley; Políticas públicas

Correspondencia: Alberto Ramirez Fiora - Alberto.ramirez.fiora@gmail.com

1. Introducción

América Latina y el Caribe (ALC) es la región del planeta que presentó los mayores avances en el mejoramiento del estado la seguridad alimentaria y nutricional (SAN) de su población. De hecho en 2015, cumplió las dos metas internacionales del hambre, al reducir su porcentaje y número total de personas subalimentadas a menos de la mitad, alcanzando tanto el Objetivo del Milenio 1C como la de la Cumbre Mundial de la Alimentación (FAO, 2015). Estos logros son atribuibles, entre otros factores, a la efectividad de las políticas públicas implementadas durante los últimos años, sumado a un decidido compromiso político de parte de los Estados (FAO, 2015).

Desde el año 2005 a la fecha, en siete países de la región (Brasil, Ecuador, Honduras, Guatemala, Venezuela, Nicaragua, y Perú) las acciones en materia de políticas públicas en seguridad alimentaria y nutricional (SAN) están al amparo de leyes marco o decretos con fuerza de ley, las cuales en su espíritu original, buscan ordenar el quehacer institucional y las políticas sobre el tema. Muchas de esas estrategias siguen un enfoque de derechos y han creado instancias de monitoreo de sus acciones. Además, varios de esos países hicieron esfuerzos por dar un marco de gobernanza a sus proyectos país de lucha contra el hambre, buscando el involucramiento de la sociedad civil. Esta mirada sistémica de abordaje de la gobernanza del tema SAN desde lo público se materializa en diferentes entidades o espacios de coordinación interinstitucional que actualmente funcionan en la región.

A juicio de Denters (2011), aún constituye un desafío el cómo generar puentes entre la institucionalidad pública – el Estado- y la sociedad civil para la construcción de políticas públicas, en un marco de gobernanza democrática. Por su parte, Merino (1996) indica sobre la necesidad de institucionalizar mecanismos, procesos y organismos de participación de sociedad civil, mediante instrumentos legales.

2. Metodología

La investigación buscó analizar de manera crítica los mecanismos de relacionamiento de los Estados con la sociedad civil que plantean las siete leyes de seguridad alimentaria y sus respectivos reglamentos existentes en América Latina, de acuerdo con determinados criterios que serán detallados a continuación.

Para el análisis de los marcos legales, se utilizó una metodología de análisis cualitativa, utilizando como unidades las dimensiones claves que deberían tener los procesos de participación de sociedad civil, descritos por diferentes autores.

2.1. Fuentes de información

Para esta investigación se analizaron las siete leyes y decretos de seguridad alimentaria y nutricional promulgadas en la región, junto a los respectivos decretos que las reglamentan y modificaciones, según sea el caso.

2.2. Dimensiones claves analizadas

Las dimensiones consideradas claves son las siguientes:

ESCALA DE PARTICIPACIÓN. Se utilizó la escala propuesta por la International Association for Public Participation -IAP2 (2009) con aportaciones de Nabatchi (2012). La IAP2 es una institución internacional sin fines de lucro que desde hace veintiseis años diseña herramientas y metodologías prácticas para procesos participativos. Su modelo modificado

describe la participación como un *continuum* que va incrementado el nivel de involucramiento en las decisiones del ámbito estatal por parte de la sociedad civil, avanzando desde el nivel Informar, pasando por la Consulta, el Involucramiento, la Colaboración y llegando hasta el Empoderamiento como el mayor nivel dentro de la escala. Se optó por usar esta escala, debido básicamente a presentar los niveles de forma bien diferenciada, estableciendo una relación entre Nivel/Compromiso con el público y las posibles herramientas que se pueden utilizar, lo cual facilita al análisis y la definición del nivel en el cual cada mecanismos de ley se sitúa.

Se analizó cada texto de las siete leyes existentes, así como sus reglamentos, con el fin de identificar, según los objetivos que sobre la participación social se plantea cada una, definir el nivel en el cual se encuentra la respectiva ley.

Cuadro 1. Espectro de la Participación pública de IAP2.

| Informar | Consultar | Involucrar | Colaborar | Empoderamiento |
|---|--|---|--|---|
| Objetivo | | | | |
| Dar al público información clara y objetiva para apoyarlo tanto en la comprensión del problema , como en las alternativas y posibles soluciones | Obtener retroalimentación del público al analizar alternativas y posibles soluciones | Trabajar directamente con el público durante el proceso, con el fin de confirmar que sus inquietudes hayan sido entendidas y tomadas en cuenta | Establecer relaciones con el público para analizar cada aspecto de la decisión, incluyendo el desarrollo de alternativas , y la identificación de la mejor solución | Dejar en manos del público la toma de la decisión final |
| Compromiso con el público | | | | |
| Les mantendremos informados | Les mantendremos informados, escucharemos sus inquietudes y les haremos saber cómo su participación influyó en la decisión final | Trabajaremos con el público para asegurarnos de que sus inquietudes se reflejen directamente en el desarrollo de alternativas , y que puedan reconocer cómo influyó su participación en la decisión final | Buscaremos su asesoría para la formulación de soluciones. Incorporaremos sus comentarios y recomendaciones en el proceso de toma de decisiones, tanto como nos sea posible | Implementaremos al decisión de la comunidad |
| Posibles herramientas | | | | |
| Boletines informativos, páginas de internet, salas de exhibición y dialogo | Comentarios del público, grupos de enfoque, encuestas y sondeos, reuniones públicas | Talleres, debates | Comités ciudadanos, generación de decisiones consensuadas, toma de decisiones participativas | Jurados ciudadanos, votaciones, plebiscitos |

Fuente: (Nabatchi,2012)

ALCANCE TERRITORIAL. Se realizó un análisis de los espacios de participación que se dan en las diferentes escalas territoriales. Para ello, se definieron tres opciones posibles, no excluyentes entre sí: (a) Nacional, (b) Regional/Departamental/Estadual y (c) Municipal/Local.

Etapas del CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS en los cuales se involucra en algún nivel a la sociedad civil. Para ello se utilizó el modelo planteado por Parsons (2008), el cual es formado por las siguientes etapas: (a) Definición del problema, (b) Identificación de respuestas/soluciones y alternativas; (c) Evaluación de opciones; (d) Selección de opciones, (e) Implementación y su (f) Evaluación. Se escogió este modelo entre todos los existentes, debido a que es simple y claro, y se ajusta a los objetivos de la investigación. Además, se parte del supuesto que el tema de SAN ya está presente en las agendas de los países que forman parte de esta investigación, ya que poseen leyes o decretos al respecto, y por ende se deja fuera la etapa de “Formulación de Agenda” que es habitualmente la primera etapa del ciclo en otros modelos existentes. Además, se escogió este modelo, debido a que su enfoque “*por etapas*” continua siendo la base para el análisis de procesos, que para el caso de la presente investigación, se trató del tipo participativo (Parsons, 2006).

ÁMBITO DE POLÍTICAS SOBRE LAS CUALES LA SOCIEDAD CIVIL TIENE ALGÚN GRADO DE INFLUENCIA. En virtud a lo observado en las leyes o decretos SAN analizados, se definieron dos categorías de políticas sobre las cuales se declara que la sociedad civil puede tener influencia (1) Políticas de carácter estratégico con alcance nacional (Planes Nacionales y Políticas de SAN), las cuales apuntan a coordinar acciones a nivel macro; y (2) Políticas Sectoriales de alcance nacional en los sectores productivo, salud, desarrollo social y educación, con énfasis en la implementación de planes, programas y proyectos. Para ambas categorías se definieron dos variables: (a) SI posee algún grado de influencia y (b) no se le confiere ningún grado de influencia.

DIVERSIDAD DE ACTORES de la sociedad civil involucrados en el proceso. Se analizó el número de sectores provenientes de la sociedad civil que son incluidos en el proceso en cada una de las leyes o decretos que fueron parte de la investigación, identificándose veintidós tipos de organizaciones consideradas por estas, provenientes de diferentes ámbitos de la sociedad y con interés en la temática de SAN. Para efectos de la investigación, este fue el universo de entidades para el análisis. Se construyó una matriz de doble entrada, donde las columnas presentan a los sectores de sociedad civil y las filas, las respectivas leyes o decretos de cada país. Cada vez que una Ley SAN analizada mencionó a un sector que no estaba considerado en la matriz, este fue incluido en ella. Se establecieron dos variables para su evaluación (a) Si está presente en las instancias de participación definidas por la ley, y (b) No está presente. Se asignó un valor de 1 para la variable Si, y de 0 para la variable No. Luego se realizó la sumatoria de los valores de cada columna (sectores de sociedad civil) y la sumatoria de las filas (leyes o decretos por país), a fin de definir la frecuencia de presencia de los sectores tanto a nivel de todas las leyes SAN (sumatoria de su respectiva columna) y número de sectores presentes en una misma Ley SAN (sumatoria de fila).

INSTRUMENTOS definidos para la participación de la sociedad civil, tanto a nivel de tipología asignada por nivel de participación en el *spectrumm* AIP2, como por frecuencia de implementación de dicho instrumento en el tiempo o periodicidad. Para la primera categoría se definieron quince tipos posibles de ser utilizados: Boletines informativos, páginas web, Salas de exhibición, Diálogos, Comentarios, Focus Group, Encuestas y sondeos; Reuniones públicas; talleres, Debates, Comités ciudadanos, Generación de decisiones consensuadas, Toma de decisiones participativas; Jurados ciudadanos, Votaciones y plebiscitos. Para la categoría frecuencia, se definieron cuatro variables: (a) Mensual, (b) Trimestral; (c) Semestral y (d) Anual.

PRESUPUESTO. Esta categoría involucra (1) grado de influencia sobre presupuestos de la nación destinados para implementación de políticas de SAN y (2) si los mecanismos de participación definidos, cuentan con presupuestos otorgados por la ley para su implementación. Para ambas categorías se definieron dos posibles variables (a) Si posee, (b) No posee.

LIDERAZGO DEL PROCESO. Esta categoría dice relación con quién es definido por la Ley para conducir el proceso participativo. Se definieron dos variables (a) Entidad del Estado y (b) Entidad de la sociedad civil.

Cuadro 2. Variables utilizadas en el análisis de procesos de participación de sociedad civil descritos en las leyes de seguridad alimentaria y nutricional de América Latina.

| Dimensión | Variables |
|--|--|
| Escala de participación | (a) Consulta; (b) Co-participación; (c) Delegación; (d) Control; (d) Informativo y (e) Ninguno |
| Alcance territorial | (a) Posee mecanismos de participación de sociedad civil a nivel nacional; (b) Posee mecanismos de participación a nivel nacional y Regional/Departamental/estadual; (c) Posee mecanismos en las tres escalas territoriales definidas. |
| Etapas del ciclo de políticas públicas | (a) Definición del problema; (b) Identificación de respuestas/soluciones y alternativas; (c) Evaluación de opciones; (d) Selección de opciones (e) implementación y (f) Evaluación. |
| Ámbito de políticas sobre las cuales la sociedad civil tiene algún grado de influencia | (a) Posee influencia en Políticas de carácter estratégico con alcance nacional (Planes nacionales y políticas de SAN) |
| | (b) Posee influencia en Políticas sectoriales de alcance nacional en los sectores productivo, salud, desarrollo social y educación |
| | (c) Posee influencia en ambos ámbitos de política |
| | (d) No posee en ninguno de los dos ámbitos |
| Diversidad de actores | (a) número de instituciones de la sociedad civil provenientes de sectores distintos. |
| Mecanismos para la participación de la sociedad civil, | Tipo de instrumento : Boletines informativos, páginas web, Salas de exhibición, Diálogos, Comentarios, Focus Group, Encuestas y sondeos; Reuniones públicas; talleres, Debates, Comités ciudadanos, Generación de decisiones consensuadas, Toma de decisiones participativas; Jurados ciudadanos, Votaciones y plebiscitos |
| | (a) Periodicidad de su implementación: (a) Mensual; (b) Trimestral; (c) Semestral; (d) Anual; (e) otras |

| | | |
|-------------------------------------|-----|--|
| Presupuesto | (a) | Posee algún grado de influencia sobre presupuestos de la nación destinados para implementación de políticas de SAN |
| | (b) | Los mecanismos de participación definidos, cuentan con presupuestos otorgados por la ley para su implementación |
| | (c) | Cuenta con ambos |
| | (d) | No cuenta con ninguno de ellos |
| Liderazgo del proceso participativo | (a) | Recae en una entidad del Estado |
| | (b) | Recae en una entidad de la sociedad civil. |

Fuente: Los autores

3. Resultados

A continuación, se presentan los resultados obtenidos, ordenados en función del análisis descrito en la metodología.

Al analizar lo descrito por la leyes, y comparando con la ESCALA DE PARTICIPACIÓN utilizada, se tiene que a la escala territorial nacional, todas las leyes llegan hasta la etapa de Colaboración con sociedad civil, la cual se caracteriza por “*Establecer relaciones con el público para analizar cada aspecto de la decisión, incluyendo el desarrollo de alternativas, y la identificación de la mejor solución*” (IAP2, 2009). Es interesante indicar que ninguna ley o decreto define un mecanismo que llegue al más alto nivel de la escala, el *Empoderamiento*, que consiste en “*dejar en manos de la sociedad civil la decisión sobre políticas, planes y/o programas a implementar*”, pero tampoco se acotan a los niveles inferiores a Colaboración, presentes en la escala (IAP2, 2009).

A medida que se analizó la aplicación de la escala de participación en los diferentes niveles territoriales, se observó que al nivel intermedio (Regional/Departamental/Estadual), sólo Nicaragua mantiene un nivel de Colaboración, mientras que Ecuador llega a Consulta y Venezuela al Involucramiento. Los demás países no poseen esta escala territorial o no especifican participación de sociedad civil en ella. Por su parte, a escala Municipal/Local, se repite exactamente la misma dinámica que en la escala anteriormente descrita. Claramente, y contrario a lo que se pudiera pensar, la participación de la sociedad civil se va desdibujando y perdiendo espacio a medida que se reduce la escala de gobernanza de la SAN, o dicho de otro modo, es la escala nacional la que describe los procesos participativos más potentes.

En lo que respecta a la etapa del CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS en los cuales se involucra en alguna fase a la sociedad civil, la totalidad de la leyes de la región abren espacio a nivel de la Definición del problema, seis, de un total de siete- con la excepción de Nicaragua- en la fase de Identificación de respuestas/soluciones y alternativas; cuatro de ellas en la Evaluación de opciones; seis de ellas en la Selección de opciones (con la sola excepción de Brasil). Sólo Venezuela incluye participación directa de sociedad civil en la fase de Implementación; y finalmente, en la etapa de Evaluación, son cinco los marcos legales que la incluyen en el proceso. La ley de Venezuela se demuestra como la “más participativa”, ya que permite a la sociedad civil ser parte de todas las fases del ciclo de políticas. Sin lugar a dudas, la etapa de Definición del problema es la fase en que la

sociedad civil tiene mayor participación, lo cual sugiere una tendencia hacia su inclusión en la fase de diagnóstico, mientras que en la fase de implementación, una sola ley contempla que la sociedad civil forme parte. Es interesante indicar además, la participación dentro del ciclo de políticas no varía según la escala territorial de la cual se trate, siendo idéntica para las tres escalas de territorial en Venezuela, Nicaragua y Brasil. Las otras leyes no lo especifican o no contemplan estructuras de gobernanza más que para la escala nacional.

En lo referente a ALCANCE TERRITORIAL de la participación, sólo Guatemala y Honduras no definen en sus marcos legales la participación de la sociedad civil a escalas subnacionales. Es necesario indicar que este último país no define instancia de discusión ni deliberación nivel territorial, mientras que Guatemala si bien define estructuras, no hace explícita la presencia de la sociedad civil en ellas. Todos los demás países, indican la presencia de sociedad civil en sus estructuras sub nacionales de gobernanza.

Cuadro 3. Presencia de instancias de participación definidas por las leyes SAN de la región de América Latina, a diferentes escalas territoriales.

| País | Escala territorial | | |
|-----------|--------------------|-------------------|-----------------|
| | Nacional | Regional/Estadual | Municipal/Local |
| Brasil | SI | SI | SI |
| Ecuador | SI | SI | SI |
| Guatemala | SI | NO | NO |
| Honduras | SI | NO | NO |
| Perú | SI | SI | SI |
| Venezuela | SI | SI | SI |
| Nicaragua | SI | SI | SI |

Fuente: Los autores en base a (Brasil, 2014), (Brasil, 2011), (Brasil, 2006); (Brasil, 2007), (Ecuador, 2009), (Guatemala, 2008), (Guatemala, 2006), (Guatemala 2005); (Honduras, 2013), (Honduras, 2011); (Nicaragua, 2009), (Perú, 2015) y (Venezuela, 2008).

Como ya se ha indicado en la metodología, se definieron dos grandes ÁMBITOS DE POLÍTICAS SOBRE LAS CUALES LAS LEYES PERMITEN A LA SOCIEDAD CIVIL TENER ALGÚN GRADO DE INFLUENCIA. Todos los países, excepto Venezuela, conceden en sus leyes de SAN que la sociedad civil tendrá algún grado de influencia en la definición de las políticas de carácter estratégico con alcance nacional (Planes Nacionales y Políticas de SAN), mientras que en el ámbito de definición de políticas sectoriales de alcance nacional, las leyes de Guatemala, Brasil, Honduras, Perú, Venezuela y Nicaragua abren espacio a la sociedad civil. Es interesante indicar que en los dos ámbitos, todas las leyes confieren una participación que se traduce en la consulta y emisión de recomendaciones, pero las decisiones se toman en conjunto con los entes estatales involucrados en el proceso, y nunca son de decisión exclusiva de la sociedad civil. Esto es confirmado por (FAO, 2011).

A escala territorial sub nacional, sólo Venezuela y Nicaragua confieren facultades en la toma de decisiones sobre presupuestos Municipales. En los otros marcos legales analizados, no se especifican las atribuciones de las instancias territoriales, aun cuando estas existen.

El análisis de la DIVERSIDAD DE ACTORES de la sociedad civil involucrados en el proceso presenta hallazgos interesantes. De los 22 sectores posibles de ser invitados a participar de los procesos políticos de SAN en los países, Brasil es el país que presenta mayor cantidad

de ellos integrados a los procesos e instancias de participación (17 sectores), luego lo siguen Guatemala (9), Venezuela (7), Perú (6); Ecuador y Honduras (5) y Nicaragua (3).

Cuadro 4. Tipos de entidades de sociedad civil incluidas en procesos participativos descritos por las leyes de seguridad alimentaria y nutricional de América Latina.

| Tipo de entidad | Brasil | Ecuador | Guatemala | Honduras | Perú | Venezuela | Nicaragua | Frecuencia |
|--|--------|---------|-----------|----------|------|-----------|-----------|------------|
| Universidades o Conclomerados de Universidades | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 4 |
| Entidades privadas de Investigación y Desarrollo | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| Organizaciones Gastronómicas | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| ONGs | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 3 |
| Iglesia Catolica/Protestante | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| Agrupaciones Indigenas | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 4 |
| Industria Alimentaria | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 3 |
| Agrupaciones de Mujeres Rurales | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| Agrupaciones de Jovenes Rurales | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Organizaciones de Derechos Humanos | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 2 |
| Agrupaciones de Consumidores | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 3 |
| Agrupaciones de colegios profesionales vinculados a la SAN (Nutricionistas, Médicos, etc) | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| Organizaciones de pequeños productores silvoagropecuarios | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 6 |
| Organizaciones de Pescadores Artesanales y Acuicultores de recursos limitados (ARELs) | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Agrupaciones de Grandes Productores Agropecuarios y Agroindustriales | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 5 |

| | | | | | | | | |
|---|-----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|---|
| Organizaciones de grandes Empresas pesqueras y de Acuicultura | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Organismos de Cooperación Internacional | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 2 |
| Organizaciones del Sector Cooperativo | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Organizaciones de Educación Rural | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Organizaciones de Trabajadores Rurales | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 3 |
| Agrupaciones de sociedad civil vinculadas a la educación. | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| Organizaciones de consumidores especiales (celiacos, diabéticos,etc) | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 3 |
| Puntaje Total | 17 | 5 | 9 | 5 | 6 | 7 | 3 | |

Fuente: Los autores en base a (Brasil, 2014), (Brasil, 2011), (Brasil, 2006); (Brasil, 2007), (Ecuador, 2009), (Guatemala, 2008), (Guatemala, 2006), (Guatemala 2005); (Honduras, 2013), (Honduras, 2011); (Nicaragua, 2009), (Perú, 2015) y (Venezuela, 2008).

En cuanto a los sectores de sociedad civil que aparecen con mayor frecuencia en los mecanismos de participación, el sector silvoagropecuario, tanto a nivel de pequeños productores como la agricultura industrial, resultan ser los más convocados. Luego siguen las organizaciones indígenas y las universidades o conglomerados de universidades. En un puesto medio se encuentran las organizaciones de consumidores. Finalmente, sectores que no son con frecuencia parte de estos procesos son el pesquero industrial y artesanal, y el sector privado de investigación. A su vez, grupos vulnerables como mujeres rurales y jóvenes, también presentan una baja presencia explícita en estos espacios. Al respecto, Parrado *et al.* (2005) indican que es de vital importancia en procesos de gobernanza de políticas públicas, tener la mayor cantidad de actores en interrelación, a fin de lograr acuerdos de calidad para conseguir bienes de interés público.

La totalidad de las leyes analizadas contempla algún tipo de espacio para procesos participativos. Los MECANISMOS definidos para la participación los constituyen en la totalidad de los casos, los Consejos Ciudadanos, bajo la figura de instancias de corte público privado (mixtos). En cuanto a la frecuencia en el tiempo de realización de los hitos de participación, existe un predominio de realizarlos trimestralmente (Nicaragua, Perú y Guatemala). El caso que se diferencia del resto los constituye Brasil, donde el CONSEA que realiza una consulta y validación de propuestas a nivel nacional cada 4 años, aunque se reúna con frecuencia mensual en el periodo entre las conferencias nacionales. Es interesante indicar que no se reportan mecanismos claros de difusión de la información, no mencionándose en ninguna de las leyes, por ejemplo, el uso de tecnologías de la información, tales como videoconferencias, encuestas en línea, por mencionar algunas.

En el tema de PRESUPUESTOS, cinco leyes (Brasil, Ecuador, Guatemala, Perú y Nicaragua) confieren algún grado de influencia sobre presupuestos de la nación destinados para implementación de políticas de SAN, siendo estas de carácter orientativo y de

recomendación en su asignación, la cual sigue siendo responsabilidad de las respectivas entidades públicas encargadas de implementar las políticas, planes y programas de SAN. Es interesante indicar que la única ley que asigna poder de influencia sobre presupuestos territoriales (Municipales) es la de Nicaragua, siendo ese tema omitido o no especificado por las otras seis. Este último aspecto tiene relevancia, tomando en cuenta que es fundamental para un eficiente desarrollo de políticas públicas descentralizar la aplicación de recursos económicos destinados a ello (FAO, 2011).

En lo que respecta a si los mecanismos de participación cuentan o no con presupuestos otorgados por la ley para su implementación, Brasil, Ecuador y Guatemala definen la asignación de recursos por ley. El resto de los países no lo indica. Este aspecto es relevante, ya que la experiencia de Brasil ha demostrado que es necesario contar con recursos económicos a fin de efectuar un proceso participativo con amplia representación territorial, debido a los altos costes logísticos que esto implica. Si estos recursos no son proporcionados por el Estado, se pone en riesgo una participación amplia y plural de la sociedad civil. Si bien, el momento de la asignación de recursos económicos en diseño de políticas públicas tensionan los procesos participativos (Maldonado y Palma, 2013), estos parecen ser un indicador del grado de injerencia de los actores involucrados en el proceso.

El LIDERAZGO DEL PROCESO es depositado por la totalidad de las leyes y decretos en entidades del Estado, entendiendo esto como la responsabilidad de conducirlo y montarlo logísticamente. La excepción la constituyen Ecuador y Brasil, donde las dos instancias de participación de sociedad civil – COPIA y CONSEA respectivamente- son autónomas del Estado en su funcionamiento. En el caso de Venezuela, no se especifica, y sólo se señala que la conducción de la Asamblea la efectúe ella misma, sin indicar qué entidad que la integra conducirá el proceso.

5. Conclusiones

En términos generales, los procesos de participación de sociedad civil conferidos por las leyes y decretos de SAN poseen algunos rasgos genéricos que los caracterizan. Todas las leyes enuncian y promueven en alguna medida espacios de colaboración entre Estado y sociedad civil para la definición y acciones de política pública en materia de SAN. Sin embargo, esta es en la mayoría de los casos, de carácter consultivo, dejando las decisiones finales en manos de los actores Estatales involucrados en los procesos. Hecho el análisis desde la perspectiva del ciclo de políticas públicas, las leyes ponen el énfasis en la etapa de Definición del problema, pero su fuerza se va diluyendo conforme se avanza en la construcción de las soluciones, llegando a ser casi nula en la etapa de Implementación, y reapareciendo tímidamente luego en la fase de Evaluación. Esto refuerza la idea que la participación se ve circunscrita al ámbito del diagnóstico de problemáticas- de la consulta previa- siendo marginados los representantes de la sociedad civil de la *co-construcción* de soluciones junto a los actores institucionales del Estado.

Existe una clara tendencia a desarrollar estos espacios participativos a escala nacional, los cuales se debilitan al momento de ser bajados a espacios sub nacionales. En cuanto a liderazgo del proceso de planificación de políticas de SAN, sólo en un caso la sociedad civil lidera el espacio de diálogo y discusión, y en todos los demás casos es el Estado el encargado de esta tarea.

Los espacios de participación presentan una clara tendencia a incluir al sector silvoagropecuario. Existe una baja representatividad de algunos sectores, como el pesquero industrial y artesanal, el sector de investigación privado; y representaciones de mujeres y jóvenes. En general, se percibe que los espacios de participación que consagran las leyes y decretos SAN de la región, no pierden de vista al segmento productivo rural, sin embargo,

otros actores de la sociedad civil como consumidores, colegios profesionales ligados a la salud y nutrición, están discretamente considerados. Esto podría responder a una lógica productivista de abordar de la problemática de la SAN

El mecanismo de participación definido en todas las leyes es el de comités ciudadanos, con conformación mixta entre entidades del Estado y la sociedad civil, dejando de lado mecanismos de consulta de mayor cobertura en cuanto al universo de ciudadanos involucrados, como son consultas de carácter electrónica, por ejemplo. Esto hace pensar que es necesaria una modernización de los mecanismos y metodologías definidos para la participación ciudadana en materia de SAN dentro las leyes y decretos en la región.

Otro rasgo característico es que la sociedad civil tiene un papel más relevante en el desarrollo de planes y estrategias de SAN de carácter nacional, teniendo un injerencia menor en la definición de políticas sectoriales, que en definitiva, son las acciones concretas que el Estado emprende para abordar el problema.

En términos generales, parece ser que en las leyes y decretos de SAN de la región, aun es un tema pendiente dar un enfoque de participación amplia a los procesos que definen, modernizando los mecanismos a utilizar y propiciar una mirada integral del tema de construcción de políticas públicas en SAN.

Referencias

- Denters, B. (2011). Local governance. En M. Bevir (Ed), *The SAGE Handbook of Governance* (pp. 313-329). Londres: SAGE Publications Ltd.
- Brasil. Decreto 6.272, de 23 de noviembre de 2007, por el cual establece disposiciones sobre competencias, composición y funcionamiento del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA). [Internet] Página web Presidencia de la República, [Consultado 02 de marzo de 2016], Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/Decreto/D6272.htm.
- Brasil. Decreto 8.226, de 16 de abril de 2014, mediante el cual se modifica el Decreto 6.272 sobre competencias, composición y funcionamiento del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA). [Internet] Página web Presidencia de la República, [Consultado 02 de marzo de 2016], Disponible en: <http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/116614125/decreto-8226-14>.
- Brasil. Reglamento de LOSAN, Decreto 7.272, de 25 de agosto de 2010, por el que reglamenta la Ley 11.346 de 15 de septiembre de 2006, se establece el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional - SISAN con el fin de garantizar el derecho humano a una alimentación adecuada, el establecimiento de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutrición – PNSAN, establece la parámetros para la elaboración del plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutrición y otras medidas. [Internet] Página web Presidencia de la República, [Consultado 01 de marzo de 2016], Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm.
- Brasil. Resolución 09/2011, de 2011, por la cual establece los procedimientos y contenidos para la adhesión de Estados, el Distrito Federal y los Municipios al Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN). [Internet] Página web Presidencia de la República, [Consultado 02 de marzo de 2016], Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_05/ato2007-2011/2011/resol/09/2011htm.
- Brasil. Ley Orgánica N° 11.346, de 15 de septiembre de 2006, de Seguridad Alimentaria (LOSAN). [Internet]. Página web Presidencia de la República, [Consultado 01 de marzo de 2016], Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm.

- Ecuador. Ley Orgánica, de 05 de mayo de 2009, del Régimen de Soberanía Alimentaria (LORSA). [Internet] Página web de la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria, [Consultado 05 de marzo de 2016], Disponible en: <http://www.soberaniaalimentaria.gob.ec/wp-content/uploads/2011/04/LORSA.pdf>.
- FAO (2011). *Good Food Security Governance: The Crucial Premise to the Twin-Track Approach*. Roma: Food Agricultural Organization.
- FAO (2015). *Panorama de la Inseguridad Alimentaria y Nutricional de América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- Guatemala. Acuerdo Gubernativo 75 – 2006, de 23 de febrero de 2006, por el cual se reglamenta la ley marco del sistema nacional de seguridad alimentaria. [Internet] página web Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, [Consultado 05 de marzo de 2016], Disponible en: <http://sesan.gob.gt/pdfs/sesan/marco-legal/Reglamento-de-SAN.pdf>.
- Guatemala. Acuerdo Gubernativo 100-2008, del 10 de marzo de 2008, donde se reforma el Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, contenido en Acuerdo Gubernativo 75-2006. [Internet] página web Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, [Consultado 07 de marzo de 2016], Disponible en: <http://faolex.fao.org/docs/pdf/gua149832.pdf>.
- Guatemala. Ley Marco, de 06 de abril de 2005, del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria. [Internet] página web Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, [Consultado 05 de marzo de 2016], Disponible en: <http://www.sesan.gob.gt/pdfs/sesan/marco-legal/Ley de-SAN.pdf>.
- Honduras. Acuerdo ejecutivo número 041-DP-2013, de 14 de junio de 2013, donde se establece el Reglamento de funcionamiento de CONASAN, Obtenido vía correo electrónico de Pablo Faret, 15 de marzo de 2016.
- Honduras. Decreto Ley 25-2011, de 07 de julio de 2011, de Seguridad Alimentaria y Nutricional. [Internet] página web de la Organización Mundial de la Salud, [Consultado 11 de marzo de 2016], Disponible en: <https://extranet.who.int/nutrition/gina/es/node/14863>.
- IAP2. (2009). Espectro de la Participación Pública. [Internet] página web International Association for Public Participation [Consultado 21 de febrero de 2016], Disponible en: <http://www.iap2.org.au/resources/public-participation-spectrum>
- Maldonado, C., & Palma, A. (2013). *La construcción de pactos y consensos en materia de política social: apuntes para un marco de análisis*. Santiago, Chile: Serie Políticas Sociales, CEPAL.
- Merino, M. (1996). *La participación Ciudadana en la Democracia. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social*. Santiago: ILPES- CEPAL.
- Nabatchi, Y. (2012, Agosto 7). Putting the “public” back in the public values research: Designing to participation identify and respond to values. *Public Administration Review*, Volumen 72, 699-708.

- Nicaragua. Decreto Ejecutivo No. 74-2009, de 09 de septiembre de 2009, donde se dicta el reglamento de la Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional. [Internet] página web Asamblea Legislativa [Consultado 05 de marzo de 2016], Disponible en: <http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/164aa15ba012e567062568a2005b564b/b1d610eacf1ffdd706257657007ae914?OpenDocument>.
- Nicaragua. Ley 693, de 16 de julio de 2009, de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional. [Internet] página web Asamblea Legislativa [Consultado 05 de marzo de 2016], Disponible en: <http://www.asamblea.gob.ni/dpcsa/ley-ssan.pdf>.
- Parrado, S., Löffler, E., & Bovaird, T. (2005, Octubre). The evaluation of local governance in Europe: some lessons from different state traditions. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 33, 1-13.
- Parsons, W. (2008). Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. *Liminar, Estudios Sociales y humanísticos*, Vol. VI, 2, 212-214.
- Perú. Ley, de 11 de Noviembre de 2015, de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Obtenido vía correo electrónico de Fanny Montellanos, 20 de Noviembre de 2015.
- Shand, D., & Arnberg, M. (1996). *Background Paper in Responsive Government: Service Quality Initiatives*. Paris: OECD.
- Venezuela. Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica (D. N°6071), de 31 de julio de 2008, de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria. [Internet] página web de Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [Consultado 07 de marzo de 2016], Disponible en: http://www.fao.org/pgdfa-gpa-archive/ven/ley_soberania.pdf