



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura



Estrategia de Gestión Territorial para la Seguridad Alimentaria y Nutricional



PROSPERIDAD SOCIAL



**TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura

Estrategia de Gestión Territorial para la Seguridad Alimentaria y Nutricional



PROSPERIDAD SOCIAL



**TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**

PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

Estrategia de Gestión Territorial para la Seguridad Alimentaria y Nutricional

Producto 1: Estrategia para fortalecer el rol de Prosperidad Social como Secretaría Técnica de la CISAN articulando los instrumentos de planeación y los procesos de análisis y sistemas de información en SAN

Convenio “Seguridad Alimentaria para la Equidad y la Paz”

Prosperidad Social y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

REPUBLICA DE COLOMBIA
PROSPERIDAD SOCIAL

TATYANA OROZCO DE LA CRUZ

Directora General Prosperidad Social.

NEMESIO ROYS GARZÓN

Subdirector General de Programas y Proyectos.

SERGIO BARRAZA ARRAUT

Director de Inclusión Productiva.

JUDITH MAGALY TORRES

Coordinadora Grupo Interno de trabajo de Seguridad Alimentaria y Nutrición.
Dirección de Inclusión Productiva

Grupo de Trabajo en Seguridad Alimentaria y Nutrición

María Fernanda Mera

Jorge Zuluaga

Gilberto Barrios

Marlen Sierra

Federico Valdeblanquez

Mauricio Garzón

Diana Angulo

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA – FAO



FAEL ZAVALA GOMEZ DEL CAMPO

Representante de la FAO en Colombia

IVÁN LEÓN AYALA

Representante asistente de la FAO en Colombia

MICHELA ESPINOSA REYES

Coordinadora Área Programática de Alimentación y Lucha Contra la Malnutrición

SANTIAGO MAZO

Consultor Seguridad Alimentaria y Nutricional

CAROLINA SANTOS NIÑO

Coordinadora Proyecto Prosperidad Social - FAO

Equipo redactor

PROSPERIDAD SOCIAL – FAO

Gerson Vásquez Vergara

Henry Salgado Ruiz

Juliana Combariza González

Lorena Aya Guerrero

Luisa López Hernández

Nancy Villegas Sánchez

Tabla de Contenido

Introducción

1. Justificación
2. Marco referencial para la gestión en seguridad alimentaria y nutricional en Colombia
 - 2.1. Política nacional de seguridad alimentaria y nutricional
 - 2.2. El postconflicto y la seguridad alimentaria y nutricional
 - 2.3. La sostenibilidad del Sistema Agroalimentario para garantizar la SAN
 - 2.4. Directrices de planeación territorial para el desarrollo integral
 - 2.5. Planes territoriales de desarrollo
 - 2.6. Planes territoriales de seguridad alimentaria y nutricional
 - 2.7. Gobernanza para la seguridad alimentaria y nutricional
 - 2.8. Desarrollo rural territorial para la SAN desde la Agricultura Familiar
 - 2.9. La inter-institucionalidad para la seguridad alimentaria y nutricional
 - 2.9.1. Políticas públicas construidas con actores sociales
 - 2.9.2. La inter-institucionalidad como estrategia de acción pública
 - 2.9.3. Las mesas interinstitucionales y organizacionales para el desarrollo regional
3. Principios y enfoques de la estrategia de gestión territorial para la seguridad alimentaria y nutricional
 - 3.1. Principios
 - 3.1.1. Universalidad
 - 3.1.2. Equidad Social.
 - 3.1.3. Sostenibilidad
 - 3.1.4. Interinstitucionalidad
 - 3.1.5. Participación ciudadana

- 3.1.6. Fortalecimiento de redes
- 3.1.7. Corresponsabilidad
- 3.1.8. Promoción de la democracia local
- 3.2. Enfoques
 - 3.2.1. Enfoque territorial
 - 3.2.2. Enfoque intercultural
 - 3.2.3. Enfoque de género
 - 3.2.4. Enfoque comunitario incluyente
 - 3.2.5. Enfoque de desarrollo de capacidades de las organizaciones sociales
 - 3.2.6. Enfoque de derechos y SAN
- 4. Estrategia de gestión territorial para la seguridad alimentaria y nutricional
 - 4.1. Objetivos
 - 4.1.1. Objetivo general
 - 4.1.2. Objetivos específicos
 - 4.2. Estrategias del acompañamiento territorial
 - 4.2.1. Mapeo conjunto de actores territoriales
 - 4.2.2. Acompañamiento presencial
 - 4.2.3. Acompañamiento virtual o mediante el uso de las TIC
 - 4.2.4. Encuentros regionales – talleres intersectoriales
 - 4.2.5. Facilitadores de Auto-formación
 - 4.3. Fases del acompañamiento territorial
 - 4.3.1. Alistamiento
 - 4.3.2. Planeación
 - 4.3.3. Implementación
 - 4.3.4. Seguimiento y reformulación

5. Mínimos técnicos para la gestión territorial en seguridad alimentaria y nutricional
 - 5.1. Articulación de la SAN en las herramientas de planeación territorial
 - 5.2. Participación de la sociedad civil
 - 5.6. Uso de la biodiversidad para la SAN en el marco de los SAS
 - 5.7. Agricultura Familiar para la sostenibilidad del sistema agroalimentario
 - 5.8. Ambientes alimentarios saludables como aporte a la SAN
 - 5.9. Gestión del riesgo en SAN
 - 5.10. Prevención y detección de la desnutrición infantil para garantizar la SAN
 - 5.11. Elementos básicos de movilización social (Información, Educación y Comunicación, IEC)
 - 5.12. Recursos y financiación de la SAN
 - 5.13. Seguimiento y Evaluación
6. Recomendaciones generales para la gestión territorial en seguridad alimentaria y nutricional
 - 6.1. A nivel general
 - 6.2. A nivel de las dimensiones y componentes de la SAN
7. Referencias Bibliográficas

Introducción

El acuerdo de cooperación firmado entre Prosperidad Social y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), orientado al trabajo en seguridad alimentaria para la equidad y la paz, articuló instrumentos de planificación y construyó herramientas para fortalecer técnicamente la Seguridad Alimentaria y Nutricional en el país, tales como el análisis de la "Situación de la Planeación Territorial en SAN", el "Plan de Acompañamiento Técnico en SAN", el "Lineamiento Técnico sobre Dietas Sostenibles en el Marco de los Sistemas Agroalimentarios Sostenibles para Colombia", el "Uso de la Biodiversidad para la SAN", entre otros productos intermedios del proceso de acompañamiento en territorios seleccionados. 

Lo anterior, en respuesta a las orientaciones de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN), adoptada a través del documento Conpes Social 113 de 2008, que además de establecer el marco conceptual de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), planteó estrategias, líneas de acción y recomendaciones a los diferentes actores gubernamentales con competencias en la materia.

En este sentido, el país ha venido avanzando satisfactoriamente en el cumplimiento de las orientaciones del Conpes 113, que instó a la formulación de planes, programas y proyectos en el orden nacional y territorial, dentro de los que se encuentra el Plan Nacional de SAN 2012-2019. También se creó una comisión intersectorial que además de liderar la política nacional, ha venido fortaleciendo la capacidad técnica y de gestión de las entidades territoriales para impulsar una visión integral y multisectorial de la SAN. Asimismo, basados en este documento se planteó la necesidad de crear un Observatorio Nacional de SAN, que hoy funciona desarrollando procesos de seguimiento e investigación en la materia para orientar la toma de decisiones en política pública de SAN (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2008).

Específicamente, el despliegue territorial de la SAN implica, además de la construcción de planes departamentales y municipales, desarrollar procesos de gestión pública para la "promoción, fortalecimiento y creación de instancias de decisión y de coordinación en SAN en los niveles nacional, regional y local" que se vinculen a la normatividad vigente (CISAN, 2013). Las acciones de gestión pública para la SAN deben, también, estar mediadas por la transparencia, la rendición de cuentas a la sociedad civil, el buen uso de los recursos y la producción de resultados en pro de los intereses colectivos (Departamento Nacional de Planeación, 2016).

De forma complementaria, se propone que la gestión pública territorial contemple la orientación hacia los determinantes sociales de la SAN, que se refieren "a las condiciones propias del curso de vida en el que las personas se desarrollan, donde se plantea un conjunto de variables políticas, económicas y sociales, con base en las cuales se puede hacer un análisis de las

inequidades con que conviven las personas" (MSPS / FAO, 2016), así entendiendo que la SAN es multidimensional y está relacionada con una serie compleja de determinantes sociales, económicos, demográficos y culturales que se deben abordar de forma integral en los procesos de planificación territorial (MSPS / FAO, 2014).

En este sentido, esta propuesta es el resultado de la consolidación de herramientas existentes y de otras construidas en el marco del presente convenio, que pretenden incidir en los determinantes del proceso de alimentación y nutrición, tomando como fundamentos innovadores la sostenibilidad del sistema agroalimentario y de las dietas, los ambientes alimentarios saludables, el fortalecimiento de los sistemas de información y de los equipos territoriales de planeación, que representan la base de los desafíos en SAN para el país.

La estrategia de gestión territorial en SAN ratifica la necesidad de trabajar aspectos estructurales como: la participación de la sociedad civil en el ciclo de políticas públicas, el trabajo intersectorial, la creación de espacios de cooperación entre la institucionalidad y la organización social, así como las transformaciones propuestas en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

La presente estrategia sintetiza las bases conceptuales y políticas de la SAN en el país y su perspectiva en un escenario de postconflicto en los territorios. Describe la normatividad para la planeación territorial del desarrollo y propone algunos pilares para el trabajo coordinado en torno a la SAN.

Así, se busca corresponder al proceso de gestión pública, teniendo la amplitud de la seguridad alimentaria y nutricional como eje articulador, desde la planeación hasta la rendición de cuentas, que se deben armonizar entre sí de forma sistemática y dinámica, para finalmente contribuir a la gestión del desarrollo integral de todo el país (DNP / ESAP, 2011, p.27).



1. Justificación

Hace más de tres décadas el país viene diseñando e implementando estrategias para dar respuesta a las necesidades de alimentación y nutrición enfocadas en subsidios y ayuda humanitaria otorgados a las familias más vulnerables a través de diferentes instancias. En dichos procesos no existían responsables directos del tema de seguridad alimentaria y nutricional (CISAN, 2013), y fue desde la década de 1990 que se incorporaron acciones articuladas en el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición 1996-2005 y se creó una Mesa Nacional Intersectorial que lideró el proceso. En 2006, y después de una evaluación de dicho Plan, se trabajó para la construcción de una Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, y a partir de esta, la consolidación de un organismo de coordinación y articulación indispensable por la complejidad del asunto. En dicho proceso se ha avanzado en planear y ejecutar acciones enfocadas en la disminución de la inseguridad alimentaria y nutricional reflejada en indicadores relacionados con la alimentación y nutrición de toda la población, que a la fecha aún presenta retos que se deben intervenir de forma integral y diferencial.

En este sentido y pese a los esfuerzos intersectoriales, la Encuesta Nacional de Situación Nutricional de Colombia (ENSIN) de 2010 registró que el 42,7% de los hogares reportaron estar en inseguridad alimentaria, lo cual representó un incremento del 1,9% de la prevalencia de inseguridad alimentaria¹ en los hogares con respecto a la cifra de la ENSIN de 2005 (OSAN,

1 Según la ENSIN 2010, la Inseguridad alimentaria es "la disponibilidad limitada o incierta de alimentos nutricionalmente adecuados e inocuos, o la capacidad limitada o incierta de adquirir alimentos adecuados en formas socialmente aceptables".

2013); esto, con mayor prevalencia en el área rural, en los hogares con niños y niñas menores de 18 años, en los hogares encabezados por mujeres, en los hogares cuyo jefe se reconoció como afrodescendiente y en los hogares con menor nivel de Sisben. También fueron mayores las prevalencias en las regiones Atlántica, Central y Pacífica, comparadas con las de 2005 (ICBF, 2010).

Por otro lado, las prevalencias más altas de inseguridad alimentaria se presentaron en hogares con menores de 18 años desnutridos. Según los patrones de crecimiento de la OMS, el 13,2% de los menores de 5 años presentó retraso en talla en el año 2010. Los niños con prevalencias más altas de retraso en talla fueron hijos de mujeres sin educación, pertenecientes a hogares con los puntajes más bajos de Sisben y los del área rural. Los niños indígenas presentaron mayor retraso en talla que los afrodescendientes y que los no reconocidos dentro de un grupo étnico. Los departamentos más afectados por el retraso en talla de menores de 5 años fueron Vaupés, Amazonas, La Guajira, Guainía, Cauca, Magdalena, Nariño, Boyacá y Córdoba (ICBF, 2010).

Otro tipo de desnutrición de importancia en salud pública, por su fuerte asociación con la morbilidad y mortalidad infantil, es la desnutrición aguda, indicador de bajo peso para la talla. La prevalencia de desnutrición aguda en Colombia en 2010 fue de 0,9 %. Los niños y niñas con dicha condición están en mayor riesgo de enfermar y morir por causas evitables. Las situaciones como el bajo acceso a los alimentos, el conflicto armado, el desplazamiento forzado, los desastres naturales y el cambio climático han afectado a unas regiones del país más que a otras. Evaluaciones de necesidades de Agencias de Naciones Unidas han reportado porcentajes de desnutrición aguda más altos en comunidades indígenas dispersas de los departamentos de La Guajira, Chocó, Putumayo y Nariño (MSPS / Unicef).

Las tasas de mortalidad infantil han venido descendiendo en Colombia, dato consistente con la reducción de la muerte infantil por desnutrición. De 646 casos reportados en el 2005 se pasó a 283 en 2013. Sin embargo, se reportan mayor número de casos en departamentos de la región atlántica como La Guajira, Magdalena, Bolívar y Cesar, así como en Chocó de la región pacífica y todos los departamentos de la Orinoquia y la Amazonía (MSPS / Unicef).

Estas cifras evidencian que Colombia afronta problemas estructurales que afectan su desarrollo, dichas problemáticas se caracterizan por la inequidad, manifestada principalmente en la pobreza, permaneciendo en un círculo vicioso con la inseguridad alimentaria y nutricional. Por esto, se hace necesario fortalecer, reorientar y formular acciones específicas, mejor enfocadas, integrales y sostenibles, que lleven de manera progresiva, pero con metas puntuales a la superación del problema (CISAN, 2013), por lo que los compromisos internacionales en materia de desarrollo social, son una opción que genera sinergia y voluntad política que garantiza su implementación.

Es por esto, que se deben tener en cuenta la resolución 70/1 de la Asamblea General de Naciones Unidas, "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", que plantea los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y representa una nueva agenda de desarrollo ambiciosa y universal para la comunidad mundial con el fin de reconducir al mundo por el camino de la sostenibilidad y la resiliencia sin dejar a nadie atrás (Asamblea General de

las Naciones Unidas, 2016). Esto lo hace planteando 17 Objetivos, y la sinergia entre varios de éstos busca alcanzar la seguridad alimentaria y nutricional en el mundo²:

El objetivo 2, poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible, "busca acabar con el hambre y con todas las formas de malnutrición para 2030, comprometiéndose a lograr el acceso universal a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año, por lo que será necesario contar con sistemas de producción de alimentos sostenibles y prácticas agrícolas resilientes, un acceso equitativo a la tierra, la tecnología y los mercados para aumentar la productividad agrícola" (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2016):

- El objetivo 12, garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles, propone "reducir al mínimo los recursos naturales y los materiales tóxicos utilizados, como los desechos y contaminantes generados, durante todo el proceso de producción y consumo para que las naciones tengan un crecimiento y desarrollo sostenibles" (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2016).
- El objetivo 13, adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos, "requiere una amplia cooperación internacional para fomentar la resiliencia y la capacidad de adaptación a sus efectos negativos, crear vías de avance hacia el futuro sostenibles y con bajas emisiones de carbono, y acelerar la reducción de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero" (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2016).
- El objetivo 14, conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible, donde se especifica que "la pesca contribuye en gran medida a la seguridad alimentaria, los medios de subsistencia y la economía mundiales, por lo que la pesca excesiva menoscaba el funcionamiento de los ecosistemas y reduce la biodiversidad, lo que repercute negativamente en la sostenibilidad del desarrollo socioeconómico, por lo que las poblaciones de peces se deben mantener dentro de límites biológicamente sostenibles" (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2016).
- El objetivo 15, promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y frenar la pérdida de la diversidad biológica, busca "la preservación de las diversas formas de vida sobre la tierra, lo que requiere esfuerzos concretos para proteger, restablecer y promover la conservación y el uso sostenible de los ecosistemas terrestres y otros ecosistemas" (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2016).

En este escenario de compromiso internacional, el Gobierno de Colombia empezó a trabajar para garantizar acciones encaminadas a su cumplimiento, entre otras, incluyendo el enfoque de desarrollo sostenible en las estrategias transversales desde las que se implementará el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018 "Todos por un Nuevo País", especialmente en lo relacionado con: 1) Competitividad e Infraestructura Estratégicas; 2) Movilidad Social; y, 3) Transformación del Campo. Así, en la estrategia de Movilidad Social se reconoce que "la

² Puede consultar más información sobre los ODS en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>.

situación alimentaria y nutricional es un determinante de la pobreza, por lo que el Gobierno Nacional considera como prioridad el desarrollo agropecuario y la seguridad alimentaria, elementos que impactan de manera positiva el estado nutricional de toda la población colombiana, en especial la más pobre, vulnerable y de grupos étnicos" (DNP, 2015).

Del mismo modo, el PND 2014-2018 le propone a los departamentos y municipios la necesidad de que los "planes de desarrollo territoriales deberán contener los lineamientos técnicos mínimos en materia de SAN para lo cual gobernadores y alcaldes, establecerán las problemáticas prioritarias y determinarán las estrategias a corto, mediano y largo plazo que se implementarán, para la realización progresiva del derecho a la alimentación de los colombianos" (DNP, 2015), orientación que responde al principio de coordinación de la planeación nacional, lo que permite un proceso consistente necesario para el mejoramiento de la calidad de vida de toda la población.

Teniendo en cuenta que los lineamientos en materia de SAN para Colombia son los establecidos en el documento Conpes social 113 de 2008, por medio del cual se adopta la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN), es necesario darle continuidad a sus planteamientos, especialmente en lo relacionado con la implementación de la misma a través de la formulación del plan nacional de SAN, aprobado en 2012, y de planes territoriales de seguridad alimentaria y nutricional en armonía con los planes de desarrollo, planes de inversión y planes de acción de cada entidad (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2008).

Siguiendo el Conpes 113, se crea en 2009 la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), que de acuerdo con el artículo 15 de la Ley 1355 del mismo año: "se constituye en la máxima autoridad rectora de la SAN en Colombia", y tiene dentro de sus funciones la responsabilidad de promover la implementación del plan nacional de SAN con las entidades territoriales, así como apoyar el mejoramiento de sus capacidades institucionales para la gestión y abordaje de la SAN (Ministerio de Protección Social, 2009).

En el marco de la CISAN y según lo establecido en el artículo tercero del Decreto 1115 de 2014, Prosperidad Social tiene a su cargo la Secretaría Técnica de dicha Comisión (Ministerio de Salud y Protección Social, 2014), que tiene entre sus funciones, las de "proponer a las instituciones competentes la asistencia técnica que se brinda a las entidades territoriales en materia de planeación en SAN, ser el interlocutor permanente entre la CISAN y las demás instituciones que hacen parte de la misma y articular y estimular la creación de políticas y planes en las entidades territoriales" (Ministerio de Protección Social, 2009), acciones que justifican en buena medida el desarrollo de la presente propuesta de gestión territorial para la SAN.

Continuando con los lineamientos de SAN, esta Política Nacional tiene como objetivo general "Garantizar que toda la población colombiana disponga, acceda y consuma alimentos de manera permanente y oportuna, en suficiente cantidad, variedad, calidad e inocuidad" (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2008), por lo que es evidente que el país aún presenta retos importantes para alcanzar dicha meta.

En la implementación de la política de SAN, el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012-2019, presenta como uno de sus objetivos “proteger a la población de las contingencias que conllevan a situaciones indeseables y socialmente inadmisibles como el hambre y la alimentación inadecuada” (CISAN, 2013, p.8), y una de las estrategias son los planes departamentales y municipales de SAN, para lo cual se recomienda la conformación de “comités y coordinadores de SAN”, en los que participen actores institucionales y se concerté con la sociedad civil la definición de objetivos, estrategias y líneas de acción posibles para el desarrollo, seguimiento y evaluación del respectivo plan, junto con sus programas y proyectos concretos (CISAN, 2013).

De acuerdo a dichos lineamientos, al observar los 32 departamentos y el distrito capital, se encuentran equipos interinstitucionales conformados en las 33 entidades territoriales, con denominaciones que van desde Comités, Mesas Técnicas, Comisiones, Consejos de SAN y hasta una Red de sectores para la SAN, creados oficialmente por Ordenanzas, Decretos y Resoluciones. Tan solo los equipos coordinadores de SAN en los departamentos de Amazonas, Antioquia, Casanare, Chocó, La Guajira, Huila, Meta y Valle del Cauca manifiestan en su acto administrativo de conformación hacer parte o trabajar como mesa temática del respectivo Consejo de Política Social departamental, recomendación hecha por el Conpes 113, de “apoyar en la creación o fortalecimiento de estos, para que actúen como espacios de concertación y articulación del PNSAN” (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2008, p.45).

Por otro lado, al revisar el documento, Compilado Nacional del Estado Actual de los Planes Departamentales de Seguridad Alimentaria y Nutricional, desarrollado en 2015 en el marco de la CISAN, el mismo presenta un “panorama de la gestión territorial medida a través de la formulación de los planes territorial de SAN, que reconoce la importancia sobre la transferencia de competencias del nivel nacional al territorial para el fortalecimiento de la temática”, en este sentido, hace una clasificación en tres escenarios de acuerdo a los avances de los equipos coordinadores de SAN en el departamento (CISAN, 2015), así:

- a) *Gestión pública efectiva y diligente en su accionar, por contar con plan de SAN formulado, tener un activo comité institucional de SAN que se articula con las demás entidades y su periodicidad de reuniones se ha mantenido constante, los departamentos³ de Atlántico, Caldas, Caquetá, Casanare, Córdoba, Cundinamarca, Nariño, Putumayo, Quindío, Tolima, Vaupés y Vichada.*
- b) *Requieren un proceso de acompañamiento dinamizador dado que pueden perder vigencia los programas y sus comité de SAN en el próximo cuatrienio y la periodicidad de convocatoria y reunión ha disminuido en el tiempo, en los departamentos de Amazonas, Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cesar, Chocó, Guainía, Guaviare, La Guajira, Magdalena, San Andrés y Providencia, y Sucre.*

3 El Compilado Nacional del Estado Actual de los Planes SAN, no incluyó al Distrito Capital de Bogotá, pero dicha entidad territorial, según informe del ICBF, cuenta con un comité SAN activo y un desarrollo constante de los lineamientos de su política distrital de SAN.

No cuentan con plan de SAN formulado o actualizado, han realizado algún ejercicio exploratorio muy minúsculo en el tema y por tanto, tampoco cuentan con comité de SAN activo. Se recomienda un control preventivo y la vinculación de otros actores institucionales que dinamicen el tema en los departamentos de Arauca, Huila, Meta, Norte de Santander, Risaralda, Santander y Valle del Cauca.

En el mismo sentido, con base en el documento Situación de la planeación territorial en seguridad alimentaria y nutricional de los departamentos del país⁴, que desarrolla una revisión y análisis de los 32 planes de desarrollo departamentales y del distrito capital, y los documentos de planeación en seguridad alimentaria y nutricional existentes en la mayoría de estos territorios, desde una perspectiva amplia de sus ejes y componentes (Prosperidad Social / FAO, 2016a), se encuentra que:

- Una de las principales fortalezas de los Planes de SAN es el esfuerzo significativo que han realizado los actores territoriales por consolidar un diagnóstico situacional a pesar de la deficiencia de las cifras actualizadas o desagregadas.
- Un número importante de planes de SAN definen acciones que tienden a impactar en los diferentes ejes de la SAN; sin embargo, en varios casos dichas acciones aún son poco específicas, adolecen de indicadores y metas que permitan su seguimiento. Por otro lado, los proyectos y las acciones se concentran en gran medida en uno o dos componentes de la SAN y se desestiman otros.
- Tan solo ocho planes de SAN incluyen una planificación plurianual de recursos y costos relacionados con su implementación.
- 12 planes territoriales de SAN proponen como estrategia integral y prioritaria, el fortalecimiento de la institucionalidad local para la SAN. Además del acompañamiento departamental a la construcción de planes municipales de SAN que respondan a las prioridades nacionales y regionales.
- Ocho planes de desarrollo incorporan la SAN como un eje estratégico e integrador del desarrollo departamental. Algunos la contemplan como un componente dentro de los ejes sociales, económicos o productivos, o representa solo un programa/proyecto para beneficiar población vulnerable. Generalmente se evidencian dificultades en la comprensión conceptual y estratégica de la SAN.
- Siete planes de desarrollo sugieren la importancia de su articulación con el correspondiente plan territorial de SAN; pero, en la definición de recursos y responsables el panorama se caracteriza por ser crítico, los pocos planes que asignan recursos en SAN, dan cuenta de que menos del 5% de la planificación total está destinada a su gestión e implementación.

⁴ Elaborado por Prosperidad Social y FAO en el marco del convenio de cooperación técnica (proyecto UTF/COL/065/COL - "Seguridad Alimentaria para la equidad y la paz").

De manera resumida, el Compilado Nacional del Estado Actual de los Planes Departamentales de SAN 2015, también expresa la necesidad de continuar el acompañamiento territorial de forma diferencial, a partir del avance de cada departamento en torno a la implementación de la política pública en SAN. Señala además, la necesidad de generar un plan de trabajo articulado entre las diferentes instituciones (CISAN, 2015), para aunar esfuerzos en pro del fortalecimiento de la gestión y planificación en SAN. Lo anterior ratifica los principales objetivos de la construcción de esta estrategia que espera ser un instrumento para el accionar de la CISAN y para el desarrollo institucional y territorial en torno a la SAN.

Cabe resaltar que CISAN y los comités territoriales de SAN pueden adecuarse a los requerimientos institucionales derivados de la implementación de los acuerdos de paz que se encuentran en su fase final de negociación. En apoyo a este proceso de cambios, la estrategia de gestión territorial pretende posicionar la SAN como un asunto de interés nacional presente en la agenda política de las entidades territoriales, y espera aportar al proceso de realización progresiva del derecho a la alimentación para una paz duradera.





2. Marco referencial para la gestión en seguridad alimentaria y nutricional en Colombia

El desarrollo de un marco referencial que incluya lo conceptual y lo político, es el punto de partida para el proceso de gestión territorial. Es perentorio lograr niveles de consenso técnico que permitan a los integrantes de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional contar con una unidad de criterios, que lejos de pretender homogenizar el actuar de las instituciones que la conforman, construyan un horizonte común de directrices para los procesos de asesoramiento, monitoreo y evaluación de la SAN en sintonía con sus competencias.

2. 1 Política nacional de seguridad alimentaria y nutricional

El Conpes 113 de 2008, Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional – PSAN, define la Seguridad Alimentaria y Nutricional, como “la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa”, lo anterior sin desconocer el derecho de toda persona a no padecer hambre y la necesidad de su abordaje intersectorial e interdisciplinar y en distintos ámbitos que va desde el local hasta el internacional, y que en Colombia se concibe como un tema de seguridad nacional (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2008).

Para su operacionalización, plantea cinco ejes agrupados en dos dimensiones y una transversal:

i. Dimensión de medios económicos: se refiere a la posibilidad potencial de las personas de adquirir una canasta suficiente de alimentos inocuos y de calidad para el consumo, mediante el uso de diferentes canales legales de acceso como el mercado y el autoconsumo, entre otros (OSAN, 2013).

- Eje de disponibilidad de alimentos: se define como "el suministro suficiente de alimentos frente a los requerimientos de la población y depende fundamentalmente de la producción y la importación y la explotación" (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2008).
- Eje de acceso a los alimentos: "posibilidad de todas las personas de alcanzar una alimentación adecuada y sostenible. Se refiere a los alimentos que puede obtener o comprar una familia, una comunidad o un país. Sus determinantes básicos son el nivel de ingresos, la condición de vulnerabilidad, las condiciones socio-geográficas, la distribución de ingresos y activos (monetarios y no monetarios) y los precios de los alimentos" (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2008)

ii. Dimensión de calidad de vida y bienestar: "relacionada con los factores que afectan la calidad de vida y que tienen relación directa con la SAN e involucra las conductas individuales y de las comunidades, así como la educación, salud, saneamiento básico y servicios públicos" (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2008)

- Consumo de alimentos: "se refiere a los alimentos consumidos por las personas y está relacionado con su selección, creencias, actitudes y prácticas. Sus determinantes son: la cultura, los patrones y los hábitos alimentarios, la educación alimentaria y nutricional, la información comercial y nutricional, el nivel educativo, la publicidad, el tamaño y la composición de la familia" (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2008).
- Aprovechamiento o utilización biológica de los alimentos: "se refiere a cómo y cuánto aprovecha el cuerpo humano los alimentos que consume, y cómo los convierte en nutrientes para ser asimilados por el organismo. Está determinado por las condiciones del medio ambiente, el estado de salud de las personas, los entornos y estilos de vida, la situación nutricional de la población, la disponibilidad, calidad y acceso a los servicios de salud, agua potable, saneamiento básico y fuentes de energía" (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2008).

Finalmente, el eje de **calidad e inocuidad de los alimentos** es transversal a los anteriores y se refiere al "conjunto de características de los alimentos que garantizan sean aptos para el consumo humano, lo que exige el cumplimiento de una serie de condiciones y medidas necesarias desde la cadena agroalimentaria hasta el consumo y aprovechamiento de los alimentos, lo que asegura que una vez ingeridos no representen riesgo (biológico, físico o

químico) alguno para la salud" (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2008).

El concepto de seguridad alimentaria y nutricional (SAN) adoptado y adaptado en Colombia, responde entre otros aspectos al proceso de evolución que se ha dado a nivel mundial. En principio, el enfoque estuvo centrado en el abastecimiento alimentario mundial. Ahora, reconoce la importancia de elementos como la disponibilidad y el acceso a alimentos en los ámbitos nacional, local y familiar, como componentes integrales del bienestar humano (OSAN, 2013):

- La seguridad alimentaria y nutricional implica entonces un abordaje amplio, una perspectiva integradora en la cual no se asuman los ejes de manera aislada y la SAN se comprenda en su conjunto. Debe respetar las diferencias existentes en y entre los territorios, la diversidad de poblaciones y las causas del hambre, la malnutrición y la inseguridad alimentaria.
- Uno de los instrumentos para la implementación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional –PSAN, es el establecimiento del Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Colombia (OSAN), por lo que para tal fin, en 2009 se realizó un proceso de consenso con actores nacionales de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional en el que se definió el marco conceptual desde el que esta instancia realizaría sus proceso de investigación y análisis, concluyendo que se debe (OSAN, 2013):
- Abordar la SAN como estrategia y objetivo, en el contexto del derecho a la alimentación y a no padecer hambre. Contemplar las dimensiones internas de los componentes alimentario y nutricional (disponibilidad, acceso, consumo y utilización biológica), con un eje ligado a la inocuidad de los alimentos.
- Interacción desde lo nacional hasta lo local.
- Vincular la SAN con las dimensiones humana y ambiental, nociones que se complementan y tienen como sujeto central a las personas y su objetivo fundamental, su bienestar. Desde esta perspectiva, la SAN se constituye en una dimensión en sí misma, con relación a las dimensiones humana y ambiental, tomando en cuenta los aportes realizados a la definición del concepto por parte del Observatorio – OBSAN de la Universidad Nacional de Colombia. (Del Castillo, 2010)

Esta perspectiva amplia permite darle alcance a las acciones requeridas para dar cumplimiento al objetivo que se traza la PSAN (Conpes 113 de 2008), donde se plantea: "garantizar que toda la población colombiana disponga, acceda y consuma alimentos de manera permanente y oportuna, en suficiente cantidad, variedad, calidad e inocuidad".

A su vez, la PSAN define como una de sus estrategias el desarrollo institucional, al reconocer que la seguridad alimentaria y nutricional "requiere de una estructura institucional moderna, multisectorial y dinámica que garantice eficiencia y eficacia en la orientación, la coordinación, la planeación, el seguimiento y la evaluación de las políticas y programas, que se derivan de la Política Nacional. Esta estructura comprende los niveles nacional, regional y local, de tal manera que se constituya un sistema institucional articulado para la SAN" (Consejo Nacional

de Política Económica y Social, 2008, p.30).

Para dicho propósito, el Conpes 113 de 2008 exhorta a la conformación de una Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), en la que la participación y el compromiso de todas las entidades que de una u otra manera están involucradas en el logro de la seguridad alimentaria y nutricional es fundamental (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2008).

La CISAN fue creada oficialmente mediante Decreto 2055 del 04 de junio de 2009 y ratificada en los artículos 15, 16 y 17 de la Ley 1355 del 14 de octubre de 2009. Fue definida como la "máxima autoridad rectora de la SAN en Colombia" y la "máxima instancia estatal de dirección, coordinación y seguimiento interinstitucional, de articulación de políticas y programas y de seguimiento a los compromisos de cada uno de los actores de la SAN" en el país (Ley 1757 de 2015, 2015). De acuerdo a la modificación de la estructura de la Administración Pública y la división de algunos Ministerios, realizada mediante la Ley 1444 de 2011, que a su vez dio origen a los Decretos 4155 y 4156 de 2011, se crea el Departamento para la Prosperidad Social y sus entidades adscritas, se expide el Decreto 1115 del 17 de junio de 2014 del Ministerio de Salud y Protección Social, en el cual se armonizan las disposiciones vigentes en relación con la integración y la Secretaría Técnica de la CISAN.

Desde su creación, la CISAN ha logrado dinamizar y articular el proceso de formulación, implementación y seguimiento de los asuntos de seguridad alimentaria y nutricional en el país, logrando un amplio reconocimiento y consulta por su nivel técnico y de consenso para la transversalización de la construcción colectiva de instrumentos y herramientas de política (DNP / GExponencial / CISAN, 2015a), así como de estrategias de atención y promoción de una alimentación adecuada para llevar una vida saludable y activa en todo el territorio nacional, contribuyendo ampliamente con la garantía progresiva del derecho a la alimentación de los colombianos.

2. 2 El postconflicto y la seguridad alimentaria y nutricional

Colombia se encuentra en un momento histórico y crucial para la definición de su futuro en el mediano y largo plazo, por lo que el Gobierno Nacional está comprometido en dar cumplimiento a los Acuerdos de Paz resultado de las negociaciones en La Habana.

El primer punto del acuerdo de Paz, "Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral", sienta las bases para la transformación estructural del campo, sugiere la creación de condiciones de bienestar para la población rural y de esa manera espera contribuir con la construcción de una paz estable y duradera (Gobierno Nacional / FARC-EP, 2014, p.20); de esta manera, se destaca como potenciales beneficios para la situación de SAN territorial lo establecido frente a:

Acceso y uso de la tierra:

- Fondo de tierras de distribución gratuita para campesinos sin tierra o con tierra insuficiente que permita el acceso integral acompañado de riego, crédito, asistencia técnica, y apoyo para la comercialización, entre otros. También otros mecanismos de acceso como subsidio integral y crédito especial para compra de tierra.
- Plan masivo de formalización de la pequeña y mediana propiedad, y la creación de una jurisdicción agraria para asegurar la protección de los derechos de propiedad de los campesinos y de todos los habitantes del campo.
- Lineamientos generales de uso del suelo que tengan en cuenta su vocación y las visiones territoriales construidas con las comunidades y programas de reconversión.
- Formación y actualización del catastro rural y la puesta al día del predial “el que más tiene, más paga” creará incentivos para darle un uso más productivo a la tierra. Se fortalecerá la participación ciudadana en la planificación del ordenamiento del territorio, y se facilitará el diálogo entre gobierno, comunidades rurales y sector privado.
- Delimitar la frontera agrícola y proteger las áreas de especial interés ambiental, para lo cual se avanzará en un plan de zonificación ambiental que haga compatible la preservación con las alternativas económicas de las comunidades y de desarrollo del país y promueva diferentes planes que contribuyan a la preservación ambiental. El Gobierno apoyará los planes de desarrollo de las zonas de reserva campesina que ya están creadas o se creen como iniciativa de las comunidades para buscar una mayor presencia del estado en estos territorios.

Establecimiento de programas especiales de desarrollo con enfoque territorial:

- En las regiones más afectadas por el conflicto y la pobreza, con presencia de economías ilegales y mayor debilidad institucional, se pondrán en marcha los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial con el fin de implementar con mayor celeridad y recursos los planes nacionales sectoriales. Se trata de reconstruir y transformar estas regiones, garantizar derechos y facilitar la reconciliación. Se construirán de manera participativa planes de acción para la transformación regional.

Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral:

Tienen por “objetivo central, por una parte la superación de la pobreza y la desigualdad, para alcanzar el bienestar de la población rural; y por otra, la integración y el cierre de brechas entre el campo y la ciudad” (Gobierno Nacional / FARC-EP, 2014, p.11). Dichos planes nacionales corresponden a: i) infraestructura y adecuación de tierras (vías, distritos de riego, electricidad, conectividad), ii) desarrollo social (salud, educación, vivienda y agua potable para el campo), iii) estímulo a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa (asistencia técnica, promoción del cooperativismo, crédito, seguros subsidiados de cosecha, asociaciones solidarias para la comercialización, entre otros), y iv) un sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación (Gobierno Nacional de Colombia / FARC-EP, 2016).

El cuarto plan nacional para la reforma rural integral, estipula que el Gobierno Nacional ponga

en marcha un "Sistema Especial para la garantía progresiva el derecho a la alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada, con el propósito de erradicar el hambre y en esa medida fomentar la disponibilidad, el acceso y el consumo de alimentos de calidad nutricional en cantidad suficiente" (Gobierno Nacional de Colombia / FARC-EP, 2016). Esto contempla una nueva estructura para el abordaje de la SAN a partir de la cualificación de los avances conseguidos en los últimos años, desde la formulación del documento Conpes 113 del 31 de marzo de 2008, y la implementación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN).

El Sistema Especial para la garantía progresiva el derecho a la alimentación debe "asegurar que todos los planes nacionales para la reforma rural integral cumplan de manera transversal con los objetivos de la política alimentaria y nutricional propuestos, que se deben articular en los territorios y tomará en cuenta criterios tales como (Gobierno Nacional de Colombia / FARC-EP, 2016):

- a) *"El desarrollo de planes departamentales y locales para la alimentación y nutrición culturalmente apropiados, con la participación activa de las comunidades, la sociedad, el Gobierno Nacional y los gobiernos departamentales y municipales, para articular en el territorio las medidas y establecer las metas.*
- b) *El establecimiento de consejos departamentales y municipales de alimentación y nutrición, con representación del Gobierno y amplia representación de la sociedad y las comunidades –hombres y mujeres-, con el fin de proponer y participar en la definición de los lineamientos para el diseño y puesta en marcha de las políticas alimentarias y nutricionales a través de los planes departamentales y locales, movilizar recursos de la región, monitorear el riesgo y hacer seguimiento al cumplimiento de las metas.*
- c) *El establecimiento de un Consejo nacional de alimentación y nutrición integrado por autoridades nacionales, departamentales y municipales y representantes elegidos en el marco de los consejos departamentales y municipales, que proponga y participe en la definición de los lineamientos de la política alimentaria, coordine los planes departamentales y locales, informe y monitoree el riesgo, y haga seguimiento nacional a las metas.*
- d) *El desarrollo de programas contra el hambre y la desnutrición con cobertura nacional, especialmente para la población rural en condiciones de miseria, las mujeres gestantes y lactantes, niños y niñas, y para la tercera edad. Estos programas incluirán planes de choque para la población rural más vulnerable y en pobreza extrema.*

- e) *La adopción de esquemas de apoyo para fortalecer, desarrollar y afianzar la producción y el mercado interno, que incluya asistencia técnica-científica, orientados a promover la cualificación de la economía campesina, familiar y comunitaria, ambiental y socialmente sostenible, que contribuya a su autosuficiencia y al autoconsumo.*
- f) *La promoción de mercados locales y regionales que acerquen al productor y al consumidor y mejoren las condiciones de acceso y disponibilidad de alimentos en las áreas rurales del país.*
- g) *La realización de campañas orientadas a promover la producción y el consumo de alimentos con un alto contenido nutricional, el manejo adecuado de los alimentos y la adopción de buenos hábitos 'alimenticios', que tengan en cuenta las características del territorio y fomente la producción y el consumo de alimentos nacionales.*
- h) *Adicionalmente, la provisión de condiciones e incentivos a la producción y a la comercialización, incluyendo, cuando sea necesario, apoyos directos para el fortalecimiento productivo, con el fin de que en la economía campesina, familiar y comunitaria se eviten o minimicen los impactos negativos que supongan la internacionalización de la economía y la liberación del comercio.*
- i) *De manera adicional, el punto dos del acuerdo de Paz, "Participación política: Apertura democrática para construir la paz", estipula que se requiere ampliar y cualificar la democracia como condición para lograr bases sólidas para forjar la paz, esto incluye el fortalecimiento de las organizaciones y movimiento sociales, y el robustecimiento de los espacios de participación para que ese ejercicio tenga incidencia y sea efectivo, y para que vigore y complemente la democracia (Gobierno Nacional / FARC-EP, 2016, p.30).*

Además del fortalecimiento de las garantías para la participación de los movimientos sociales y políticos, la revisión y modernización de la organización y del régimen electoral, el punto dos del acuerdo de paz, quiere "asegurar que la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, sobre las políticas y en general de los asuntos que atañe a la comunidad, incida efectivamente en las decisiones de las autoridades y corporaciones públicas correspondientes. De esa manera la participación ciudadana se convierte en un verdadero complemento y al mismo tiempo en un mecanismo de control del sistema de representación política y de la administración pública" (Gobierno Nacional / FARC-EP, 2016, p.31).

El Sistema para la garantía progresiva el derecho a la alimentación, se encuentra estrechamente relacionado con los mecanismos democráticos de participación ciudadana, contemplados en el punto dos, concretamente en la definición de garantías para los movimientos y organizaciones sociales, “en especial, para su participación e interlocución con las autoridades, respetando el enfoque diferencial, sin detrimento del carácter universal que deben tener esas garantías” (Gobierno Nacional / FARC-EP, 2016, p.37).

“Con estos propósitos, el Gobierno Nacional elaborará un proyecto de ley de garantías y promoción de la participación ciudadana y de otras actividades que puedan realizar las organizaciones y movimientos sociales, sobre la base de los siguientes lineamientos que serán discutidos en un espacio de carácter nacional, que contará con la participación de los voceros y voceras de las organizaciones y movimiento sociales más representativos” (Gobierno Nacional / FARC-EP, 2016, p.37).

Para el caso de la creación, implementación y criterios de operación del Sistema para la garantía progresiva el derecho a la alimentación, a continuación enumeramos algunos ítems de los lineamientos propuestos para el proyecto de ley de participación ciudadana, desde luego, los que mayor relación tienen con la futura planeación y gestión en SAN a nivel territorial y nacional (Gobierno Nacional / FARC-EP, 2016, pp.37-38):

- Realizar conjuntamente con las organizaciones y movimiento sociales una caracterización y registro de organizaciones sociales, formales y no formales, que se actualice periódicamente para identificar, sin detrimento de su naturaleza y su autonomía, sus capacidades y necesidades, y la existencia de redes y alianzas como base para el desarrollo de la política pública o para la modificación de la misma.
- Promover la creación de redes de organizaciones y movimientos sociales, incluyendo aquellas de mujeres, de jóvenes y de población LGBTI que hagan visibles los liderazgos y garanticen su capacidad de plena interlocución con los poderes públicos.
- En las instancias de participación ciudadana se ampliará y garantizará la representatividad, con equidad de género, de las organizaciones y los movimientos sociales, el control ciudadano y la interlocución con las autoridades locales, municipales, departamentales y nacionales.
- Diseñar metodologías que contribuyan a la efectividad e incidencia de las instancias de participación e interlocución, incluyendo las que se establezcan de acuerdo con su propia naturaleza (formal o informal) y especificidad. Dichas metodologías en especial asegurarán mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas de los acuerdos que surjan de los escenarios de participación con las organizaciones y movimientos sociales.
- Poner en marcha instancias de seguimiento y verificación del cumplimiento por parte de las autoridades de las obligaciones, compromisos y garantías, en cuanto al establecimiento, funcionamiento y eficacia de los espacios de participación ciudadana y, en particular, de los de interlocución con las organizaciones y movimientos sociales.

- Crear una herramienta que permita valorar, hacer visible e incentivar la gestión de las autoridades públicas, con respecto a la participación de las organizaciones y movimientos sociales.
- Promover la construcción de agendas de trabajo locales, municipales, departamentales y nacionales, según el caso, que permitan la atención temprana de las peticiones y propuestas de los diferentes sectores que se realicen a través de las organizaciones y movimientos sociales.
- Las autoridades locales deberán atender de manera oportuna las peticiones y propuestas, y canalizarlas según su competencia, con el fin de que sean atendidas de manera pronta y eficaz.

Lo anterior evidencia la importancia de repensar las políticas públicas en SAN desde la fase de formulación de las mismas, hasta su implementación y evaluación, las cuales requieren un componente fuerte de participación social que permita dar cumplimiento a lo establecido no solo en el punto uno del acuerdo de La Habana, sino en general en los acuerdos establecidos, donde por ejemplo se hace énfasis en la importancia de la participación de la mujer en la vida política.

Estos elementos descritos requieren del fortalecimiento del tejido social en SAN y de la generación de capacidades institucionales para la gestión e implementación de nuevas intervenciones que permitan procesos articulados entre el Estado y la sociedad tendientes al cierre de las brechas existentes en SAN, sin desconocer las diferencias existentes a nivel territorial, poblacional, entre otros y siempre con la meta de la garantía del derecho a la alimentación.

2. 3 La sostenibilidad del Sistema Agroalimentario para garantizar la SAN

El Gobierno de Colombia ha asumido un compromiso de país con la promoción y el logro de un modelo de desarrollo sostenible, tanto con la comunidad internacional como con sus ciudadanos. Una de las premisas básicas de éste modelo es la "erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, la lucha contra la desigualdad dentro de los países y entre ellos, la preservación del planeta, la creación de un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible y el fomento de la inclusión social" (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2015, p.5).

El logro del modelo de desarrollo sostenible y la superación de la pobreza involucra principalmente el logro del ODS número dos: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición, a través de la promoción de la agricultura sostenible, teniendo en cuenta la precisión que se hace frente a la necesidad de "contar con sistemas de producción de alimentos sostenibles y prácticas agrícolas resilientes" (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2016). o desde luego, involucra todos los ODS, con especial cercanía

en los objetivos: 12. Consumo y producción sostenibles; 13. Combatir el cambio climático y sus efectos; 14. Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible; y el 15. Promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres.

El Sistema Agroalimentario Sostenible (SAS) se define como el conjunto de relaciones e interacciones entre los actores partícipes de cada una de las etapas de la cadena alimentaria -producción, procesamiento, almacenamiento, distribución-comercialización y consumo- así como los factores o condiciones socioeconómicas, políticas y ambientales que intervienen en él (FAO, 2008; IPES FOOD, 2015; WFSC, 2015).

El fin último del SAS es garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de las poblaciones presentes, sin afectar los factores ambientales, económicos y sociales que garantizarán la SAN de las poblaciones futuras. Es decir, que los SAS deben ofrecer alimentos inocuos, nutritivos y de alta calidad que satisfagan las necesidades nutricionales y preferencias alimentarias de los consumidores, para lo cual la sostenibilidad debe jugar un rol trascendental. Una de sus metas es reducir al mínimo el impacto ambiental de la producción agropecuaria, velando por asegurar las necesidades de las generaciones futuras. El concepto de SAS integra igualmente nociones como: calidad ambiental, bienestar social, y fomento a la producción y distribución local de alimentos, optimizando el acceso y su consumo. Es un sistema justo e inclusivo que protege los intereses de cada una de las partes que interactúan en él —agricultores, trabajadores, consumidores, entre otros— (Conpes 113, 2008; FAO, 2008; Kickbusch, 2010; WFSC, 2015).

Es fundamental concebir el sistema agroalimentario como un sistema complejo y dinámico integrado por múltiples disciplinas y sectores cuyo accionar debe responder a la necesidad de evolucionar en respuesta a un entorno cambiante, que ofrece tanto retos como oportunidades (WFSC, World Food System Center, 2015). Para hacer frente a estos desafíos, la innovación y la competitividad se presentan como una necesidad para alcanzar una mayor productividad pero teniendo presente la sostenibilidad de las prácticas asociadas a su logro, dada la demanda creciente de alimentos a expensas de recursos ecosistémicos limitados necesarios para su producción (FAO, 2008; Deschamps, 2011; FAO, 2011; FAO, 2012).

Una de las estrategias para abordar los SAS son las Dietas Sostenibles (DS), término que fue propuesto por primera vez a principios de los años 80 en el documento "Dietary guidelines for sustainability" (Gussow & Clancy, 1986); en el cual se planteó cómo la sostenibilidad alimentaria y el equilibrio ecológico eran dos componentes esenciales para la promoción de dietas saludables a los consumidores. A pesar de la importancia y los alcances de la misma, la noción de dieta sostenible no logró posicionarse y una de las razones fue el apoyo otorgado a la agricultura industrial debido a la necesidad de alimentar a una población en crecimiento (FAO, 2010; Johnston, et al., 2014). En noviembre de 2010, durante el Simposio Científico Internacional sobre la biodiversidad y las Dietas Sostenibles se llegó a un consenso para definir el concepto, donde se estableció que las Dietas Sostenibles son: "dietas con bajo impacto ambiental que contribuyen a la seguridad alimentaria y nutricional y a la vida sana de las generaciones presentes y futuras. Las dietas sostenibles concurren a la protección y respeto

de la biodiversidad y los ecosistemas, son culturalmente aceptables, económicamente justas, accesibles, asequibles, nutricionalmente adecuadas, inocuas y saludables, y permiten la optimización de los recursos naturales y humanos” (FAO, 2010).

Hay una relación evidente entre los conceptos de Sistema Agroalimentario Sostenible y Dieta Sostenible, los dos tienen el propósito de buscar la seguridad alimentaria y nutricional de manera sostenible, es decir cuyo impacto ambiental sea mínimo. Los SAS influyen en la disponibilidad y accesibilidad de alimentos variados y nutritivos y, por lo tanto en la capacidad de los consumidores de elegir dietas saludables; y a su vez la elección de los alimentos que hacen parte de la dieta de los consumidores, determinan los resultados nutricionales y la sostenibilidad del sistema agroalimentario (FAO, 2013).

Sin embargo los resultados de sostenibilidad del sistema agroalimentario no son solo debidos a las dietas, aunque si uno de los que más influye. Hay otros factores que determinan su estado y son: los estilos de vida, la gestión de pérdidas y desperdicios y la eficiencia de las cadenas alimentarias, entre otros (FAO / UNEP). De acuerdo a lo anterior, dados los cambios en los patrones de consumo de alimentos, que han llevado a los consumidores a exigir productos alimenticios que sean de mayor calidad, sanos y asequibles, una parte considerable de estos productos se está perdiendo⁵ o desperdiciando⁶ a lo largo de la cadena de suministro de alimentos. “Las Pérdidas y el Desperdicio de Alimentos (PDA) hacen referencia a una disminución de la masa de alimentos destinados originalmente al consumo humano, independientemente de la causa y en todas las fases de la cadena alimentaria, desde la cosecha hasta el consumo” (HLPE, 2014).

Cada año aproximadamente 1.300 millones de toneladas de alimentos se pierden o desperdician en el mundo, y en América Latina hasta 127 millones de toneladas (FAO, 2011). En Colombia, según estimaciones del DNP, se pierden y se desperdician un total de 9,76 millones de toneladas, lo cual equivale al 34% del total disponible de alimentos (DNP, 2016). Como consecuencia, una cantidad significativa de calorías y nutrientes son perdidos también, volviendo insostenible el sistema agroalimentario. Así, las pérdidas y el desperdicio de alimentos (PDA) son contrarios a la sostenibilidad de los sistemas alimentarios y a la seguridad alimentaria y nutricional. Las Dietas Sostenibles se basan fundamentalmente en tres principios orientadores que enmarcan los componentes claves: 1) Producción agropecuaria y acuícola local, baja insumos y procesamiento mínimo de alimentos; 2) Redes de producción-comercialización de corta distancia y circuitos cortos de comercialización; 3) Calidad nutricional, tradiciones culinarias ancestrales, patrones alimentarios y educación nutricional (FAO, 2010).

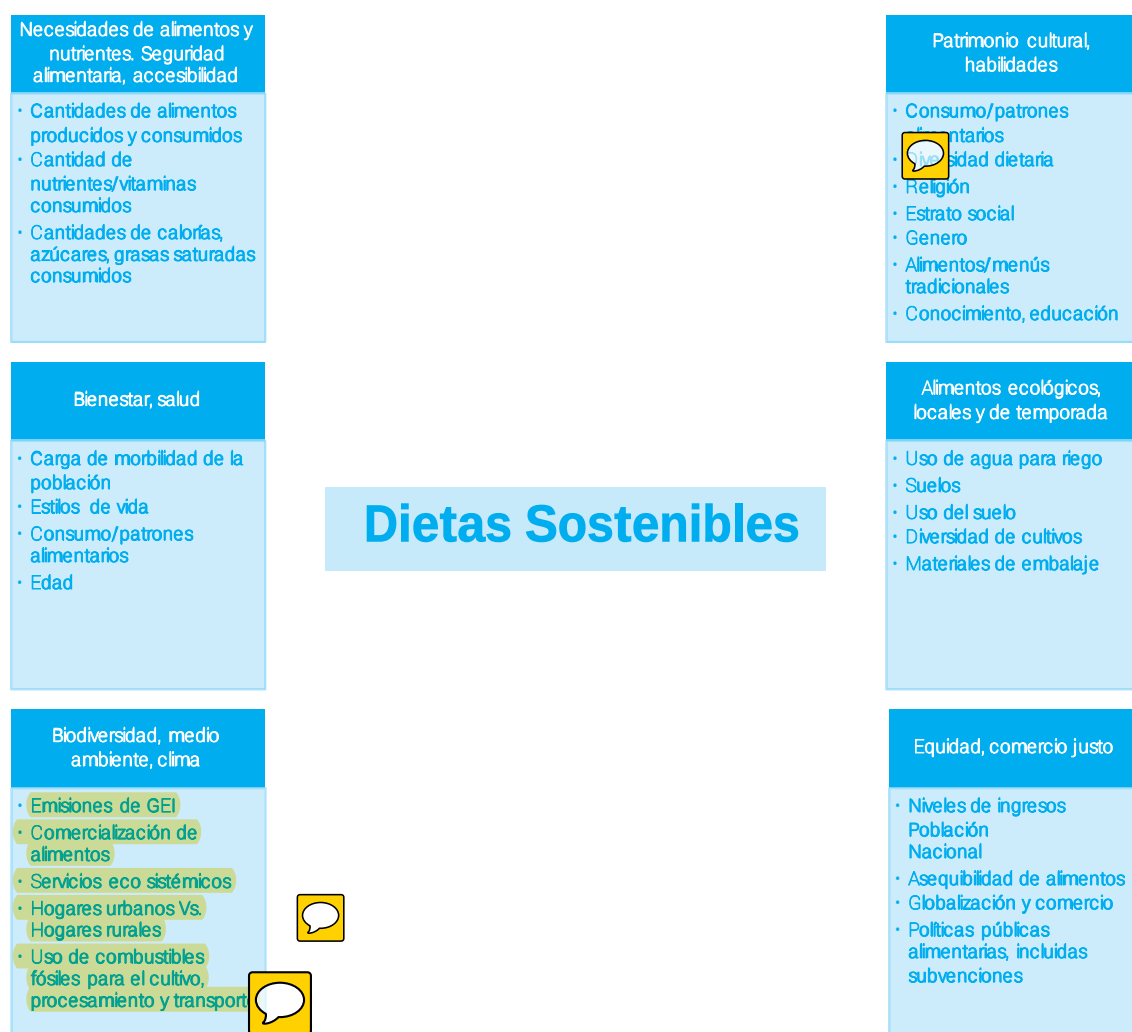
En la figura 1, se muestra de manera esquemática los componentes clave de una DS, y los factores y procesos que influyen sobre cada uno y cómo los ejes de la SAN se relacionan con los mismos.

5 Pérdida de alimentos: hace referencia a la disminución de los alimentos a través de los diferentes eslabones de la cadena alimentaria - producción, post-cosecha, almacenamiento, procesamiento y distribución (al por mayor).

6 Desperdicios: hacen referencia a aquellos alimentos que se estropean o son descartados en los últimos eslabones de la cadena alimentaria - vendedores (minoristas y mayoristas) y consumidores.

El planteamiento es entonces, que al momento de planificar sobre los ejes de la SAN, se amplíe la perspectiva hacia una Dieta Sostenible, y cuando se aborde el eje de la disponibilidad de alimentos, se tenga presente la biodiversidad, el medio ambiente y el clima. Con el acceso a los alimentos es necesario evaluar la equidad y el comercio justo, los alimentos ecológicos, locales y de temporada. Al pensar en el consumo de alimentos debemos tener en cuenta el patrimonio cultural, la cultura alimentaria, el bienestar y la salud. Frente al aprovechamiento biológico es necesario planear de manera adecuada las necesidades de alimentos y nutrientes que repercuten en la salud de los individuos y, evaluar la pertinencia de procesamientos y ultra procesamientos a los que son sometidos muchos alimentos, de manera innecesaria; y, de forma transversal la calidad y la inocuidad de los alimentos como determinante de la salud, el bienestar de los individuos y el medio ambiente.

Figura 1. Representación esquemática de los componentes clave de una Dieta Sostenible y los factores o procesos que influyen sobre cada uno y su relación con los ejes de la SAN.



Fuente: Adaptación tomada de Johnston et al., 2014. Original FAO, 2010.

2. 4 Directrices de planeación territorial para el desarrollo integral



El país, los alcaldes y gobernadores son los responsables de adelantar una planeación para el desarrollo integral de sus respectivos niveles territoriales, procurando el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de toda la población, a través de un "proceso de transformación multidimensional, sostenible, incluyente, articulado entre los niveles de gobierno, y en armonía y equilibrio con lo ambiental (natural y construido), lo sociocultural, lo económico y lo político, y en consideración con el contexto global" (DNP / ESAP, 2011).

"Los planes de desarrollo de las entidades territoriales son el más importante instrumento de planeación y de gestión pública para lograr los fines esenciales del Estado. Son un instrumento político y técnico, que debe ser construido de forma democrática y pluralista, donde se concretan las decisiones, acciones, medios y recursos para promover el bienestar integral de la población, garantizar los derechos humanos, y fortalecer la democracia participativa" (DNP / ESAP, 2011, p.2).

En este sentido, el abordaje integral de la seguridad alimentaria y nutricional desde la planeación pública es una potente herramienta para promover el desarrollo territorial, la inclusión social y el cierre de brechas en especial del sector rural. Así, está completamente justificada la necesidad de incluir de manera transversal las dimensiones de la seguridad alimentaria y nutricional en los planes de desarrollo territoriales, dada su concepción como asunto de Estado y de seguridad nacional, que determina en gran medida la calidad de vida de la población de un país, e involucra aspectos fundamentales de la macroeconomía, la política, la salud, la educación, la cultura, el medio ambiente, la alimentación, la nutrición, entre otros (Conpes 113, 2008, p.30).

"El plan de desarrollo departamental y municipal es un proceso de planeación transversal y estratégico que requiere el uso continuo y articulado de diferentes instrumentos de gestión para su eficaz implementación" (DNP / ESAP, 2011), los cuales amplían las posibilidades de incorporar acciones para el logro de la seguridad alimentaria y nutricional a nivel local. A continuación se hace una breve reseña de cada uno de los instrumentos que deben ser incorporados en los planes de desarrollo territorial, procedimiento de obligatorio cumplimiento en la mayoría de los casos:

Política de niñez, infancia, adolescencia y familia: la Ley 1098 de 2006 en su artículo 204 obliga a las entidades territoriales a que definan estrategias a corto, mediano y largo plazo que permitan el desarrollo integral y armónico, así como mejorar la calidad de vida y el ejercicio de los derechos de la niñez y la adolescencia. Esta se orienta a lograr que todos los niños, niñas y adolescentes tengan condiciones básicas similares para vivir y desarrollarse. Se plantean 4 categorías de derechos: de existencia, desarrollo, ciudadanía y protección. Vale la pena aclarar que dentro de los de existencia, se tiene como alcance que ningún niño, niña o adolescente tenga hambre o esté desnutrido y que todos conserven y mejoren su salud y cuando enfermen tengan atención oportuna y eficaz (DNP / ESAP, 2011).

Planes regionales de competitividad: dentro de estos planes cada región ha orientado sus potencialidades al crecimiento económico. Son una herramienta dinámica de planeación de corto, mediano y largo plazo en materia de competitividad a nivel regional. La formulación de estos planes tiene como denominador común la identificación y priorización de proyectos productivos y programas transversales de alto impacto teniendo en cuenta las ventajas comparativas y competitivas que las regiones poseen y pueden generar frente al mercado globalizado (DNP / ESAP, 2011).

Planes de etnodesarrollo y planes de vida: "Los Planes de Vida de las comunidades indígenas, de etnodesarrollo de las comunidades negras y otros planes de grupos étnicos, son instrumentos fundamentales para el ejercicio de planeación y para plantear las propuestas de desarrollo acorde con sus cosmovisiones y características particulares, se busca, a la vez, preservar su identidad étnica y cultural. En los procesos de planeación deben generarse espacios con las autoridades y representantes de grupos étnicos para llegar a acuerdos sobre los aspectos relacionados con el reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación, así como con las decisiones que afecten a sus territorios" (DNP / ESAP, 2011).

Planes de ordenamiento territorial: "es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se definen como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo –Ley 388 de 1997, al cual se refiere el artículo 41 de la Ley 152 de 1994" (DNP / ESAP, 2011).

Planes territoriales de adaptación al cambio climático: "buscan incidir en los procesos de planificación ambiental, territorial y sectorial, de tal manera que se tomen decisiones informadas, teniendo en cuenta los determinantes y proyecciones climáticas, reduciendo así efectivamente la vulnerabilidad a este fenómeno en poblaciones, ecosistemas y sectores productivos, y aumentando la capacidad social, económica y ecosistémica para responder ante eventos y desastres climáticos" –Conpes 3700- (DNP / ESAP, 2011).

Plan de gestión ambiental regional (PGAR): "es el instrumento que permite integrar las acciones de todos los actores regionales con el fin de garantizar la sostenibilidad del proceso de desarrollo en las regiones. Este debe contener las disposiciones sobre ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas y con ellas, las posibles restricciones que en materia de riesgo de desastres hayan sido identificadas" (DNP / ESAP, 2011).

Plan de gestión municipal del riesgo de desastres: "se constituye en la agenda que consigna y da forma a la decisión de encaminar los procesos de reducción de los riesgos que podría generar un desastre. Es un instrumento de desarrollo, en tanto contribuye a mejorar las condiciones de seguridad actuales de la población frente a la ocurrencia futura de posibles desastres y también genera sostenibilidad en los procesos que buscan mejorar las condiciones de vida de las personas" (DNP / ESAP, 2011).

Planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas (POMCA): "es el planeamiento del uso y manejo sostenible de sus recursos naturales renovables, de manera que se consiga mantener o restablecer un adecuado equilibrio entre el aprovechamiento económico de tales

recursos y la conservación de la estructura físico-biótica de la cuenca y particularmente de sus recursos hídricos. También es el marco para planificar el uso sostenible de la cuenca y la ejecución de programas y proyectos específicos dirigidos a conservar, preservar, proteger o prevenir el deterioro y/o restaurar la cuenca hidrográfica” (Secretaría Distrital de Ambiente, 2016).

2. 5 Planes territoriales de desarrollo



el marco de las competencias y funciones definidas en la normatividad vigente sobre planeación territorial, los alcaldes y gobernadores, deliberando con la sociedad organizada y sus comunidades, construyen una opción de desarrollo y adoptan las estrategias y medios para lograrla, las mismas deben estar articuladas y armonizadas con las políticas de los diferentes niveles de gobierno (DNP / ESAP, 2011, p.13).

De acuerdo a la normatividad vigente, es responsabilidad de las autoridades de las entidades territoriales velar por el cumplimiento de los fines esenciales del Estado que se orientan a “promover la prosperidad general; garantizar la efectividad de los principios, deberes y derechos consagrados en la Constitución y, facilitar la participación de todos los grupos poblacionales en las decisiones que los afectan en la vida social, cultural, económica y política” (DNP / ESAP, 2011, p.13).

Los fines esenciales del Estado son la base para la gestión de lo público, y se pueden sintetizar en tres pilares, los cuales son indivisibles e interdependientes: i) promover el desarrollo integral; ii) garantizar los derechos humanos; y, iii) fortalecer la democracia participativa y pluralista. La conjunción de estos pilares debe propiciar que el desarrollo integral genere condiciones de vida digna, gobernabilidad y justicia para reducir la pobreza, aumentar el empleo y mejorar los niveles de seguridad (DNP / ESAP, 2011, p.14).

El desarrollo integral en Colombia debe ser planeado por todos los niveles de gobierno, orientando el gasto público social en la consolidación del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Así, cada entidad territorial debe contar con un Plan de Desarrollo elaborado bajo el liderazgo de alcaldes y gobernadores, quienes tienen responsabilidad y obligación constitucional y legal de hacerlo, lo que garantiza el cumplimiento del mandato que les dio la elección democrática de los ciudadanos a su programa de gobierno (DNP / ESAP, 2011, p.50).

La Ley 152 del 15 de julio 1994, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, insta los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo (Congreso de Colombia, 1994); normatividad que para los intereses del presente documento, se debe conocer y cumplir para llevar a feliz término la planeación y financiación, de manera coordinada, de las estrategias de seguridad alimentaria y nutricional como esquema de desarrollo social a nivel territorial.

La Ley 152 de 1994, en su artículo 3º, establece los principios generales que rigen las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales en materia de planeación, debiendo construir los planes de desarrollo en cumplimiento de lo descrito frente a: autonomía, ordenación de competencias, articulación, consistencia, coordinación, continuidad, sustentabilidad ambiental, participación, prioridad del gasto público social, eficiencia, viabilidad y coherencia (Congreso de Colombia, 1994).

Para garantizar la calidad técnica de los planes de desarrollo, estos deben tener características tales como: correspondencia con el programa de gobierno, orientado a resultados, ser evaluables, ser estratégico, diferencial e incluyente, prospectivo, eficiencia en los procesos y en la asignación de recursos, articulador y promotor de equidad (DNP / ESAP, 2011, p.58-59).

La Ley 152 de 1994 es clara en la definición de la estructura de los planes territoriales de desarrollo, que deben estar conformados por las siguientes partes (DNP / ESAP, 2011):

Contar con un diagnóstico integral del territorio, que fundamentará todo su despliegue.

Una parte estratégica: una visión compartida de desarrollo, objetivos y metas estratégicas, estrategias y políticas para alcanzarlas y una descripción de los medios e instrumentos de vinculación y armonización de la planeación de las entidades territoriales con la planeación nacional, regional e indígenas.

Un plan de inversiones de mediano y corto plazo: con proyecciones de recursos financieros disponibles para su ejecución y su armonización con los planes de gasto público, los presupuestos plurianuales mediante los cuales se proyectarán en los costos de los programas más importantes de inversión pública contemplados en la parte general y la especificación de los mecanismos idóneos para su ejecución.

Los instrumentos de planeación son complementarios, interdependientes, comparten información y se interrelacionan constantemente, con el fin de aportar información estratégica para retroalimentar la gestión pública territorial. En este sentido, el plan de ordenamiento territorial⁷ que los municipios y distritos deberán adoptar, se deberá tener en cuenta en la exposición de programas y proyectos de los planes de desarrollo municipales y distritales en lo referente a las definiciones de largo y mediano plazo de ocupación del territorio (DNP / ESAP, 2011, p.62).

En síntesis, la carta de navegación y principal mecanismo de planificación de una entidad territorial es su Plan de Desarrollo, que se interrelaciona con otros instrumentos de planeación, por lo que también se esperaría un abordaje integral de la seguridad alimentaria y nutricional en los instrumentos de planeación de estas entidades, como una potente herramienta que promueve el desarrollo local para la inclusión nacional y el cierre de brechas.

7

Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo (Ley 388 de 1997, artículo 9). El mismo tiene una vigencia de largo plazo que corresponde a tres (3) períodos constitucionales de los alcaldes municipales y distritales.

Sin embargo y derivado del ejercicio de Prosperidad Social y FAO (2016a), en términos generales los planes departamentales de desarrollo 2012-2015 no incluyeron en su diagnóstico la seguridad alimentaria y nutricional de forma integral, esta se contempló solo como un componente dentro de los ejes sociales, económicos o productivos, fue expresada solo como un programa/proyecto de producción agropecuaria o de asistencia alimentaria para beneficiar población vulnerable y la asignación de recursos no superó el 5% (Prosperidad Social / FAO, 2016a).

2. 6 Planes territoriales de seguridad alimentaria y nutricional

El Conpes 113 de 2008 indica que "la implementación de la política de SAN se realizará mediante el PNSAN, planes y programas departamentales, municipales, distritales o regionales de seguridad alimentaria y nutricional, que garanticen su continuidad en armonía con esta política, y se expresen en los planes de desarrollo, planes de inversión y los planes de acción de cada entidad. Tanto el Plan Nacional en SAN como los territoriales se deben ajustar y actualizar para que estén acordes con los planes de desarrollo y las políticas de cada gobierno. Igualmente, los planes y programas de seguridad alimentaria y nutricional deben estar en armonía con los Planes de Ordenamiento Territorial (POT)" (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2008, p.30).

La seguridad alimentaria y nutricional, como lo establece el Conpes 113, "requiere de una estructura institucional moderna, multisectorial y dinámica que garantice eficiencia y eficacia en la orientación, la coordinación, la planeación, el seguimiento y la evaluación de las políticas y programas. En este sentido, se debe fortalecer, sensibilizar y desarrollar una estructura institucional local, regional y nacional, de tal manera que constituya un sistema institucional articulado para la SAN, que facilite la elaboración y ejecución de planes y programas de seguridad alimentaria y nutricional, dicha estructura deberá crear las condiciones para que las comunidades participen en el diseño de los programas y proyectos y se apropien de ellos" (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2008, p.29-30).

En este sentido, el Conpes 113 deja recomendaciones a la CISAN frente a la necesidad de "apoyar a las entidades territoriales, en la creación o fortalecimiento de los Consejos departamentales, distritales y municipales de Política Social, para que actúen como espacios de concertación y articulación del PNSAN, y promover y apoyar la elaboración o reformulación de planes departamentales, distritales y municipales de seguridad alimentaria y nutricional, mediante los cuales se implementará la política de SAN. Para ello se propiciará el fortalecimiento de la capacidad técnica y de gestión de las entidades territoriales, impulsando una visión integral y multisectorial" (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2008, p.45).

Siguiendo el Conpes 113, el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional –PNSAN 2012-2019 definió como una de sus seis estrategias principales la creación de planes municipales y departamentales de SAN que serían soportados por comités y/o coordinadores de SAN en los que participen representantes de los estamentos sociales, que conozcan y discutan

las realidades de su respectivo entorno y puedan formular sus propios objetivos, estrategias, líneas de acción y acciones posibles así como para que hagan acuerdos de compromisos y metas deseables y la definición de las instancias de control y participación social, para el desarrollo, seguimiento y evaluación del respectivo plan, junto con sus programas y proyectos concretos (CISAN, 2013, pp.23-24). Del mismo modo, se aclara que la construcción de los planes territoriales de SAN tiene que "ser colectiva, con participación de todos los grupos sociales, tener en cuenta especialmente las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad e incorporar alianzas que permitan potenciar esfuerzos y recursos y para lograr la legitimidad y sostenibilidad necesarias" (CISAN, 2013, p.24).

Para el caso, al analizar la información recolectada por diferentes miembros de la CISAN en los procesos de seguimiento y acompañamiento técnico territorial a los Planes de SAN, se encontró que en los 32 departamentos y el distrito capital se cuenta con un equipo coordinador de SAN, donde se diferencian 25 Comités, 3 Mesas técnicas, 2 Comisiones, 2 Consejos de SAN y una Red de sectores para la SAN. Dichos equipos coordinadores de SAN fueron creados a través de 3 Ordenanzas, 27 Decretos y 2 Resoluciones. En el caso de la Red de SAN de Caldas no cuenta con un acto administrativo de conformación, lo que no ha sido impedimento para que tenga reuniones frecuentes y un plan de acción por líneas respecto a su plan departamental de SAN. De acuerdo con los actos administrativos mencionados, no se evidencia presencia de organizaciones de sociedad civil en los equipos coordinadores de SAN de los departamentos de Amazonas, Bogotá y Cundinamarca (para el análisis no se contó con los documentos de los departamentos de Boyacá y Caldas para corroborar esta variable).

Bajo la gestión de los mencionados equipos coordinadores de SAN a nivel departamental, para el primer semestre de 2015, según el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), 24 departamentos y el distrito capital cuentan con planes de seguridad alimentaria y nutricional formulados y aprobados por ordenanza departamental, estos son: Amazonas, Antioquia, Atlántico, Bogotá, Bolívar, Boyacá, Caldas⁸, Casanare, Caquetá, Cauca, Cesar, Córdoba, Chocó, Cundinamarca, Guainía, La Guajira, Guaviare, Magdalena, Nariño, Putumayo, Quindío, Sucre, Tolima, Vaupés y Vichada. Adicionalmente, reportaron haber presentado su proyecto de plan de SAN para revisión y aprobación de la Asamblea Departamental en Santander y San Andrés y Providencia, y los demás departamentos reportaron estar en proceso de elaboración de su proyecto de plan de SAN (ICBF, 2015).

Por otro lado, el DNP en su labor de seguimiento y evaluación a las políticas públicas, y en el marco de la CISAN, realizó durante el 2015 una evaluación institucional y de resultados del Conpes 113; para el caso de la implementación de la política a nivel territorial, los resultados de la evaluación concluyen que en "ninguno de los tres niveles de gobierno los planes SAN se expresaron efectivamente, pues los mismos fueron formulados por fuera del circuito regular de la administración pública, sin engranaje práctico con los planes de desarrollo ni los de inversión, por ser extemporáneos a las etapas de asignación de recursos" (DNP / G|Exponencial / CISAN, 2015a).

⁸ Vale la pena aclarar, que en Caldas no se cuenta con Ordenanza que apruebe el Plan SAN, pero operan a través de una Red de SAN, que sigue un plan de acción anual, reportan avances al Consejo de Política Social y sus lineamientos se incluyeron en el plan departamental de desarrollo 2012-2015.

Así, dicha evaluación recomendó a nivel territorial tener en cuenta las prioridades municipales en materia de SAN para "ajustar las acciones de los ministerios líderes en la implementación de la misma siguiendo las cadenas de valor de las intervenciones inter-sectoriales del nivel nacional; lo anterior, sin desconocer que en algunos territorios la implementación de los acuerdos de La Habana sean los que perfilen el diseño institucional que en ellos aplique" (DNP / G|Exponencial / CISAN, 2015b).

Es claro que la Ley 152 de 1994 no es específica para la construcción de un plan de seguridad alimentaria y nutricional, pero al reglamentar la elaboración de planes de desarrollo para las entidades territoriales del país, establecer elementos que debe tener dicho documento, unificar los criterios a las entidades y facilitar su presentación, se podrán articular y armonizar acciones en SAN a través la carta de navegación y el principal instrumento de planeación de alcaldes, gobernadores y del presidente de la república, con destinación, seguimiento y ejecución efectiva de presupuesto.

Al incorporar la SAN en los planes de desarrollo cuatrienales con apropiación de recursos técnicos y económicos, se garantiza la relevancia del tema en la agenda pública en todos los niveles del gobierno; se podrán utilizar los mecanismos y espacios de seguimiento al logro de las metas en SAN y, se contará con entidades aliadas que facilitan el acompañamiento en la planeación de las entidades territoriales, como el DNP, el ministerio público, la academia organismos internacionales y organizaciones comunitarias con representación jurídica, actores que históricamente han orientado a los gobernantes en la construcción de sus planes de desarrollo.

2. 7 Gobernanza para la seguridad alimentaria y nutricional

La visión territorial, supone el reconocimiento de los ciudadanos presentes en dicho espacio, por lo que el "concepto de ciudadanía supone la coexistencia de derechos y responsabilidades en las personas en su relación con el Estado. La ciudadanía, tiene derechos al goce de su libertad y también responsabilidades que debe asumir en su calidad de protagonista de la vida en comunidad. Estas responsabilidades están estrechamente ligadas al concepto de libertad, entendiendo que la sociedad será libre en la medida que sea autogobernada por sus ciudadanos, a través del ejercicio de la deliberación y la toma de decisiones sobre los asuntos públicos. Esto implica que la ciudadanía debe formarse en virtudes cívicas como la capacidad, compromiso y voluntad de servir al bien común involucrándose activamente en los asuntos de interés público" (CEPAL, 2015, p.15).

Para garantizar la construcción participativa de la planificación del desarrollo territorial basados en el logro y mantenimiento sostenible de la SAN (y por ende del sistema agroalimentario territorial), a través de los planes de desarrollo y los planes departamentales y locales de seguridad alimentaria y nutricional, es necesario reconocer a la sociedad civil, en este caso abordada según Jorquera (2011) a partir de dos componentes principales:

Uno, "el conjunto de instituciones que definen y defienden los derechos individuales, políticos y sociales de los ciudadanos y que propician su libre asociación, la posibilidad de defenderse de la acción estratégica del poder y la viabilidad de la intervención de la ciudadanía en la operación del sistema", y dos, "el conjunto de los movimientos sociales que continuamente plantean nuevos principios y valores, nuevas demandas sociales, así como vigilan la aplicación efectiva de los derechos ya otorgados" (Jorquera B., 2011, p.7).

En síntesis, "la sociedad civil es más que la sumatoria de las distintas organizaciones que la componen, y que la suma de las organizaciones, es algo distinto a la sociedad civil" (Jorquera B., 2011, p.7).

La "gobernanza aparece como una forma de ejercicio de gobierno", donde "la coherencia de la acción pública no responde a las decisiones y acciones centralizadas propias de la élite político-administrativa sino que responde a la coordinación entre distintos actores públicos y privados para definir espacios comunes y metas compartidas. Para que ello así ocurra, es condición absoluta que la sociedad civil tenga un adecuado desarrollo que le permita coordinarse con el aparato estatal" (Jorquera B., 2011, p.7).

La gobernanza "reclama hoy la articulación entre diversos tipos de agentes, el diálogo y los acuerdos como prácticas democráticas y la posibilidad de generar pactos que por su propia naturaleza política, acuerden visiones de conjunto acerca del modelo de sociedad que se quiere consolidar" (CEPAL, 2015, p.13), que para la presente propuesta se hará alrededor de la planificación en seguridad alimentaria y nutricional.

En este sentido, se tienen dos desafíos: "por un lado, es necesario transformar a las organizaciones del mundo rural en actores con voz y voto, con capacidad para expresar sus demandas y necesidades, y negociar a su favor. Por otro, el sistema público debe generar las condiciones necesarias para entender a este nuevo actor mediante estrategias de colaboración y cooperación, bajo la premisa que la relación horizontal transparente, permite una nueva forma de hacer las cosas, entendida como gobernanza" (Jorquera B., 2011, p.18).

Así pues, se debe considerar estratégica la planificación territorial participativa en seguridad alimentaria y nutricional, pues "la posibilidad de diálogo entre diversos agentes que representan posiciones de poder variables, es un componente fundamental en procesos democráticos para lograr cambios estructurales y construir sociedades que garanticen derechos humanos y calidad de vida" (CEPAL, 2015, p.13), siendo el derecho a la alimentación una temática ideal para debatir y construir desde diferentes posturas con actores que intervienen en el proceso de mejoramiento de la calidad de vida.

En Colombia los canales y mecanismos de participación ciudadana fueron ampliados y fortalecidos por la Constitución de 1991. En esta constitución se plasmó el principio de la soberanía popular y se definió para el Estado la obligación de facilitar la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación. Para dar cumplimiento a este principio constitucional, se creó un conjunto de normas que han dotado a la sociedad de herramientas para el ejercicio de la participación ciudadana y el control social a la gestión pública.

En este sentido se emitieron, entre otras normas, la Ley Estatutaria 134 de 1994 sobre mecanismos de participación ciudadana, la Ley 136 de 1994 de régimen municipal, el documento Conpes 2779 de 1995 para la promoción de la participación de la sociedad civil, la Ley 489 de 1998 sobre el estatuto básico de la Administración Pública, la Ley 850 de 2003 que reglamenta las veedurías ciudadanas y más recientemente la Ley estatutaria 1757 de 2015 para la promoción y protección de derecho a la participación democrática.

Por lo tanto, el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y de sus espacios de participación en la acción pública es un camino que debe ser emprendido para ampliar las bases de la democracia y consolidar el desarrollo regional y local, en este caso, en pro de la seguridad alimentaria y nutricional. Este camino es perentorio por tres razones:

En primer lugar, porque la sociedad civil es un actor diverso y plural que reúne miles de organizaciones que tienen entre sus objetivos participar con sus ideas y proyectos en la esfera pública. Las organizaciones de la sociedad civil no buscan el poder político sino incidir directamente en el desarrollo de sus propios territorios (Tapia, 2010).

En segundo lugar, porque la sociedad civil es un espacio para la innovación. Las innovaciones sociales que nacen en el seno de las organizaciones de la sociedad civil son, en efecto, iniciativas en torno a una dinámica de desarrollo territorial que buscan el cambio social, que se ubican en un horizonte temporal de mediano y largo plazo y en las que convergen diferentes actores sociales, políticos e institucionales.

La proximidad a los problemas de la gente, la convivencia en lo local, y el compromiso de quienes trabajan en organizaciones sociales permite que se generen constantemente nuevas metodologías de trabajo comunitario y se visibilicen prácticas sociales innovadoras (Bernal, 2013).

Las organizaciones que trabajan con poblaciones vulnerables, por ejemplo, han construido modelos de intervención horizontales y dialógicos que al tiempo que han empoderado a las comunidades, han permitido superar los patrones asistencialistas y caritativos que se caracterizan por reproducir las condiciones de exclusión que “pretenden” superar.

En tercer lugar, la sociedad civil es un actor fundamental de la gobernabilidad (gobernanza), entendida ésta no sólo como un concepto y una herramienta útil para el gobierno, sino también, como una manera de articular a los actores sociales -en su diversidad étnica y cultural- a los espacios públicos que orientan y definen el territorio (Launay-Gama, 2016). Los actores sociales, al ser un conjunto de intereses y valores que no son homogéneos -y en el que concurren lógicas de construcción y apropiación territorial divergentes-, son claves en el debate público y deben tener una incidencia directa en los entes que controlan y regulan el mercado y el Estado.

2. 8 Desarrollo rural territorial para la SAN desde la Agricultura Familiar

En Colombia, el Plan Nacional de Desarrollo, "Todos por un Nuevo País" 2014-2018, en su capítulo II: Colombia en Paz, contempla como uno de sus cuatro enfoques: el Enfoque Territorial, que implica la atención diferenciada de los territorios con el fin de cerrar las brechas existentes entre los ámbitos urbano y rural, especialmente en aquellos que se han visto más afectados por los efectos del conflicto armado interno y que tienen un mayor rezago en su desarrollo (DNP, 2015).

El enfoque territorial es "una visión esencialmente integradora de espacios, agentes, mercados y políticas públicas de intervención. Busca la integración de los territorios rurales a su interior y con el resto de la economía nacional, su revitalización y reestructuración progresiva, así como la adopción de nuevas funciones y demandas" (Sepúlveda, 2003).

En este sentido, el "enfoque territorial del desarrollo rural es cada vez más aceptado como una ruta que promete superar las limitaciones que impiden el desarrollo de las áreas rurales, especialmente si se consideran las limitaciones de enfoques verticales y secuenciales de política pública con abordaje "de arriba a abajo", por lo que una de las definiciones más aceptadas en la región para el desarrollo rural es la que lo interpreta como: un proceso simultáneo de cambio institucional y productivo que se lleva a cabo en determinadas localidades y que permite avanzar en la superación de la pobreza, donde se entienda al territorio como un espacio con identidad y con un proyecto de desarrollo concertado socialmente" (FAO, 2014).

Estas nuevas concepciones relacionadas al desarrollo son muy útiles para el diseño y la gestión de políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional (SAN). Por un lado, la pobreza, el hambre y la malnutrición están concentradas territorialmente; por otro lado, su combate implica el involucramiento de la sociedad civil y de los actores territoriales, los que pueden ejercer un mayor control social sobre las políticas e indicar las acciones más pertinentes (FAO, 2014).

La concepción del territorio como un producto social, cultural e histórico depara al menos cuatro ventajas (Sepúlveda, 2003):

Permite entender y gestionar el desarrollo de una forma más eficiente;

Permite explicar las relaciones intersectoriales coherentemente y potenciar el trabajo multidisciplinario;

Permite integrar los ejes fundamentales del desarrollo sostenible -la organización económica, la relación con el medio natural, la organización social y política, y los elementos culturales presentes en cada territorio; y, finalmente,

Permite aprovechar al máximo el conocimiento acumulado por las sociedades con el fin de obtener un desarrollo armónico y democrático.

Para el caso de la seguridad alimentaria y nutricional, el abordaje con enfoque territorial nos permite concentrarnos en el fortalecimiento de los sistemas de producción agrícola familiar como una política de desarrollo rural territorial para avanzar hacia sistemas agroalimentarios territoriales sostenibles. Las definiciones de agricultura familiar parten de la identificación de unidades económicas de producción que generan valor dentro del sector primario agrícola de la economía. Sus delimitaciones se realizan a partir de atributos específicos de los factores capital, tierra y trabajo. Se define la agricultura familiar estableciendo cualidades, límites o rangos a cada uno de ellos, de alguna forma correspondiendo a su condición de ser el estrato más bajo, en el espectro de todas las empresas de la agricultura (FAO, documento interno de trabajo, sin publicar, 2016).

De acuerdo a la UPRA y FAO, la Agricultura Familiar (AF) "es un sistema socioeconómico y cultural sostenible, desarrollado por comunidades agrarias, bien sea campesinas, colonas, indígenas, afro o de otra índole en sus respectivos territorios, en los cuales se realizan actividades agrícolas, pecuarias, silvícolas, acuícolas y pesqueras. Se encuentran bajo la dirección y mano de obra predominantemente familiar o de una comunidad de familias rurales, cuya relación de tenencia y tamaño de la tierra es heterogénea y su sistema de producción le permite, tanto cubrir parcialmente necesidades de autoconsumo como generar ingresos al comercializar en mercados locales, nacionales e internacionales, de forma esporádica o constante, en búsqueda de condiciones estables de vida, aportando a la seguridad alimentaria propia como para la sociedad" (FAO, documento interno de trabajo, sin publicar, 2016).

La Agricultura Familiar es un importante abastecedor de alimentos en todos los países de América Latina. Para citar algunos ejemplos, en Brasil, la AF produce el 67% del frijol, el 84% de la yuca, el 49% del maíz y el 52% de la leche. En Colombia, la AF cubre más del 30% de la producción de cultivos anuales (con un peso muy alto en maíz y frijol). En Ecuador, la AF cubre el 64% de la producción de papas, el 85% de la producción de cebollas, el 70% del maíz, el 85% del maíz suave y el 83% de la producción de carne de ovino. Así, la agricultura familiar tiene un rol importante en el abastecimiento de la canasta básica de consumo de estos países (FAO / BID, 2007).

Con base en el estudio realizado por FAO y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2007, que tiene por objetivo identificar las necesidades y características que puede haber al interior de la AF, para facilitar el diseño de políticas dirigidas a estos segmentos se definen tres tipologías de Agricultura Familiar, descritas a continuación (FAO / BID, 2007, p.10):

Agricultura Familiar de Subsistencia (AFS). "Es aquella más orientada al autoconsumo, con disponibilidad de tierras e ingresos de producción propia insuficientes para garantizar la reproducción familiar, lo que los induce a recurrir al trabajo asalariado, fuera o al interior de la agricultura. Este grupo ha sido caracterizado como en descomposición, con escaso potencial agropecuario y tendencias hacia la asalarización en la medida que no varíe su acceso a activos y una dinamización de demanda".

Agricultura Familiar en Transición (AFT). "Tiene mayor dependencia de la producción propia (venta y autoconsumo), accede a tierras de mejores recursos que el grupo anterior, satisface con ello los requerimientos de la reproducción familiar, pero tiene dificultades para generar

excedentes que le permitan la reproducción y desarrollo de la unidad productiva. Esta categoría, está en situación inestable con respecto a la producción y tiene mayor dependencia de apoyos públicos para conservar esta calidad; básicamente para facilitar su acceso al crédito y las innovaciones tecnológicas, así como para lograr una más eficiente articulación a los mercados”.

Agricultura Familiar Consolidada (AFC). “Se distingue porque tiene sustento suficiente en la producción propia, explota recursos de tierra con mayor potencial, tiene acceso a mercados (tecnología, capital, productos) y genera excedentes para la capitalización de la unidad productiva”.

2. 9 La inter-institucionalidad para la seguridad alimentaria y nutricional

Un elemento base en la búsqueda de la interinstitucionalidad y en la creación de mesas de trabajo, donde confluyan múltiples actores, es el fortalecimiento institucional, del cual depende que las instituciones gubernamentales participantes en las mesas tengan la capacidad técnica y administrativa de afrontar los retos que representa la coordinación con organizaciones sociales e incluso con otros gobiernos, caso que se puede presentar en las dinámicas de los equipos coordinadores de SAN existentes en los territorios (comités, comisiones, mesas técnicas, redes de SAN, entre otros).

Bedoya y Ugarte (2012, p.11) definen el fortalecimiento institucional como “aquellas acciones destinadas a apoyar procesos de asimilación de política social, de valores y principios inscritos en normas y reglas -formales e informales- que rigen el comportamiento de actores sociales y agentes más influyentes, para encausar el desarrollo, tanto en su propio funcionamiento -de modo que les permita aumentar sus capacidades organizacionales- así como también en sus relaciones cotidianas con el resto de la sociedad, concebida como aquel conjunto de personas sujetos de derechos y deberes públicos”. Este fortalecimiento se encauza hacia la consolidación del Estado de derecho y el bienestar de la sociedad en su conjunto.

Al ser las instituciones la base de cualquier sociedad se asume que deben ser fuertes y capaces de organizarla y orientarla. Las instituciones deben estar guiadas en su desarrollo por la “separación de poderes y el régimen de incompatibilidades, autonomía y autosuficiencia, respeto por las libertades públicas y los derechos humanos, sujeción de autoridades y funcionarios a la ley y procedimientos accesibles a los ciudadanos” (Bedoya y Ugarte, 2012, p.27). El fortalecimiento institucional está estrechamente ligado al concepto de gobernabilidad, el cual implica una estabilidad política, acceso a la justicia efectiva, marcos normativos regulatorios, efectividad de la administración pública, transparencia y control de la corrupción.

El fortalecimiento institucional necesita de un profundo conocimiento del país y las regiones que se piensan intervenir y de sus actores, de esa manera se posibilita un diálogo de mayor calidad y seguridad. El fortalecimiento no es una guía rígida, sino que necesita adaptarse a

las necesidades de cada país y cada territorio, pues de una región a otra pueden cambiar las características y modus operandi de las instituciones. El objetivo fundamental de los proyectos ligados al fortalecimiento institucional es el cambio de mentalidad de los actores que se desempeñan en los territorios, de manera que logren generar un punto de apoyo para el desarrollo de la región, no siendo focos de asistencialismo sino de empoderamiento (Bedoya y Ugarte, 2012, p.60).

El fortalecimiento pasa por la territorialización de las políticas públicas, de manera que es necesario superar algunos de los problemas que se presentan hoy en los municipios a nivel político y jurídico-administrativo. Kevin Parthenay (2011, p.93-98), propone que pueden ser cuatro las hipótesis que explicarían por qué los procesos de territorialización no se han concretado de manera satisfactoria: 1) Las distorsiones jurídico-administrativas provocan problemas de coordinación; 2) Las distorsiones políticas administrativas también producen problemas de coordinación; 3) Los municipios no pueden canalizar las demandas sociales debido a falta de modelos de participación; y, 4) La temporalidad corta de los proyectos y funcionarios municipales no permite proyectar políticas a largo plazo. Si prestamos atención, esas mismas hipótesis son las que intenta resolver el proceso de fortalecimiento institucional.

El fortalecimiento institucional efectivo requiere combinar la lógica sectorial con la lógica territorial; esto implica el conocimiento a profundidad de la zona a intervenir, exige la ampliación de la conversación con los actores sociales y busca que los actores sociales e institucionales que entren en el diálogo estén en la capacidad administrativa de hacerlo y puedan tomar decisiones de política pública de mediano y largo plazo. Dichas capacidades y el fortalecimiento interinstitucional es el que se debe garantizar a los equipos coordinadores de SAN departamentales y municipales, para el perfeccionamiento de los procesos de planeación participativa con enfoque territorial de la SAN.

2.9.1 Políticas públicas construidas con actores sociales

Las políticas públicas se pueden entender como un programa de acción de un gobierno, sea nacional, regional o local, en un sector y territorio definido. En el proceso para implementar las políticas públicas confluyen diversos actores e intereses, desde el gobierno, pasando por los intereses burocráticos y políticos hasta las necesidades e intereses de la sociedad civil. El objetivo de la política pública es articular y racionalizar dichos intereses para enfocarlos en una acción pública equitativa que, al proyectar el futuro, resuelva los problemas identificados en un territorio y comunidad específica.

Tradicionalmente la formulación e implementación de las políticas públicas ha sido un proceso liderado por el sector gubernamental y tecnocrático. Este proceder se conoce como Top-Down y dificulta la participación efectiva de la sociedad civil; ésta es consultada por lo general, para validar programas o proyectos (Roth, 2010, p.28). Este patrón ha sido predominante durante varias décadas y ha tenido como eje central la regulación de los recursos desde un enfoque de análisis costo/beneficio. Además, asume que existen condiciones y variables

objetivas que son susceptibles de analizar de manera científica (objetiva) y maneja un conjunto de herramientas que ofrecen la racionalidad instrumental, como, por ejemplo, la relación entre fines y medios y los ajustes técnicos que deben hacerse en los segundos para alcanzar los primeros, es decir, las políticas públicas se ven como una cuestión de causa y efecto (Roth, 2010, p.31).

Desde los años ochenta y noventa han surgido nuevos enfoques que cuestionan la practicidad y objetividad de modelos tradicionales, entre ellos, los enfoques mixtos e interpretativistas. En el primer caso se trata de un enfoque que considera que es imposible limitarse a un estudio objetivo de las políticas públicas y percibe la sociedad como una serie de redes de interacción de individuos en donde se intercambia información de manera constante (enfoque de redes) (Roth, 2010, p.39) o que introducen elementos subjetivos para el análisis, ya fuera elementos de contexto o de intereses individuales o colectivos de los actores y que asumen la política pública como 'un lugar donde una sociedad dada construye su relación con el mundo' (Muller, citado en Roth, (2010, p.46). En este enfoque el diálogo toma protagonismo y se convierte en un eje dinamizador y transformador de las políticas públicas.

En el segundo caso, el enfoque interpretativista, se profundiza en el giro argumentativo y se considera como un 'fracaso total' el enfoque tradicional y se llama a un regreso a los fundamentos valorativos de las 'ciencias de la política' de Laswell (1992). Esto quiere decir que las políticas públicas se deben enmarcar en un contexto de argumentación (giro argumentativo), pues la forma en que se expone una idea tiene consecuencias en su elección para su posterior implementación; de manera que desvirtúa la 'objetividad' tanto de los proyectos de políticas públicas como de quienes las desarrollan. Por lo tanto, en este enfoque "la retórica, entendida como teoría de la argumentación persuasiva y no como mero ornamento lingüístico, ocupa un lugar central en la acción y decisión humana" (Roth, 2010, p.48).

La centralidad de la argumentación se basa en la escasez de pruebas científicas y en la incapacidad del racionalismo para explicar todos los factores que confluyen en la realidad. Emery Roe, citado por Roth, (2010, p.49) afirma que las políticas públicas deben tomarse como 'relatos' que permiten comprender, desde una perspectiva constructivista, los conflictos contextuales entre los diferentes actores que intervienen en el diseño, formulación e implementación de las políticas públicas. Los autores alineados en esta perspectiva consideran que el análisis constructivista permite la apertura y construcción democrática de los procesos y acciones de las políticas públicas, alejándose así de los discursos tecnocráticos que dominaron anteriormente (Roth, 2010, p.52). En otras palabras, estos nuevos enfoques adoptan la estrategia denominada Bottom-Up en el procesamiento de la información.

Esta perspectiva democratizadora y argumentativa es una herramienta conceptual que ha sido adoptada desde diferentes movimientos sociales para promover un dialogo abierto con los representantes gubernamentales y, desde sus propuestas, tratan de incidir en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas.

Pierre Muller (2000), plantea que las políticas públicas, desde una perspectiva cognitiva, pueden aportar no sólo a resolver un determinado número de problemas sectoriales o territoriales, sino que pueden permitir, además, la elaboración de un cuadro interpretativo del mundo, que

relacione la acción política con la construcción de ordenes sociales mucho más renovados.

La perspectiva cognitiva de las políticas públicas ofrece, según Muller (2000, p.191) la posibilidad de superar las visiones clásicas del Estado e incluir en el análisis una comprensión integral de los actores sociales, de sus estrategias, de sus sentidos de la acción, de sus formas de organizar sus relaciones sociales y económicas, de los recursos que movilizan, de la forma como ordenan sus territorios y de sus maneras de resignificar los programas o proyectos que llegan a sus territorios. Para ello se requiere la construcción y/o el fortalecimiento de espacios políticos de participación que les permitan a los diversos actores de la sociedad civil exponer sus ideas y proyectos sobre cómo resolver problemas específicos y proyectar el futuro de la sociedad y sus comunidades. Este punto es central en el análisis sociológico de Muller. Para esta analista, las políticas públicas tienen como objeto pensar el futuro de las sociedades. Para Muller, la política pública puede ser concebida como un espacio en el cual la sociedad o al menos determinados actores sociales y territoriales, proyectan su futuro y logran compatibilizar los intereses nacionales con los intereses y expectativas regionales y locales (Muller, 2000, p.195).

2.9.2 La inter-institucionalidad como estrategia de acción pública

En América Latina actualmente se desarrolla, desde diversos organismos gubernamentales, una nueva forma de intervención en los territorios de cara a resolver problemas de la sociedad. Se ha planteado la necesidad de implementar mesas de diálogo y cooperación entre instituciones gubernamentales y organizaciones sociales, para fomentar la discusión sobre los métodos de intervención en territorios y sociedades con el objetivo de generar un proceso sostenido de desarrollo y viabilizar en los territorios sus dinámicas económicas, sociales, políticas y culturales. Estas mesas son conocidas como “de cooperación interinstitucional” y buscan articular esfuerzos de los diversos actores que se encuentran en los territorios para impulsar procesos integrales de desarrollo.

Estos escenarios se conciben como un espacio de articulación y participación con funciones de formulación, seguimiento y evaluación de los planes que se implementen en un territorio (Ministerio de Desarrollo Social, 2011).

Se busca incidir de manera coordinada en la creación y transformación de políticas públicas. Estas mesas buscan, además, apoyar el proceso de descentralización de los gobiernos nacionales, es decir, acompañar el proceso de autonomía de las regiones de los diversos países, acompañarlos y orientarlos en la transferencia de responsabilidades, desde los niveles centrales a los niveles regionales y locales.

Las mesas también son pensadas de un modo intersectorial, por lo cual se plantea que diversos actores (estatales, económicos y sociales) pueden confluir en un diálogo dentro de las mesas con el fin de articular intereses y obtener objetivos en común; se considera que aunando esfuerzos los procesos de desarrollo se potenciarán y serán más eficaces.

En términos de Jolly, fundamentado en los estudios de Pierre Muller y Yves Surel, se trata de la implementación en la política pública de la noción de “red de acción pública”. Muestra un esquema de interpretación que hace énfasis en el carácter horizontal y no jerárquico de las relaciones; es una manera de promover la gobernanza en los territorios desde la construcción de espacios de mediación, en donde se mezcla lo sectorial –que corresponde a una lógica tradicional, centralista y vertical (Top Down)- con la lógica territorial, que es horizontal, descentralizada e integra diversos actores sociales (Botton Up) (Jolly, 2005, p.75).

Para Jolly (2005, p.60-61), siguiendo a Muller, cada política pública es la manifestación de lo que él denomina “secterritorialidad”, que interpreta como el fruto del “matrimonio indisoluble de la sectorialidad y de la territorialidad”, un híbrido más o menos desarrollado entre la sectorialidad y la territorialidad que permite incorporar una lógica de regulación del territorio entre gobierno (del y para los territorios) y gobernanza (en y desde los territorios).

2.9.3 Las mesas interinstitucionales y organizacionales para el desarrollo regional

Las mesas interinstitucionales y organizacionales deben ser concebidas como un camino para lograr objetivos comunes, entablar un diálogo continuo entre diversos actores locales y generar un espacio de intercambio de ideas y proyectos que permita enriquecer y potenciar la acción pública en los territorios.

La coordinación de las instituciones debe constituirse en una herramienta de gestión y organización y dejar de ser un elemento al margen de la institución o que sólo se constituye en coyunturas económicas y políticas específicas (Jiménez, 2011, p.109). Para esto se necesita que las instituciones se coordinen y distribuyan las responsabilidades, para evitar que se obstaculicen o dupliquen sus funciones. En las mesas de coordinación se deben plantear discusiones y buscar, en lo posible, consensos en las acciones de intervención planeadas.

La cooperación entre instituciones puede ser difícil, llena de altibajos, pero sin duda es uno de los mejores caminos para orientar el desarrollo de una región. La participación de los diferentes actores coadyuva a que se generen lazos de confianza y que se planeen transformaciones a mediano y largo plazo para garantizar la mejoría en la calidad de vida de quienes son sujetos de las políticas públicas que se diseñan y fomentan en los espacios de interacción interinstitucional.

Las mesas interinstitucionales, entonces, se basan en el diálogo, la apertura democrática en lo local y el fortalecimiento de las instituciones para que puedan enfrentar los retos jurídicos, políticos y administrativos que trae consigo la construcción desde la base de política pública, en este caso en SAN.

A su vez, las mesas interinstitucionales están orientadas en pro del desarrollo. La interacción institucional tiene como resultados la creación de guías, manuales y otro tipo de material pedagógico enfocado a las instituciones municipales, departamentales, regionales o

nacionales. También, presenta nuevos marcos conceptuales y enriquece las discusiones a partir de las experiencias de diversas instituciones y otros actores, de manera que la interinstitucionalidad facilita la apropiación de conceptos y el flujo de información de una institución a otra.

No se debe olvidar que las mesas interinstitucionales aún están en formación y necesitan del esfuerzo y el compromiso de los actores que confluyen en ellas, pues es solo mediante la colaboración y asesoría mutua que se podrá lograr la articulación necesaria para llevar a cabo los objetivos que se planteen. Las debilidades de las mesas deben ser afrontadas con entereza mediante la concientización de la importancia de la cooperación entre la interinstitucionalidad y las organizaciones sociales y de los beneficios que ella trae consigo.

Esta tarea debe estar guiada por un claro marco normativo, que oriente las acciones y procedimientos de las instituciones y organizaciones que participan en estos espacios.





3. Principios y enfoques de la estrategia de gestión territorial para la seguridad alimentaria y nutricional

La institucionalidad nacional, regional y local y los diferentes sectores que actúan en los territorios deberán construir principios y enfoques que orienten las apuestas para transformar la acción pública, potenciar sus alcances y crear una cultura de trabajo interinstitucional en los territorios, para buscar la coherencia e integralidad interinstitucional y sectorial, con el propósito de lograr una óptima gestión e impacto de las estrategias definidas para la seguridad alimentaria y nutricional, conforme al marco de gasto de mediano plazo. En este sentido se proponen los siguientes principios y enfoques.

3.1 Principios

3.1.1 Universalidad

En línea con los principios del Conpes 113 de 2008, se debe partir del reconocimiento de que todos los colombianos, en todas las etapas de su vida comparten el mismo derecho a que se les garantice su seguridad alimentaria y nutricional, con especial atención al derecho a tener una alimentación saludable.

3.1.2 Equidad Social.

La gestión para la seguridad alimentaria y nutricional debe promover la justicia social y la inclusión de grupos poblacionales con "mayores niveles de vulnerabilidad, por condiciones de edad, género, ingresos, etnias, desplazamiento y discapacidad, así como la equiparación de oportunidades entre los territorios del país" (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2008).

3.1.3 Sostenibilidad

Ambiental, económica y cultural. La gestión territorial para la SAN debe buscar la supervivencia y calidad de vida de las futuras generaciones. Las acciones deben ser integrales y encaminar esfuerzos para superar los problemas ambientales críticos que afectan la seguridad alimentaria y nutricional, tales como el cambio climático del planeta, las pérdidas y desperdicios de alimentos, la pérdida de la biodiversidad, la contaminación de fuentes hídricas, la deforestación, la degradación y desertificación de tierras, la utilización inadecuada de agroquímicos y el crecimiento demográfico.

3.1.4 Interinstitucionalidad

La gestión territorial para la SAN requiere del compromiso y la participación activa de todos los sectores públicos, privados, económicos y sociales del país, bajo el liderazgo de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional y sus homólogos territoriales, quienes deben garantizar condiciones de confianza, eficiencia y efectividad en la orientación, la coordinación, la planeación, el seguimiento y la evaluación de las políticas y programas en SAN.

3.1.5 Participación ciudadana

Expresión dada a través de aquellas instancias y mecanismos que permiten la intervención de la sociedad civil en la conformación, ejercicio y control de los asuntos públicos. Pueden tener su origen en la oferta institucional o en la iniciativa ciudadana (Ley 1757 de 2015, 2015). Tal y como lo estipula la Ley 1757 de 2015, la presencia de la ciudadanía no se debe invocar para legitimar los intereses de los gobernantes o de los promotores ciudadanos de las instancias vinculadas a la oferta institucional, sino para alimentar la gestión y el debate público con las opiniones de las personas; así, las entidades territoriales deben garantizar mecanismos efectivos de participación para que las personas y las organizaciones civiles puedan incidir en la elaboración, ejecución y seguimiento a las decisiones relacionadas con el manejo de los asuntos públicos que las afecten o sean de su interés (Ley 1757 de 2015, 2015, p.33).

3.1.6 Fortalecimiento de redes

Se requiere trabajar en el fortalecimiento de redes entre actores sociales e institucionales o constituirlos donde estas no existan. Las redes de comunicación propician el intercambio de experiencias, de las lecciones aprendidas y evitan la duplicidad de esfuerzos y recursos; permiten articular a los actores sociales e institucionales involucrados y dinamizar sus relaciones y desde esta articulación construir estrategias y planes de trabajo conjuntos a nivel local y regional.

3.1.7 Corresponsabilidad

La corresponsabilidad implica una activa acción de los diferentes sectores sociales e institucionales orientada a lograr una adecuada y eficiente "gestión relacional" entre las instituciones y los diferentes grupos de interés existentes en las comunidades. Se trata de la creación conjunta de agendas de trabajo que permitan la generación de buenas prácticas, incorporando en los objetivos de la gestión pública una mayor flexibilidad organizativa para adaptarse a los cambios institucionales y sociales que se adelanten, de acuerdo a las necesidades del contexto.

3.1.8 Promoción de la democracia local

La promoción de la democracia local implica el fortalecimiento del ejercicio de una participación social incidente que permita una articulación efectiva con la institucionalidad local. Los enfoques que se presentan más adelante permiten identificar, definir y delimitar la incidencia de la ciudadanía en los programas y proyectos de los planes de desarrollo, buscando la sostenibilidad y el respeto a las características del territorio y la diversidad de actores sociales que lo constituyen, lo orientan y lo organizan.

3.2 Enfoques

3.2.1 Enfoque territorial

La intervención en los territorios no solo debe abordar los procesos de asistencia técnica y tecnológica, sino también las otras dimensiones vinculadas al desarrollo territorial. Además, se deben reconocer los diferentes tipos de territorios que existen y, desde allí, construir estrategias y programas institucionales diferenciales de la intervención social y técnica.

Para ello, se deben incluir modelos descentralizados que atiendan las necesidades regionales y locales. De esta manera se garantiza que las estrategias y programas que se impulsan a nivel institucional obedezcan a expectativas reales y tengan como insumos procesos medibles emprendidos en los territorios. Así también se evita continuar con la implementación de modelos teóricos que en su mayoría están desvinculados de las realidades propias de las comunidades y sus instituciones.

Los análisis desde este enfoque -que involucran la noción de redes- permiten identificar las formas y los procesos sociales que ligan a un territorio con otros y -desde una perspectiva más integral- facilita interpretar el grado de relación existente entre los actores sociales e institucionales que operan en un área o región y las dinámicas políticas y económicas de mayor escala (escalas nacionales y globales) que -en la mayoría de los casos- los orientan y determinan.

3.2.2 Enfoque intercultural

El enfoque intercultural es un proceso social, político y cultural que busca incidir en el diseño, formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas en diferentes niveles: nacional, regional y local. Este enfoque deviene de las nuevas interpretaciones argumentativas de la Política Pública que buscan democratizar su formulación e implementación, acercando a estos procesos a quienes serán sujetos directos de la política pública que se quiere llevar a cabo.

Con el enfoque intercultural se busca, además, concientizar a las instituciones sobre el abordaje a comunidades que entienden el Estado de una manera diferente y que muchas veces tienen formas de organización propias, por lo cual se debe hacer un trabajo mucho más elaborado de intervención; a esto se le llama 'institucionalizar las competencias interculturales' (DNP, 2012, p.30) y abre a las instituciones a una mejor interacción con las comunidades. Evangelina García (2003) plantea que este tipo de cambios se puede llamar la transformación de los modelos mentales e implica un cambio en la manera en que se percibe al otro dentro y fuera de las instituciones.

3.2.3 Enfoque de género

El enfoque de género busca transformar las relaciones sociales que imperan en la sociedad, dejando atrás los privilegios del hombre y llevando a la mujer a un nivel de igualdad con respecto al género masculino en todos los ámbitos de la sociedad.

Sólo a partir de los años 90 la mujer tuvo una participación diferencial a partir del enfoque de género -promovido y desarrollado por diferentes organizaciones de la mujer y sectores académicos- que logró concretar y potencializar a la mujer como sujeto de derechos. Con la conferencia de Beijing se logró que el concepto de género se insertara en las políticas de desarrollo. A esto se le denominó la transversalización del enfoque de género.

Este enfoque surgió desde una perspectiva multidisciplinar y como una necesidad de crear procesos diferenciales entre hombres y mujeres, partiendo del reconocimiento de las desigualdades tangibles entre los géneros y que se traducen en la subordinación constante de la mujer en todas las sociedades (García, 2003, p.12).

Esta búsqueda de igualdad se fundamenta en las cartas de derechos humanos y en las diversas conferencias mundiales de mujeres que se han realizado, en donde la transversalización, la institucionalización, la equidad y la igualdad son los objetivos a alcanzar.

El enfoque de género en las políticas públicas busca esencialmente dos cosas: en primer lugar, la transversalización del enfoque en las instituciones (formales e informales) del Estado y en el diseño e implementación de la política pública y, en segundo lugar, la equidad de los dos sexos en los diferentes contextos en que se desempeñen (Britos, A., Reyes, A., Anzorena, C., Rodríguez, R., 2002).

3.2.4 Enfoque comunitario incluyente

Los campesinos, los indígenas y las comunidades afrodescendientes deben ser asumidos como sujetos de su propio desarrollo. En este sentido, el diálogo de saberes y las metodologías dialógicas y horizontales son fundamentales en la construcción e implementación colectiva de las estrategias y programas que se adelantan. Las políticas públicas deben constituirse en un sistema que se construye de "abajo hacia arriba" (Bottom up) desde lo local, teniendo en cuenta las características particulares de las comunidades y los procesos propios de cada territorio. Coraggio (2003) define lo local como una condición común de una población que comparte una historia de asentamiento en un territorio de tamaños variables y que, por tanto, tienen intereses en común con ese territorio. De las necesidades organizativas de ese espacio nace la participación ciudadana como una dimensión necesaria para la convivencia y el desarrollo de un territorio determinado.

3.2.5 Enfoque de desarrollo de capacidades de las organizaciones sociales

El desarrollo de las capacidades de las organizaciones sociales busca que las comunidades se identifiquen, aprovechen y potencialicen sus propias capacidades en los siguientes ejes: gestión; relacionamiento; organización; política y sostenibilidad (Pachón, F., y Molina, J., 2014). Con este enfoque se potencia la formación y desarrollo de coaliciones sociales innovadoras que a lo largo del tiempo han construido el poder y el proyecto necesarios para que las comunidades le impriman un sentido diferente al desarrollo de sus territorios. Estas coaliciones y sus programas han emergido en el interior de las comunidades y no son el resultado necesariamente de políticas públicas o de estrategias políticas externas.

3.2.6 Enfoque de derechos y SAN

Se relaciona con un conjunto de principios y reglas que en su mayoría son del orden internacional, las cuales buscan orientar la acción pública al respeto, la protección y el cumplimiento de los derechos humanos, siendo además una vía transparente para otorgarle poder a los sectores pobres y excluidos, es decir, una estrategia que contemple la igualdad social (o cultural), la discriminación positiva, la participación y el empoderamiento como orientaciones del accionar de los Estados (Giménez-Mercado, C. y Valente-Adarme, X., 2010).

El centro del enfoque se encuentra en los principios de interdependencia e integralidad de los derechos humanos. Esto quiere decir que los derechos dependen unos de otros, que si uno se lesiona los conexos también y que la concreción de un determinado derecho se relaciona con la satisfacción de otros (FAO- Ministerio de Salud y Protección Social, 2016).

Lo anterior permite entender la seguridad alimentaria y nutricional (SAN) como una escala de realización del derecho a la alimentación, el cual (...) se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sean solos o en común con otros, tienen acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. El derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. El derecho a la alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente. No obstante, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre (OSAN, 2013).



4. Estrategia de gestión territorial para la seguridad alimentaria y nutricional

Con el fin de fortalecer las políticas públicas en todo su ciclo, se hace necesario avanzar en el mejoramiento de los procesos de gobernanza de la SAN a nivel nacional, territorial y local, construyendo estas políticas “de abajo hacia arriba”, es decir, desde lo local hasta el nivel nacional y además vinculando de manera efectiva a todos los actores y sectores presentes en cada territorio, así como generando espacios permanentes para la participación social en todo el ciclo de la política, que favorezcan ejercicios de gobierno horizontales, nuevas formas de gobernar que hoy es llamada Gobernanza.

A continuación se presentan algunas características de la gobernanza (Jorquera B., 2011) que se constituyen en un reto para la seguridad alimentaria y nutricional en los territorios al final del proceso de gestión territorial:

- “Presencia de actores públicos y privados como también de nuevos actores”.
- “Contempla asuntos colectivos e intenta una nueva coordinación entre estos asuntos”.
- “Permite tanto relaciones formales (institucionales) como informales (interinstitucionales)”.
- “Alude a la comunicación y coordinación de nuevos actores”.
- “Es producto de una acción de distintos actores que comparten intereses comunes y actúan en coherencia con estos”.

- "Permite la sustentabilidad de los proyectos e iniciativas".
- "Genera una capacidad actualizada para enfrentar cambios complejos".
- "Apela al dominio público incluyendo al Estado, pero también abarca un espacio público civil y ciudadano".
- "Es una nueva forma de legitimización procedimental".
- "Es una relación especial entre gobernantes y gobernados, sustentada en la participación y con la idea de disminuir las brechas entre las demandas y las ofertas".
- "Es una manera moderna de asegurar el control social y la transparencia de la gestión pública".

4.1 Objetivos

La estrategia de gestión territorial para la seguridad alimentaria y nutricional tiene como objetivos:

Objetivo general

Promover el fortalecimiento de las capacidades para la intersectorialidad, la participación social, la planificación y el abordaje territorial integral en seguridad alimentaria y nutricional.

Objetivos específicos

- Identificar las necesidades de acompañamiento a nivel departamental que permitan el fortalecimiento técnico, institucional y político en seguridad alimentaria y nutricional.
- Desarrollar y fortalecer las capacidades institucionales para la gestión de políticas, planes, programas y proyectos en SAN regionales, departamentales y municipales/subregionales.
- Fortalecer las capacidades de la sociedad civil para su participación en el ciclo de la política territorial de SAN.
- Contribuir al fortalecimiento y sostenibilidad de los sistemas agroalimentarios territoriales, como proveedores de la seguridad alimentaria y nutricional.
- Desarrollar e implementar procesos de acompañamiento en SAN articulado desde la CISAN, que permitan el fortalecimiento de capacidades institucionales para la planificación y gestión participativa territorial en SAN.
- Fortalecer los sistemas de información territorial en seguridad alimentaria y nutricional, para contribuir al monitoreo de las metas país de los objetivos de desarrollo sostenible.

- Orientar a los territorios para la planeación participativa de la SAN en el marco del postacuerdo y la construcción de una paz duradera.

4.2 Estrategias del acompañamiento territorial

Para el desarrollo del acompañamiento técnico para la gestión en seguridad alimentaria y nutricional a los departamentos, se plantean cinco estrategias que permitan abordar a los actores territoriales, de acuerdo a las necesidades identificadas:

4.2.1 Mapeo conjunto de actores territoriales

Como estrategia inicial para el proceso de definición del plan de acompañamiento, de manera conjunta con los departamentos que serán partícipes del proceso, se requiere la identificación de actores que serán partícipes, con el fin de identificar diferentes sectores y actores, así como definir sus roles dentro del proceso de gestión y planificación en SAN, teniendo en cuenta no solo entidades de gobierno sino privadas, de cooperación, academia y representantes de organizaciones de la sociedad civil, de organizaciones de mujeres, grupos étnicos, campesinos, entre otras existentes en el territorio.

4.2.2 Acompañamiento presencial

Será necesario por lo menos una vez en cada uno de los departamentos visitados, con el fin de finalizar la identificación de necesidades y elaboración de un plan de acompañamiento permanente con un cronograma que involucre a las entidades que hacen parte de la CISAN, las cuales de manera articulada respondan a las necesidades en SAN del territorio.

Esta estrategia tiene mayor relevancia cuando se requiere el fortalecimiento de capacidades y/o el acompañamiento en procesos de planificación, relacionados con la formulación de planes, construcción de líneas de base en SAN, desarrollos de procesos que propicien la participación social, entre otros.

Para este espacio se requiere la gestión de los territorios para garantizar con anterioridad la asistencia de los actores y sectores encargados de las acciones en SAN en los departamentos, incluyendo a las organizaciones sociales y en lo posible a la academia, con un cronograma de fechas establecidas que permitan de manera organizada avanzar en los procesos de formulación o implementación; desde el nivel nacional se requiere la participación y asistencia al territorio mínimo cada dos meses, con el fin de apoyar y orientar los procesos no solo teóricos sino prácticos del abordaje de la SAN.

4.2.3 Acompañamiento virtual o mediante el uso de las TIC

Si se tiene en cuenta que no siempre es posible realizar acompañamiento presencial a los territorios, se pueden generar procesos alternos a través de videoconferencias, correo electrónico o llamadas telefónicas, los cuales deben ser para procesos puntuales, como aclaración de dudas, enviar material de consulta, de apoyo a la gestión o planificación en SAN.

Para este acompañamiento, es necesario contar con una base de datos actualizada de los actores responsables de la SAN en los departamentos, con el fin de facilitar los canales de comunicación con cada uno, así como para compartir este insumo con la CISAN, para propiciar un contacto directo y permanente que facilite el desarrollo del plan de trabajo propuesto.

4.2.4 Encuentros regionales – talleres intersectoriales

Las visitas de acompañamiento en los diferentes departamentos, permiten identificar necesidades de fortalecimiento de capacidades comunes o experiencias territoriales que puedan ser compartidas como insumo para el mejoramiento de la planificación y gestión en SAN.

Este espacio se constituye en una herramienta que permite el logro de productos concretos en términos de desarrollo de capacidades e intercambio de experiencias, por ejemplo brindar instrumentos a los departamentos para iniciar procesos de construcción de política pública con participación social, formulación de intervenciones intersectoriales, generación de procesos de seguimiento y evaluación de los planes, entre otros.

4.2.5 Facilitadores de Auto-formación

A partir de la definición de conceptos de referencia y la unificación de criterios técnicos que se desarrollen como consenso de las entidades e instituciones de nivel central que conforman la CISAN, se debe elaborar un material de módulos o cartillas básicas que transversalicen los contenidos elementales de los planes de SAN, que desarrollen unos mínimos técnicos “no negociables” que deben ser incluidos en las directrices de política pública desde el proceso de acompañamiento técnico y deben ser insumo para una dinámica de autoformación permanente, la cual puede ser dinamizada por los integrantes de la CISAN, quienes en el marco del acompañamiento técnico fungirían como facilitadores de esta estratégica formativa.

Este material busca promover la planificación del desarrollo territorial basados en el logro y mantenimiento sostenible de la SAN (y por ende del sistema agroalimentario territorial) a través de los planes territoriales de desarrollo, previendo que si la SAN no quedó suficientemente concebida en los planes de desarrollo territoriales, permitirá acompañar a los territorios para que en la implementación de los mismos, sus acciones dispersas en SAN tengan el mayor grado de engranaje posible y se implementen con el mayor nivel técnico, eficiencia y efectividad.

4.3 Fases del acompañamiento territorial

A continuación se describen las fases del proceso de acompañamiento para la gestión territorial de la seguridad alimentaria y nutricional:

4.3.1 Alistamiento

Corresponde al momento previo e inicial del acercamiento de Prosperidad Social o de las entidades de la CISAN a un departamento, con el fin de identificar las necesidades de acompañamiento mediante un diagnóstico preliminar que permita establecer los aspectos técnicos, políticos e institucionales a fortalecer en torno a la gestión en SAN para el territorio.

En Colombia, la mayoría de departamentos, cuenta con planes de seguridad alimentaria y nutricional formulados, los cuales han implicado un esfuerzo territorial por la consolidación de líneas de base en torno al tema, trascendiendo los diagnósticos convencionales, pese a la limitación de información existente a nivel territorial.

Pese a lo anterior, si bien se evidencian avances en torno al tema, aún se encuentran vacíos de orden técnico, político e institucional, relacionados principalmente con la débil formulación de metas e indicadores que permitan realizar procesos de seguimiento y evaluación de los planes, abordaje de la SAN sin incorporar líneas de acción que permitan el trabajo de todas sus dimensiones y ejes, con un fuerte énfasis en acciones de tipo misional, que no permiten avanzar en la generación de procesos intersectoriales. Se encuentra además un déficit en la asignación de recursos que permitan su adecuada implementación y la efectiva incorporación dentro de los planes de gobierno.

Con relación a los planes de desarrollo departamentales, se encuentra que en general, la seguridad alimentaria y nutricional no se presenta con un tema prioritario e integrador para el desarrollo del departamento, ni siquiera descrito dentro del análisis situacional del territorio y en algunos casos se relaciona bien sea con un programa o proyecto de seguridad alimentaria, centrado en acciones agropecuarias o asistencialistas o de salud y el recurso asignado para el tema es muy bajo, generalmente oscila entre el 1% y 5% de dicho plan.

Sumado a lo anterior, al igual que para los planes de SAN, se encuentran debilidades en torno a la comprensión del concepto de la SAN y por tanto a su abordaje desde una mirada amplia y multidimensional que requiere la concurrencia de diferentes sectores y actores.

El diagnóstico rápido, permite de acuerdo a la situación anterior, generar los insumos necesarios para el primer momento presencial de acompañamiento técnico, así como para realizar los procesos de articulación con las entidades de la CISAN u otras lo que permitirá dar respuesta a las necesidades establecidas por los departamentos a nivel político, técnico o institucional.

a. Categoría técnica:

Se refiere a los conocimientos y habilidades específicas para el logro de la seguridad alimentaria y nutricional de la población, que implica el acompañamiento para el fortalecimiento de los procesos de planificación, partiendo del abordaje del concepto amplio de seguridad alimentaria y nutricional que permita, por un lado la construcción de una línea de base que represente de manera más cercana la situación de SAN de un territorio específico, incorporando el enfoque diferencial, los procesos de participación social en todo el ciclo planificación-acción y con intervenciones que trasciendan el asistencialismo y que avancen en la construcción colectiva de intervenciones que incidan en las causas estructurales que determinan los problemas alimentarios y nutricionales en cada territorio y que permitan además el desarrollo de capacidades en los actores departamentales, para que sean luego ellos agentes multiplicadores en los escenarios municipales y locales.

Teniendo en cuenta la necesidad de promover la inclusión de la sociedad civil en el proceso, se debe identificar la participación de esta en el ciclo de política pública de SAN a nivel territorial, con el fin de proyectar procesos de fortalecimiento de capacidades que puedan darse en asocio con universidades territoriales y/o con el SENA, a través de herramientas tales como cursos presenciales, diplomados virtuales, entre otros.

b. Categoría institucional

Se refiere a las capacidades institucionales en torno a la gestión, comunicación, pedagogía y nivel de concertación que permita un ejercicio horizontal del poder, que genere una visión integral y estratégica para la solución de los problemas y que favorezca la planificación y gestión sostenible del desarrollo en instituciones relacionadas con la seguridad alimentaria y nutricional a nivel departamental, municipal y local (PNUD, 2013).

c. Categoría política

Se refiere a la necesidad del **posicionamiento de la seguridad alimentaria y nutricional en la agenda pública departamental, municipal o local, tanto en los planes de gobierno actuales, como mediante la formulación e implementación de planes de SAN con metas y recursos económicos, en lo posible en un horizonte de 10 años, con intervenciones que incidan en el mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de las poblaciones.**

La siguiente tabla presenta los elementos que deben ser identificados en la fase de alistamiento para la categoría técnica, institucional y política:

Tabla 1. Elementos a tener en cuenta para la fase de alistamiento del proceso de acompañamiento en SAN a los departamentos

CATEGORÍA	ASPECTOS A IDENTIFICAR	PRIORIDAD ACOMPAÑAMIENTO		
		NO	PARCIALMENTE	SI
TÉCNICA	Identificar si los actores encargados del abordaje de la SAN cuentan con una comprensión del concepto de SAN desde su perspectiva amplia, de acuerdo con lo presentado en el marco orientador	Se tiene la claridad de la complejidad y necesidad de abordaje amplio e integrado de la SAN	No se involucran todos los ejes y dimensiones de la SAN	No se tiene claridad del concepto de SAN
	Las herramientas de planeación departamental (plan de desarrollo y/o plan de SAN) cuentan con líneas de acción que aborden de manera integrada todos los ejes y componentes de la SAN y sus prioridades están en línea con los principales problemas en SAN del país: malnutrición por déficit y exceso, mortalidad por desnutrición, deficiencias de micronutrientes, productividad agrícola, barreras de acceso a los alimentos y al agua potable, pérdidas y desperdicios de alimentos, entre otros.	Los incorpora todos	Los incorpora parcialmente	No las incorpora
	Porcentaje de municipios del departamento asesorados y que cuentan con plan de SAN (permite identificar la capacidad del departamento para brindar herramientas teóricas y prácticas a nivel municipal para la planificación y gestión de la SAN)	100%	50%-99%	<50%
	Plan de SAN en fase de implementación y mesa técnica de SAN operando	Plan y mesa operando	Plan de SAN en implementación y/o mesa operando	Ninguno operando o en fase de formulación
	Inclusión del enfoque de derechos (étnico, género, poblaciones vulnerables, campesinos, etc.) en el plan de SAN y/o en las acciones en SAN establecidas en el plan de gobierno. (Se debe evaluar de acuerdo al departamento, es decir, tener en cuenta las características de la población)	Incorpora el enfoque diferencial para todas las poblaciones existentes	Incorpora algunos	No se tiene en cuenta
	Establecer si desde el departamento se promueve y existe participación social en SAN (de organizaciones sociales, grupos de población organizados, comunidades étnicas, campesinos, mujeres, entre otros)	Existe participación en todo el ciclo de la planificación, desde la formulación, hasta la evaluación	Existe solo en la formulación	No existe
	Funcionarios preparados para el proceso del postconflicto, identificando las oportunidades que representa para el abordaje de la SAN	Sí, se conoce en profundidad el acuerdo y el programa de respuesta para el postconflicto	Parcialmente	No

CATEGORÍA	ASPECTOS A IDENTIFICAR	PRIORIDAD ACOMPAÑAMIENTO		
		NO	PARCIALMENTE	SI
INSTITUCIONAL	La respuesta institucional para la atención en SAN se hace de forma intersectorial	Se cuenta con intervenciones intersectoriales en SAN en implementación	Se cuenta con intervenciones intersectoriales formuladas sin implementación	No se tienen acciones intersectoriales
	El Comité o mesa de seguridad alimentaria y nutricional en el departamento cuenta con la participación de los sectores y actores encargados de atender el tema, incorporando la participación de la cooperación y de la academia con entes que permitan el fortalecimiento de capacidades territoriales (salud, educación, planeación, agricultura, desarrollo social, ambiente, entre otras)	Participan mínimo los sectores establecidos en la CISAN	Participan más de 8 sectores y actores académicos y cooperación	< 8 sectores
	Se tienen establecidos mecanismos de seguimiento y evaluación en las herramientas de planeación en SAN departamental	Sí, con metas e indicadores que abordan todos los componentes de la SAN y son utilizados periódicamente	Parcialmente,	No o se encuentran con debilidades técnicas en la formulación
	Permanencia de funcionarios responsables del tema SAN en el Departamento	Permanencia > 1 año	6 meses a 1 año	< 6 meses
	Habilidades para la formulación de proyectos y gestión de recursos	Sí, por cinco o más funcionarios de los sectores encargados de la atención en SAN del departamento	Parcialmente 3 – 5 funcionarios	< 3
POLÍTICO	Nivel de toma de decisiones de los funcionarios delegados para la atención en SAN en el departamento (comités, mesas existentes)	Se cuenta con poder para la toma de decisiones	Se cuenta con un escenario para la discusión de temas de SAN pero con bajo poder de decisión de los participantes	No se cuenta con un escenario para la toma de decisiones en SAN
	La SAN se encuentra en la agenda política del gobierno de la vigencia	Sí, desde su mirada amplia	Parcialmente	No
	Se tienen metas establecidas en el plan de gobierno y el plan de SAN está articulado	Suficientes	Insuficientes	No se han establecido
	Se cuenta con recursos destinados específicamente para la SAN en el departamento	Suficientes	Insuficientes	No se han establecido

Fuente: Convenio Prosperidad Social - FAO "Seguridad alimentaria para la Equidad y la Paz". (2016). Documento sin publicar

La tabla 1, busca la caracterización de avances en la gestión y planificación en SAN a nivel departamental (planes de gobierno, planes de SAN: para identificar su coherencia interna, abordaje integral de la SAN, elementos mínimos de acción e identificación de principales intervenciones en SAN), reconocimiento de escenarios para la toma de decisiones en SAN en el departamento (fortalezas, debilidades) actores participantes, niveles de compromiso, presencia de la academia, poder de decisión de los participantes, permanencia de los funcionarios encargados del tema de SAN en los departamentos, identificación de existencia de procesos de participación social en SAN a nivel departamental, conocimiento de los acuerdos de paz y necesidades para implementación como ventana de oportunidad para el trabajo departamental, habilidades para la gestión de recursos, y estrategias y resultados del departamento en el acompañamiento municipal en SAN, entre otras.

4.3.2 Planeación

Una vez realizado el primer acercamiento a las necesidades de acompañamiento territorial en SAN, se deben establecer las acciones que pueden ser resueltas de manera autónoma por la entidad territorial con un proceso de fortalecimiento previo y, las que requieren articulación con otros niveles de gobierno, lo que permite identificar el sector responsable; en este sentido, se requiere que Prosperidad Social sea la entidad que se convierta en el eje articulador de las instituciones que hacen parte de la CISAN, con el fin de generar un proceso de acompañamiento permanente y articulado para el desarrollo territorial en SAN a partir de los tres aspectos descritos en la tabla 1, dando prelación a los aspectos cuya valoración quedó en rojo o naranja por considerarse los más críticos y urgentes de abordar.

Si se toma como insumo los resultados del proceso de alistamiento, que priorizó los aspectos que quedaron valorados en color rojo, seguido del naranja y finalmente el verde, la fase de planeación pretende generar un plan de acción de manera concertada con cada territorio y trabajado de manera articulada con la CISAN, con el fin de promover un proceso de acompañamiento permanente ya sea presencial o virtual a los departamentos, y de esta forma, facilitar el cumplimiento de las funciones de la Comisión, como ente rector de la SAN en Colombia, así como contribuir en el desarrollo de capacidades territoriales en torno a la gestión y planificación en seguridad alimentaria y nutricional que redunde en el mejoramiento de la calidad de vida de la población colombiana.

De igual forma pueden incorporarse dentro de la planeación, los resultados arrojados por los informes de acompañamiento técnico institucional a los departamentos, con el fin de fortalecer la identificación de demandas y necesidades en SAN.

El plan de acompañamiento debe contener los objetivos, necesidades y demandas en cada categoría, actividades y temas a desarrollar, responsables, estrategias de acompañamiento y un cronograma que debe ser en lo posible semestral o anual, lo que garantizará de esta forma la continuidad y oportunidad del mismo.

Adicionalmente, dentro de la categoría política es fundamental incluir actividades tendientes a la incorporación de la SAN en los planes de desarrollo, con el fin de lograr incidencia política en SAN.

A continuación se presenta un modelo de formato de plan de acompañamiento en SAN para ser elaborado con los departamentos:

Tabla 2. Modelo de plan de acompañamiento en SAN para diligenciar con los departamentos

PLAN DE ACOMPAÑAMIENTO EN SAN						
DEPARTAMENTO:						
OBJETIVO:						
CATEGORÍA	TEMAS A TRATAR	RESPONSABLES	FECHA DE VISITA	ESTRATEGIA (virtual, presencial, encuentro, taller, telefónica, etc.)	CONVOCADOS	RESULTADOS ESPERADOS
TÉCNICO						
INSTITUCIONAL						
POLÍTICO						

Fuente: Convenio Prosperidad Social - FAO "Seguridad alimentaria para la Equidad y la Paz". (2016). Documento sin publicar

4.3.3 Implementación

La fase de implementación consiste en la puesta en marcha de las acciones identificadas en el plan de acción, para cumplir con el cronograma establecido.

Previo a cada sesión de acompañamiento, a través de cualquiera de las estrategias descritas, se requiere un proceso de socialización de la misma en la CISAN, con el fin de identificar los funcionarios que acompañaran la jornada y establecerán una agenda de trabajo que debe ser compartida con el departamento, con el fin de garantizar la asistencia de los actores involucrados, además de elaborar las guías de trabajo para el desarrollo metodológico de la sesión.

En algunas ocasiones, se puede realizar gestión con expertos académicos o investigadores de las universidades regionales, para el desarrollo temático de las sesiones, así como con los observatorios locales, en los cuales ya existe un acumulado importante de conocimiento y que pueden contribuir a la conformación de redes de trabajo para fortalecer la capacidad instalada de los departamentos.

A continuación, se presentan algunos temas que pueden ser orientadores para cada una de las categorías y posibles metodologías de trabajo, estos se plantean tomando como insumo los resultados de diferentes informes que gestión y acompañamiento en SAN realizados por la CISAN, Prosperidad Social y el ICBF que evidencian las principales debilidades de los departamentos en torno a la planificación y gestión en seguridad alimentaria y nutricional en los diferentes momentos del ciclo de planificación.

Para el desarrollo de las mismas, se deben tener en cuenta los instrumentos de política pública existentes, los avances y desarrollos territoriales en el tema, promoviendo de manera efectiva la participación social y el abordaje del enfoque diferencial, poblacional, territorial, de género y étnico que contribuyan en el planteamiento de intervenciones que evolucionen de una mirada asistencial hacia apuestas centradas en el desarrollo.

a. Concepto de seguridad alimentaria y nutricional:

Incorporar la evolución que ha tenido el concepto a nivel internacional y nacional, el concepto adoptado actualmente en Colombia y los nuevos enfoques que se están teniendo en cuenta, como el de determinantes sociales, que permite identificar claramente las inequidades existentes y la necesidad de abordaje de manera simultánea tanto de las causas estructurales que determinan los problemas alimentarios y nutricionales, así como de las causas intermedias e individuales.

Es necesario fortalecer el abordaje de la SAN desde una perspectiva amplia e integradora, que incluya la perspectiva de los sistemas agroalimentarios sostenibles -SAS y que permita a los territorios desde el proceso de planificación, identificar los componentes y la necesidad de generar articulación entre sectores y actores para llevar a cabo todo el ciclo de la planificación - gestión y acción.

De acuerdo al momento en el cual se encuentre cada departamento, es importante incorporar la visión compleja de la SAN/SAS, es decir, desde el proceso de formulación hasta la evaluación.

Los conceptos de SAN/SAS pueden abordarse directamente con las mesas departamentales de SAN, además con la participación social de mujeres, representantes de grupos étnicos, organizaciones indígenas, etc., con las cuales se realicen momentos de presentación y luego mediante talleres participativos, construir colectivamente el concepto para cada uno de los territorios, generar reflexiones sobre los elementos que la componen mediante el uso de videos, intercambio de experiencias, etc.

Existen entidades y departamentos que han venido trabajando los conceptos de SAN/SAS desde los nuevos enfoques y podrían invitarse como conferencistas: Ministerio de Salud y

Protección Social, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Prosperidad Social, OSAN, entre otros.

Se recomienda para este tema la estrategia de acompañamiento presencial y talleres o encuentros regionales de intercambios de experiencias que permitan el abordaje amplio de la SAN/SAS en los territorios e identificar lecciones aprendidas.

Como insumos para el desarrollo de las sesiones de acompañamiento, pueden utilizarse los siguientes:

- http://www.osancolombia.gov.co/Portals/0/BoletinesPublicaciones/C4_4.3.1_20140429_BoletinSituacionSAN.pdf
- http://www.osancolombia.gov.co/doc/Documento_tecnico_situacion133220313.pdf
- http://www.osancolombia.gov.co/Portals/0/TallerDobleCarga/1_13092015_Determinantes%20Sociales%20de%20la%20SAN.pdf
- <http://www.fao.org/docrep/meeting/026/MD776s.pdf>

b. Línea de base en seguridad alimentaria y nutricional

Se constituye en el insumo principal para la planificación y la gestión de la SAN territorial: la línea de base se considera el primer insumo de la planificación, incorpora la identificación y documentación del estado de los indicadores en SAN que den un panorama completo de la situación actual; esta línea de base permite el establecimiento de metas a corto, mediano y largo plazo, las cuales deben ser monitoreadas a través de un adecuado sistema territorial de seguimiento y evaluación.

La línea base incluye un conjunto de indicadores seleccionados que brindan información estadística sistematizada, oportuna y confiable que permite a instancias directivas la consecución de niveles óptimos de gestión y facilita el proceso de toma de decisiones; contribuye a la consolidación de una cultura de uso y aprovechamiento de la información, mediante el manejo permanente de indicadores claves que se constituyen en el insumo no solo para las fases iniciales de la planificación sino para el seguimiento y la evaluación sistemática de políticas y programas (DANE, 2004).

La línea de base permite identificar los principales problemas de SAN en un territorio, visibilizando poblaciones y zonas más afectadas, inequidades, entre otras, en un momento específico, y debe ser fortalecida con las problemáticas identificadas en las poblaciones mediante ejercicios de participación social en donde a través de metodologías sencillas como lluvia de ideas, árbol de problemas y de soluciones, entre otros se pueda complementar el análisis.

Para la construcción de línea de base se requieren varias sesiones de acompañamiento presencial con un fuerte apoyo por medios virtuales o contacto vía telefónica y de email, con el fin de facilitar desde el nivel nacional la mayor cantidad de insumos de indicadores disponibles en el país, con los máximos niveles de desagregación territorial, poblacional y

según características socioeconómicas, que permitan contar con información que dé cuenta de cada uno de los ejes y dimensiones de la seguridad alimentaria y nutricional, basados en los elementos que la componen.

Si bien la línea de base toma insumos de los sistemas de información existentes, la participación social debe promoverse, mediante talleres de construcción colectiva, que permita fortalecer la línea de base institucional, con la construcción de una línea de base comunitaria, para lo cual puede hacerse uso de diferentes metodologías que generen una aproximación a la situación de SAN percibida por las comunidades a través de identificación de recursos disponibles, situación alimentaria y nutricional de las familias con diagnósticos rápidos, cartografía alimentaria y nutricional, y búsqueda de otras fuentes de información existentes.

Por último y no menos importante, es el abordaje del seguimiento y evaluación de las políticas, planes y programas de SAN, en donde de forma práctica se trabaje en la construcción de metas, indicadores, uso de los mismos en importancia del tema dentro de la política pública a nivel territorial.

Se requiere de la estrategia presencial en varias sesiones donde se aborde el tema específico de línea de base y temas complementarios como la construcción de indicadores, identificación de problemas, selección de alternativas de solución y en general el proceso de planificación, no solo mediante jornadas teóricas, sino con talleres prácticos que permitan a los participantes generar habilidades metodológicas para su desarrollo.

Adicionalmente se requiere de un acompañamiento permanente a los territorios, facilitando información disponible, orientando los indicadores a incorporar y asesorando el desarrollo de los talleres trabajados presencialmente.

Como insumo para el desarrollo del tema se listan algunos documentos de apoyo:

- http://www.osancolombia.gov.co/Portals/0/BoletinesPublicaciones/C4_4.3.1_20140429_BoletinSituacionSAN.pdf
- http://www.osancolombia.gov.co/doc/Documento_tecnico_situacion133220313.pdf
- <http://www.osancolombia.gov.co/doc/pnsan.pdf>
- <http://www.osancolombia.gov.co/Estad%C3%ADsticas>
- <http://www.agronet.gov.co/Paginas/inicio.aspx>
- <http://www.bogota.unal.edu.co/planeacion/download/documentos-enlaces/DNP%20Guia%20Metodologica%20Formulacion%20-%202010.pdf>
- http://www.dane.gov.co/files/planificacion/fortalecimiento/cuadernillo/Linea_base_indicadores.pdf
- <http://www.extension.uner.edu.ar/adjuntos/documentos/840886371964.pdf>

C. Problemas alimentarios y nutricionales urgentes en Colombia

Corresponde al abordaje de las problemáticas mínimas en un proceso de formulación de planes y políticas de SAN departamentales.

Existen diferentes informes de análisis de la situación alimentaria y nutricional en Colombia, dentro de las que se destacan las Encuestas Nacionales de Situación Nutricional realizadas por el ICBF en 2005 y 2010, informes elaborados por el OSAN, Informes de Canastas básicas de alimentos, Encuestas Nacionales Agropecuarias (ENA) y la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIG) que realiza el DANE y, las informaciones de las evaluaciones agropecuarias municipales que consolida el Ministerio de Agricultura en los anuarios estadísticos, entre otros insumos territoriales; estos documentos se caracterizan por su coincidencia en la identificación de varios problemas alimentarios y nutricionales que están afectando a toda la población e identifica inequidades y poblaciones más afectadas, permitiendo tomar algunos elementos técnicos mínimos, que deben ser definidos a nivel nacional, en todo proceso de planificación en SAN, que hacen claridad en que la diferencia radica en el cómo se generan acciones e intervenciones diferenciales para resolver los problemas.

De acuerdo al ciclo de planificación o de política pública en la cual se encuentre el departamento, es importante identificar los problemas existentes en el territorio; para aquellos que se encuentran en fase de formulación, mediante la priorización de los mismos a partir de la línea de base, identificando aquellos que afectan a la mayor parte de la población, que son problemas sentidos por la población y que además presentan datos que superan las cifras del orden nacional, complementado con la información producto del diagnóstico o línea de base comunitaria mencionada anteriormente. Para los departamentos que se encuentran en fase de implementación, se requiere un análisis detallado de los problemas priorizados, así como de las líneas de acción establecidas, con el fin de identificar si se han abordado como mínimo aquellos problemas que hoy son considerados afectan la salud pública y/o aquellos que son fundamentales para el logro de la SAN.

Para realizar estas actividades se pueden utilizar herramientas como el árbol de problemas, listas calificables, cartografía social, entre otros que faciliten el abordaje tanto con los técnicos del departamento como con las organizaciones sociales participantes. Es fundamental que la persona que lidera las sesiones presente de manera sencilla la problemática de SAN, haciendo énfasis en aquellos problemas que deben ser incorporados dentro de los procesos de planeación, entre los que se encuentran: deficiencias de micronutrientes, malnutrición por déficit o por exceso de peso, baja duración de la lactancia materna, inseguridad alimentaria, mortalidad por desnutrición, barreras de acceso a los alimentos, pérdidas y desperdicios de alimentos, hambre, pobreza, bajo peso al nacer, desabastecimiento de alimentos y falta de acceso al agua potable, todos estos enmarcados en el contexto político, económico, social y cultural del departamento, resaltando la necesidad de la generación de capacidades en torno a la SAN en el postconflicto, principalmente en aquellos territorios que serán priorizados para la fase de implementación, siendo importante contar con la participación del Ministerio del Postconflicto en estas sesiones de trabajo.

Es necesario abordar este tema mediante la estrategia de acompañamiento presencial y el virtual, utilizarlo para el envío de documentos de soporte metodológico que puedan apoyar al departamento en la réplica de estos ejercicios a nivel municipal.

Se sugieren los siguientes insumos para preparar el desarrollo del tema:

- http://www.osancolombia.gov.co/Portals/0/BoletinesPublicaciones/C4_4.3.1_20140429_BoletinSituacionSAN.pdf
- http://www.osancolombia.gov.co/doc/Documento_tecnico_situacion133220313.pdf
- http://www.osancolombia.gov.co/Portals/0/TallerDobleCarga/1_13092015_Determinantes%20Sociales%20de%20la%20SAN.pdf
- <http://www.agronet.gov.co/Paginas/inicio.aspx>
- <http://agronet.gov.co/agronetweb1/Estad%C3%ADsticas.aspx>
- http://agronet.gov.co/www/htm3b/popup2uniNuke_2011_mobile.asp?cod=842
- <http://www.extension.uner.edu.ar/adjuntos/documentos/840886371964.pdf>
- <http://kiterritorial.co/>
- <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Colombianos-botan-9,76-millones-de-toneladas-de-comida-al-a%C3%B1o.aspx>

d. Enfoque diferencial en seguridad alimentaria y nutricional

Cada uno de los territorios dentro de los procesos de planeación deben tener en cuenta el enfoque diferencial de manera transversal, con el fin de visibilizar las poblaciones específicas, realizar el análisis de la situación de SAN, identificar los problemas y generar acciones que respondan a sus necesidades, respetando sus diferencias, diversidad y evitando la discriminación. El enfoque de derechos para la atención diferencial se sustenta en tres puntos fundamentales: (a) reconocimiento de los grupos de población como titulares (sujetos) de derechos y deberes individuales y colectivos; (b) diseño de mecanismos que aseguren el ejercicio de los derechos; (c) generación de condiciones que propendan por el desarrollo integral y armónico, reconociendo la igualdad y dignidad humana, fortaleciendo lo social y lo comunitario (DNP, 2016). Con el fin de incorporar el enfoque diferencial dentro de las herramientas de SAN departamental y generar capacidades para su posterior trabajo con los municipios a fin de lograr el mismo proceso, se deben identificar los grupos étnicos, organizaciones de mujeres, campesinos, comunidades en situación de desplazamiento, entre otras, con el fin de poder convocarlos para trabajar de forma participativa en todo el proceso de planeación, e incluso hacerlos parte de los procesos de implementación, seguimiento y evaluación, que permite fortalecer los procesos de legitimidad en SAN a nivel territorial.

Se deben tener en cuenta las herramientas que desde el nivel nacional se han construido con participación de los grupos étnicos, así como otros insumos que pueden facilitar a nivel territorial la incorporación del enfoque diferencial en SAN, como el Anexo Étnico del Plan Nacional de SAN, informes de situación y la guía de incorporación del enfoque diferencial del Departamento Nacional de Planeación (DNP), que presenta de forma clara qué es, como se incorpora, y la participación de los grupos étnicos en el proceso de planeación, entre otros, que de manera sencilla permiten su abordaje.

Algunos insumos para la preparación del tema que se sugiere pueda ser desarrollado mediante la estrategia de acompañamiento presencial son:

- <http://kiteritorial.co/>
- http://www.osancolombia.gov.co/Portals/0/anexo_etnico_V4_paginas.pdf
- http://www.osancolombia.gov.co/Portals/0/BoletinesPublicaciones/boletin_001.pdf
- http://www.osancolombia.gov.co/Portals/0/BoletinesPublicaciones/boletin_002.pdf
- http://www.osancolombia.gov.co/Portals/0/BoletinesPublicaciones/boletin_003.pdf
- <http://www.fao.org/3/a-i4467s.pdf>
- https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/CDT/Desarrollo%20Territorial/Lineamientos%20Enfoque%20Diferencial%20ÉTnico%20VPublicable%20FINAL%20260216.pdf&action=default

La integración del derecho a una alimentación adecuada en los programas de seguridad alimentaria y nutricional: <http://www.fao.org/3/a-i3154s.pdf>

e. Fortalecimiento de la participación social en el ciclo de políticas públicas territoriales de SAN

La participación social se encuentra establecida desde la Constitución Nacional de Colombia y reglamentada a través de diferentes normatividades; según el informe de evaluación del Conpes 113 de 2008, el País debe fortalecer los procesos de generación de espacios de participación social, entendida esta no solo como momentos para compartir información, sino ser parte de la construcción y transformación de sus realidades.

Para la promoción de la participación social en SAN, se deben brindar herramientas prácticas a los actores institucionales en SAN que les permita por un lado convocar a las diferentes grupos, resguardos, organizaciones de población establecidas en el departamento, y por el otro vincularlas de manera efectiva en todo el ciclo de planificación-acción en seguridad alimentaria y nutricional; para esto se requieren procesos de formación adicional que permita a las comunidades constituirse como líderes en el tema y facilitar la participación desde la

mirada amplia del concepto, así como generar las capacidades para la gestión, implementación, seguimiento y evaluación de los planes, políticas y programas en SAN existentes.

Se recomienda el desarrollo del tema mediante acompañamiento presencial y acompañamiento virtual y se pueden generar procesos formativos como talleres o encuentros con la participación de las organizaciones existentes que permitan fortalecer la participación social, intercambio de experiencias, entre otras.

Algunos insumos que pueden ser utilizados para el desarrollo del tema son:

- cepal. (2015). la planeación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad. las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multisectorial. (vol. 1). santiago de chile, chile: manuales de la CEPAL. [HTTP://REPOSITORIO.CEPAL.ORG/BITSTREAM/HANDLE/11362/39055/4/S1501278_ES.PDF](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39055/4/S1501278_ES.PDF)
- [HTTP://XARXAINCLUSIO.ORG/EL-ACOMPANAMIENTO-SOCIAL-COMO-METODO-DE-INTERVENCION-EN-LOS-PROCESOS-DE-INCLUSION/](http://xarxainclusio.org/el-acompanamiento-social-como-metodo-de-intervencion-en-los-procesos-de-inclusion/)
- [HTTP://WWW.EDUCACIONSALTA.COM.AR/FILES/ARCHIVOS/BIBLIOTECAS/3/ECCBC87E4B5CE2FE28308FD9F2A7BAF3.PDF](http://www.educacionsalta.com.ar/files/archivos/bibliotecas/3/ECCBC87E4B5CE2FE28308FD9F2A7BAF3.PDF)
- [HTTP://WWW.EXTENSION.UNER.EDU.AR/ADJUNTOS/DOCUMENTOS/840886371964.PDF](http://www.extension.uner.edu.ar/adjuntos/documentos/840886371964.PDF)

f. Fortalecimiento institucional para el logro de la SAN

El abordaje de los temas planteados en los literales a – f, pretende el fortalecimiento no solo de las capacidades institucionales sino también de los diferentes actores públicos, privados y sociales que hacen parte de los departamentos, como un insumo para el logro de la seguridad alimentaria y nutricional a nivel nacional, territorial y local, teniendo en cuenta que “un gobierno que cuente con funcionarios profesionales, con organizaciones capaces, procesos presupuestales transparentes, políticas públicas bien diseñadas y que opera en un entorno de seguridad jurídica, vigilancia legislativa, rendición de cuentas y participación ciudadana, tiene mayores posibilidades para propiciar procesos de desarrollo sustentables en sus comunidades” (PNUD, 2009).

Lo anterior requiere un proceso constante de articulación de las instituciones de la CISAN entre sí, pero además un diálogo permanente entre los niveles nacional, departamental y local de cada una de ellas con el fin de lograr la coherencia entre los diferentes instrumentos generados en torno a la SAN, que permitan por un lado generar la complementariedad entre las políticas públicas, lineamientos, programas y planes, y por el otro, aunar esfuerzos para optimizar los recursos existentes y de esta forma obtener resultados eficientes y eficaces, que redunden en el desarrollo humano de las poblaciones.

En este sentido, es necesario que cada uno de los sectores y actores del orden nacional adicional al trabajo articulado en torno al desarrollo del plan de acompañamiento en SAN, de manera permanente realicen de forma presencial o virtual asistencia técnica a sus dependencias regionales o zonales, que faciliten a los actores territoriales, articular y ajustar las intervenciones a las necesidades de sus poblaciones, haciendo uso de los instrumentos de planificación generados por sus entidades, sin perder de vista la necesidad del trabajo intersectorial y generar el compromiso para su participación en los espacios convocados para la toma de decisiones en torno a la SAN. Adicionalmente, con el fin de lograr el posicionamiento de la SAN en todos los territorios, desde la CISAN, se pueden promover visitas estratégicas de gestión con los altos niveles de gobierno departamental, que por un lado, logren la incorporación de la SAN desde su mirada compleja en los planes de gobierno, construidos con enfoque participativo, intersectorial e interinstitucional; y por otro lado, lograr la asignación de recursos y establecimiento de metas dentro de los mismos, contribuyendo de esta forma a generar compromisos concretos para la implementación de intervenciones que permitan el mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de las poblaciones.

Lo anterior, con el fin de fortalecer los procesos de gestión departamental y dejar herramientas e insumos a las mesas de SAN departamentales, que les permitan un despliegue hacia sus municipios para de igual forma posicionar la seguridad alimentaria y nutricional, tomando como referencia los temas descritos anteriormente, haciendo énfasis en la importancia de la participación social efectiva, el seguimiento, evaluación y rendición de cuentas que permitan contar con reglas claras y buenas prácticas de gestión y planeación, acordes al contexto territorial para disminuir la desigualdad institucional –entendida como la diferente capacidad de respuesta gubernamental a demandas sociales específicas– y lograr la inclusión participativa de los actores públicos, privados y sociales como agentes del desarrollo, y en la preocupación por que las reformas institucionales sean sostenibles (PNUD, 2009).

El acompañamiento técnico en SAN debe permitir dejar consolidados los comités de seguridad alimentaria y nutricional territoriales con mesas de trabajo intersectoriales, interinstitucionales, con la participación activa de entidades privadas y organizaciones sociales representativas en los departamentos, con una voz y voto dentro de todo el ciclo de la política pública, que permita legitimar las decisiones asumidas y lograr la vinculación efectiva de los diferentes actores en la SAN, con herramientas para la comprensión de la visión amplia y multidimensional del concepto, que permita dejar instaladas las capacidades no solo de planificación sino de gestión y abogacía en el territorio; un actor que puede ser dinamizador y potencial articulador de las instituciones es la academia, representada por las universidades regionales o los observatorios del tema existentes, que pueden de manera permanente generar procesos de formación y acompañamiento para el fortalecimiento de los temas descritos, así como para la construcción de tejido social y posicionamiento de la SAN.

4.3.4 Seguimiento y reformulación

Con el fin de facilitar el seguimiento y monitoreo al plan de acompañamiento elaborado para cada departamento, se recomienda generar un informe de cada sesión, el cual puede contener los siguientes elementos:

Tabla 3. Formato para desarrollar informe por sesiones de acompañamiento territorial

INFORME DE SESIÓN DE ACOMPAÑAMIENTO TÉCNICO EN SAN	
DEPARTAMENTO:	FECHA:
ESTRATEGIA DE ACOMPAÑAMIENTO:	PRESENCIAL ____ VIRTUAL ____ OTRA: _____
ASISTENTES:	
1.	
2.	
3.	
Objetivo de la sesión:	
Temas tratados:	
Metodología:	
Resultados:	
Dificultades:	
Compromisos y responsables:	
Próxima sesión:	
Fecha de socialización mesa CISAN:	
Seguimiento a compromisos:	

Fuente: Convenio Prosperidad Social - FAO "Seguridad alimentaria para la Equidad y la Paz". (2016). Documento sin publicar

Este informe debe ser compartido con los participantes en la sesión de acompañamiento y socializado con la mesa técnica de la CISAN, con el fin de identificar compromisos y hacer seguimiento al cumplimiento de los mismos y una vez finalizada la fase de implementación, evaluar si se alcanzaron los resultados esperados e iniciar un nuevo plan de acompañamiento que permita sostener y/o fortalecer los temas de gestión y planificación en SAN. Adicionalmente se plantean 11 indicadores que permitan realizar seguimiento al proceso de acompañamiento técnico, en términos de procesos y resultados:

Tabla 4. Propuesta de indicadores de seguimiento al proceso de acompañamiento técnico territorial

TIPO DE INDICADOR	NOMBRE DEL INDICADOR	DESCRIPCIÓN DEL INDICADOR
Proceso	Cumplimiento de las visitas de acompañamiento	Número de visitas realizadas/Total de visitas programadas*100
	Cumplimiento de formulación de los planes de acompañamiento	Número de planes de acompañamiento formulados/Total de departamentos *100
	Cumplimiento en las demandas de necesidades departamentales	Número demandas resueltas en el departamento/Total de demandas solicitadas por el departamento*100
	Desarrollo de talleres y encuentros	Número de talleres realizados/total de talleres y encuentros programados*100
	Desarrollo de módulos de autoformación	Número de módulos de autoformación desarrollados/Total de módulos de autoformación planeados*100
Resultado	Reformulación y ajuste de planes de acompañamiento departamental	Número de planes de acompañamiento ajustados y reformulados/Total de planes formulados*100
	Cumplimiento en la implementación de los planes de acompañamiento	Número de planes de acompañamiento implementados/Total de planes formulados *100
	Inclusión de acciones y proyectos en SAN en los planes de desarrollo departamental	Número de acciones y proyectos del Plan de SAN incluidos en el Plan de Desarrollo Departamental/Total de proyectos de SAN potenciales de incluir en el Plan de Desarrollo*100
Impacto	Nivel de intersectorialidad logrado	Número de nuevas instituciones y sectores vinculados en todo el proceso de acompañamiento
	Participación Social en SAN	Número de nuevas organizaciones sociales participantes activamente (con voz y voto) en el proceso de planificación y gestión en SAN del departamento
	Nivel de integralidad logrado	Número de nuevos proyectos, intervenciones o acciones generadas que aborden de manera integral la SAN

Fuente: Convenio Prosperidad Social - FAO "Seguridad alimentaria para la Equidad y la Paz". (2016). Documento sin publicar



5. Mínimos técnicos para la gestión territorial en seguridad alimentaria y nutricional

Acompañar la planificación territorial en seguridad alimentaria y nutricional, con la concurrencia de la sociedad civil y la institucionalidad municipal y departamental, es una necesidad ampliamente justificada, por lo que a continuación se describen temas trascendentales e innovadores para garantizar el abordaje transversal e integral de los lineamientos territoriales de SAN, con el fin de perfilar documentos de planeación que contribuyan a garantizar de manera progresiva el derecho humano a la alimentación con la corresponsabilidad, complementariedad y subsidiaridad de todos los actores institucionales y sociales, públicos y privados.

Vale la pena resaltar que la política nacional de seguridad alimentaria y nutricional establecida en el Conpes 113 de 2008 sigue vigente, por lo que se espera que los planes, proyectos, programas o estrategias departamentales y locales respondan como mínimo a los contenidos conceptuales del mismo, hasta que estos se actualicen o modifiquen.

El Conpes 113 de 2008 pone de manifiesto que el fin último de la seguridad alimentaria y nutricional es que todas las personas tengan una alimentación suficiente, oportuna y adecuada para llevar una vida sana y activa, por lo que el presente documento busca brindar herramientas técnicas a los departamentos, para que los actores institucionales y sociales logren procesos cooperativos para desarrollar una gestión adecuada de la SAN, que beneficie al total de los ciudadanos presentes en el territorio.

A continuación se proponen temáticas clave para ser tenidas en cuenta en el proceso de formulación y planificación de acciones tendientes a la garantía de la SAN.

5.1 Articulación de la SAN en las herramientas de planeación territorial

El núcleo de la gestión pública es el plan de desarrollo, que requiere para su eficaz implementación la formulación, uso continuo y articulación de diferentes instrumentos de gestión, lo que lo hace un proceso de planeación transversal y estratégico (DNP / ESAP, 2011, p.63).

Tal y como lo plantea el Conpes 113, la seguridad alimentaria y nutricional “requiere de una estructura institucional moderna, multisectorial y dinámica que garantice eficiencia y eficacia en la orientación, la coordinación, la planeación, el seguimiento y la evaluación de las políticas y programas”. En este sentido, se debe “fortalecer, sensibilizar y desarrollar una estructura institucional local, regional y nacional, de tal manera que constituya un sistema institucional articulado para la SAN, que facilite la elaboración y ejecución de planes y programas de seguridad alimentaria y nutricional, dicha estructura deberá crear las condiciones para que las comunidades participen en el diseño de los programas y proyectos se apropien de ellos” (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2008).

Para una adecuada intersectorialidad en planificación de la SAN, se sugiere seguir las orientaciones de la Ley 152 de 1994, Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, específicamente en lo relacionado con (Congreso de Colombia, 1994):

- El principio de coordinación, “orienta a las autoridades de planeación del orden nacional, regional y de las entidades territoriales, para que garanticen que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen a su interior y en relación con las demás instancias territoriales, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus planes de desarrollo”, que para nuestro caso incorporan la seguridad alimentaria y nutricional.
- La concurrencia, “indica que cuando dos o más autoridades de planeación deban desarrollar actividades en conjunto hacia un propósito común, teniendo facultades de distintos niveles, su actuación deberá ser oportuna y procurar la mayor eficiencia y respetándose mutuamente los fueros de competencia de cada una de ellas”, regla indispensable para el actuar interinstitucional que requiere la SAN.
- La subsidiariedad, “las autoridades de planeación del nivel más amplio deberán apoyar transitoriamente a aquellas que carezcan de capacidad técnica para la preparación oportuna del plan de desarrollo”; lo anterior abre la posibilidad para que las gobernaciones prioricen a los municipios con menor capacidad de gestión y/o con mayores problemáticas en SAN, al igual que permite a las entidades territoriales concurrir para atender poblaciones vulnerables en territorios limítrofes.
- La complementariedad, que en el “ejercicio de las competencias en materia de planeación significa que las autoridades actuarán colaborando con las otras autoridades, dentro de su órbita funcional con el fin de que el desarrollo de aquéllas tenga plena eficacia”, donde la SAN debe ser el motivo funcional para el trabajo colaborativo.

- El principio de participación, que “durante el proceso de discusión de los planes de desarrollo, las autoridades de planeación velarán porque se hagan efectivos los procedimientos de participación ciudadana”, y donde requerimos una amplia gestión de los comités departamentales de SAN, las comunidades y sociedad civil interesada en el tema.

El diseño y formulación del plan territorial de seguridad alimentaria y nutricional, corresponden a relaciones de trabajo constituidas entre dos o más partes o actores sociales o institucionales, lo que quiere generar valor agregado para los beneficiarios de una intervención, a través de planes, programas, subprogramas, proyectos y actividades estratégicas (Ministerio de la Protección Social / PMA, 2010, p.65).

Es por esto, que en el proceso de gestión para la SAN se espera tener (Ministerio de la Protección Social / PMA, 2010, p. 65):

- “Diagnósticos, propuestas de intervención e inversiones conjuntas o compartidas, en seguridad alimentaria y nutricional contruidos desde la integración de esfuerzos entre entidades territoriales.
- Elaboración de mapeo de actores clave internos y externos (nacionales e internacionales) en la gestión integral de la SAN.
- Conformación de alianzas y redes territoriales, físicas o virtuales, para la gestión integral del conocimiento en pro del desarrollo de planes, programas, proyectos, actividades estratégicas, entre otros recursos”.

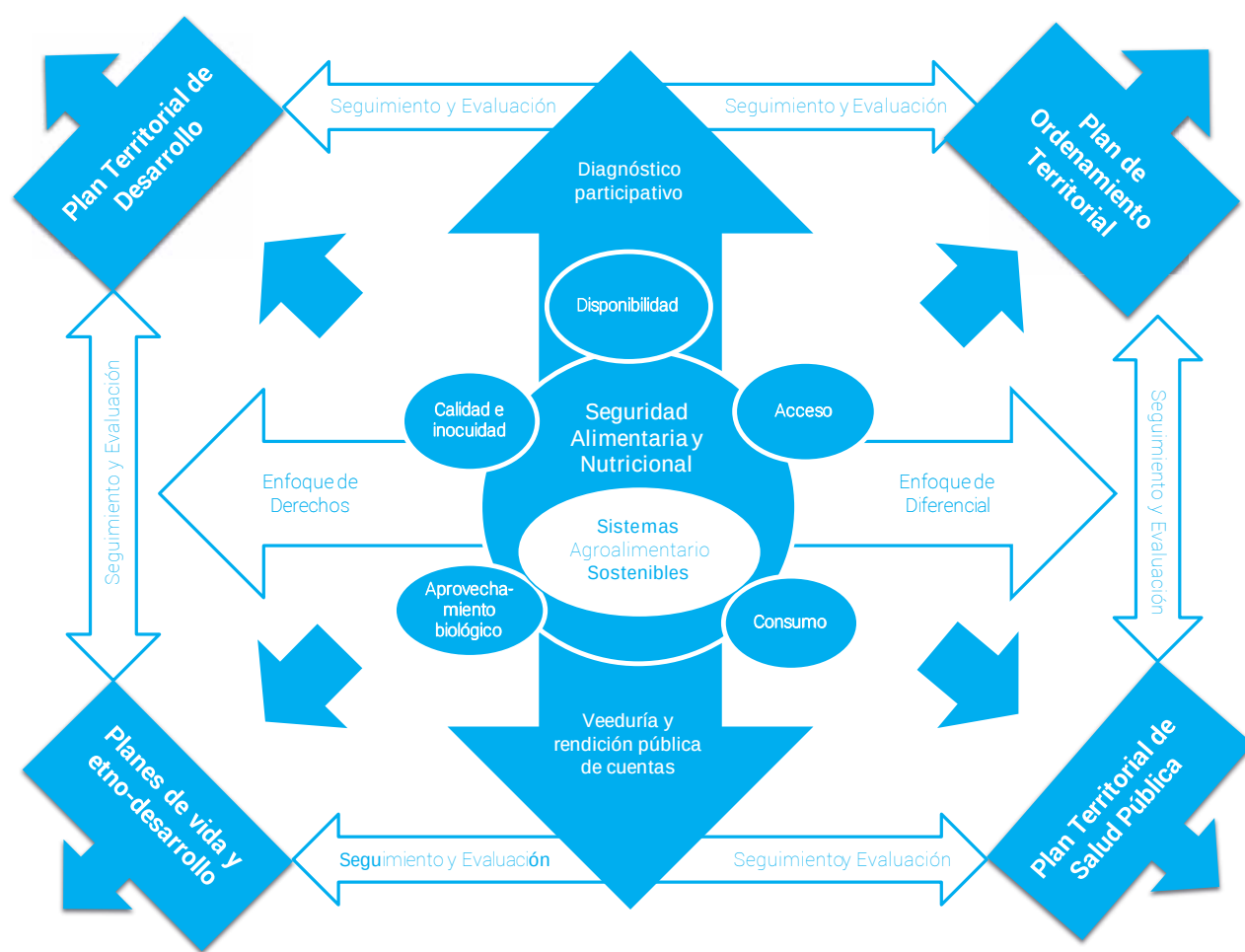
Aunque los comités territoriales de SAN sean protagónicos en la gestión de los planes SAN, a través de la concertación permanente con las comunidades y la sociedad civil, se plantea la necesidad de una articulación activa en escenarios de planificación territorial participativa, como los Consejos Territoriales de Planeación, Consejos Municipales y departamentales de Política Social (CTP/COMPOS /CODPOS), u otras instancias donde la participación de la sociedad civil sea permanente, con el fin de incluir la SAN como elemento estratégico del desarrollo local.

Además de los estrechos relacionamientos entre las entidades gubernamentales para la formulación e implementación de los planes departamentales y municipales de SAN, se espera un ejercicio de complementariedad de instrumentos de planificación territorial, donde la seguridad alimentaria y nutricional sea el hilo conductor o la amalgama de los mismos, lo que además potenciará la incorporación de ciudadanos al proceso global de planeación.

En la figura 2, se esquematiza el planteamiento para usar la seguridad alimentaria y nutricional como eje central de la planificación territorial, que incorpora en su conceptualización los Sistemas Agroalimentarios Sostenibles – Dietas Sostenibles, como insumo innovador para enriquecer los instrumentos de planeación territorial que por ley debe incorporar el Plan de Desarrollo Territorial para asegurar su implementación en los cuatro años de la administración pública de alcaldes y gobernadores.

Lo anterior además incorpora el enfoque de derechos y el enfoque diferencial, y siempre con una amplia participación de la sociedad civil desde el momento de planeación, implementación y veeduría o rendición pública de cuentas.

Figura 2. Esquema de articulación de la SAN en los instrumentos de planificación territorial



Fuente: Creación propia formulada con base en la propuesta metodológica de planes SAN para el postconflicto. Prosperidad Social - FAO, 2016.

De este modo, en la tabla 5 se plantean interrelaciones de los ejes de la SAN con instrumentos esenciales de planeación territorial.

Tabla 5. Instrumentos de planificación territorial y sus posibles relaciones con la SAN

Instrumentos	Dimensiones de la SAN					Observaciones
	D	A	C	AB	CI	
Plan de Manejo y Ordenación de una Cuenca POMCA						Permite la planeación del uso y manejo sostenible de los recursos naturales renovables, para que haya un adecuado equilibrio entre el aprovechamiento económico de tales recursos y la conservación de la estructura físico-biótica de la cuenca y particularmente de sus recursos hídricos; aquí se pueden relacionar de manera estratégica las necesidades y los límites para el uso de dichos recursos en la producción de alimentos para la población local.
Plan de Ordenamiento Territorial/Plan Básico de Ordenamiento Territorial/Esquema de Ordenamiento Territorial						Permite la gestión del territorio para usos agropecuarios con fines de SAN. Permite delimitar zonas de reserva natural, fuentes de agua, uso para la producción de alimentos y ganadería, que al relacionarlos determinan la SAN territorial.
Plan Territorial de Salud Pública						Debe contener una dimensión de SAN, e incorporar acciones en relación con la malnutrición, el acceso a servicios de salud, la lactancia materna y la educación nutricional. La Dimensión de SAN del PTS debe coincidir y ser coherente con el Plan Territorial de SAN, partiendo de un análisis de determinantes sociales de la SAN. Lo anterior no significa desarrollar planes diferentes, sino la complementariedad en las acciones y asignación de responsabilidades específicas al sector salud, quien debe atender las consecuencias de una adecuada o deficiente alimentación.
Plan Territorial de Educación						Los proyectos educativos institucionales – PEI y las diferentes acciones educativas pueden incorporar elementos de educación alimentaria y estilos de vida saludables. Pueden permitir la generación de escenarios propicios para desarrollar esquemas educativos demostrativos a través de la producción, comercialización y consumo de alimentos locales, donde además se fortalece la adquisición de hábitos saludables de alimentación.

Instrumentos	Dimensiones de la SAN					Observaciones
	D	A	C	AB	CI	
Plan Territorial de Atención a la Primera Infancia						Además de brindar el cuidado, la educación y la nutrición de los menores de 5 años y las mujeres gestantes, promueve las compras locales de alimentos provenientes de la Agricultura Familiar. Permite incorporar en la minutas alimentos tradicionales, culturalmente aceptados y provenientes de la biodiversidad local. Cuenta con esquemas de seguimiento nutricional, que generan intervenciones oportunas y enfocadas a prevenir y reducir la malnutrición.
Plan Integral Único (Víctimas)						En el marco de los procesos de retorno y restitución de tierras, favorece la promoción de proyectos productivos que incorporen los alimentos prioritarios para la SAN y su comercialización articulada a los programas alimentarios gubernamentales.
Planes de vida y de etnodesarrollo (comunidades étnicas)						Permiten el abordaje de la autonomía y soberanía alimentaria de los pueblos étnicamente reconocidos e integrar su contribución al mantenimiento de la biodiversidad como insumo para la seguridad alimentaria territorial.

D: disponibilidad; A: Acceso; C: Consumo; AB: Aprovechamiento biológico; CI: Calidad e inocuidad

Fuente: Convenio Prosperidad Social- FAO "Seguridad alimentaria para la Equidad y la Paz". 2016. Documento sin publicar.

5.2 Participación de la sociedad civil

Es evidente la contribución que hace la Ley 1757 del 6 de julio de 2015, a los mecanismos de participación de la sociedad civil para la definición de políticas sociales. Dicha ley tiene como objetivo promover, proteger y garantizar modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, y así mismo controlar el poder político (Ley 1757 de 2015, 2015, p.1). La misma, regula la iniciativa popular y normativa ante las corporaciones públicas, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto, la rendición de cuentas de la rama ejecutiva, el control social a lo público, las veedurías ciudadanas, la coordinación, promoción, financiación, incentivos, derechos y responsabilidades de la participación ciudadana, que establece las normas fundamentales por las que se rige la participación democrática de las organizaciones civiles,

sobre las cuales se basará la incorporación de una amplia participación de las comunidades y ciudadanos en la formulación de la política de SAN, entre otras de interés social.

Acogiendo lo establecido por la Ley 1757 de 2015, lo planteado por Gómez et al. (2015) y por FAO en 1998, la gestión territorial para la seguridad alimentaria y nutricional entenderá la participación de la sociedad civil⁹ como:

- “Expresión dada a través de aquellas instancias y mecanismos que permiten la intervención de la sociedad civil en la conformación, ejercicio y control de los asuntos públicos” (Ley 1757 de 2015, 2015, p.2); o
- “Aquellas formas de acción colectiva que incorporan nuevas capas de ciudadanía y sostienen procesos de deliberación con miras a tramitar ciertas demandas ante el Estado” (Gómez, A. F., y Lozano, C. A., 2015).

Esta definición identifica aquellos instrumentos que promueven una participación organizada, colectiva, integradora, pero sobretodo, formal, con capacidad de resonancia en el Estado (Gómez y Lozano, 2015), y por otro lado responde al reconocimiento de la “participación ciudadana como un derecho humano fundamental, que establece la legitimidad de ser parte de la toma de decisiones de los asuntos públicos, a través de formas institucionalizadas, más allá de participar en los actos de elección pública”¹⁰ (CEPAL, 2015, p.15).

Dicho lo anterior, se propone establecer procesos de participación mediante los cuales la sociedad civil manifieste y movilice sus preferencias ante las entidades del Estado, para llegar a acuerdos sobre las acciones de política pública que mejor garantizan la seguridad alimentaria y nutricional en sus territorios (Gómez y Lozano, 2015). Estos procesos sugieren:

- Un conjunto de espacios de participación, donde los actores sociales prioricen y expresen sus necesidades y formas preferentes de atención, que sean sistematizadas y usadas por los planificadores en SAN.
- Unos mecanismos de representación y transmisión de acuerdos, que permitan voz y voto en mesas interinstitucionales donde se definan los instrumentos de planeación en SAN, por ejemplo los Comités territoriales de SAN.
- La definición de roles y responsabilidades, que debe buscar procesos de cooperación y corresponsabilidad social en la superación de la inseguridad alimentaria y nutricional, siendo veedores y cumpliendo los deberes para el autocuidado, entre otros.

⁹ Estas definiciones coinciden con la que FAO atribuyó a la sociedad civil en 1998: “the sphere in which social movements organize themselves around objectives, constituencies, and thematic interests. [...] Civil society is a broad category which encompasses a wide variety of organizations, which, although different, often share certain common goals, resources and/or approaches to maximize their decision-making capacity, advocacy and knowledge.” (FAO 2013: 17).

¹⁰ La participación como derecho humano se encuentra consagrada en el Artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas que establece: “Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país”. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.”

"Para que ello así ocurra es necesario trabajar por la capacitación, fortalecimiento y empoderamiento de las organizaciones campesinas y rurales de la región, las que integran de manera extensa población indígena, lo que suma un ingrediente más de marginalidad y exclusión" (Jorquera, 2011, p.18), lo anterior, hoy se puede adelantar aprovechando el marco de participación que presenta la Ley 1757 de 2015 y, la experiencia de dichas organizaciones para beneficio de la planificación territorial en SAN.

De acuerdo a Ziccardi (2004, p.246) el desafío está en profundizar la democracia de manera que los ciudadanos participen y se hagan responsables, a través del cumplimiento de sus derechos, pero también sus deberes. Para Ziccardi (2004) la democracia necesita del involucramiento de la ciudadanía y de su participación activa, es decir, de una democracia participativa.

5.3 Uso de la biodiversidad para la SAN en el marco de los SAS

Para lograr la SAN de la población, uno de los ejes sobre los cuales debe trabajarse de forma conjunta es la disponibilidad de alimentos, la cual depende de varios factores, uno de los de más peso por su papel estratégico para conseguir dietas diversas y la capacidad de resiliencia de los sistemas productivos ante factores bióticos y abióticos es la biodiversidad, convirtiéndose así en uno de los recursos más importantes de la tierra, que la componen "cultivos, ganado, organismos acuáticos, árboles forestales, microorganismos e invertebrados: miles de especies y su variabilidad genética, componen el entramado de la biodiversidad de la que depende la producción alimentaria mundial" (FAO, 2016).



Para conservar y gestionar de manera sostenible la biodiversidad para la alimentación y la agricultura se requiere un amplio conocimiento del estado y el uso de todos los componentes de esta. La biodiversidad para la alimentación y la agricultura incluye la que está presente o que es de importancia en los sistemas de producción agrícola, de pastoreo, forestal y acuática, por ejemplo las especies silvestres emparentadas así como los ecosistemas que sostienen la estructura, las funciones y los procesos de los sistemas de producción (FAO).

Para conservar y gestionar de manera sostenible la biodiversidad para la alimentación y la agricultura se requiere un amplio conocimiento del estado y el uso de todos los componentes de esta. La biodiversidad para la alimentación y la agricultura incluye lo que está presente o que es de importancia en los sistemas de producción agrícola, de pastoreo, forestal y acuática, por ejemplo las especies silvestres emparentadas así como los ecosistemas que sostienen la estructura, las funciones y los procesos de los sistemas de producción

A nivel territorial, para hacer o implementar sistemas de gestión de la biodiversidad con fines alimentarios se recomienda, entre otros:

Gestión del conocimiento de la biodiversidad:



- Realizar inventarios de agrobiodiversidad con las comunidades campesinas  
- Realizar inventario de biodiversidad con potencial uso en la alimentación 
- Realizar estudios del uso actual de la biodiversidad con fines alimentarios con las personas del territorio 
- Hacer análisis de puntos críticos que identifique los peligros de degradación de la biodiversidad con fines alimentarios en los territorios para generar planes de acción para contrarrestarlos 
- Identificar actores y procesos territoriales claves para la conservación de la biodiversidad en los territorios 
- Crear enlaces para utilizar los diferentes sistemas de información de la biodiversidad del país y retroalimentarlos a través de los hallazgos a nivel territorial.

Acciones para la conservación de la biodiversidad con fines alimentarios:



- Conformación de redes de productores para la conservación de la biodiversidad 
- Realización de ferias agroalimentarias para el intercambio de semillas
- Realización de proyectos conjuntos de investigación con las entidades del Sistema nacional de competitividad ciencia tecnología e innovación (Universidades, Corpoica, SENA, etc.) en torno a temas de uso sostenible y conservación de la biodiversidad con fines alimentarios. 
- Creación de áreas estratégicas para la conservación de la biodiversidad como por ejemplo iniciativas SIPAM (Sistemas Importantes del Patrimonio Agrícola Mundial). 
- Formulación de proyectos para la generación de ingresos a través de los usos sostenibles de la biodiversidad. 
- Generar programas de capacitación con los productores agropecuarios para la conservación de la biodiversidad 
- Conformación y financiación de bancos de germoplasma in situ con los productores locales y entidades de investigación
- Trabajar programas para la prevención de la malnutrición desde la incorporación de dietas variadas locales.

Actualmente persiste una gran preocupación ambiental a nivel mundial debido a la presión que el sistema agroalimentario (SA) ha venido ejerciendo sobre ecosistemas y sus recursos naturales, y que con el paso del tiempo se ha incrementado debido al crecimiento poblacional acelerado (FCRN, 2014). Es indiscutible que el desarrollo socioeconómico favorece el

crecimiento demográfico lo cual se traduce en el aumento en la demanda de alimentos, agua potable, fibras y energía, por ende es fundamental que el SA se adapte y esté en capacidad de satisfacer los requerimientos nutricionales no solo de generaciones presentes sino de futuras de manera sostenible (Auestad y Fulgoni, 2015).

Una de las estrategias para afrontar los efectos adversos de un sistema agroalimentario desbordado, es la promoción e implementación de las Dietas Sostenibles (DS), que demanda una serie de estrategias de comunicación que logren posicionarla, por ejemplo informar en detalle beneficios e impactos positivos sobre la salud y el medio ambiente. Es de resaltar que las DS son promotoras de estabilidad económica y ambiental, propenden por la salud pública y por la reducción de inequidades sociales, entre otros (Johnston, JL., Fanzo, JC., Cogill, B., 2014; FAO, 2015).

De esta manera, se recomienda a las entidades territoriales adoptar los principios orientadores que enmarcan los componentes clave de las DS. Estos principios son: 1) Producción agropecuaria y acuícola local, baja en insumos y procesamiento mínimo de alimentos; 2) Redes de producción-comercialización de corta distancia y circuitos cortos de comercialización; 3) Calidad nutricional, tradiciones culinarias ancestrales, patrones alimentarios y educación nutricional (FAO, 2010).

Actualmente Prosperidad Social con el apoyo de FAO adelanta la formulación del Lineamiento técnico de Dieta Sostenible, que para su operacionalización plantea líneas estratégicas para adoptar, articular e implementar a nivel nacional y local su despliegue, con el propósito de favorecer la articulación de acciones con los instrumentos de política y administración pública en los territorios, así como con los planes de acción de entidades privadas y organizaciones de la sociedad civil.

El despliegue de acciones del lineamiento se plantea para abordar los componentes de la DS, centrados en la producción, comercialización y calidad nutricional, los cuales serán abordados inicialmente por una sensibilización y posicionamiento del enfoque de DS con acciones que se han clasificado de acuerdo a tres ejes: Ciencia, Tecnología e Investigación (CTI); Gobernanza, entendida como los mecanismos, procesos y reglas a través de los cuales se ejerce la autoridad económica, política y administrativa de una organización, tanto empresarial como estatal, y acciones de Información, Educación y Comunicación.

De la mano del trabajo en dietas sostenibles, está el desarrollo de acciones para la promoción en la reducción de las Pérdidas y Desperdicios de Alimentos (PDA), inicialmente trabajando en la reducción de los desperdicios evitables, es decir, alimentos y bebidas que han sido cocinados, preparados o servidos en los hogares y después desechados (WRAP, 2013); puede estar relacionado con la preparación de una gran cantidad de comida o con el deterioro generado por los procesos de cocción; dentro de esta clasificación también se incluyen alimentos y bebidas que algunas personas comen y otras no, como por ejemplo: corteza del pan, o comida que puede ser preparada de una manera pero no en otra (ejemplo: cascara de papas). Por otro lado, se debe ir avanzando hacia fortalecer los primeros eslabones de la cadena alimentaria y aumentar la asistencia técnica para identificar puntos críticos de pérdidas en la post-cosecha y así implementar acciones para su reducción.

5.4 Agricultura Familiar para la sostenibilidad del sistema agroalimentario

Después de la revisión y análisis de los conceptos de Sistemas Agroalimentarios Sostenibles y Agricultura Familiar se concluye que su objetivo social es la seguridad alimentaria y nutricional. Por esta razón, es fundamental que los Sistemas Agroalimentarios evolucionen en respuesta a un entorno cambiante, que ofrece tanto retos como oportunidades. Para hacer frente a estos desafíos, la innovación y la competitividad se presentan como una necesidad para alcanzar una mayor productividad y sostenibilidad, dada la demanda creciente de alimentos a expensas de recursos eco-sistémicos limitados (FAO, 2008; Deschamps, 2011).



Avanzar hacia la sostenibilidad de los alimentos es garantizar la seguridad alimentaria y nutricional del presente y el futuro, en este sentido, el abastecimiento de los alimentos constituye un elemento clave, ya que su objetivo es proveer una oferta estable de alimentos y facilitar el acceso de la población más vulnerable a los mismos, además de generar los incentivos necesarios para una producción y comercialización inclusiva, eficiente y equitativa, con el Estado en un rol principal (FAO, 2015).

Una de las estrategias para el fortalecimiento y apoyo a la Agricultura Familiar y los Sistemas Agroalimentarios Sostenibles son los mercados y negocios inclusivos, como iniciativas económicamente rentables, y ambiental/socialmente responsables, que utilizan los mecanismos del mercado para mejorar la calidad de vida de personas de bajos ingresos, al permitir : i) su participación en la cadena de valor como proveedores de materia prima, agentes que agregan valor a bienes o servicios, o vendedores/distribuidores de bienes o servicios, y/o; ii) su acceso a servicios básicos esenciales de mejor calidad o a menor precio, y/o, y; iii) su acceso a productos o servicios que les permita entrar en un "círculo virtuoso" de oportunidades de hacer negocios o mejorar su situación socioeconómica (FAO 2016, citando a Fundación Avina).

De acuerdo con Acevedo (2008, p.14) citado por FAO 2016, la organización espacial del sistema alimentario refleja una división del trabajo y del capital entre espacios a lo largo de los procesos productivos y de intercambio, en los cuales intervienen diferentes actores. En el caso específico de los alimentos, los circuitos de proximidad¹¹ se tornan de vital importancia, especialmente para los productos generados en la economía familiar campesina, pues permiten la apropiación directa de la plusvalía generada, ya sean por la disminución de los costos, aumento de los precios, o reducción de los agentes que intervienen en el proceso.

Por consiguiente, es conveniente concebir los circuitos de proximidad referenciados a los mercados locales y regionales como una fuente de oportunidades, pero también como una integración de las etapas de la cadena en el seno de un territorio para permitir una apropiación más directa de la renta producida, dinamizando las economías territoriales, estimulando los

¹¹ Los circuitos de proximidad o circuitos cortos son una forma de comercio basada en la venta directa de productos frescos o de temporada sin intermediario —o reduciendo al mínimo la intermediación— entre productores y consumidores. Los circuitos de proximidad acercan a los agricultores al consumidor, fomentan el trato humano, y sus productos, al no ser transportados a largas distancias ni envasados, generan un impacto medioambiental más bajo. <http://www.fao.org/in-action/territorios-inteligentes/articulos/colaboraciones/detalle/es/c/410218/>.

actores locales como eslabones directos en la construcción social del proceso del desarrollo, y potencializar los saberes y las relaciones locales.

Así las entidades territoriales deberán incorporar en su planeación la formulación e implementación de una estrategia de seguridad alimentaria y nutricional y desarrollo rural territorial, privilegiando la inclusión social y económica de la Agricultura Familiar Campesina. Por lo que se proponen como iniciativas de proyectos o programas las siguientes:

- Implementar proyectos que apunten a la organización productiva veredal de la agricultura familiar y la agregación de la demanda territorial, como ejes para fortalecer los mercados internos y de proximidad.
- Implementar proyectos integrales de desarrollo rural territorial y construcción de paz que potencien a la agricultura familiar de subsistencia hacia proyectos de desarrollo, con procesos de asociatividad con base en las ventajas de los territorios en términos de vocación y oportunidades comerciales locales y regionales.
- Promover la vinculación del sector empresarial desde la Responsabilidad Social Empresarial, en apoyo a la comercialización de productos y/o servicios (oferta de productos) de las organizaciones de agricultura familiar.
- Promover organizaciones de productores de segundo nivel, que lideren procesos de comercialización de alimentos (centros de acopio, logística, contratación) en apoyo a los pequeños agricultores y la oferta de sus productos.
- Promover el desarrollo de marcas de origen de los alimentos producidos por la agricultura familiar con valor social y ambiental.
- Desarrollar un servicio de asistencia técnica integral que contribuya a la certificación de Buenas Prácticas Agrícolas, Pecuarias y de Manufactura, empresarización de los pequeños productores agropecuarios, al fortalecimiento de las prácticas de consumo sostenible y a la innovación de los sistemas productivos.
- Implementar y fortalecer a los mercados campesinos locales a partir de la formulación de reglas para su funcionamiento y la acreditación de agricultores familiares para su gestión.
- Desarrollar un estudio del abastecimiento de alimentos de rubros de canasta básica en los municipios rurales y en la relación de éstos con los principales centros de consumo, para la generación de información de mercado territorial y promover los mercados de proximidad.
- Poner en marcha un piloto de Registro de agricultores familiares, como base para el diseño de políticas diferenciadas con foco en las tipologías territoriales.
- Implementar programas de compras públicas como instrumento para el desarrollo local e inclusión de la agricultura familiar.

- Promocionar el consumo local de los productos provenientes de la agricultura familiar de la zona, con especial énfasis en la promoción de frutas y hortalizas.
- Promover sistemas alternativos de potabilización, cosecha, ahorro, recuperación de agua y mejorar la gestión del recurso hídrico y dotar de infraestructura moderna en sistemas y distritos de riego que respondan a las necesidades territoriales de la agricultura familiar.
- Fomentar estrategias de medidas de protección, ahorro y huella hídrica.
- Generar estrategias para la creación y fortalecimiento de los espacios de gestión intersectorial a nivel territorial en temas de calidad de agua para uso y consumo humano; así como para sistemas y distritos de riego.
- Promover estrategias de entornos saludables que contribuyan a la seguridad alimentaria y nutricional, el desarrollo sostenible y a la equidad en salud.
- Fortalecer capacidades técnicas en el desarrollo e implementación de medidas para la mitigación y adaptación al cambio climático, manejo sostenible de la biodiversidad y los recursos naturales, así como el ordenamiento de cuencas hidrográficas.

5.5 Ambientes alimentarios saludables como aporte a la SAN

La promoción de estilos de vida saludables debe abordarse de una manera articulada y amplia en los territorios; es importante trascender los enfoques tradicionales de Educación Alimentaria y Nutricional donde el individuo es un sujeto pasivo que recibe conocimientos, ya que la toma de decisiones respecto a los cambios de hábitos (práctica de actividad física, selección y consumo de alimentos sanos), no dependen del conocimiento que se transmita, por lo que deben identificarse estrategias que motiven el cambio, generen conciencia y apropiación de los procesos, partiendo de la realidad y necesidades territoriales (Prosperidad Social / FAO, 2016b).

En este sentido se propone una Estrategia de Ambientes Alimentarios Saludables (EAAS), que está dirigida a identificar actores y ambientes territoriales para realizar una promoción de estilos de vida saludables y accesos a alimentos de calidad. Los ambientes alimentarios saludables comprenden los lugares donde los individuos se desenvuelven (hogar, colegio, sitios de ocio, culturales, laborales, comunitarios) en general todos los espacios donde se desarrolla la cotidianidad. Intervenir en diferentes ambientes puede garantizar el mejoramiento de la calidad de vida las comunidades y territorios (Prosperidad Social / FAO, 2016b).



Figura 3. Ruta para elaborar una estrategia de ambientes alimentarios saludables

Fuente: Elaboración propia convenio Prosperidad Social- FAO "Seguridad alimentaria para la Equidad y la Paz. Documento sin publicar. 2016.

De acuerdo a la figura 3, una EAAS tiene como unidad de acción la familia dentro de un territorio, es importante realizar una caracterización que incluya elementos sociales, culturales, de consumo, hábitos de vida, así como ambientes y actores, se proponen seis a saber:

- **Institucional:** comprendido por diferentes instituciones que confluyen en el territorio, no necesariamente que habiten el territorio, pero sí, que tengan incidencia en él. La característica de este "ambiente" es que sus actores influyen en la toma de decisiones y realizan acciones que pueden fortalecer el desarrollo de las comunidades.
- **Medios de comunicación:** su identificación permite focalizar todas las herramientas, e instrumentos que promueven la difusión de acciones, mensajes en torno a la alimentación y los hábitos saludables, como pueden ser, emisoras y periódicos locales, canales de televisión, buzono, perifoneo, boletines, murales, entre otros.
- **Educativo:** conformado por escuelas, colegios, guarderías, universidades, centros de capacitación, entre otros. Son decisivos para una estrategia de ambientes alimentarios saludables, en primer lugar, porque están conformados por una población cautiva y diversa como son niños y niñas de diferentes edades, profesores, padres de familia y comunidad, aspecto que permite realizar intervenciones con mayor impacto y sostenibilidad.

- **Servicios de Salud:** un ambiente importante en la estrategia de ambientes alimentarios saludables son los servicios de salud, en las diferentes modalidades que se encuentren en los territorios y de las cuales dependerán las acciones a desarrollar, un ejemplo de esto son Instituciones Prestadoras de Salud (IPS), Entidades Promotoras de Salud (EPS), Centros de Atención Médica de Urgencia (CAMU), Centros de Salud, entre otros. En este tipo de ambiente las acciones pueden variar de acuerdo a las capacidades, cobertura y programas de atención.
- **Productivo:** el ambiente productivo incluye aquellos escenarios en los cuales las personas generan ingresos o bienes en su comunidad, y va a depender de las labores más representativas, de acuerdo a sus actividades económicas, sociales y culturales. Un ejemplo de esto serían: las huertas, las parcelas, tiendas de barrio, empresas, oficinas, pequeños comercios, restaurantes, entre otras.
- **Comunitario:** existen diferentes espacios que pertenecen al ambiente comunitario, entre ellos las organizaciones de madres comunitarias y sus hogares, juntas de acción comunal, que también pueden hacer parte del ambiente institucional, escenarios de ocio como casas de cultura, espacios deportivos, iglesias, plazas de mercado, entre otros.

Se propone identificar temáticas para abordar en cada uno de los ambientes, seleccionar las metodologías de abordaje y la construcción de un plan de acción para cada uno de ellos.

En síntesis, para implementar una EAAS, se debe:

1. Realizar un diagnóstico que identifique actores, ambientes y características del territorio.
2. Realizar una adecuada planeación; definir objetivos, temáticas, metodologías/herramientas/acciones, recursos y tiempos.
3. Ejecutar la estrategia e incluir desarrollo de actividades – plan y cronograma de trabajo, actividades de monitoreo seguimiento y evaluación, resultados y recomendaciones.

5.6 Gestión del riesgo en SAN

La política nacional de seguridad alimentaria y nutricional, reconoce la interacción de los ejes de la SAN y establece el manejo social del riesgo (MSR) como la estrategia con la cual el Estado, las familias y la sociedad civil en general responden y se anticipan a las situaciones de riesgo, definiéndola como "el arreglo institucional y el conjunto de acciones mediante las cuales la sociedad se pone de acuerdo para protegerse frente a las contingencias que menoscaban su calidad de vida" (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2008, p.8).

En el mismo sentido, el Conpes 113 de 2008 solicita a la CISAN establecer como uno de los mínimos del Plan nacional de SAN, la "coordinación y armonización con los programas de gestión del riesgo tendientes a disminuir la vulnerabilidad en la producción agroalimentaria ante eventos climáticos adversos" y a implementar estrategias coherentes con los riesgos

asociados a la inseguridad alimentaria y nutricional que pueda afectar a los grupos étnicos (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2008, p.44).

De acuerdo a las indicaciones del Conpes 113 de 2008, el Plan Nacional de SAN 2012-2019 incorporó en su marco conceptual la Gestión Social del Riesgo, que contempla el riesgo, vulnerabilidad y la gestión del riesgo; además tipificó acciones de prevención y promoción, mitigación y superación e identificó amenazas de carácter exógeno co-variante (desastres naturales, crisis económicas, crisis políticas), o de carácter idiosincrásico (enfermedad del jefe del hogar, discapacidad) (CISAN, 2013).

En el proceso de implementación del Plan Nacional de SAN 2012-2019 y en la vivencia de los diferentes eventos antrópicos de los últimos años, el Ministerio de Salud y Protección Social, con el acompañamiento técnico de FAO y en el marco de la CISAN, se desarrolló la Ruta de atención integral en SAN en situaciones de emergencia y desastres con enfoque de gestión del riesgo, enmarcada en los lineamientos de la política nacional de gestión del riesgo de desastres (Ley 1523 de 2012), el análisis de los determinantes sociales en seguridad alimentaria y nutricional, el enfoque territorial y el fortalecimiento institucional, mediante el abordaje de fases que permiten contextualizar las amenazas, vulnerabilidades y condiciones de riesgo para luego diseñar estrategias de preparación y respuesta efectiva, la formulación de acciones de reducción, y el diseño de estrategias para la recuperación (MSPS / FAO, 2016).

Los desastres naturales ocasionados por los distintos eventos amenazantes constituyen un factor de inestabilidad y caos en los distintos medios de vida, comprometiendo con ello la SAN. Frente a la manifestación de las amenazas, las familias que reciben las consecuencias graves son las de las áreas rurales, que dependen directamente de actividades agrícolas, pecuarias, piscícolas y forestales, por lo tanto, la SAN constituye un factor decisivo en el aumento de la capacidad de resistencia y resiliencia de las poblaciones vulnerables a las crisis y en consecuencia, se convierte en una prioridad a abordar en los procesos de preparación y recuperación pos-desastre (MSPS / FAO, 2016).

La Ruta de atención integral en SAN en emergencias busca orientar el desarrollo de acciones que reduzcan las condiciones de riesgo y aseguren los medios de vida ante la manifestación de un evento amenazante; por lo que se debe incrementar la resiliencia de los sistemas sociales, ambientales y económicos que sostienen la producción de alimentos con mejores prácticas que permitan contrarrestar los impactos directos de las emergencias y al tiempo aumentar la posibilidad de recuperación (MSPS / FAO, 2016).

Con el fin de que los planeadores territoriales en SAN reconozcan e implementen la Ruta de SAN en emergencias, a continuación se describen las principales amenazas que generan impactos negativos sobre la SAN (MSPS / FAO, 2016, pp. 24-25):

- Amenazas naturales (sequía, inundaciones, tsunamis, huracanes, terremotos, erupciones volcánicas, movimientos en masa, incendios forestales).

- Amenazas transfronterizas (p.ej. plagas y enfermedades transfronterizas de los cultivos, los bosques y los animales) que ocasionan emergencias en la cadena alimentaria y comprometen el acceso, la disponibilidad y la inocuidad de los alimentos.

El cambio climático y especialmente el incremento de la frecuencia y la intensidad de eventos meteorológicos, sumado a las condiciones ambientales como la degradación de la tierra, la desertificación y la escasez de agua.

- Amenazas derivadas del conflicto armado que ocasionan el desplazamiento forzado de las comunidades, lo que conlleva al abandono de los medios de subsistencia y compromete la SAN de estas familias. Es precisamente esta situación, la que crea junto a las amenazas no intencionales, una condición de doble afectación para la comunidad, poniéndose en riesgo la estabilidad de los medios de subsistencia, dificulta el acceso, la disponibilidad y el consumo de alimentos, al mismo tiempo ocasiona un impacto sobre la estabilidad de la ración mínima que asegure la alimentación balanceada.

En el mismo sentido, se expone un análisis con base en el modelo presión y liberación de Blaikie y Cannon, donde, por la progresión de condiciones de vulnerabilidad y de amenaza, aparecen manifestaciones de situaciones de emergencias y desastres en SAN como: hambruna, deterioro del estado nutricional, muertes por desnutrición, pérdida de medios de vida, pérdida de disponibilidad y acceso al agua y pérdida de la capacidad de resiliencia (MSPS / FAO, 2016, p.28).

A manera de resumen, el proceso para la gestión del riesgo de desastres propone identificar, evaluar, analizar, monitorear y comunicar oportunamente los elementos que ponen en riesgo a la SAN de las familias. El buen desarrollo del proceso de reconocimiento de los elementos involucrados permitirá la formulación, priorización, seguimiento y evaluación de las acciones de intervención que se adelantarán. Se debe tener en cuenta que la participación ciudadana cumple un papel fundamental de construcción de conocimiento desde el territorio para nutrir los sistemas de información, lo que sugiere generar estrategias que articulen el conocimiento regional con los instrumentos tecnológicos como mecanismo de gestión del conocimiento, fundamental para fortalecer una ruta de atención en SAN (MSPS / FAO, 2016).

La Ruta de atención integral en SAN en situaciones de emergencia y desastres con enfoque de gestión del riesgo, propone acciones dirigidas al fortalecimiento de los sistemas de información para la generación de herramientas que propicien capacidades en el territorio, facilitando la toma de decisiones, con el propósito de prevenir las emergencias desde la perspectiva del desarrollo (MSPS / FAO, 2016).

La Ruta de atención integral en SAN en emergencias expone y propone para su implementación a nivel territorial, 31 pasos por medio de los cuales se hacen operativas las acciones necesarias en el proceso de gestión del riesgo para la SAN, clasificándolos en tres (3) momentos (MSPS / FAO, 2016) y que se esperan se adopten por todas las entidades territoriales del país:

1. Pasos relacionados con el proceso de conocimiento del riesgo.
2. Pasos relacionados con el proceso de reducción del riesgo.
3. Pasos relacionados con el proceso de manejo de desastres (en la preparación, respuesta y recuperación).

5.7 Prevención y detección de la desnutrición infantil para garantizar la SAN

Todo el proceso de gestión pública para la seguridad alimentaria y nutricional, tiene como resultado o impacto final la situación nutricional y de salud de la población; en este sentido, una de las problemáticas más grave que se presenta es la deficiencia en el consumo de alimentos y/o aprovechamiento de nutrientes, conocida como desnutrición, donde la población infantil es la que se ve más afectada por su vulnerabilidad a los problemas de hambre y su amplia necesidad de calorías y nutrientes dada por el proceso de crecimiento rápido en el que se encuentran.

La deficiencia en el consumo de alimentos en los niños y niñas puede generar déficit en el crecimiento y bajo peso, que a mayor tiempo de exposición al hambre agrava la situación nutricional y de salud, llevándolos hasta la muerte. La presente estrategia propone el énfasis en la prevención y detección de la desnutrición aguda, dado que este tipo de desnutrición es la más asociada a la morbilidad y a la mortalidad en menores de 5 años, en especial por enfermedades infecciosas tales como la Enfermedad Diarreica Aguda (EDA) y, la Infección Respiratoria Aguda (IRA).

Aunque la desnutrición aguda (bajo peso para la talla) en menores de 5 años en el país ha mostrado una tendencia a la disminución en la última década; según la ENSIN, en el año 2010 en Colombia aún existía un 0,9% de niños y niñas menores de 5 años con desnutrición aguda. Aunque esta cifra puede parecer insignificante, en número absoluto equivale a cerca de 40 mil¹² niños y niñas desnutridos agudos en todo el país.

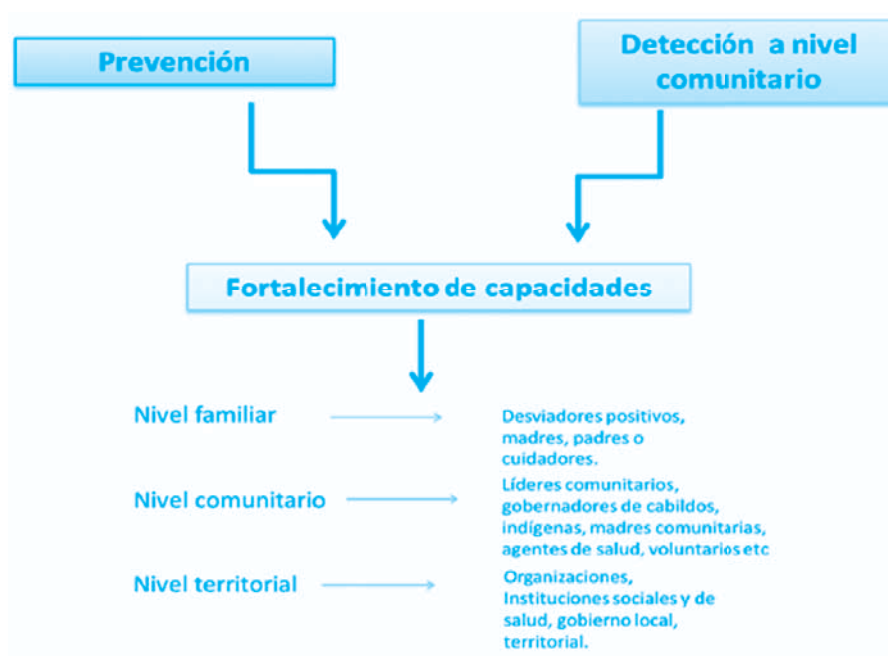
A pesar de que el país cuenta con iniciativas para el manejo y atención de la desnutrición aguda, muchos territorios aún presentan esta problemática de manera reiterada, donde además coexisten falencias en los sistemas de vigilancia y control.

Es por esto que a partir del trabajo conjunto entre Prosperidad Social y FAO, se propone focalizar acciones dirigidas a la prevención de la desnutrición y a fortalecer capacidades comunitarias para identificar y remitir casos de desnutrición aguda de manera estratégica en los territorios (Prosperidad Social / FAO, 2016b).

¹² Estimaciones propias, con base en las proyecciones poblacionales del DANE, 2010. El DANE estimó que para 2010 en Colombia existían 4'280.363. niños y niñas menores de 5 años.

De esta manera, se propone implementar una ruta de prevención y detección de la desnutrición aguda en menores de cinco años en los territorios. Esta ruta se articula con el lineamiento para el manejo integrado de la desnutrición aguda, moderada y severa en niños y niñas de 0 a 59 meses de edad, propuesto por el Ministerio de Salud y Protección Social y Unicef, con acciones que complementan su aplicación a nivel preventivo. Ver figura 4.

Figura 4. Ruta de prevención y detección de la desnutrición aguda



Fuente: creación propia Convenio Prosperidad Social-FAO.

La ruta presentada en la figura 4, se caracteriza por tener dos elementos claves, la prevención y la detección, que se dan directamente en y con la comunidad.

Características de la ruta de prevención y detección de la desnutrición aguda:

Preventivo: en el que se busca fortalecer a las comunidades para prevenir factores de riesgo asociados a la desnutrición, a través del abordaje de prácticas clave que se trabajen al interior de las familias y comunidades. Éstas prácticas están agrupadas en:

- Prácticas de higiene
- Prácticas de alimentación
- Prácticas para la búsqueda de la salud
- Prácticas de cuidado

Detección: los niños y niñas pueden ser identificados por búsqueda activa de casos, a través de los centros de salud territoriales, instituciones, organizaciones, ONG o a nivel comunitario. Se debe enfatizar en que la detección comunitaria (es decir, realizada por la misma comunidad) es la apuesta de la presente ruta.

- La comunidad debe capacitarse para identificar a los niños y niñas que presentan formas graves de desnutrición a través de los signos físicos característicos de estas formas de desnutrición¹³. En dicho proceso se deben identificar líderes comunitarios que además se capaciten en la toma de la circunferencia media del brazo, como medida validada mundialmente para la detección comunitaria de la desnutrición aguda, ya sea con el uso de una cinta métrica convencional o la cinta de tres colores.
- Se sugiere la creación de “puntos de control comunitarios”, como referencias para que las familias acudan a recibir capacitaciones en prevención y detección de los niños desnutridos y donde los profesionales que participen realicen seguimiento y acompañamiento a familias y niños.

Es importante que la comunidad identifique la capacidad de respuesta institucional, y especialmente los sitios de remisión para la atención especializada, por lo que al detectar niños y niñas con desnutrición aguda se debe garantizar el despliegue de la oferta institucional existente para la atención y manejo de la desnutrición aguda, donde actualmente se espera la respuesta efectiva del Sistema de Salud y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, con sus diferentes servicios.

5.8 Elementos básicos de movilización social (Información, Educación y Comunicación, IEC)

Las redes sociales han obligado a los medios masivos de comunicación a ser ‘retransmisores’ de lo que allí ocurre. Las ‘tendencias’ marcan modas que llegan a todos los niveles sociales generando cambios que producen efectos de todos los calificativos. Por ejemplo, el semiólogo Umberto Eco, menciona que “la televisión había aprobado al tonto del pueblo, ante el cual el espectador se sentía superior”, el “drama de Internet es que ha aprobado al tonto del pueblo como el portador de la verdad” (Pique, 2015).

Paralelo a este proceso de invasión, está la Comunicación para el Cambio Social que propende por la inclusión, el respeto a la cultura y la construcción colectiva. Alfonso Gumucio (2015) describe cinco condiciones para que esta se genere: debe haber una participación comunitaria y la apropiación y compromiso de los actores, reconocer las particularidades de cada cultura

¹³ Los signos físicos de desnutrición son: Anemia o palidez en las palmas de las manos, edema o hinchazón en pies, manos y cara, piel seca, áspera, fría, con fisuras lineales en los sitios de flexión, poca o mucha pigmentación en la piel, enflaquecimiento de tórax, brazos, muslos o cara (mejillas hundidas), cabello delgado, seco, que se cae fácil, o de varios tonos: café, rojizo, pálido, apatía o irritabilidad constante, retardo en el desarrollo, inapetencia, lengua enrojecida o de color violeta, mucosa oral muy roja (lengua, encías y parte interna de la boca), crecimiento o poco desarrollo de las papilas de la lengua., labios fisurados o sangrantes. (Ministerio de la Protección Social, Acción Social, FAO, 2010).

y cada lengua; fortalecer el saber local y promover el intercambio de conocimientos en condiciones equitativas; el uso de tecnologías de comunicación apropiadas y cuyo uso son fruto de procesos y adaptadas a las necesidades de los actores, y la consolidación de redes en todas las escalas, local, regional y global, que promuevan el diálogo y el debate (Gumucio, 2015).

Se entiende por Movilización Social "un proceso participativo de acciones colectivas orientado a promover, contribuir e impulsar propuestas alternativas y críticas al modelo de sociedad dominante que ahonde en una mayor justicia social. En este proceso son fundamentales la creatividad, lo afectivo, conectar con lo cotidiano, enredarnos, acompañarnos, ser conscientes de la interdependencia entre lo local y lo global, la diversidad y pluralidad" (MOSAICO, 2016).

De otra parte, una estrategia de IEC en SAN debe contemplar acciones que movilicen a todo el sistema agroalimentario, debe incentivar la producción diversificada de alimentos saludables, a fin de favorecer mejores hábitos en los consumidores. Además debe propender por el cuidado del medio ambiente, la reducción de desperdicios de alimentos y el estímulo para la compra de alimentos autóctonos, provenientes de pequeños productores y mercados locales; así como desestimular el consumo de alimentos procesados cuya relación con enfermedades no transmisibles ha sido comprobado (MSPS / FAO, 2015).

De tal manera que una Estrategia de Movilización Social en Seguridad Alimentaria y Nutricional (en adelante Movilización Social en SAN) se considera como un proceso de construcción participativa y educativa que busca tener presencia en los espacios públicos y generar comprensión entre todos los actores que intervienen en las diferentes dimensiones de la Seguridad Alimentaria y Nutricional.

En razón de lo anterior se propone trabajar acciones al corto plazo (2 años), proponiendo tomar como base los siguientes elementos:

Sensibilización:

Mapeo: de conocimientos, información y prácticas sobre la SAN para identificar mitos, creencias sobre la temática.

Escenarios: reconocer, indagar e identificar los diferentes escenarios en los que se quiere intervenir.

Actores: de manera individual y grupal que participan de forma activa o pasiva. Incluye: funcionarios de instituciones del nivel territorial y nacional, medios de comunicación masiva y alternativa.

Educación:

Construyendo el saber: se refiere a la información básica requerida para generar conciencia sobre los temas que se deben abordar. Incluye desde procesos de formación, mensajes comunicacionales hasta construcción de campañas específicas.

Desde el aprender: se refiere a las acciones que se destinarán para generar cambios individuales o de grupos reconocidos a fin de lograr transformaciones frente a la SAN. Aquí es pertinente las alianzas sociales con los medios de comunicación masiva, la generación de producción visual artístico o comunitario.

Desde el compartir: se refiere a las acciones que se realizarán para compartir los aprendizajes y saberes con otros de su mismo rol. Desde las publicaciones masivas hasta las acciones comunitarias. Comprende la creación de símbolos como fechas conmemorativas o movilizaciones masivas.

Movilización:

Creación: se refiere a la elección adecuada de herramientas de comunicación de acuerdo con el avance del proceso de comunicación. En la lista pueden estar desde desarrollos pedagógicos sobre SAN, foros, talleres hasta piezas de comunicación tradicionales.

Producción: acoge todas las formas de comunicación que pueden surgir en un ambiente específico: construcción de libretos de teatro, elaboración de títeres, comerciales, hasta imágenes de campañas sociales.

Difusión: en el proceso de movilización, la difusión es un medio para generar más comprensión sobre la temática. El abanico de posibilidades abarca desde los canales de comunicación tradicionales: radio, prensa, televisión; incluidos los medios alternativos: medios comunitarios; y cualquier forma de expresión artística: teatro, danza, música, arte, entre otros.

5.9 Recursos y financiación de la SAN

El Conpes 113 de 2008 establece que para la financiación de la Política y el Plan Nacional de seguridad alimentaria y nutricional concurrirán los diferentes sectores, las entidades territoriales, la empresa privada, las organizaciones no gubernamentales, las agencias internacionales, las familias y la sociedad, dejando de manifiesto que es necesario desarrollar procesos de priorización, concurrencia y subsidiaridad para la implementación de las acciones que se prioricen en la planeación territorial en SAN.

El artículo 44 de la Ley 152 de 1994, señala que "en los presupuestos anuales se debe reflejar el plan plurianual de inversión." Así, para el caso de la planeación territorial en SAN, es necesario evaluar la articulación y armonía con las diferentes políticas públicas, teniendo en cuenta su armonización presupuestal, por lo que se debe verificar que en el presupuesto anual de la entidad territorial debidamente aprobado para cada vigencia, se reflejen de manera específica, los recursos programados indicativamente en el plan territorial de seguridad alimentaria y nutricional, a través de su plan plurianual de inversiones (MPS, 2010, p.62).

Por lo anterior, podría decirse que la armonización presupuestal es una confrontación entre

los recursos programados en el plan territorial y las apropiaciones reales para el plan territorial de seguridad alimentaria y nutricional, en el presupuesto aprobado para la entidad territorial, en cada una de las vigencias del plan territorial (MPS, 2010, p.62).

Una vez definido el presupuesto que tiene el departamento y sus municipios para la financiación del plan de desarrollo, es necesario establecer la fuente de la que se obtendrán los recursos para la implementación de proyectos o acciones en materia de SAN conforme a las prioridades establecidas en los respectivos planes de SAN. En este orden de ideas, los departamentos y municipios cuentan con diferentes fuentes de recursos presupuestales:

Recursos propios: el porcentaje de estos recursos de libre destinación puede ser direccionado de manera autónoma para la financiación de acciones, programas o planes en SAN, a partir de las prioridades definidas en el Plan de Desarrollo.

Sistema General de Participaciones: es la principal fuente de recursos presupuestales para la ejecución de acciones dirigidas en materia de: educación (estrategias de información, educación y comunicación alimentaria y nutricional en el ámbito escolar); salud (estrategias de prevención, detección y recuperación nutricional); agua potable y saneamiento básico (estrategias para la garantía de la calidad e inocuidad de los alimentos); deporte y recreación (estrategias de hábitos y estilos de vida saludables para un adecuado aprovechamiento o utilización biológica de alimentos).

Sistema General de Regalías: los recursos distribuidos por medio de los fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTI), Desarrollo Regional (FDR) y Compensación Regional (FCR), así como a través del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) y del Fondo de Ahorro Pensional Territorial (FONPET), pueden ser solicitados si el Plan de Desarrollo Departamental reconoce la SAN como una estrategia para el desarrollo económico, social y ambiental de los departamentos. Los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) serán los encargados de definir, evaluar, viabilizar, priorizar, aprobar y designar los recursos para la implementación de las acciones, proyectos o planes en materia de SAN.

Crédito: es posible la financiación de la SAN como una estrategia transversal del desarrollo departamental, a través de créditos públicos con entidades financieras nacionales.

Cofinanciación: recursos de cooperación internacional, ONG nacionales o internacionales, donaciones, entre otros, podrán ser canalizados para proyectos en SAN.

Presupuesto General de la Nación: la consolidación de la oferta programática de las entidades nacionales a ser ejecutada en los departamentos, debe ser solicitada y articulada para la implementación de las políticas contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo, que para el periodo 2014-2018 se encuentra la SAN en sus ejes de Movilidad Social y Transformación del Campo.

5.10 Seguimiento y Evaluación

En el ciclo de políticas públicas es indispensable el proceso de seguimiento y evaluación, no como el último paso del proceso, sino como una constante en su marcha, con el fin de generar alertas que permitan realizar cambios necesarios para obtener mejores resultados en el proceso de planificación e implementación de acciones.

De este modo, se espera que las líneas de acción, las estrategias, programas y proyectos establecidos en los planes territoriales de SAN cuenten con indicadores de gestión, productos y resultados con responsables institucionales, que permita hacer seguimiento a las estrategias y acciones contenidas en los mismos.

Con el fin de mejorar los procesos territoriales de gestión, es prioritario fortalecer los sistemas de seguimiento y evaluación de la seguridad alimentaria y nutricional, a través de la implementación de mecanismos como los observatorios departamentales de SAN, los sistemas de vigilancia epidemiológica, las evaluaciones agropecuarias, entre otros.

En términos generales, se espera que los planes territoriales de SAN permitan una evaluación, a través de la asociación y verificación de (MPS, 2010, p.63-64):

La capacidad de entender y comprender la situación actual (diagnóstico) de la seguridad alimentaria y nutricional, a través de mediciones basadas en indicadores CREMA: Claros (precisos e inequívocos), Relevantes (apropiados a los temas en cuestión), Económicos (disponibles a un costo razonable), Medibles (permiten validación independiente a partir de su expresión en magnitudes físicas) y Adecuados (ofrecen una base suficiente para estimar el desempeño); con su correspondiente línea base, estándares y brechas (evaluación ex ante).

La existencia de retos o metas posibles, factibles y deseadas, que con magnitudes físicas, tiempos y líderes o responsables claramente establecidos, permitan comprender el valor agregado del plan, al actuar sobre las limitaciones y potencialidades encontradas en el diagnóstico (evaluación de pertinencia).

La consistencia de las metas de resultado con los objetivos específicos del plan.

La consistencia de las metas de producto con las metas de resultado del plan.

La posibilidad técnica de hacer seguimiento a los productos y servicios generados por el plan (evaluación concomitante o monitoreo)

La posibilidad de hacer evaluación a los resultados, efectos e impactos esperados con la ejecución del plan (evaluación ex post).

La existencia de un componente de seguimiento y evaluación dentro de la estructura básica del documento que contiene el plan.

Finalmente, el monitoreo y evaluación del plan de inversiones plurianuales, también debe ser objeto de valoración, para conocer su pertinencia, oportunidad, eficacia y efectividad.



4. Recomendaciones generales para la gestión territorial en seguridad alimentaria y nutricional

Después de desarrollar un despliegue conceptual para el abordaje integral de la seguridad alimentaria y nutricional, se presenta a continuación una propuesta de recomendaciones de fácil adopción en los territorios, con el fin de mantener mayor claridad frente a estrategias, proyectos y líneas de trabajo prácticas que se deben plasmar en los instrumentos de planeación, con el fin de movilizar recursos tanto físicos, económicos y sociales para el logro de la SAN.

Con base en la síntesis de los elementos más representativos en SAN de los planes departamentales de desarrollo 2012-2015 de los 32 departamentos del país y el distrito capital, y su relación con los planes de SAN disponibles en algunos departamentos, el documento Situación de la planeación territorial en seguridad alimentaria y nutricional de los departamentos del país¹⁴, presenta recomendaciones a nivel general y por las dimensiones de la seguridad alimentaria y nutricional, con el objetivo de facilitar su ubicación en los instrumentos de planeación y seguimiento de los territorios, con especial énfasis en los planes de desarrollo departamentales, que terminan siendo un insumo muy importante en el proceso de gestión territorial planteado en el presente documento.

¹⁴ Documento sin publicar. Prosperidad Social y FAO en el marco del convenio de cooperación técnica, proyecto UTF/COL/065/COL - "Seguridad Alimentaria para la equidad y la paz". 2016.

6.1 A nivel general

Los Comités Territoriales de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CTSAN) son los espacios idóneos para proponer, debatir y concertar todos los aspectos relacionados con la SAN. A través de ellos se debe diagnosticar la situación alimentaria y nutricional del departamento; proponer planes, programas, proyectos y acciones en SAN para el territorio; realizar seguimiento a indicadores, metas y procesos establecidos; gestionar recursos; planificar a corto, mediano y largo plazo; entre muchos otros. Este debe ser el grupo interdisciplinario que lidere la incorporación de la SAN en el Plan de Desarrollo departamental y vele por la garantía de suelo para usos agroalimentarios, que se establezcan en las actualizaciones del plan de ordenamiento territorial.

Aunque los CTSAN sean protagónicos en la gestión de la SAN, es indispensable promover en ellos la concertación permanente con la ciudadanía y la Sociedad Civil (pequeños y medianos productores, grupos étnicos, academia, consumidores, asociaciones de mujeres, de jóvenes rurales, entre otros). Para lograrlo, se propone la articulación activa con escenarios como los Consejos Territoriales de Planeación, Consejos Municipales y departamentales de Política Social (CTP/COMPOS /CODPOS), u otras instancias donde la participación de la sociedad civil sea permanente.

Los diagnósticos tanto en el PTSAN y el plan de desarrollo, deben estar sustentados en datos cuantitativos y cualitativos actualizados, que permitan un mayor entendimiento de la situación real de SAN en los territorios, puede ayudarse a través del enfoque de determinantes de la SAN.

Es fundamental que los objetivos, acciones, metas y recursos establecidos en el plan de SAN estén plenamente armonizados con el Plan de Desarrollo departamental y municipal, en todos los periodos de gobierno.

El plan de desarrollo debe evidenciar acciones, indicadores, metas y recursos que le aporten a cada uno de los cinco componentes de la SAN: disponibilidad de alimentos, acceso, consumo, aprovechamiento biológico y, calidad e inocuidad de los alimentos. Solo de esta manera se garantizará su abordaje integral y multisectorial.

Los recursos que el Plan de Desarrollo asigne a la SAN deben responder a las condiciones alimentarias y nutricionales de la población. Deben además estar ajustados a las condiciones del contexto departamental: grupos vulnerables, indicadores nutricionales, infraestructura productiva, niveles educativos, canales de comercialización de alimentos existentes, estadísticas sociales y demográficas, entre otros. En síntesis, para garantizar que toda la población del departamento cuente con acceso físico, económico y social a los alimentos que necesita para tener una vida sana y un adecuado desarrollo, es necesario un esfuerzo significativo en términos de recursos y voluntad política.

Es necesario exaltar el proceso de planeación para la Seguridad Alimentaria y Nutricional a través de una ordenanza departamental, que le otorgue el papel que se merece en el desarrollo y bienestar de la población del departamento a largo plazo.

El departamento debe acompañar a los municipios para que en el diseño e implementación de sus planes de desarrollo, la seguridad alimentaria y nutricional tenga un papel central en el desarrollo local de acuerdo a lo descrito anteriormente.

Se debe comprender que no todas las acciones para promover la producción agropecuaria, necesariamente le apuntan a la SAN; algunas actividades están orientadas a la producción para el consumo de alimentos, mientras que otras buscan la generación de otro tipo de bienes finales e insumos. Por esta razón, es importante jerarquizar la producción de alimentos como garante de la seguridad humana, pues la misma se genera a nivel local.

Con el fin de mejorar los procesos territoriales de gestión, es prioritario fortalecer los sistemas de seguimiento y evaluación de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, a través de la implementación de mecanismos como los observatorios departamentales/territoriales de SAN, los sistemas de vigilancia epidemiológica, las evaluaciones agropecuarias, entre otros.





6.2 A nivel de las dimensiones y componentes de la SAN

A continuación se mencionan algunas acciones concretas que pueden ser incorporadas, adaptadas y/o cualificadas en los planes de SAN y planes de desarrollo de las entidades territoriales.

En relación con la dimensión de los medios económicos

En relación con la dimensión de los medios económicos (componentes de disponibilidad y acceso a los alimentos) se sugieren algunas acciones concretas que pueden ser incorporadas, adaptadas y/o cualificadas en los Planes de SAN y Planes de Desarrollo territoriales:

Implementar un programa integral y de amplia cobertura, para la reducción de la pobreza en el departamento (mejora en la tasa y calidad del empleo, con especial énfasis en población joven, rural y vulnerable), que incida en el mayor acceso a alimentos saludables de forma permanente.

Implementar un programa de gestión del riesgo agropecuario que regule los factores que podrían vulnerar la SAN en el departamento o municipio, algunos ejemplos de ellos son: la priorización de actividades agropecuarias extensivas (ganadería y palma) frente a la producción de alimentos diversos; la minería que afecte la biodiversidad y los recursos naturales destinados a la alimentación; los riesgos agroclimáticos no previstos y manejados de forma inadecuada, entre otros.

Aumentar el área sembrada del grupo de alimentos prioritarios¹⁵ para la SAN en el territorio y definir mecanismos para que su comercialización se realice prioritariamente en los mercados locales y regionales. Es necesario caracterizar los esquemas agroalimentarios de estos alimentos y revisar su articulación con los programas de asistencia alimentaria existentes en el departamento y otros potenciales demandantes (restaurantes, casinos, servicios de alimentación hospitalarios, fuerzas militares, etc.).

Diseñar e implementar un programa departamental y/o municipal de fortalecimiento de la pesca y la acuicultura que promueva la explotación sostenible y su consumo, como una fuente valiosa de nutrientes esenciales para el desarrollo de la población.

Diseñar e implementar un programa de rescate, protección, promoción y uso sostenible de las semillas y especies nativas de importancia para la SAN. En lo posible este programa debe articularse a un ejercicio territorial de caracterización de la biodiversidad para usos alimentarios.

Desarrollar iniciativas de producción de alimentos para el autoconsumo que además de fortalecer a los agricultores familiares beneficie a las zonas urbanas, a través de un plan departamental de agricultura urbana y periurbana.

Realizar una revisión a los planes de ordenamiento municipal y departamental a fin de definir y delimitar las zonas de importancia para la producción de alimentos, e incorporar acciones que garanticen el abastecimiento de alimentos a nivel territorial.

Caracterizar la agricultura familiar en el territorio y, diseñar e implementar un plan de fortalecimiento socio empresarial (economía social) y técnico productivo que facilite su acceso a mercados, el acompañamiento técnico y el posicionamiento de ésta como proveedora de alimentos saludables; así como su vinculación a programas de crédito y apoyo a la agricultura promovidos desde la institucionalidad. Es importante además, promover y financiar esquemas de producción más sostenible destinada a circuitos cortos de comercialización.

Diseñar e implementar un programa de dotación de bienes públicos para la agricultura familiar (vías inter-veredales, distritos de riego, centros de acopio y comercio de sus alimentos, etc.), cuya implementación sea progresiva y facilite las alianzas público-privadas en la región.

Caracterizar las pérdidas y desperdicios de alimentos en el territorio, en especial de los alimentos prioritarios para la seguridad alimentaria y nutricional e implementar las medidas para su reducción.

Diseñar e implementar una estrategia de almacenamiento de alimentos prioritarios para la SAN, que facilite su abastecimiento en épocas de sequías, inundaciones y escasez. Esta estrategia debe enmarcarse en el Plan Territorial de Gestión del Riesgo.

¹⁵ El grupo de alimentos prioritarios establecido por el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012-2019 está conformado por: Cereales: arroz, maíz para consumo humano y trigo; Leguminosas: frijol, lenteja, arveja; Frutas y hortalizas: naranja, guayaba, banano, tomate de árbol, mora, mango, papaya; Tuberosas y plátanos: papa, yuca, plátano; Azúcares: azúcar, panela; Aceite (productos oleaginosos): aceite vegetal; Otros alimentos: cacao; Carnes, leche, huevos: leche, queso, cerdo, carne de res, vísceras (hígado y pajarilla), pollo, pescado, huevo.

Implementar un programa de gestión del recurso hídrico para el consumo humano y la producción de los alimentos prioritarios para la SAN.

En relación con la dimensión de calidad de vida y bienestar

En relación con la dimensión de calidad de vida y bienestar (componentes de consumo y aprovechamiento biológico de los alimentos), se sugieren algunas acciones concretas que pueden ser incorporadas, adaptadas y/o cualificadas en los Planes de SAN y Planes de Desarrollo territoriales:

Construir y desarrollar de manera participativa un programa de ambientes alimentarios saludables que fortalezca todos los entornos en donde se desarrolla la vida de los ciudadanos: el hogar, la comunidad, la escuela, el trabajo, el espacio público, los medio de comunicación, entre otros. Dicho programa debe promover la adopción de hábitos saludables, la acción para reducir la malnutrición y la prevención de enfermedades asociadas a la alimentación en el departamento. Uno de los mecanismos factibles es la construcción de estrategias sectoriales e intersectoriales de información, comunicación y educación alimentaria y nutricional.

Diseñar e implementar un programa departamental de apoyo, promoción y protección de la lactancia materna que incluya la conformación de redes comunitarias, que sensibilice al sector laboral acerca de las alternativas para su incentivo, y que parta de las iniciativas internacionales y nacionales desarrolladas.

Concertar un mecanismo territorial de regulación de las tiendas escolares con el fin de priorizar la comercialización de alimentos frescos, especialmente frutas y hortalizas de la región, que desestimen el consumo de bebidas con alto contenido de azúcar y alimentos industrializados con altos contenidos en grasas y sodio.

Fortalecer el sistema de vigilancia nutricional a fin de garantizar su gestión y actualización permanente. La información suministrada por este sistema permite la toma de decisiones acertadas en torno a la SAN de los municipios y el departamento.

Desarrollar iniciativas territoriales para diversificar la alimentación e incidir en la reducción de deficiencias de micronutrientes.

Establecer alianzas estratégicas para la promoción de la actividad física y el deporte en todos los grupos poblacionales, como estrategia para la lucha contra el sobrepeso, la obesidad y las enfermedades crónicas no transmisibles. Dichos procesos requieren del aporte de la administración pública y la empresa privada, garantizando infraestructuras al aire libre, seguridad e instrucción técnica para la adopción de estilos de vida saludable.

El sector de agua y saneamiento es fundamental dado que contribuye en forma determinante al mejoramiento de la calidad de vida de la población, de las condiciones de salubridad y el desarrollo económico de las regiones. Es necesario garantizar el acceso al agua potable y el saneamiento básico por parte de toda la población del departamento y sus municipios.

Ampliar las coberturas de programas como el Plan Ampliado de Inmunización, Crecimiento

y Desarrollo, Atención Integral a las Enfermedades Prevalentes de la Infancia – AIEPI, y todos aquellos que mejoren las condiciones alimentarias, nutricionales y de salud de la población infantil.

En relación con la calidad e inocuidad de los alimentos

Algunas acciones concretas que pueden ser incorporadas, adaptadas y/o cualificadas en los Planes de SAN y Planes de Desarrollo territoriales frente a la calidad e inocuidad de los alimentos son:

Implementar un programa de fortalecimiento de las acciones de inspección, vigilancia y control de los alimentos prioritarios en seguridad alimentaria y nutricional en el departamento y sus municipios, a lo largo de las cadenas productivas.

Construir un plan de formación para agricultores que permita la aplicación y certificación en Buenas Prácticas Agrícolas y Buenas Prácticas Ganaderas. Dicho plan debe contener además elementos de preparación para el manejo de alimentos a lo largo de la cadena agroalimentaria.

Caracterizar y diseñar alternativas para la reducción de las Enfermedades Transmitidas por Alimentos -ETA. Es prioritario mejorar los mecanismos de reporte y seguimiento a dichas enfermedades.

5. Referencias Bibliográficas

Ministerio de Salud y Protección Social. 2014. Decreto 1115 de 2014. Por el cual se integran disposiciones en cuanto a la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Bogotá, Colombia.

OSAN. 2013. Documento técnico de la situación de seguridad alimentaria y nutricional - SAN. (M. d.-M. FAO, Ed.) Bogotá, Colombia.

Del Castillo, S. 2010. Derecho a la Seguridad Alimentaria y Nutricional. Bogotá, Colombia: OBSAN UN 5 años de trayectoria. Reflexiones 2005 - 2010.

CEPAL. 2014. Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina. Santiago de Chile, Chile: Serie Desarrollo territorial.

Jorquera B., D. 2011. Gobernanza para el Desarrollo Local. Santiago de Chile, Chile: Rimisp Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural Programa Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo.

PNUD. 2009. Informe sobre Desarrollo Humano Jalisco 2009. Capacidades institucionales para el desarrollo humano local. D.F., México.

Departamento Nacional de Planeación. 2016. Departamento Nacional de Planeación. Consultado el 26 de 06 de 2016. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/DNP/gestion/buen-gobierno/Paginas/gestion-publica-efectiva.aspx>.

Gobierno Nacional / FARC-EP . 2014. Borrador conjunto: Hacia un nuevo campo colombiano: reforma rural integral. La Habana, Cuba.

Gobierno Nacional / FARC-EP. 2013. Borrador conjunto: participación política: apertura democrática para construir la paz.

Congreso de Colombia. 1994. Ley 152 de 1994, Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

Ubilla, J. E. 2012. Experiencias prácticas de fortalecimiento institucional. Fundación humanismo y democracia. Madrid, España: Fundación humanismo y democracia.

Parthenay, K. 2011. Implementación de las políticas públicas: El déficit de coordinación en el proceso de territorialización. In J. P. Céspedes, Territorialización de Políticas Públicas : Coordinación Interinstitucional Local en Centroamérica y República Dominicana. San José, Costa Rica: Fundación DEMUCA.

Roth, A.-N. 2010. Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos. In A.-N. Roth, Enfoques. Para el análisis de Políticas Públicas. Universidad Nacional de Colombia. André-Noël Roth.

Laswell, H. D. 1992. La orientación hacia las políticas. In L. F. Villanueva, El estudio de las políticas públicas. Mexico: Porrua Editor.

Muller, P. L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique. Revue française de science politique.

Ministerio de Desarrollo Social. 2011. Programa de seguimiento y fortalecimiento de las Mesas Interinstitucionales. Montevideo, Uruguay: Dirección Nacional de Política Social.

Jolly, J.-F. 2005. Gobierno y gobernancia de los territorios, sectorialidad y territorialidad de las políticas públicas. In Desafíos, Bogotá (Colombia), (12): semestre I de 2005 (pp. 52-85). Bogotá.

Jiménez, C. A. 2011. La coordinación como instrumento de políticas en las dinámicas de gobierno y en el marco de la gestión pública. In J. P. (2011), Territorialización de las políticas públicas: Coordinación interinstitucional en Centroamérica y República Dominicana (pp. 105-118). San José, Costa Rica: Fundación Demuca.

CEPAL. 2015. La planeación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad. Las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar. (Vol. 1). Santiago de Chile, Chile: Manuales de la Cepal.

Ortún, V. 1995. Gestión pública: conceptos y metodos. In C. d. BBV, Gestión Pública.

DNP. 2012. Guía para la incorporación de la variable étnica y el enfoque diferencial en la formulación e implementación de planes y políticas a nivel nacional y territorial. Departamento Nacional de Planeación.

Coraggio, J. L. 2003. Las políticas públicas participativas: ¿obstáculo o requisito para el Desarrollo Local? In o. p. CENOC-CEDES-UNGS (Ed.), "Construcción de poder político y gestión pública participativa en el ámbito local", del II Seminario Nacional "Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad Civil para el Desarrollo Local".

PNUD. 2013. Programa de Formación Integral de Capacidades para la Gestión Local de la Seguridad Alimentaria. Guía de Implementación, serie compartir conocimiento. (Vol. XIV). Cuba.

DNP. 2016. Lineamientos para la implementación del enfoque de derechos y la atención diferencial a grupos étnicos en la gestión de las entidades territoriales. (D. d. Étnicos, Ed.) Bogotá, Colombia.

Ziccardi, A. 2004. Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local. In A. Z. (Coord.), Participación Ciudadana y Políticas Sociales del Ámbito Local. México D.F.: UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.

Tapia-Alvarez, M. 2010. Organizaciones de la Sociedad Civil y Políticas Públicas. Colegio de México.

Bernal, E. M. 2013. La innovación social como factor de inclusión social en Latinoamérica. In IEP-IDRC-FIDA (Ed.), Escalando Innovaciones Sociales.

Launay-Gama, C. 26 de 04 de 2016. El uso del concepto de gobernanza o/y gobernabilidad en Colombia. Cómo distintos actores de la sociedad colombiana (académicos, ONG, Estado) usan y se apropian el término de gobernanza. Instituto de investigación y debate sobre la gobernanza. Disponible en: <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-236.html>

Ministerio de Salud y Protección Social / FAO. 2016. Ruta de atención integral en seguridad alimentaria y nutricional en situaciones de emergencias y desastres con enfoque de gestión del riesgo.

FAO. 2016. Biodiversidad para la seguridad alimentaria y la nutrición. Comisión de Recursos Genéticos para la Alimentación y la Agricultura .

Johnston, J.L., Fanzo, J.C., Cogill, B. 2014. Understanding Sustainable Diets: A Descriptive Analysis of the Determinants and Processes That Influence Diets and Their Impact on Health, Food Security and Environmental Sustainability. Advances in nutrition (6).

FAO. 2015. Sustainable diets and biodiversity. Directions and solutions for policy, research and action.

Asamblea General de las Naciones Unidas. 2015. Proyecto de documento final de la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015.

IPES FOOD. 2015. The new science of sustainable food systems. Overcoming barriers to food systems reforms.

Kickbusch, I. 2010. Triggering Debate – White Paper The Food System: a prism of present and future challenges for health promotion and sustainable development.

Deschamps, L. 2011. Respuestas a los nuevos retos en el sector agroalimentario.

FAO. 2011. Ahorrar para crecer. Guía para los responsables de las políticas de intensificación sostenible de la producción agrícola.

FAO. 2012. Hacia el futuro que queremos. Erradicación del hambre y transición a sistemas agrícolas y alimentarios sostenibles.

Gussow JD, Clancy K. 1986. Dietary guidelines for sustainability. Journal of Nutrition Education and Behavior.

FAO. 2010. Sustainable diets and biodiversity. Directions and solutions for policy, research and action.

FAO. 2013. The State of Food and Agriculture. Food Systems for better nutrition.

FCRN. 2014. ¿What is a sustainable healthy diet? A discussion paper.

Auestad, N., Fulgoni, V. 2015. What current literature tells us about sustainable diets: Emerging research linking dietary patterns, environmental sustainability, and economics. Advances in nutrition .

FAO. 2008. Ingeniería de alimentos, calidad y competitividad en sistemas de la pequeña industria alimentaria con énfasis en América Latina y el Caribe. Roma, Italia.

Pique, E. 2015. Una invasión de imbéciles: a Eco no lo convencer las redes sociales. La Nación.

Gumucio, A. 2015. Comunicación para el Cambio social. In J. C. Pereira, Comunicación, Desarrollo y Cambio Social. Bogotá: Pereira, Cadavid Ed.

MOSAICO. 11 de Julio de 2016. Reflexiones sobre Movilización Social 2008 - 2012. From Ciudadania Global. Disponible en: https://ciudadaniaglobalhiritartasuna.files.wordpress.com/2012/04/2012_04_docmovilizacionmosaiko.pdf .

DANE. 2004. Línea base de indicadores. Estrategia para el Fortalecimiento Estadístico Territorial.

Ministerio de Protección Social. 2009. Decreto 2055 de 2009. Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, CISAN. Bogotá, Colombia.

ICBF. 2010. Encuesta Nacional de Situación Nutricional -ENSIN . Bogotá.

Secretaría Distrital de Ambiente. 2016. Secretaría Distrital de Ambiente. Disponible en: <http://ambientebogota.gov.co/pomca> .

Asamblea General de las Naciones Unidas. 2016. Progresos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Informe del Secretario General.

WFSC, World Food System Center. 2015. Foresight study: Research for a Sustainable Swiss Food System.

Ministerio de la Protección Social, Acción Social, FAO. (2010). Guía para la detección y remisión de niños y niñas desnutridos en Colombia. Bogotá D.C.

HLPE, H. L. 2014. Las pérdidas y el desperdicio de alimentos en el contexto de sistemas alimentarios sostenibles. Un informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. Roma.

FAO. 2011. Pérdidas y Desperdicio de alimentos en el mundo.

WRAP, W. a. 2013. Household Food and Drink Waste in the United Kingdom.

Sepúlveda, S. 2003. Desarrollo Rural Sostenible - Enfoque Territorial.

FAO. 2014. Cooperación Internacional y Políticas Públicas de Seguridad Alimentaria y Nutricional. La experiencia del Programa España-FAO para América Latina y el Caribe.

DNP. 2015. Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un Nuevo País.

Jesus Bedoya & Alvaro Ugarte. 2012. Experiencias prácticas de fortalecimiento institucional. Madrid, España: H+D, Fundación humanismo y democracia.

Ley 1757 de 2015. 2015. Ley 1757 del 6 de julio de 2015, Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. Bogotá.

García, E. 2003. Hacia la institucionalización del enfoque de género en políticas públicas. Caracas: Documento elaborado para Fundación Friedrich Ebert.

Britos, A., Reyes, A., Anzorena, C., Rodriguez, R. 2002. La institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas a nivel del desarrollo local. Millcayac, Anuario de Ciencias Políticas y Sociales, año 1, número 1.

Prince, E. G. 2003. Hacia la institucionalización del enfoque de género en políticas públicas. Caracas: Documento elaborado para Fundación Friedrich Ebert.

Ochoa, F. A. 2014. Investigando y actuando en territorios rurales. Universidad Nacional de Colombia.

Ley 152 de 1994. 1994. Ley 152 del 15 de julio de 1994, Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

Ley 1355 de 2009. 2009. Ley 1355 del 14 de octubre de 2009. Por medio de la cual se define la obesidad y las enfermedades crónicas no transmisibles asociadas a esta como una prioridad de salud pública y se adoptan medidas para su control, atención y prevención. Bogotá, Colombia.

Adela Britos, A. R. 2002. La institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas a nivel del desarrollo local. Millcayac, Anuario de Ciencias Políticas y Sociales, año 1, número 1.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. 2008. Conpes 113: Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Bogotá, Colombia.

- CISAN. 2013. Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional -PNSAN 2012-2019. Bogotá.
- MSPS / FAO. 2016. Ruta de atención integral en seguridad alimentaria y nutricional en situaciones de emergencia y desastres con enfoque de gestión del riesgo. Bogotá.
- MSPS / FAO. 2014. Situación alimentaria y nutricional en Colombia bajo el enfoque de determinantes sociales. Boletín No. 001/2014. Consultado el 26 de agosto de 2016. Disponible en: http://www.osancolombia.gov.co/Portals/0/BoletinesPublicaciones/C4_4.3.1_20140429_BoletinSituacionSAN.pdf.
- MSPS / Unicef. Lineamiento para el manejo integrado de la desnutrición aguda moderada y severa en niños y niñas de 0 a 59 meses de edad.
- CISAN. 2015. Compilado Nacional del Estado Actual de los Planes Departamentales de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Bogotá.
- Prosperidad Social / FAO. 2016a. Situación de la planeación territorial en seguridad alimentaria y nutricional de los departamentos del país (documento sin publicar). Bogotá D.C.
- DNP / G|Exponencial / CISAN. 2015a. Informe resultados de evaluación -Evaluación institucional y de resultados de la PSAN -Conpes 113/2008. Bogotá.
- Gobierno Nacional de Colombia / FARC-EP. (2016). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. La Habana, Cuba.
- FAO / UNEP. Programa FAO-PNUMA sobre sistemas alimentarios sostenibles. Boletín. Consultado en junio de 201. Disponible en: http://www.fao.org/fileadmin/templates/ags/docs/SFCP/Spanish_SustainableFoodSystem.pdf.
- DNP. 2016. Pérdida y desperdicio de alimentos en Colombia. Bogotá D.C.
- DNP / ESAP. 2011. Guías para la gestión pública territorial -Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales -el plan de desarrollo 2012-2015. Bogotá.
- ICBF.(2015). Informe cualitativo de participación regional ICBF en planes territoriales de seguridad alimentaria y nutricional. Bogotá D.C.
- DNP / G|Exponencial / CISAN. 2015b. Plan de transferencia e implementación de recomendaciones –PTIR -Evaluación institucional y de resultados de la PSAN -Conpes 113/2008. Bogotá.
- FAO / BID. 2007. Políticas para la agricultura familiar en América Latina y el Caribe. Resumen ejecutivo.
- Pachón, F., y Molina, J. 2014. Investigando y actuando en territorios rurales. Universidad Nacional de Colombia.
- Giménez-Mercado, C. y Valente-Adarme, X. 2010. El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes. (Vol. 27). Cuadernos del CENDES [en línea].
- FAO- Ministerio de Salud y Protección Social. 2016. INCORPORACIÓN DE LOS ENFOQUES DIFERENCIALES: DERECHOS HUMANOS, GÉNERO Y ÉTNICO, EN LA DIMENSIÓN DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL DEL PLAN DECENAL DE SALUD PÚBLICA DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL. Guía práctica para las Entidades Territoriales. Bogotá, Colombia.
- Ministerio de la Protección Social / PMA. 2010. Guía para la Gestión Integral de Planes Territoriales

de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Gómez, A. F., y Lozano, C. A. 2015. Esquema de participación ciudadana en el ciclo de política de SAN en Colombia - Propuesta para discusión- GCP/RLA/193/BRA (documento sin publicar). Bogotá.

FAO. La biodiversidad para la alimentación y la agricultura. Comisión de Recursos Genéticos para la Alimentación y la Agricultura.

Prosperidad Social / FAO. 2016b. Estrategia de Ambientes Alimentarios Saludables (Documento sin Publicar). Bogotá D.C.: FAO.

MSPS / FAO. 2015. Estrategia IEC en SAN. Bogotá: MSPS.

