

UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

**Consideraciones para el diseño de la política  
pública de Seguridad Alimentaria y  
Nutricional con énfasis en Primera Infancia en  
el municipio de Tunja, Boyacá, desde un  
enfoque participativo.**

**Yeimy Andrea Huertas Toro**

Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Medicina, Departamento de Nutrición Humana  
Bogotá, Colombia  
2019

# **Consideraciones para el diseño de la política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional con énfasis en Primera Infancia en el municipio de Tunja, Boyacá, desde un enfoque participativo.**

**Yeimy Andrea Huertas Toro**

Trabajo de grado presentado como requisito parcial para optar al título de:

**Magister en Seguridad Alimentaria y Nutricional**

Director:

Iván Andrés Ramírez Noy

Magister en Seguridad Alimentaria y Nutricional, Nutricionista Dietista

Línea de Investigación:

Políticas Públicas, Gobernanza y Gestión en Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Medicina, Departamento de Nutrición Humana

Bogotá, Colombia

2019

La construcción de un mejor país, debe ser un imperativo, para dejar a nuestros y niños del campo, el pueblo y la ciudad, un lugar donde puedan expresar sus sueños y hacerlos realidad.

A los niños y niñas de Úmbita y Tunja, que me han inspirado.

A mis padres.

# Agradecimientos

A la alcaldía de Tunja, y a cada uno de sus funcionarios que aportaron desde su experiencia y conocimientos para el desarrollo de este trabajo. A los funcionarios de ICBF, líderes sociales y madres de familia que me permitieron momentos importantes de su tiempo para lograr un mayor acercamiento a sus realidades y al contexto de la SAN en Tunja.

A la Universidad Nacional de Colombia por abrirme las puertas y permitirme seguir creciendo como persona y como profesional, a la Maestría de Seguridad Alimentaria y Nutricional y a mis docentes. Especialmente, al profesor Iván Andrés Ramírez Noy por su constante dedicación y apoyo para sacar adelante este proyecto.

A mis padres y hermanas por su acompañamiento y motivación en cada uno de los pasos de mi vida, son ustedes mi inspiración para avanzar y consolidar metas que un día sólo eran un lejano sueño.

A Carlos, mi compañero de camino por su comprensión y aliento.

A mis compañeras y amigas, sin su apoyo esto no hubiese sido posible.

## Lista de Abreviaturas

Abreviatura	Termino
SAN	Seguridad Alimentaria y Nutricional
PSAN	Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional
DNP	Departamento Nacional de Planeación
INSAN	Inseguridad Alimentaria y Nutricional
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
OBSAN	Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional
OMC	Organización Mundial del Comercio
MAC	Mapeo de Actores
LB	Línea Base
NN	Niños y Niñas
EES	Estrategia de Entornos Saludables
PPA	Programa de Actuación Político Administrativo
APA	Acuerdo Político Administrativo
ELCSA	Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria
PAE	Programa de Alimentación Escolar
ENSIN	Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia
ASIS	Análisis de Situación en Salud.
PANIAT	Plan Alimentario y Nutricional Indígena y Afro de Tumaco – Colombia
PDSANN	Plan Decenal de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional Nariño
FAMI	Familias Amigas de la Mujer y la Infancia
tn	Tonelada
Ha	Hectárea
EES	Entornos Saludables
NN	Niños y Niñas

## Resumen

La SAN es un proceso complejo dada su relación directa con el desarrollo económico, y el bienestar social de una región, que determina en gran medida la calidad de vida de las personas. Ante ello el panorama de SAN en la ciudad de Tunja no es alentador dado que: (a) no se cuenta con un acuerdo de política pública que lo garantice; (b) las dinámicas de relaciones entre los diferentes actores que se necesitan en el diseño de la misma no son favorables y se encuentran desarticuladas; y (c) como resultado del anterior panorama, se presentan procesos de inequidad social que afectan principalmente a poblaciones vulnerables, entre ellos, niños y niñas en primera infancia, cuyo desarrollo depende de manera importante de su SAN.

La presente investigación tuvo como objetivo desarrollar una propuesta metodológica participativa como orientación técnica para la formulación de la política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional con énfasis en primera infancia en el municipio de Tunja, Boyacá. Para ello, se implementaron tres herramientas metodológicas de investigación: primero, una Línea base (LB) que permitió la identificación de algunos indicadores con medida cuantitativa, como un punto de partida para la caracterización de la situación de la SAN en el municipio; paralelo a ello se realizó un mapeo de actores, el cual consistió en la identificación de la dinámica de relaciones que se tejen en torno a ésta, y finalmente, se aplicaron diez entrevistas semiestructuradas a actores clave, como proceso complementario para profundizar su contexto.

Los principales resultados permitieron reconocer, por un lado, problemáticas de INSAN relacionadas con dificultades en el acceso a los alimentos, condicionadas por los bajos ingresos en las familias producto de situación de desempleo; y, por otro, la ocurrencia de hábitos de consumo que no satisfacen las demandas nutricionales. Se reconoce que la primera infancia es un periodo crítico que determina el desarrollo de todo el ciclo vital de un ser humano donde la SAN tiene un papel fundamental. Ahora bien, pese a que Tunja como municipio garantiza la disponibilidad de los alimentos, se presentan problemáticas en torno a la malnutrición, cuyo efecto no solo se limita a los NN, sino que se extiende a sus familias. Así, el consumo de las familias se ve afectado por desconocimiento, por hábitos de consumo replicados que no son beneficiosos, por una actitud facilista y de practicidad frente al trabajo que implica preparar alimentos saludables en casa, y por los medios de

comunicación que difunden publicidad engañosa para preferir el consumo de productos ultra procesados especialmente dirigida a niñas y niños. De igual forma se evidenció que la participación social no es un ejercicio común en el diseño de políticas y programas en el municipio, por lo cual se hace necesario establecer estrategias que la posibiliten, más allá de procesos de convocatoria, esto es, con articulación y trabajo mancomunado entre actores públicos (político-administrativos) y comunitarios que permitan el reconocimiento de las voces y la incidencia de sus propuestas en las decisiones políticas.

**Palabras clave: Política Pública, Seguridad Alimentaria y Nutricional, Participación social, Primera Infancia y Actores.**

## **Abstract**

The SAN is a complex process given its direct relationship with the economic development, and the social health of a region that determines the quality of life of people. The prospect of SAN in Tunja city is not encouraging given that: (a) there is not an agreement of public politics that guarantees it; (b) The dynamic between the relation of the different performers that are needed in the same design, are not convenient and are found disjointed; and (c) as a result of the last outlook, processes are found of social inequity, that affect mainly vulnerable populations, which contain boys and girls in early childhood, and their development depends on SAN.

The investigation aimed to develop a methodological proposal such as technical orientation for the formulation of the public politics of Security Nourishment and Nutricional to emphasize early childhood in Tunja Boyaca. To develop this idea three investigative methodologies were implemented: first, a base line that allowed the identification of some indicators with a quantitative measurement, that generated the start point of a characterization of SAN situation in the municipality; parallel a study of performers was developed, which consisted on the identification of the dynamic relations that interlace according to this; and finally, ten interviews were applied to key performers, as a complemented process to deepened their context.

The principal results allowed to recognize on one hand, problems of INSAN related to difficulties with the food access, with a sparse due to the low income of the families as a product of unemployment; and, on the other hand, the occurrence of consumption habits that do not satisfy the nutritional demand. It is recognized that early childhood is a critical period that determines the development of a human being and it depends on SAN. Now that Tunja guarantees the availability of the foods, some problems are presented based on wrong nutrition, whose defect is not only limited to the NN, but it extends to their families.

This way the families consumption is affected because of ignorance, by repetitive consumption habits that are not beneficial, by a lazy attitude towards work that implies to make healthy meals at home and by social media that use publicity to eat processed food specially for the health of kids. There was evidence that social participation was not a common exercise in the politics design and programs in the municipality, whereby it is

necessary to establish strategies that facilitate their exercise beyond announcement, with articulation and work joint within public performers and private performers that allow the recognition of voices and the incidence of their proposals in politics decision.

**Key words: Public politics, Security Nourishment and Nutritional, Social participation, early childhood, performers**

## Contenido

Lista de Abreviaturas .....	I
Resumen .....	II
Abstract .....	IV
Contenido .....	VI
Lista de figuras .....	IX
Lista de Tablas .....	X
Introducción .....	1
1. Capítulo 1. Planteamiento del problema .....	4
1.1. Problema .....	4
1.2. Justificación .....	8
1.3. Objetivos .....	11
1.3.1. Objetivo general .....	11
1.3.2. Objetivos específicos .....	11
1.4. Estado del arte .....	12
1.4.1. Sobre Seguridad Alimentaria y Nutricional .....	12
1.4.2. Sobre la participación en la gestión pública y la formulación de políticas públicas 13	
1.4.3. Sobre la primera infancia y la seguridad alimentaria y nutricional .....	18
1.4.4. Sobre Metodologías de Diseño de Políticas Públicas .....	21
1.5. Marco conceptual .....	30
1.5.1. ¿Qué es la Seguridad Alimentaria y Nutricional? .....	30
1.5.2. ¿Cuáles son los antecedentes de la Política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Colombia? .....	34
1.5.3. ¿Cómo se construyen las Políticas públicas? .....	35
1.5.4. Participación Social como elemento esencial de las políticas públicas. ....	38
1.5.5. ¿Por qué incluir un énfasis de Primera Infancia en la política de SAN? .....	46
2. Capítulo 2. Metodología .....	53
2.1. Tipo de estudio .....	53
2.2. Categorías de estudio .....	53

---

2.3.	Población de estudio .....	53
2.3.1.	Criterios de inclusión. ....	54
2.4.	Levantamiento de la información .....	54
2.4.1.	Procedimiento.....	54
2.4.2.	Información levantada a partir de fuentes secundarias. ....	55
3.	Capítulo 3. Resultados.....	61
3.1.	Contextualización de la situación de SAN en Tunja a partir de la línea base. ....	62
2.3.1.	Aspecto territorial del municipio de Tunja .....	62
2.3.2.	Eje de disponibilidad.....	65
3.1.2.	Eje acceso.....	69
3.1.3.	Eje de consumo de alimentos.....	74
3.1.4.	Eje aprovechamiento o utilización biológica de los alimentos .....	76
3.1.5.	Eje calidad e inocuidad de los alimentos .....	77
3.2.	Contextualización de la situación de SAN en la primera infancia en Tunja a partir de la línea base.....	82
3.2.1.	Datos demográficos: .....	82
3.2.2.	Situación de salud de la Primera Infancia .....	82
3.2.3.	Situación nutricional de la población en Primera Infancia .....	83
3.2.4.	Oferta institucional para la primera infancia en el municipio.....	84
3.3.	Dinámicas de relaciones frente a la SAN en Tunja determinadas a partir del mapeo de actores .....	87
3.3.2.	Redes sociales que coordinan actividades en común.....	97
3.3.3.	Relaciones sociales vinculadas positivamente – negativamente.....	98
3.3.4.	Actores que denotan interés en el proceso.....	100
3.4.	Percepciones y representaciones frente a la SAN, la participación social y la primera infancia por parte de los actores entrevistados.....	101
3.4.2.	Seguridad Alimentaria y Nutricional .....	102
3.4.3.	Política pública .....	105
3.4.4.	Participación social.....	106
3.4.5.	Primera infancia un acercamiento a su contexto y los desafíos que se proponen en torno a la SAN desde las voces de los actores .....	109
4.	Capítulo 4. Análisis de resultados con miras a la construcción de la propuesta para el diseño de la política de SAN en el municipio con énfasis en primera infancia y enfoque participativo .....	116

VIII Consideraciones para el diseño de la política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional con énfasis en Primera Infancia en el municipio de Tunja, Boyacá, desde un enfoque participativo.

---

4.1. El contexto de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Tunja .....	116
4.2. Dinámicas de participación social en Tunja: Retos para su ejercicio .....	140
4.3. Seguridad Alimentaria y Nutricional en la primera infancia: desafíos para su abordaje .....	143
4.3.1. Ventana de oportunidades: una relación entre nutrición y desarrollo .....	144
4.3.2. Practicas familiares alrededor de la alimentación.....	146
4.3.3. Participación de los niños en las políticas públicas .....	149
5. Propuesta metodológica participativa para el diseño de la política de Seguridad Alimentaria y Nutricional con énfasis en primera infancia en el municipio de Tunja .....	152
5.1. Elementos conceptuales y metodológicos a tener en cuenta en el diseño de la política pública de SAN con énfasis en primera infancia.....	154
5.1.1. Pasos para el diseño de una política de SAN en el municipio con énfasis en primera infancia y enfoque participativo. ....	157
5.1.2. Conformación del Comité de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Municipio. ....	158
6. Conclusiones y recomendaciones.....	182
6.1. Conclusiones.....	182
6.2. Recomendaciones.....	184
7. Consideraciones éticas .....	185
8. Referencias.....	186
9. Anexo 1. ....	205
10. Anexo 2. ....	206
11. Anexo 3. ....	209
12. Anexo 4. ....	212
13. Anexo 5. ....	215
14. Anexo 6. ....	218

## Lista de figuras

<i>Figura 1.</i> Normatividad vigente en la SAN. ....	50
<i>Figura 2.</i> Mapas de ubicación departamental y territorial del Municipio de Tunja.....	77
<i>Figura 3.</i> Proyección de población bajo línea de pobreza Colombia – Boyacá – Tunja...	87
<i>Figura 4.</i> Mapa de relaciones.....	110
<i>Figura 5.</i> Definición de elementos a tener en cuenta para la definición del problema ....	110
<i>Figura 6.</i> Modelo de propuesta para el diseño de la política pública de SAN con énfasis en la primera infancia.....	134
<i>Figura 7.</i> : Índice de jerarquización de soluciones fuente .....	179
<i>Figura 8.</i> Matriz resumen de la jerarquización de soluciones fuente .....	180

## Lista de Tablas

Tabla 1. Dimensiones que componen la SAN.....	47
Tabla 2. Esquemas de producción en Tunja.....	80
Tabla 3. Normatividad Nacional en el eje de calidad e inocuidad.....	92
Tabla 4. Indicadores nutricionales en primera infancia Tunja, Boyacá, Colombia.....	99
Tabla 5. Caracterización de actores.....	104
Tabla 6. Actores que denotan interés en el proceso.....	113
Tabla 7. Recomendaciones frente a las estrategias de intervención, los actores y sus posibles indicadores.....	134
Tabla 8: Actores que son propuestos para la conformación del comité de SAN municipal .....	156
Tabla 9. Propuesta de indicadores de proceso.....	162
Tabla 10. Propuesta de indicadores de resultado.....	163
Tabla 11: actores que podrían conformar el equipo dinamizador.....	166
Tabla 12: acciones de intervención propuestas para la discusión frente al logro de la SAN en Tunja.....	188

## Introducción

Establecer una política de SAN, es un proceso complejo dada su relación directa con el desarrollo económico, el bienestar social de un país (Ministerio de Salud, 2012) y su incidencia en la calidad de vida de la población. Lo anterior implica involucrar aspectos fundamentales de “la macroeconomía, la política, la salud, la educación, la cultura, el medio ambiente, la alimentación, la nutrición, entre otros”. (Departamento Nacional de Planeación, 2008, pág. 25), así como la articulación de acciones intersectoriales e interdisciplinarias que aborden distintos ámbitos: individual, familiar, local, nacional e internacional, a partir de las características demográficas asociadas a la diversidad.

Para lograr éste propósito, la primera tarea es reconocer la SAN dentro de los intereses públicos, como una necesidad para el logro del derecho a la alimentación. Los elementos que permiten argumentar lo anterior, se consolidan en el presente trabajo en el capítulo 1, que da cuenta del planteamiento del problema; frente al cual se menciona que se requieren adecuaciones en “las políticas y acciones, mediante las cuales se cambie la dirección del esfuerzo hacia el mejoramiento de la SAN y la calidad de vida de la gente, lo mismo que hacia la anticipación y superación de las problemáticas alimentario-nutricionales (Del Castillo, 2010, p.1).

En este sentido, es necesario superar la atención singular de las necesidades de la comunidad y reconocer la complejidad de redes que se tejen alrededor de las mismas desde lo colectivo, para llegar a soluciones que aborden el problema de forma integral (Del Castillo, 2010, p.1), reconociendo que problemáticas como el limitado acceso a alimentos sanos y nutritivos para la población no se solucionan a partir de programas asistencialistas basados en entregas temporales de los mismos, sino que requieren de estrategias articuladas que partan del análisis de contexto y mejoren las capacidades que tienen las familias de acceder por si mismas a los alimentos a partir de elementos claves como la educación, la salud y el empleo entre otros.

---

Reconociendo el proceso de complejidad de la SAN, y su apuesta institucional como política pública formulada para dar respuesta a problemas colectivos, es pertinente la coordinación y ejecución de acciones entre diferentes actores para el logro de unos objetivos comunes y la identificación de recursos y garantías legales para su sostenibilidad en el tiempo (Aguilar & Lima, 2009). En este sentido la participación social es un elemento determinante que proporciona elementos para el diseño de políticas, recogiendo diferentes voces de los actores frente al problema, el planteamiento de las acciones y el seguimiento de las mismas.

Ahora, si bien la Política es dirigida a toda la población colombiana, es necesario -con el fin de incidir en la disminución de las desigualdades sociales y económicas, asociadas a la INSAN-, priorizar “acciones dirigidas hacia los grupos de población más vulnerables, dentro de los cuales se encuentran; los niños, las niñas las mujeres gestantes, las madres en lactancia, y los grupos de personas y población campesina de más bajos recursos” (DNP, 2008, p.26).

De acuerdo con lo anterior, y reconociendo la primera infancia como una etapa crucial para el desarrollo, se puede entender que al garantizar la atención integral de los niños y niñas se suman esfuerzos importantes en términos de equidad social, necesarios para la construcción de capital humano capaz de incidir positivamente en la reducción del ciclo de la pobreza de una comunidad o un país (Rubio, Pinzón, & Gutiérrez, 2010). Por lo tanto, es un deber del Estado focalizar la atención, cuidado y protección, apoyando las familias y las instituciones responsables del cuidado y la atención de los niños y niñas (Amar Amar, Abello Llanos, & Acosta, 2003).

Recogiendo los anteriores elementos, se establece el capítulo 2 de esta esta investigación, que corresponde a la metodología, la cual se desarrolla bajo un paradigma cualitativo, que permitió el uso de tres herramientas metodológicas: línea base, mapeo de actores y entrevistas con el fin de tener una aproximación al contexto de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, con énfasis en la población en primera infancia y las dinámicas de participación de los actores que se relacionan con la SAN el municipio..

En el capítulo tres, son presentados los resultados de acuerdo a la información obtenida con el empleo de las tres herramientas metodológicas; la contextualización de la situación de SAN y primera infancia a partir de la línea base, las dinámicas de relaciones de actores

### 3 Consideraciones para el diseño de la política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional con énfasis en Primera Infancia en el municipio de Tunja, Boyacá, desde un enfoque participativo.

---

en torno a la SAN determinadas desde el mapeo de actores y las percepciones y representaciones frente a la SAN y la primera infancia expresadas a través de las entrevistas. Si bien la línea de base es presentada a partir de los ejes de la SAN, dado que en previo acercamiento a algunos actores del municipio se evidenció el desconocimiento de la complejidad del concepto, es importante tener en cuenta que para su construcción y el diseño de las otras herramientas se indagaron e identificaron aspectos que permitieran posteriormente un análisis desde las dimensiones: humana, alimentaria, nutricional y ambiental en torno al concepto que se ha desarrollado desde el Observatorio de SAN de la universidad Nacional de Colombia.

De acuerdo a lo anterior y con base en los objetivos planteados, es presentado en el capítulo 4 el análisis de los resultados; donde se integra un análisis situacional de SAN en el municipio desde las dimensiones, una descripción de los procesos de participación en el municipio y una identificación de retos en torno a la misma de acuerdo a lo sugerido por los actores entrevistados y las revisiones conceptuales que se hicieron frente al tema, el análisis finaliza con la identificación de algunos de los desafíos que frente a la primera infancia y en el marco del derecho a la alimentación deben ser tenidos en cuenta por el municipio para la garantía del mismo.

A partir de este análisis, se establece y presenta la propuesta para el diseño de la política pública de SAN en Tunja con enfoque participativo y énfasis en primera infancia, cuya estructura basada a partir desde los elementos encontrados en los puntos anteriores y el análisis de postulados teóricos como los de Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne tiene dos componentes; uno metodológico que describe los pasos para su realización y otro que expone algunos elementos de posible contenido aportados por las herramientas utilizadas para sus discusión en el marco participativo de su diseño en el territorio.

# 1. Capítulo 1. Planteamiento del problema

## 1.1. Problema

En esencia, se asumen como problema de esta investigación tres factores fundamentales: el primero es la ausencia de un acuerdo de política pública en SAN en el municipio de Tunja, el segundo, el reconocimiento de la SAN como un proceso complejo, que requiere para la toma de decisiones técnica y socialmente asertivas de la participación social, la cual según lo presentado por Álvarez (2016) es aún escasa en el proceso de formulación, diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, y el tercer factor implica la existencia de procesos de inequidad social también presentes en Tunja que dan cuenta de la necesidad de atención prioritaria a población vulnerable, en este caso de los niños y niñas, quienes dependen de sus cuidadores y de las capacidades de los mismos para garantizar su Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Para el desarrollo del primer punto, relacionado con la ausencia de un acuerdo político en SAN en el municipio de Tunja, se reconoce lo planteado en el CONPES 113, frente a la necesidad de establecer una estrategia que permita fortalecer, sensibilizar y desarrollar una estructura institucional local, regional y nacional articulada para la SAN, entendiendo que una de las principales dificultades para el logro de la misma, ha sido la inexistencia de una instancia de alto nivel que logre vincular a diferentes sectores en su planeación, desarrollo, seguimiento y evaluación. A partir de lo anterior, no contar con un acuerdo político de SAN, que permita aterrizar los lineamientos nacionales de acuerdo al contexto local, como es el caso del Municipio de Tunja, se convierte en una situación que pone en desventaja al territorio en el logro de la Seguridad Alimentaria y Nutricional para su población, desconociendo la información que da cuenta de la problemática, y el desarrollo de acciones articuladas que permitan dar manejo al tema de acuerdo a la complejidad que este representa.

Teniendo en cuenta la revisión de documentos como el Plan de Desarrollo Municipal, se pudo evidenciar que las acciones planteadas en SAN en el municipio de Tunja se encuentran desarticuladas en diferentes sectores; de un lado, se encuentran las que responden a aspectos relacionados con salud y nutrición, y de otro aquellas enfocadas en

5 Consideraciones para el diseño de la política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional con énfasis en Primera Infancia en el municipio de Tunja, Boyacá, desde un enfoque participativo.

---

proyectos productivos que tienen en cuenta la entrega de semillas o animales y sus posteriores asesorías técnicas para su producción. Estas iniciativas además de aisladas, se quedan cortas para responder a la SAN en su complejidad y a las necesidades de la población, limitándose únicamente a algunos elementos de acceso, disponibilidad y aprovechamiento biológico, y descuidando indicadores como el bajo nivel educativo, insuficiencia del ingreso económico para subsanar gastos elementales, número de miembros de los hogares que dificulta su sostenibilidad y la informalidad en los empleos, entre otros (Del Castillo. Et al, 2012).

Avanzando en el segundo punto problemático que corresponde a reconocer la complejidad de la SAN y que implica como ya se mencionó, la articulación de diferentes sectores y actores, la participación social en el diseño de políticas en SAN se convierte en una estrategia de gran ayuda, sin embargo, no es un elemento de común uso. Pese a que el enfoque de derechos humanos, reconoce la participación como estrategia clave en el proceso de las políticas públicas, fundamentada en el empoderamiento social, y en el rol de la institucionalidad estatal como un medio para el desarrollo de la ciudadanía, (Giménez Mercado & Valente Adarme, 2010, pág. 68) la realidad y las cifras muestran una distancia significativa entre el propósito y lo que se ha logrado.

En Colombia, Álvarez (2016), analiza la participación comunitaria en los planes de SAN y afirma que: “en la mayoría de los documentos no se registra la forma en que se dio el proceso y tampoco se describen la metodología, ni los actores involucrados en la misma” (p. 37), y en los planes donde se describen estos procesos, Álvarez señala que reportan ser el resultado de la construcción interna en el respectivo Comité de SAN<sup>1</sup>. Es así como de 30 planes de SAN de departamentos colombianos, incluyendo a Bogotá que analizó

---

<sup>1</sup> Comité de SAN: Comité Institucional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, integrado de forma intersectorial, en el que participan 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 acuerdos de compromisos, 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. PNSAN 2012-2019 Gobierno de Colombia (2012)

Álvarez (2016), solo 8 hacen referencia explícita de incluir el enfoque de participación de actores, diferentes a los institucionales o gubernamentales; es decir, pocos planes muestran en su documento técnico un proceso de formulación con participación social o comunitaria.

Esta deficiencia de participación en la formulación de políticas públicas, deja dudas sobre aspectos importantes tales como la transparencia, el buen encausamiento y la legitimidad entre otras. León y Alpizar (2012)

Teniendo en cuenta el desarrollo del ciclo de las políticas, en el caso de la formulación de los problemas, se afirma que al desconocerse la participación, se incurre en el riesgo de desconocer el contexto y las necesidades reales que aquejan a la población, lo cual genera un clima de desconfianza por parte de las comunidades a quienes van dirigidas las políticas; en cuanto a la pertinencia de los problemas a los que responden, las acciones llevadas a cabo y el uso transparente de los recursos establecidos para las mismas.

La participación que solo es reconocida dentro de los procesos electorales, y desconoce a la sociedad en la proposición, desarrollo, seguimiento y evaluación de acciones para el mejoramiento de la calidad de vida de las mismas, ha hecho un profundo daño despojando a los sujetos, de la apropiación de sus problemas colectivos y de su interés por trabajar en la búsqueda de soluciones para ellos.

Finalmente, al tercer punto en el desarrollo de la problemática a la que pretende dar respuesta este trabajo, está relacionada con el reconocimiento de la desnutrición como una de las principales amenazas a la salud de los niños y niñas, cuyas necesidades primarias o fisiológicas no son garantizadas ni como derecho, ni como oportunidad, situación que se acrecienta en condiciones de vulnerabilidad cuando los niveles de pobreza son mayores (López Díaz, 2017); esa condición de vulnerabilidad de la infancia supone un riesgo social, dado que los niños y niñas llegarán a ser ciudadanos poco saludables y productivos, lo cual incide en el “espiral intergeneracional de nutrición deficiente, enfermedad y pobreza” (UNICEF, 2013, pág. 1).

Según los documentos revisados como políticas públicas y plan de desarrollo, en Tunja se reconoce la importancia de la primera infancia en el desarrollo integral de la sociedad y el municipio, y es evidente su preocupación por la disminución de las cifras de desnutrición

7 Consideraciones para el diseño de la política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional con énfasis en Primera Infancia en el municipio de Tunja, Boyacá, desde un enfoque participativo.

---

infantil. Sin embargo, las acciones planeadas no responden a un proceso integral, que identifique y dé respuesta a las causas estructurales, dado que metas en torno a la lactancia, el acceso a alimentos y los procesos de formación -aunque son de gran importancia en la consecución del objetivo y las sostenibilidad de los logros alcanzados-, dejan por fuera elementos contextuales relacionados con la dependencia de los niños y niñas de sus cuidadores, las cuales expresan necesidades como: la educación de las familias, los roles de cuidado, el empleo y el acceso a posibilidades que permitan su Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Bajo este panorama se planteó como pregunta de investigación: ¿Qué elementos deben integrarse en una propuesta metodológica útil para el diseño de la política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional con énfasis en Primera Infancia en el municipio de Tunja, teniendo en cuenta un enfoque participativo?

## 1.2. Justificación

Este trabajo parte de reconocer lo enunciado por Subirats y colaboradores, quienes mencionan que el diseño de políticas públicas, debería representar una “construcción colectiva vinculada directamente con las percepciones, representaciones, intereses y valores de los actores involucrados en dicha situación” (Subirats, Knoepfel, Larrue, Varone, 2008); De acuerdo a lo anterior y entendiendo la complejidad social de la SAN, se hace necesario que las políticas públicas relacionadas con el tema, tengan en cuenta para su formulación, implementación y evaluación, procesos de participación social que integren a los diferentes sectores.

Subirats (2015) menciona que las decisiones públicas actuales, responden a realidades complejas, que pueden definirse teniendo en cuenta 3 aspectos: sociedades más heterogéneas con preferencias y necesidades más heterogéneas, mayor frecuencia de externalidades, referentes a la posibilidad de que una decisión tomada pueda afectar a un actor en particular, y la realidad del aumento en el conocimiento, lo cual, lejos de generar certezas, en ocasiones genera confusión e incertidumbre. Ante esta situación, Subirats propone que las decisiones se tomen teniendo en cuenta viabilidades técnicas y sociales, las cuales son construidas en el marco de la participación social y las articulaciones colectivas.

En este sentido, analizar la SAN en función de la participación social, es necesario, dada su inherente complejidad, dentro de la cual, se reconoce que temas como la igualdad, la dignidad y el desarrollo humano, los cuales hacen parte permanente de la agenda de la SAN; son sentidos y comprendidos desde el contexto de las comunidades y no pueden ser garantizados sin escuchar las voces de quienes lo viven. Son las problemáticas reconocidas desde sus vivencias, las acciones propuestas para su solución y el seguimiento a las mismas por parte de los sujetos, el eje central de las políticas sociales, que permite incidir de forma positiva en la disminución de la pobreza, la exclusión y la desigualdad, elementos claves en la calidad de vida de las comunidades (Baltazar, 2008). De acuerdo a lo anterior la participación social se reconoce como un instrumento de regulación para el diseño de una política y un factor clave que aunado a una adecuada capacidad técnica, logra procesos

de innovación y mejora en los resultados de las administraciones, permitiendo un mayor impacto de las acciones. (Arango, Mujica, & Escobar, 2016).

Si bien la participación puede ser impulsada desde canales informales por los propios ciudadanos, es fundamental que los gobiernos, ya sea desde los ámbitos locales, departamentales o nacionales impulsen formas activas de participación, León y Alpizar (2012) para lo cual es importante consolidar información que permita orientar el desarrollo de estos espacios. Pensando en ello y en la necesidad de establecer una propuesta hacia la formulación de una política pública en SAN en el municipio de Tunja con enfoque participativo, se hizo una aproximación a la situación de la SAN.

Para esta aproximación fue preciso realizar una línea base que permitiera el análisis de indicadores de la situación de SAN del municipio, e identificar los posibles actores relacionados con la política de SAN, sus roles, intereses y las relaciones entre ellos, así como conocer las dinámicas de participación frente al diseño de políticas públicas en el municipio. Esto con miras a proponer el diseño de una política que permita reconocer la SAN desde su incidencia en la calidad de vida y el desarrollo de las personas y las comunidades, dotadas de los recursos necesarios: teóricos, científicos, humanos y económicos, entre otros, para lograr la garantía de los derechos fundamentales, económicos y sociales. (Departamento Nacional de Planeación, 2008).

Ahora bien, pensar en el diseño de la política de SAN, como una “demanda de la ejecución de acciones que aporten a la disminución de las desigualdades sociales y económicas relacionadas con la INSAN, implica dirigir la atención especialmente a los grupos de población en condiciones de vulnerabilidad” (Arango, Mujica y Escobar, 2016, p. 268). En este sentido se reconoce la importancia de la Primera Infancia en el desarrollo integral de la sociedad y el municipio, y se evidencia la necesidad de garantizar su derecho a la alimentación a partir de acciones que incluyan procesos de participación social con miras a responder a un proceso integral; que reconozca la importancia de elementos multifactoriales; más allá del monitoreo de cifras en salud y nutrición, como la educación, el empleo y el acceso a posibilidades que permitan la seguridad alimentaria de las familias y

cuidadores de quienes dependen los niños, como condición necesaria para la garantía de este derecho.

- 11 Consideraciones para el diseño de la política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional con énfasis en Primera Infancia en el municipio de Tunja, Boyacá, desde un enfoque participativo.
- 

## **1.3. Objetivos**

### **1.3.1. Objetivo general**

Establecer las consideraciones técnicas y metodológicas de una propuesta participativa que oriente la formulación de la política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional con énfasis en Primera Infancia en el municipio de Tunja, Boyacá.

### **1.3.2. Objetivos específicos**

- Realizar una caracterización territorial del estado de Seguridad Alimentaria y Nutricional en el municipio de Tunja.
- Realizar recomendaciones en clave de participación social y primera infancia, frente al escenario del diseño de la política pública municipal de Tunja de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
- Estructurar los componentes metodológicos de una propuesta participativa que permita desarrollar la política de Seguridad Alimentaria y Nutricional cercana a las realidades sociales y políticas del municipio de Tunja.

## 1.4. Estado del arte

El estado del arte se elabora a partir de la búsqueda de trabajos relacionados con cuatro aspectos importantes para esta investigación: (a) Seguridad Alimentaria y Nutricional y su relación con el contexto social; (b) la participación social, su importancia y aplicabilidad en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, (c) los desafíos que implica la atención de la población vulnerable como lo es la primera infancia, y (d) finalmente, las metodologías empleadas en la construcción de políticas públicas.

### 1.4.1. Sobre Seguridad Alimentaria y Nutricional

Calomarde (2018), desarrolla su tesis de pregrado titulada *Seguidad alimentaria de los hogares en Argentina: un análisis a partir de la encuesta de gastos*. La autora trabajó a fin de caracterizar hogares vulnerables para contribuir a la formulación de políticas que mitiguen las deficiencias. Dentro de los resultados de Calomarde (2018), destaca que en hogares vulnerables no se consume el mínimo de macronutrientes esenciales, asociada esta situación a la carencia de servicios básicos relacionados con la manipulación de los alimentos y concluyendo a su vez que en esta situación inciden las características sociodemográficas de los hogares donde viven menores de edad.

En un estudio de identificación de características sociodemográficas de hogares de 12 municipios desarrollado por Del Castillo y otros (2012), se reconoce el derecho a la Seguridad Alimentaria y Nutricional, y se evidencia la necesidad de proponer e impulsar procesos que contribuyan al mejoramiento de las condiciones de vida de las familias. Los autores relacionan la posibilidad de adquirir alimentos, con su Seguridad Alimentaria, esta última, solo puede ser garantizada al reconocer su naturaleza multifactorial, y la necesidad de plantear acciones desde la caracterización de la población, a fin de poder abarcar la problemática de forma multidimensional. En este sentido se debe prestar atención a indicadores como: bajo nivel educativo, insuficiencia del ingreso económico, alto número de miembros de los hogares e informalidad en los empleos, entre otros. (Del Castillo, Fonseca, Mantilla, Mendieta, 2012)

Ya en la zona de influencia del desarrollo de esta investigación, se hace mención del trabajo realizado por Sanchez Gil (2018), que realizó una investigación cualitativa para “Determinar las características de la agricultura familiar campesina y su contribución a la seguridad y

soberanía alimentaria en los municipios de Tibasosa, Turmequé y Ventaquemada, Boyacá” (p. 27). Sánchez, analizó la influencia de la producción de alimentos campesinos en la SAN en los últimos 50 años; se destaca de esta investigación la relación entre el sector público y privado en función de contribuir con la Seguridad y Soberanía Alimentaria en familias campesinas, igual que el enfoque cualitativo con el que se desarrolló, el cual permitió una aproximación de la situación contextual a partir de la exploración, descripción y comprensión de los conocimientos que tienen las personas de sus vivencias, y de la multitud de redes que se tejen entre actores para permitirles compartir, discernir y establecer propuestas para dar solución a sus problemáticas.

#### **1.4.2. Sobre la participación en la gestión pública y la formulación de políticas públicas**

Frente al tema de la participación en políticas públicas se encontró una investigación realizada por Cardozo (2008), donde se hace una descripción de lo que ha representado la participación social en América latina, México y Canadá, presentando desde algunas experiencias sus alcances en la gestión y evaluación de políticas públicas, en este sentido, se expresa que en los últimos 15 años se ha presenciado un notorio incremento de la importancia atribuida a los procesos de participación social y ciudadana, debido a su posible contribución al crecimiento económico, el desarrollo social y la consolidación de los sistemas democráticos, sin embargo menciona que aún no es común su puesta en práctica desde mecanismos que garanticen la efectiva participación de los ciudadanos y grupos sociales organizados, especialmente, en la gestión y evaluación de políticas.

Para el caso de América latina se menciona que la participación social ha respondido a iniciativas gubernamentales vinculadas a procesos de descentralización. Sin embargo, a pesar del conjunto de normas jurídicas y procedimientos formales diseñados para su viabilización, en la mayoría de los casos se muestran avances muy limitados en la formulación y evaluación de políticas públicas, debido posiblemente a la ausencia de canales efectivos generados por los gobiernos, los cuales parecen referirse a ella sólo en forma discursiva y con fines de legitimación. Los procesos de descentralización no mostraron grandes avances en el desarrollo de la participación social debido al desinterés

de la población de América Latina en la política, la corrupción, el clientelismo político, y la falta de condiciones mínimas que la favorecieran: reconocimiento de las capacidades de la población, falta de difusión de la información necesaria para tomar decisiones, mecanismos que recojan las demandas y prioridades de la comunidad, y capacidad del Estado para incorporar los aportes realizados por esta vía.

Dentro del documento se analizan algunas estrategias, que, si bien son cuestionadas como medio de participación social efectiva, han permitido recoger algunas propuestas para el diseño de los planes de desarrollo, y la optimización de los recursos a través de la corresponsabilidad y la colaboración, sin tener injerencia alguna en el momento de la evaluación de los mismos.

La autora concluye su artículo presentando el caso de Canadá, como una experiencia exitosa en el marco de la participación social, con estrategias definidas y acciones para su fortalecimiento y desarrollo. A través de un marco legal, herramientas y experiencias que favorecen la organización, implementación y evaluación de procesos participativos de aquellos ciudadanos que tradicionalmente han carecido de poder para expresar sus necesidades e intereses. Actividades respaldadas desde la academia en el contexto de política social.

Se menciona que especialmente en el estado de Québec los procesos participativos han tenido en cuenta diferentes campos: (a) debates políticos en torno a la participación de los más vulnerables, como estrategia para lograr igualdad y democracia en la sociedad, (b) experiencias de crecimiento de asociaciones voluntarias que han permitido establecer la participación como un cambio social (de valores, actitudes, conciencia colectiva de los problemas sociales), y como un fin del desarrollo en sí mismo (posibilidad de que los ciudadanos tomen parte en las decisiones que los afectan), (c) experiencias de diálogos ciudadanos, organizados en todo el país para tomar decisiones económicas y sociales importantes y generar alternativas de políticas para el bienestar de los canadienses, así como para aumentar la legitimidad de los procesos, para lo cual se han generado espacios de formación en torno a los conocimientos necesarios, habilidades y el compromiso, y (d), experiencias lideradas desde la sociedad, que han logrado respuesta del gobierno con una ley de lucha contra la pobreza y la exclusión social. “un verdadero avance hacia el logro de una ciudadanía democrática y participativa” (Cardozo, 2008).

En el contexto de Colombia, se revisó un trabajo realizado por Caracas (2012), como monografía descriptiva donde se indaga a partir de entrevistas semiestructuradas sobre la importancia de la participación ciudadana en el municipio de Cali, periodo 2008 – 2011, en el que se desarrolló el programa “Gestores de ciudad” que evidenció la necesidad de crear espacios donde la participación y la propuesta de democracia participativa fuesen referentes centrales en la formación ciudadana, a través de diálogos, conversatorios, intercambios y acciones lúdicas de ciudad, en sesiones, horarios y medios diversos, con el fin de impulsar propuestas de transformación desde diferentes sectores y escenarios y avanzar en el empoderamiento político de las comunidades locales.

El trabajo consta de tres capítulos, los dos primeros son importantes en la construcción del marco conceptual del presente trabajo frente a la participación, dado que aborda las diferentes posibilidades del ciudadano para ejercer su derecho de participación en la toma de decisiones, según los espacios creados y promovidos por el Estado local, y los mecanismos que contiene la Constitución Política para promover la participación y la promoción de la democracia a nivel nacional y local desde la idea de sociedad participativa y pluralista.

Finalmente, se desarrolla un tercer y último capítulo en el cual se da relevancia al esfuerzo que se promovió desde la Administración, para fortalecer el tejido social, comunitario y las prácticas de relacionamiento social y político de los ciudadanos con el programa de “Gestores de ciudad”. Con el fin de superar lo ya mencionado por Vargas (1994) en Caracas (2012) donde manifiesta que si bien la participación ciudadana es promovida y respaldada de una forma muy eficaz desde la Constitución Política; donde se hace mención de los mecanismos de participación del pueblo, aun se evidencia precariedad en Colombia con respecto a esta, dada la dificultad de crear espacios de verdadera participación ciudadana en las políticas públicas de la administración local, comprendida desde la descentralización política.

Otro documento en Colombia fue el realizado durante el periodo 2008 - 2011 por el gobierno municipal de Medellín, el cual formuló dinámicas participativas territoriales con el propósito de

avanzar en la garantía de los derechos ciudadanos, la participación en todas sus expresiones, el control social y la generación de capacidades colectivas, para la gestión y evaluación pública en el marco del desarrollo humano integral de comunas y corregimientos (Alcaldía de Medellín, 2011, pág. 5),

De esta forma, se pretendió fortalecer la descentralización a través del sistema municipal de planeación. Diversos grupos poblacionales, acompañados de estrategias a partir de medios, lenguajes y canales comunicacionales, apuntaron al incremento de los niveles de participación ciudadana, convivencia social y mejoramiento de la gestión pública orientada a resultados.

Dentro de los puntos claves que se mencionan en el proceso de planeación del desarrollo territorial, se expresó la necesidad de avanzar paralelamente a nivel técnico, con la formulación de los instrumentos de planeación del desarrollo municipal y local, y a nivel social con la generación de espacios importantes en la construcción de una cultura de participación ciudadana (Vélez Rivera, 2010). Teniendo en cuenta el reconocimiento de la realidad que viven los diferentes grupos poblacionales y la visibilización de líderes y organizaciones sociales y comunitarias con formación teórica en temas de planeación y con mayores capacidades de interlocución y participación propositiva en la gestión pública.

Un estudio de caso, de tipo interpretativo instrumental desarrollado por Zuliani, Bastidas y Ariza, (2015) entre el 2009 y 2010, donde se realizaron entrevistas para comprender el proceso de participación de los diferentes actores en el diseño de la Política Pública de Mejoramiento Alimentario y Nutricional de Antioquia, resalta las bondades de una relación entre la sociedad y las instituciones gubernamentales en la formulación del mismo a partir de un proceso articulador, innovador, integrador y participativo, donde también se identificaron situaciones de conflicto y dificultades en el proceso de construcción y desarrollo que requirieron de esfuerzo y tiempo para llegar a consensos.

El proceso de participación se hizo mediante la Metodología PES\* (Planeación Estratégica Situacional), que identifica varios nudos críticos en el departamento de Antioquia. Los puntos clave identificados fueron: a) una iniciativa social la cual muestra una situación crítica en desnutrición y en poca seguridad alimentaria, que sensibiliza a la comunidad y a los actores claves; b) una iniciativa política con interés y voluntad de ejecutar el Plan de Desarrollo Departamental según el diagnóstico preelectoral y cumplir las Metas del Milenio;

y c) una iniciativa académica, en la cual diversos sectores universitarios opinan y muestran una situación epidemiológica crítica.

La construcción de la Política Pública de Maná, permite reconocer tres grandes momentos, el primero fue la identificación de los actores que debían intervenir, el segundo es la implementación del Programa Maná, donde el actor más protagónico y reconocido es la comunidad, participando como personas críticas y veedoras. El tercer momento y último paso, es la elaboración del documento legal y la presentación de éste a la Asamblea Departamental, donde los actores que participaron fueron los políticos como representantes de la voluntad popular.

En el desarrollo de este trabajo se reconoce que la participación no puede ser vista sólo como medio para llegar a algo, sino como un derecho facilitador, es decir, que su cumplimiento contribuye a asegurar el respeto de todos los demás derechos y al logro de un bienestar colectivo, para lo cual se requiere: un ambiente sociopolítico favorable y la constitución de identidades colectivas.

Continuando el proceso de rastreo de investigaciones frente a la participación, a continuación se presenta un estudio que tiene en cuenta el tema de la participación en relación con las políticas y planes de SAN, es un estudio comparativo de planes en SAN elaborados por distintos departamentos en Colombia. La investigación la presenta Arenas Herreño (2016), como tesis de maestría. La investigación registra interés en el proceso de formulación de los planes departamentales mediante la “observación de tipo descriptivo, retrospectivo y comparativo desde los años 2003 a 2005” (p. 43), trabajó un matriz que consolidó la información hallada para facilitar el análisis. Se relacionan en total 29 planes de SAN departamentales que corresponden a lineamientos nacionales, frente a los resultados obtenidos la situación en cuanto a la participación no es muy alentadora, aclarando que algunos se hicieron más por respuesta a un objetivo que para solucionar problemas reconocidos por la comunidad; una de las conclusiones que más relevancia tiene para la presente investigación, por su referencia a la formulación metodológica de los planes, indica que:

Existe una brecha, en algunos casos alta, entre el momento de la formulación de los planes y su legitimación por medio de los acuerdos políticos (ordenanzas, decretos), lo que disminuye la efectividad de la gestión pública, afectando seguramente los resultados esperados..

(...)

De otro lado, no se evidencia en la formulación de los planes departamentales el diferente peso que han tenido los actores, asumiendo así, que los procesos de gobernabilidad predominan sobre los de gobernanza porque la sociedad civil, las comunidades, las poblaciones especiales, los gremios y asociaciones no han participado de manera activa y contundente en la elaboración de estos planes, y a pesar de que varios grupos son mencionados en algunos, se desdibujan a la hora de definir objetivos y estrategias. Por lo tanto, es fundamental el empoderamiento de la sociedad civil para que los ciudadanos participen activamente en la solución de la problemática de la SAN y se amplíe la gama de respuestas e intervenciones, tomando en cuenta factores que no han sido visibles o destacados para los formuladores de políticas (Arenas Herreño, 2016, pág. 100).

### **1.4.3. Sobre la primera infancia y la seguridad alimentaria y nutricional**

Considerando que los niños y niñas atraviesan un periodo crítico, asumir un enfoque de derechos que garantice su protección, demanda indicadores específicos, útiles en la evaluación y monitoreo de las políticas. El proyecto titulado “Enfoque de derechos en las políticas de infancia: indicadores para su medición” realizado por Pautassi y Royo (2012) y financiado por la CEPAL y la UNICEF, menciona que en América Latina han primado las relaciones entre infancia y pobreza.

Los estudios que relacionan ambas variables permitieron describir que ítems como la alimentación se ven amenazados y a partir de allí, se ven privados (niños/niñas) de gozar de un estado de bienestar integral de goce efectivo de sus propios derechos. Según las Instituciones mencionadas, es importante resaltar que la presencia de pobreza infantil y de factores de riesgo asociados a la infancia, deben examinarse desde un enfoque territorial, el cual incorpora un análisis contextual, y que sirve de primer punto para determinar viabilidad y efectividad de las políticas creadas.

Desde 1990 los niños y niñas adquieren facultades políticas al ser considerados como sujetos de derechos, y, por tanto, priorizan cuatro principios en la construcción de políticas públicas: “el principio de no discriminación (art. 2) • el interés superior del niño (art. 3) • el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo (art. 6) • el derecho del niño a expresar su opinión y a que se la tenga debidamente en cuenta (art. 12)” (p. 25). Ahora bien, el derecho a la alimentación establece una asociación directa entre sus posibilidades a una vida digna, como derecho transversal, supera las intenciones para que la infancia no padezca de hambre, si se adopta desde el multidimensional concepto de nutrición.

Así pensar en alimentación adecuada, demanda políticas públicas dirigidas a la Seguridad Alimentaria y Nutricional, atendiendo a: el acceso a la información sobre la alimentación de los niños y niñas acorde a su edad y necesidad de desarrollo, como tal es el caso de la lactancia materna; la promoción de la inocuidad de los alimentos, a la luz de costumbres y prácticas tradicionales; y la estimulación a tener una ingesta nutricional positiva, situaciones todas que inciden en el desarrollo del niño y niña. Sin embargo, “la alimentación de los niños depende de sus familias y/o de sus cuidadores” (p.36), por lo que su posibilidad de alimentación depende de la capacidad de la familia para suministrarla, lo que debe partir de: la adecuabilidad en términos de calidad y cantidad del alimento de acuerdo al ciclo vital; la disponibilidad o posibilidad de acceso al alimento, tanto por disposición de venta, como por capacidad adquisitiva; y sostenibilidad, para que la alimentación esté garantizada a corto, mediano y largo plazo.

En este orden de ideas una aproximación a la aplicabilidad de los derechos de los niños en cualquier ámbito, implica un análisis de los derechos sociales, en sus conductas de demanda y disponibilidad, especialmente cuando se articula nutrición y alimentación. La identificación de esta correlación entre la garantía de los derechos del niño y su ambiente, amplía el espectro de exigibilidad de derechos, que, acarrea dos problemáticas de ejecución de las políticas públicas: la primera, hace referencia a la carencia de una lógica entre los mecanismos para garantizar derechos individuales en condiciones que no son adecuadas para colectividades, y más aún, cuando al grupo al cual pertenece el individuo también se encuentra en estado de vulneración “ya que hay una relación directa entre la malnutrición, el acceso al agua potable y saneamiento, el déficit habitacional y el nivel de

ingresos de las familias” (p.33). Esto se fundamenta en que la alimentación se vincula con el derecho al cuidado, el cual se traduce en términos de protección y garantía de mitigación de vulnerabilidades en niños y niñas. De trasfondo, implica entonces un fuerte trabajo en la eliminación de brechas sociales que debe superar las intervenciones asistencialistas, y en cambio, debe articular las características de desarrollo de la infancia, la postura de cuidado y las estrategias alimentarias.

En Colombia se han realizado estudios, en los cuales hablar de alimentación es una necesidad imperante, teniendo en cuenta sus efectos en la salud y desarrollo especialmente en la primera infancia. Tal es el postulado de Navarrete-Canchón (2016), en su investigación titulada “Consideraciones sobre la seguridad alimentaria en la primera infancia en Colombia” en la que realiza un análisis documental en el que relaciona el modelo actual de seguridad y soberanía alimentaria frente a la nutrición como determinantes en los patrones de crecimiento infantil condicionados no solo a los efectos de la subalimentación o padecimiento de hambre sino que involucra la insuficiencia ponderal en términos de cantidad y calidad de alimentos. Esto establece una triada de análisis determinada por la alimentación, la salud y el desarrollo infantil cuyas intervenciones en políticas públicas adecuadas pueden predecir cambios favorables para la sociedad en general.

Según la autora, en Colombia las dos principales problemáticas en materia nutricional infantil son el bajo peso al nacer y el consumo en promedio de 1,8 meses de lactancia materna exclusiva. De igual forma habla sobre el alimento como un determinante de neurodesarrollo en la primera infancia, en donde se reitera la importancia de una adecuada alimentación como factor incidente en las condiciones que garantizan o alteran el desarrollo esperado para un niño o niña, y que por tanto determinan su calidad de vida. En su estudio, la importancia de la primera infancia se plantea desde los postulados de la ley 1098, en la que se establece que durante la gestación y los primeros seis años, se construyen las bases del desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano.

De esta manera, una adecuada alimentación es una forma de garantizar el cuidado y protección de los derechos de los niños. Ahora bien, los patrones de crecimiento pueden verse afectados por la presencia de enfermedades asociadas a un inadecuado manejo de los alimentos o a estilos de vida riesgosos que se describe en el CONPES 113 de 2008.

Como entorno próximo de desarrollo, las viviendas y las prácticas familiares condicionan la adquisición de hábitos y actitudes sobre alimentación y nutrición. Según Pérez Jiménez y Plasencia (2007) dentro de la vivienda hay dinámicas que determinan las condiciones de la calidad en cuanto al almacenamiento, procesamiento y consumo de los alimentos. Son estrategias de seguridad alimentaria la cual se define como la posibilidad de cada familia para cubrir sus necesidades básicas y que se determina según: el reparto individual del alimento a cada uno de sus miembros, a su variedad e higiene y a las condiciones de salud de sus participantes en relación con su estado nutricional. Frente a ello, la pobreza es la vulnerabilidad que más podría afectar la seguridad alimentaria en cuanto al acceso al alimento, y para lo cual hay que tener en cuenta el tamaño de la familia que cohabita, sus ingresos y la distribución del mismo para los alimentos y la cantidad de niños menores de 5 años; ello se relaciona con las prácticas de alimentación familiares como número de comidas al día y la calidad del agua. De esta manera, los indicadores socioeconómicos familiares son determinantes en la disponibilidad de alimentos y por tanto en el estado nutricional de un niño o niña.

Este panorama se evidencia en la investigación “determinantes socioeconómicos, inseguridad alimentaria y desnutrición crónica en población desplazada de primera infancia, Pereira, Colombia” realizada en el 2013 por Machado, Calderón y Machado, a través de un estudio de corte transversal, prospectivo en niños de 0 a 5 años y sus familias, en la que ratifica su hipótesis en cuanto a la relación de sus variables y a la presencia de desnutrición en la primera infancia condicionado al estrato socioeconómico. Ante ello, la alimentación infantil se ve afectada por condiciones sociales como la pobreza y el desplazamiento forzado. Esta relación es una tendencia en Latinoamérica en la que la situación se ve agravada por el nivel educativo de los padres, los factores geográficos especialmente asociados a zonas rurales y factores culturales.

#### **1.4.4. Sobre Metodologías de Diseño de Políticas Públicas**

En este punto se tendrán en cuenta trabajos que hayan desarrollado metodologías que permitan la construcción de una propuesta metodológica participativa como orientación

técnica en la formulación de la política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional con énfasis en primera infancia en el municipio de Tunja, Boyacá.

Dentro de la revisión realizada se encontraron los siguientes documentos: dos guías para la formulación de políticas públicas una del gobierno de Chile, y otra de Secretaría de Planeación de Bogotá (2017), un documento sobre metodologías participativas en la planificación y formulación de proyectos de desarrollo rural Pérez (2001), y para el caso específico de políticas públicas en SAN, se tuvieron en cuenta los trabajos de Alvarez (2016) y Orjuela (2017) que a diferencia de las generalidades presentadas por Arenas (2016) en las que se concluye la escasa participación activa y efectiva en la mayoría de planes en SAN, analizan dos experiencias positivas de participación social en el diseño de planes en SAN: la formulación del Plan Decenal de Soberanía y Seguridad alimentaria y nutricional Nariño 2010-2019 y el Plan Alimentario y Nutricional Indígena y Afro De Tumaco – Colombia.

El gobierno de Chile publicó el documento guía para la formulación de políticas públicas a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2009). La metodología implementada en Chile puede dividirse en tres secciones: una de prediseño que consiste en el análisis del concepto y alcance de una política pública; la cual incluye: la importancia de la gestión de calidad en el diseño de políticas públicas, la estrategia de desarrollo y ordenamiento territorial que permita su contextualización y el diseño de los elementos que integrarán la política pública. La segunda sección consiste en implementar la política y la tercera tiene que ver con el seguimiento y evaluación.

Según se muestra en la guía del gobierno de Chile, la política pública se realiza a partir de la definición de un problema que se identifica como objeto y requiere de un análisis de viabilidad, además, debe “tener un origen ligado a la realidad del espacio-lugar en el que se pretende incidir.” (Gutiérrez, Restrepo y Zapata, 2018, pág. 335).

Todo problema que se estime propicio para la formulación de una política pública, tiene la cualidad, según Gutiérrez y colaboradores (2018), de responder a un comportamiento estructural de los planes administrativos territoriales. Enfatiza además la Subsecretaría del gobierno de Chile, que después de la formulación del problema se llega al momento más importante del diseño de la política pública, la postulación de una o más soluciones que atiendan de manera integral el problema. Advierte que los actores y la ciudadanía como

portadores de información que el Estado no logra precisar (Gutiérrez Ossa, Restrepo Avendaño, & Zapata Hoyos, 2018) formularán sus soluciones y que existirá un sesgo en ello; por lo que es necesario, verificar cada alternativa de solución en función del problema y no de la influencia que los grupos más organizados puedan ejercer en beneficio propio; para ello se proponen tres criterios de análisis de alternativas de solución: a) capacidad de implementación; b) efectividad y c) viabilidad.

Al llegar a este punto, se ha avanzado en el proceso de formulación de la política y se hace necesario explicitar que la política pública se concreta cuando se ha formulado un enunciado, se han definido los objetivos, estos se han normalizado a través de metas e indicadores; y adicional se ha elaborado una matriz de operacionalización de la política que para el caso Chile es avalada por el CORE (Órgano de carácter resolutivo, fiscalizador y político).

En el Colombia, a nivel de documentos institucionales se revisó la guía publicada por la Secretaría de Planeación de Bogotá (2017), donde se expresa que las políticas públicas deben partir de una conceptualización; establecer una relación con otros instrumentos de planeación y dedicar un análisis a la participación ciudadana y a los enfoques de las políticas..

Sobre las fases establecidas en el marco del ciclo de formulación de las políticas públicas, se encuentra concordancia con las analizadas en Chile. La primera es denominada preparatoria, habla de quienes están facultados para manifestar la iniciativa de formular una política pública. Esta fase requiere de la delimitación de la situación problema que incluya antecedentes técnicos, políticos y normativos; identificar sectores co-responsables; presentar un esquema de participación que describa actores y ciudadanía como participantes y sus debidas delimitaciones en un rango de funciones; disponer de una planeación temporal representada en un cronograma, así como el presupuesto de formulación.

De acuerdo a la guía de formulación de políticas públicas elaborada por el distrito capital, la fase uno de agenda pública define las estrategias de participación a través de la identificación de actores, su convocatoria, alcance, mecanismos y metodologías de la

participación. La fase dos de agenda pública, en sí, pretende la elaboración del diagnóstico que identifique los factores estratégicos de la formulación de la política pública (Secretaría de Planeación de Bogotá, 2017). En el caso específico de una política de SAN, los actores que han de tenerse en cuenta en el mapa representan “el sector público nacional, entes territoriales, organizaciones internacionales, organismos gubernamentales, organizaciones comunitarias actores, academia, sociedad científica y empresa privada,” (PROSEAN, 2012, pág. 33).

La formulación de la política pública, adapta la información obtenida en el diagnóstico y se estructura de forma participativa “utilizando para ello metodologías que permitan analizar escenarios posibles, pensar estrategias, realizar análisis de costo-beneficio, disponibilidad presupuestal y capacidad de los actores institucionales” (Secretaría de Planeación de Bogotá, 2017, pág. 38).

La investigación realizada en el Huila sobre metodologías participativas en la planificación y formulación de proyectos, Pérez, Maya, y Farah, (2001) resaltó la necesidad de que la participación de la población, no se realice solo en el momento de la recolección de la información, sino también en su análisis y cualificación, proceso que es posible con una permanente devolución y retroalimentación con las personas que se trabaja, a partir de la socialización de resultados y análisis de los mismos.

Esta investigación tiene en cuenta 3 estrategias metodológicas útiles para la construcción de la propuesta que pretende hacer este trabajo: Entrevistas semiestructuradas, búsqueda y análisis de fuentes secundarias de documentos institucionales como planes de desarrollo municipal, planes de ordenamiento territorial y estudios nacionales e internacionales sobre el tema, y talleres de devolución de la información. En el caso Huila los resultados obtenidos a través de la herramientas en los talleres veredales e institucionales se compararon entre sí con los resultados de las entrevistas y de la información de fuentes secundarias, el trabajo de triangulación permitió cualificar y complementar la información que se tenía consignada en fuentes secundarias.

La aplicación de metodologías participativas en el proceso de Huila, permitió promover la participación de diversos actores, con ello la identificación de elementos clave para el análisis de la realidad, el conocimiento de primera mano del contexto de las personas y sus historias, el análisis de sus problemas, la identificación de potenciales de desarrollo y la

estrategias para lograr dar solución a lo planteado, de la voz de quienes día viven las situaciones sociales problemáticas.

Ya en el caso específico de Seguridad Alimentaria y Nutricional, una de las experiencias revisadas para el presente trabajo en la formulación de políticas públicas, fue la desarrollada por la gobernación de Nariño y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2010), quienes son los responsables del diseño y elaboración del Plan Decenal de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional de Nariño 2010 – 2019 (PDSSAN), el cual es un referente para emplear como antecedente en esta investigación, puesto que comprende la participación, como elemento central en la metodología implementada para su construcción. Formulado en el 2010, este plan decenal se articula con procesos sobre soberanía alimentaria de pueblos indígenas presentes en la región y con el Plan de Desarrollo Departamental de Nariño 2008 – 2011 enfatizando siempre en la participación de la ciudadanía como estrategia de la administración para promover la democracia. Se elaboró en cinco etapas: 1) articulación de actores, tanto públicos, privados, como de la sociedad civil quienes fueron capacitados por entes nacionales e internacionales, además de la definición de la ruta metodológica del PDSSAN. 2) Aporte participativo de sectores del agro, la salud y la educación de 52 municipios. 3) socialización del primer borrador del PDSSAN. 4) mesas de trabajo con niños, adolescentes y jóvenes, pueblos indígenas, nutricionistas, organizaciones campesinas y profesionales de la salud. Y 5) socialización. Debate y aprobación del PDSSAN por parte de los organismos de control como lo es la Asamblea Departamental entre otros.

Dada la relevancia que tiene el plan de Nariño, en el desarrollo de esta investigación por el rol que jugó la participación social en su diseño, se cita a continuación un documento que analiza el PDSSAN, a través de un estudio de caso, para la Universidad Nacional, Álvarez (2016), en el cual describe el proceso que se llevó a cabo para integrar a los distintos actores y los respectivos roles en la etapa de formulación. Es de resaltar en este estudio que “Nariño realizó una importante apuesta tanto conceptual como de inversión pública, al intentar incluir un proceso de participación comunitaria en las políticas públicas de SAN, que se diferencia de otras experiencias al basarse en un enfoque de Soberanía Alimentaria” (p IX). Los datos obtenidos por la autora, se recolectaron a través de la revisión documental

por un lado, y la realización de entrevistas, con lo que pudo reconstruir la forma en que se elaboró el PDSSAN, qué actores intervinieron en el proceso y las distintas etapas; otro de los aportes valiosos que pueden hallarse en la tesis de grado de Maestría de Álvarez (2016), tiene que ver con las recomendaciones que realiza para hacer de la participación comunitaria, acciones concretas en la formulación de una política pública y de las cuales se da cuenta a continuación:

se propone que la forma en que la comunidad puede participar de forma efectiva y ser protagonista de su propio desarrollo, parte del desarrollo y fortalecimiento de las organizaciones comunitarias, que, como espacios de encuentro, permiten la construcción de identidades alrededor del territorio, pero sobretodo se proyectan como puntos de formación social y política, donde a partir del conocimiento adquirido desde la experiencia, se consolida una fuerza técnica y discursiva (...)

para lograr la participación en las políticas públicas, antes de intentar adaptar cualquier metodología o enfoque, se requiere de transformaciones sociales e institucionales hacia la valoración y respeto de nuevas formas y lenguajes en la política, y hacia la convicción estatal de la necesidad de invertir en la formación y desarrollo de capacidades para la participación, tanto en las comunidades como de las instituciones (Álvarez Alvear, 2016, pág. 167).

El segundo estudio reconocido como una experiencia positiva frente a la participación en planes de SAN, fue la realizada a partir de un estudio de caso por Orjuela (2017), cuyo objetivo era realizar un análisis de la gobernanza local en Seguridad Alimentaria y Nutricional en el Municipio Tumaco – Colombia, durante el periodo 2011-2012, esta investigación se desarrolló a través de una revisión documental y la realización de entrevistas y un grupo focal con los actores presentes en la formulación de PANIAT (Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional denominada: Plan Alimentario y Nutricional Indígena Y Afro De Tumaco).

La formulación del PANIAT constituye un caso importante para la presente investigación dado que de acuerdo a lo descrito por la autora, la participación comunitaria fue una de los factores claves para su desarrollo, el cual partió de un ejercicio formativo que se realizó en la Escuela de Gestores en SAN, lo que permitió el empoderamiento de los actores sociales participantes en temas referentes a políticas en SAN. Dando paso a la construcción de

tejido social en SAN, generando espacios permanentes que garantizaron el dialogo de saberes y la participación comunitaria efectiva.

En este sentido la formulación del PANIAT se presenta como un punto intermedio en la forma en que se genera la toma de decisiones, configurando dinámicas compartidas de decisión entre los técnicos y la sociedad civil en un contexto de gobierno, en donde desde la concertación de los diferentes actores se logra materializar una política pública en SAN.

Para lo cual la autora afirma que fue necesario un análisis situacional de la SAN desde sus ejes, incluyendo lo técnico (instituciones) y comunitario (sociedad civil) articulados en la Mesa SAN, a partir de debates, discusiones y análisis de las partes, con el fin de priorizar las problemáticas en el municipio relacionadas con este tema. En el proceso se logró concertar con las diferentes instituciones sobre el cómo formular la política pública del municipio y el resultado final es la expresión de la sociedad civil quien manifiesto verse representada en el PANIAT, considerando que su opinión fue escuchada y se ve reflejada en un documento.

Algunas herramientas útiles en el diseño de políticas públicas

Línea base

Según el documento Linea Base de indicadores, estrategia para el fortalecimiento estadístico territorial del DANE (2010), la línea base se establece como un conjunto de indicadores seleccionados para el seguimiento y la evaluación sistemática de políticas y programas a través de información sistematizada, oportuna y confiable que permite a instancias decisorias la consecución de niveles óptimos de gestión y facilita el proceso de toma de decisiones. Entendiendo que la caracterización de la población y el contexto social permiten la formulación de objetivos con miras a generar mayor pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad.

El documento del DANE, para efectos del presente trabajo ofrece lineamientos generales de como construir una línea base, incluyendo procesos de planeación, revisión de marco normativo, diseño de estructura de la línea base de acuerdo a áreas temáticas

Medianero (2014) reconoce la línea base como un instrumento esencial, que se realiza con la finalidad de describir la situación inicial de la población objetivo de un proyecto, así como del contexto pertinente, con el fin de mejorar los procesos de conocimiento y toma de decisiones en el ámbito institucional. Este documento permite ampliar y desarrollar la propuesta de línea base que presenta de forma inicial el DANE, teniendo en cuenta la descripción de tres pasos: la determinación del marco muestral, la especificación de las variables de estudio y generalidades y el almacenamiento y análisis de los datos.

Medianero (2014) y Román (1999), reconocen la importancia de plantear la línea base a partir de unos objetivos específicos, y la necesidad de que esta tenga en cuenta indicadores y variables que permitan optimizar la calidad de los hallazgos, de tal forma que, por un lado dé cuenta de forma concreta de los alcances establecidos y la verificación de los logros y de otro permita recoger información de los atributos de las organizaciones y la valoración de estos logros desde la perspectiva de los actores.

#### Mapeo de actores

Barrientos (2015) presenta el trabajo: Aplicación de la metodología de mapa de actores en la dimensión política de los estudios ambientales en proyectos de transmisión de energía, caso Chinú-Montería 230k, en el cual se establece la necesidad de reconocer los contextos, y las dinámicas de relaciones que se dan entre los actores como factores de incidencia en la formulación de proyectos, para lo cual el trabajo destaca herramientas como el mapa de actores trabajada desde la dimensión político-organizativa en la cual se resalta un énfasis organizativo, la viabilización de los escenarios de participación con las comunidades y las relaciones de los actores con el proyecto y con su entorno.

Los mapas de actores podrían representar por tanto 3 asuntos: la identificación de los actores clave que intervienen en una iniciativa, proyecto o programa; el abordaje de su importancia, intereses e influencia y la representación de la realidad social en su complejidad, captando su extensión (o parte importante de ella) e incluso proponiendo medidas y planes de acción para una mejor gestión de los actores y sus relaciones (Izura & Martín, 2013)

En el trabajo de Barrientos (2015) se cita a Pozo 2007, para reconocer el mapeo de actores como técnica que facilita el reconocimiento de individuos y organizaciones importantes para la planeación, diseño, implementación o evaluación de un proyecto. Otorgando un

importante reconocimiento a las relaciones comunitarias, sus percepciones y sus apropiaciones con el territorio, entendiendo: las relaciones, las formas de organización y comunicación, los discursos e intereses de los actores, como un eje transversal que influye en la formulación de los problemas y sus posibles soluciones.

El mapeo de actores supone el uso de esquemas o sociogramas, para representar la realidad social (Martin, 2001; Tapella, 2007; Pozo, 2007). La cual está determinada por las múltiples relaciones que constituyen los actores (individuos u organizaciones). En las cuales se presentan variables como la de poder, que según Amitai Etzioni (1964) citado en el trabajo acá presentado, se basa en la posibilidad de influenciar las decisiones organizacionales o de forzar a una organización a hacer algo. Distinguiendo un poder coercitivo, un poder utilitario (basado en la utilización de recursos materiales o financieros) y normativo: relacionado con la utilización de recursos simbólicos.

## **1.5. Marco conceptual**

En el desarrollo del marco conceptual se abordarán conceptos claves para el presente trabajo, teniendo en cuenta definiciones afines y elementos de interés para el logro del objetivo final, en este sentido, se empieza por dar a conocer que es la Seguridad Alimentaria y Nutricional, qué elementos tienen en cuenta las políticas de SAN en Colombia y cuáles son los elementos que constituyen las políticas públicas, para luego avanzar en la participación social como elemento clave en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas y terminar con el énfasis de primera infancia y el abordaje que pretende hacer el trabajo frente al énfasis poblacional que se sugiere en la propuesta hacia la formulación de la política de SAN en el municipio de Tunja.

### **1.5.1. ¿Qué es la Seguridad Alimentaria y Nutricional?**

Según la definición de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés),

la seguridad alimentaria se da cuando todas las personas tienen acceso físico, social y económico permanente a alimentos seguros, nutritivos y en cantidad suficiente para satisfacer sus requerimientos nutricionales y preferencias alimentarias, y así poder llevar una vida activa y saludable” (FAO, 2015, pág. 1).

En Colombia la SAN se define 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 (Departamento Nacional de Planeación, 2008, pág. 3).

Si bien, esta definición igual que la propuesta por la FAO, propone elementos importantes, se queda corta frente a elementos que complejizan el concepto más allá, de los ejes propuestos. Por ello se hace necesario una orientación hacia la equidad que permita considerar la SAN como derecho; dimensionar la complejidad de las causas conocidas, así

como los determinantes explicativos de los problemas que se manifiestan en forma de inseguridad alimentaria y nutricional de las poblaciones. (Del Castillo, 2010)

Teniendo en cuenta lo anterior, para el desarrollo de este trabajo se tendrá en cuenta además un desarrollo teórico alternativo, realizado por el Observatorio de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Universidad Nacional (OBSSAN-UN), el cual define la SAN como “el derecho que tienen todas las personas de que el Estado les garantice en forma oportuna, digna y permanente, el acceso a los alimentos que necesitan, en cantidad suficiente y en calidad adecuada, para su consumo y utilización biológica, garantizándoles un estado de nutrición, salud y bienestar que contribuya en su desarrollo humano y les permita ser felices” (Del Castillo, 2010)

Este concepto define 4 dimensiones que integran y complejizan la SAN.

Tabla 1. Dimensiones que componen la SAN.

<b>DIMENSIONES</b>	<b>ELEMENTOS CONSTITUTIVOS</b>
<b>SEGURIDAD HUMANA</b>	Se refiere a la eliminación de riesgos como la pobreza, el hambre, la posibilidad del desarrollo humano a través del desarrollo social.
<b>SEGURIDAD AMBIENTAL</b>	Tiene en cuenta las amenazas a la seguridad que se originan en el medio ambiente caracterizada por las enormes diferencias “per cápita” en el consumo de recursos, y la degradación ambiental global causada por la parte industrializada del mundo.
<b>SEGURIDAD NUTRICIONAL</b>	Incluye los factores de nutrición asociados a los aspectos de utilización biológica, aprovechamiento metabólico y salud.
<b>SEGURIDAD ALIMENTARIA</b>	Incluye elementos como producción, acceso y consumo de alimentos, aspectos económicos y políticas, para explicar no solamente las deficiencias de nutrientes, sino también la fragilidad alimentaria que afecta a comunidades en un territorio definido.

Fuente: elaboración propia a partir de: Del Castillo (2010).

Teniendo en cuenta la definición del OBSSAN, en la que se reconoce la Seguridad Alimentaria y nutricional como un derecho, y las palabras de Gordillo y Méndez (2013), “sin el derecho a la alimentación no puede asegurarse ni la vida, ni la dignidad humana, ni el disfrute de otros derechos” (p. 5), a continuación, se amplía esta apreciación a partir de

elementos legales que lo soportan, como lo es: el reconocimiento que se hace de la alimentación adecuada como derecho en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (1948) para que toda la humanidad tenga acceso a una alimentación saludable, y la precisión jurídicamente vinculante de este derecho en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), para sus 160 Estados miembros, en el cual se expone: que se entiende por el derecho a la alimentación adecuada y cuáles son las responsabilidades de los Estados Partes como garantes del mismo (Gordillo y Méndez, 2013)

En la observación general N° 12 del PIDESC se reconoce: “El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla”. En esta misma observación se reconocen las obligaciones del estado frente al respetar, proteger y realizar; estableciendo que los Estados Partes deben adoptar las medidas necesarias, y en particular medidas legislativas, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos enumerados en el Pacto, y en su obligatoriedad de hacer efectivo deben adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar incluso en caso de desastre natural o de otra índole (Naciones Unidas, 1999).

El derecho a una alimentación adecuada y a estar protegido contra el hambre fue reafirmado en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, que convocó a los gobernantes a encontrar e implementar acciones para su goce efectivo y ratificar el Pacto. En esta, se comprometieron “a consagrar su voluntad política y su dedicación común y nacional a conseguir la seguridad alimentaria para todos y a realizar un esfuerzo constante para erradicar el hambre.” (Gordillo y Méndez, 2013, p. 11)

En el I Foro del Frente Parlamentario contra el Hambre, realizado en Sao Paulo, Brasil, en marzo de 2010, se afirmó la importancia de que la seguridad alimentaria y nutricional figurara en la agenda política de la región. Reconociendo el rol protagónico de los parlamentarios en la elaboración de mandatos jurídicos que favorezcan la realización del derecho a la alimentación a través del fortalecimiento y desarrollo de marcos normativos y acuerdos sociales amplios, robustos políticamente, que garanticen su estabilidad.

Desde este análisis que propone la SAN como uno de los componentes del derecho a la alimentación, el cual cuenta con características como: universalidad, integralidad, interdependencia, progresividad, irrenunciabilidad, carácter individual y colectivo (Giménez Mercado & Valente Adarme, 2010), se supera el enfoque de necesidades que parte de la solución de un problema mediante el resultado de una acción y exime al Estado de su obligatorio cumplimiento tras el escudo de promesas que se pueden o no hacer realizables dadas las circunstancias o los recursos con los que se cuente.

De igual forma, dada la estrecha relación entre Seguridad Alimentaria y Nutricional y Soberanía Alimentaria, representada en el espacio preferencial que ofrece esta última a las raíces culturales de los pueblos, a quienes producen los alimentos y a la sostenibilidad ambiental que requiere la tierra como lugar donde se producen. Se hace necesario definir el concepto de soberanía alimentaria, el cual surge como crítica a términos utilizados en la discusión de los gobiernos de seguridad alimentaria, que, en consonancia con la hegemonía del neoliberalismo y el surgimiento de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en la década de 1990, ajustaron su definición intentando asegurar ese derecho a la alimentación a través de la liberalización del comercio de alimentos, reconociendo la alimentación como un lucrativo y gran negocio (Stedile & de Carvalho, 2011). En contra posición a ello se define soberanía alimentaria como:

el derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica, y su derecho a decidir su propio sistema alimentario y productivo. Esto pone a aquellos que producen, distribuyen y consumen alimentos en el corazón de los sistemas y políticas alimentarias, por encima de las exigencias de los mercados y de las empresas (Declaración de Nyéléni 2007)

Sobre lo expuesto, se ha planteado una discusión en torno al concepto por parte de la organización Vía Campesina, partiendo del principio de que el alimento no es una mercancía, es un derecho humano y la producción y distribución de los alimentos es una cuestión de sobrevivencia de los seres humanos, por lo tanto, es una cuestión de soberanía popular y nacional. (Stedile y Martins de Carvalho, 2010).

## 1.5.2. ¿Cuáles son los antecedentes de la Política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Colombia?

Las políticas de seguridad alimentaria y Nutricional se encuadran dentro de las políticas sociales focalizadas, que, según Almeida y Ortega (2008) adoptan un doble enfoque. El primero aborda la “vía de asistencia alimentaria y nutricional y el segundo la vía de desarrollo económico” (p. 14), los esfuerzos se establecen para que estas vías se desarrollen a través de acciones “bajo el enfoque del Derecho a la Alimentación”.

Según el Departamento Nacional de Planeación (2008), la normatividad vigente que aborda todo lo relacionado con la SAN se describe en el gráfico a continuación:



Figura 1. Normatividad vigente en la SAN. Fuente: Elaboración propia

En Colombia, se consigna el derecho a la alimentación en la constitución de 1991, el cual hace énfasis en la infancia, y la garantía de la asistencia alimentaria a las mujeres gestantes, adulto mayor y población vulnerable (indigente). Expresado de la siguiente forma:

*Artículo 44: Es un derecho fundamental de los niños la alimentación equilibrada, Artículo 43 Durante el embarazo y después del parto la mujer goza de especial asistencia y protección del Estado, y recibe de éste un subsidio alimentario si se*

*encuentra desempleada o desamparada, Artículo 46 El Estado garantiza a las personas de la tercera edad un subsidio alimentario en caso de indigencia.*

De igual forma el estado Colombiano se comprometió de acuerdo al principio de cooperación internacional a acatar lo dispuesto en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Comunitarios, donde se reconoce el derecho a la alimentación adecuada y las responsabilidades de los Estados Partes como garantes del mismo. Desde el bloque constitucional de Colombia se ratifica el cumplimiento de estas normas internacionales.

En concordancia con lo anterior, desde el CONPES 113 (Departamento Nacional de Planeación, 2008) se define la Seguridad Alimentaria y Nutricional a partir de “disponibilidad, acceso, consumo, calidad e inocuidad y utilización biológica” (p.3). Indicadores que si bien, “generan impactos sobre la dimensión de los medios económicos, así como en la calidad de vida y el bienestar de la población” (CONPES 113 de 2008 citado de Arango, Mujica y Escobar, 2016, p. 269); no deben ser las únicas variables a tener en cuenta para el planteamiento de la política, teniendo en cuenta los temas que aborda la SAN en relación con las desigualdades sociales, el desarrollo humano, y la participación social.

### **1.5.3. ¿Cómo se construyen las Políticas públicas?**

La política pública en una de sus múltiples definiciones es entendida como el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones, y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables (Vargas Velásquez, 1998). Para Roth Deubel, (2002)

es un conjunto conformado por uno varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, que por medios y acciones son tratados por lo menos parcialmente por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de los actores individuales o colectivos para modificar una situación problemática (p.27).

Por tanto, una política pública traza una “acción de lo institucional, una acción del Estado, orientada por objetivos y las metas previamente acordadas” (Almeida y Ortega, 2008, p. 8) por lo que es susceptible de verificación y evaluación. De esta manera “integra el análisis del nivel político-estratégico de las políticas (problemas, diagnóstico, actores, teorías, hipótesis de intervención, formulación y formalización de la intervención e impactos) con el análisis de los aspectos operativos para su implementación (objetivos, recursos, procesos, resultados intermedios y finales)” (Arango, Mujica y Escobar 2016, p. 2).

De acuerdo con lo planteado por Subirats, Knoepfel, Larrue, Varone, (2008) una política pública se definiría como:

Una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos, cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales) (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008, pág. 36).

El estudio de estas acciones puesto en marcha por los poderes públicos en el seno de la sociedad es la finalidad de lo que se conoce como análisis de políticas públicas (Meny y Thoening 1989) en Subirats. Et al, (2008). Este análisis es un medio para explicar los escenarios de la acción pública desde el estado, el cual puede diferenciarse de acuerdo a su accionar en: un estado dedicado a la atención de las demandas sociales, un estado como instrumento al servicio de una clase social o grupo específico y un estado que da importancia a la distribución del poder entre los actores y a las interacciones entre los mismos, analizando la representación y la organización de los diferentes intereses sectoriales o de actores las organizaciones y reglas institucionales que enmarcan tales interacciones (enfoque de neoistitucionalidad). (Subirats. Et al, 2008)

Según Subirats el contenido y las características institucionales de una política pública, entendida como una acción en respuesta a un problema público reconocido como tal en la

agenda gubernamental, es el resultado de las interacciones entre las autoridades político administrativas y los grupos sociales que causan o padecen los efectos de un determinado problema (grupo objetivo), esto mediado por elementos como los recursos y las reglas institucionales, los cuales pueden llegar a ser obstáculos u oportunidades en la formulación e implementación de tales acciones.

La puesta de un problema socialmente reconocido dentro la agenda gubernamental, no es un proceso sencillo, previo a ello como lo menciona Muller (1990), citado en Subirats Et al (2008), se requiere un trabajo articulado a través de mediadores: medios de comunicación, movimientos sociales, partidos políticos y grupos de interés quienes debatirán sobre el tema en procesos democráticos de toma de decisiones. En este sentido el problema social es una construcción social y política, su conceptualización y defensa dependerán de las representaciones, interés y recursos de los diferentes actores que intervienen en el proceso. Vlassoupoulou (1999) en (ibíd.)

Teniendo en cuenta lo anterior, la política pública según Subirats Et al (2008) es el conjunto de decisiones y acciones que emergen de actores públicos y que pretende orientar la conducta de una población objetivo determinada a fin de resolver un problema colectivo a través de trabajo en equipo. Con el fin de esquematizar el desarrollo de los procesos de decisión e implementación de las políticas públicas. Subirats y colaboradores (2008), proponen un marco de referencia de representación secuencial como herramienta útil para su análisis, que tal como lo menciona Muller (1990) no debe ser utilizado de forma mecánica o rígida, sino que debe acoplarse al contexto.

Este marco se define como el ciclo de la política, en el cual se tienen en cuenta 5 pasos, que incluyen: identificación del problema (percepción de los actores públicos, privados y comunitarios), inclusión en la agenda gubernamental, formulación de alternativas (decisión y adopción de un programa legislativo), implementación de los planes de acción y evaluación de los efectos (Subirats Et al, 2008). Es imperativo que para cada uno de los pasos se incluya la participación social, recordando el objetivo claro del análisis que se interesa por la participación de los actores y sus responsabilidades. (Roth, 2002).

El ciclo de la política como marco referencial y herramienta pedagógica, debe complementarse con un análisis transversal y profundo de los elementos claves en la lectura de las políticas públicas como lo son: los actores, los recursos y el marco institucional. Un actor se entiende como uno o varios individuos, persona jurídica o grupo social con un objetivo en común como respuesta a un problema colectivo al que la política pública pretende dar solución. Desde esta posición, los actores se pueden dividir en: actores político-administrativos, actores objetivo o causantes del problema, y beneficiarios finales a quién va dirigida la política y grupos terciarios. (Subirats Et al, 2008).

De otro lado, los recursos son definidos como aquello de lo que se valen los actores para tratar de conseguir que se tomen en cuenta sus valores e intereses en las diferentes etapas de la política; dentro los cuales se pueden mencionar, de acuerdo al interés del presente proyecto los siguientes: jurídicos, humanos, económicos, cognitivos, relacionales, de confianza y de apoyo político. Finalmente, las reglas institucionales se definen operacionalmente como las reglas que un conjunto de actores desarrolla y aplica para organizar actividades repetitivas que producen resultados en un proceso dinámico dependiente de la situación presente o pasada (Subirats Et al, 2008).

#### **1.5.4. Participación Social como elemento esencial de las políticas públicas.**

##### **1.5.4.1. Participación social desde el autor J. Subirats.**

De acuerdo con Subirats (2015) el ciclo de la política pública está afectado por el papel de los actores, lo cual se constituye como elemento clave en la toma de decisiones públicas teniendo en cuenta, que este es un escenario plural de carácter socio-político, no neutral, en el que los actores defienden sus propios puntos de vista, sus intereses y sus posiciones, e intentan influir a los demás para condicionar las acciones de los otros.

En la actualidad se reconoce la existencia de una crisis de gobierno, definida no por una crisis de la democracia en sí misma, sino de la calidad de la democracia, por problemas de legitimidad ideológica y funcional (solución de necesidades), que se han presentado a partir de elementos como la corrupción y las realidades complejas propias de las sociedades.

Subirats (2015). Centrándose en este último aspecto, establece que la complejidad se puede reconocer a partir de la relación de 4 elementos: preferencias, externalidades, autoridad y conocimiento.

En este sentido el autor expone que actualmente las sociedades son más heterogéneas con una mayor diversidad poblacional, generando así preferencias más heterogéneas que son difíciles de gobernar ante la dificultad de establecer decisiones que afecten positivamente a todos, lo cual termina provocando externalidades más frecuentes. Esta situación, aunada al constante aumento del conocimiento, que en vez de dar más claridad genera más confusión e incerteza, establece el consenso y la participación social como elementos claves en el marco de las decisiones políticas.

#### 1.5.4.2. Participación social en el ámbito local.

En los últimos 30 años en el ámbito local, la participación social se ha considerado como un pilar fundamental para el fortalecimiento de la democracia, siendo el nivel de gestión pública más próximo a los ciudadanos y un escenario ideal para desarrollar mecanismos que potencien la participación ciudadana en los asuntos públicos. (Conejero, 2003)

El antecedente de la participación social en Colombia se remonta al año de 1958, con la creación de las Juntas de Acción Comunal (aún vigentes), las cuales servían para canalizar 'auxilios parlamentarios' y partidas del presupuesto nacional, utilizadas en la realización de obras de interés comunitario. En 1986 se reformó la Constitución Nacional introduciendo la descentralización política (elección de alcaldes), administrativa y fiscal para cubrir las funciones descentralizadas.

Lo anterior, trajo consigo la formulación de propuestas de reforma administrativa y política que le dieron cabida a la participación y la concertación entre el Estado y la sociedad. Como consecuencia del replanteamiento de las relaciones entre el Estado y el movimiento social, se generaron los 'Nuevos Movimientos Sociales' con gestión territorial-local, caracterizados por sus formas de organización no partidista ni gremial, quienes exigían participación social en las políticas públicas (particularmente en las sociales), en la decisión de programas y proyectos, la administración de empresas y funciones públicas, la concertación de planes

de desarrollo locales y de los diferentes sectores de política pública e injerencia en la orientación sobre la asignación y manejo de los recursos. (Restrepo, 1997)

Los primeros intentos de promoción constitucional de la participación social fueron saboteados por ser considerados una amenaza a las relaciones patrimonialistas de la administración pública. Sin embargo, esto no limitó la demanda social y política en la participación social. La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 fue exigida por sus promotores a nombre de la democracia participativa, con el fin de proclamar la participación como principio definitorio del Estado mismo. (ibíd.)

La participación social se va encaminando de acuerdo a las demandas sociales, hasta reconocerse como un elemento importante de la gobernanza, concepto que trasmite la idea de superación del modelo de gobierno burocrático-jerárquico, por un modelo cooperativo más descentralizado que apuesta por la complementariedad entre el sector público, el sector privado, las organizaciones y los grupos e individuos que conforman la sociedad civil, entendiendo a la ciudadanía en términos de participación como una ciudadanía exigente, pero también responsable, comprometida con el bienestar común y con los destinos de la sociedad. (Conejero, 2003)

#### 1.5.4.3. Implicaciones del concepto de participación Social

Referida a instancias de participación: La participación social se refiere a los diversos mecanismos e instancias que posee la sociedad para incidir en las estructuras estatales y las políticas públicas, dentro de las que se pueden contar en sus formas tradicionales y legales como: la democracia representativa y de la democracia corporativa, las vías de hecho (paros, tomas, asonadas, marchas) y el levantamiento armado. En América Latina y particularmente en Colombia, las mediaciones legales se combinan de múltiples maneras con las prácticas para legales o francamente ilegales. (Restrepo, 1997)

Referida a mecanismos de incidencia política: La participación social puede ser entendida como la asociación del individuo con otro(s) en situaciones y procesos más o menos estructurados, y en relación a objetivos finales medianamente claros y conscientes, o bien, a resultados no conscientes para el individuo, pero significativos desde la perspectiva del sistema social, mediante esta asociación o cooperación, el individuo adquiriría un mayor ejercicio del poder.

Ésta situación generaría el paso de una conducta individual a una colectiva, que tiene en cuenta una naturaleza, unas expectativas, unas valoraciones y unos efectos. (Corvalán, Fernández, 1998)

La *participación social* es entendida como un proceso continuo de intervención de los actores de la sociedad civil en la formulación, gestión y evaluación de políticas y programas, a partir de canales e instancias estructuradas en las instituciones para procurar una creciente eficacia y adecuación de los servicios a las necesidades y demandas de la población (Cardozo, 2008) citando Nirenberg, 2003, p.5.).

Desde lo local, la participación constituye la misma esencia del principio de autonomía local, participación como una meta y también como un medio para construir y reforzar la democracia, para educar políticamente a los ciudadanos en el conocimiento de la esfera pública y de las reglas del juego democrático, (Conejero, 2003) citando a Alba (1997, p.18)

La importancia de la participación social en los asuntos públicos como el diseño de políticas públicas se considera desde dos aspectos: como generadora de movilización y actores sociales, o como estrategia útil para generar una satisfacción de necesidades en el individuo o las comunidades. (Corvalán. Et al, 1998). En argumento de la importancia de la participación social, Cardozo (2008) cita a Nirenberg para considerar tres tipos de razones que han llevado a valorar la participación social: éticas o axiológicas, entendidas como el derecho a opinar en lo que les interesa, epistemológicas que permiten contextualizar las necesidades de cada actor, y pragmáticas o de eficacia las cuales fortalecen las posibilidades de viabilidad y permiten incrementar la capacidad distributiva de la inversión y el gasto.

En el área política la participación social tendría como objetivos la democratización del sistema político, la ampliación de sujetos políticos al conjunto de ciudadanos, comunidades y asociaciones sociales de diferente tipo, la apertura de instancias institucionales para la participación directa de los nuevos sujetos políticos en los asuntos públicos, la conversión en asuntos políticos de materias antes consideradas sólo bajo un tratamiento administrativo o partidista, el traspaso de funciones antes de exclusiva potestad del estado a la sociedad, y la creación de una nueva cultura sobre el compromiso directo de los ciudadanos y

comunidades con la administración del Estado y las políticas de interés colectivo; lo anterior entendiendo la participación social como una estrategia política de reinstitucionalización y relegitimación del sistema político. (Restrepo, 1997)

#### 1.5.4.4. Niveles de participación

Avanzar en los niveles de participación implica un equilibrio Estado–sociedad civil y la generación del capital social basado en la confianza interpersonal, la capacidad de asociación, la conciencia cívica y los valores éticos. (Cardozo, 2008) Pasando de un espacio de total responsabilidad gubernamental a espacios de inclusión de las demandas sociales y participación activa e incidente de las comunidades. Esto con el fin de superar las prácticas comunes de participación basadas en la información entregada de forma vertical o la simple realización de autodiagnósticos socio-comunitarios que no generan incidencia en las decisiones políticas.

A continuación, se establecen algunos niveles de participación de acuerdo a referido por Restrepo (1997).

- Participación social en la consulta de políticas y programas a partir de la demanda la opinión comunitaria sobre los requerimientos de acuerdo a las necesidades sentidas por la comunidad.
- Concertación de políticas, con o sin un ejercicio previo de información y prelación de necesidades por parte de las comunidades. Implica discutir sobre las acciones a emprender, las prioridades y las maneras de realizar las ejecuciones.
- Codecisión de las políticas públicas entre representantes del Estado y las comunidades receptoras de los programas.
- Planeación participativa, paradigma de la participación social, es poco usual, suele introducir el componente social a consideración de la racionalidad técnico-burocrática y política partidista, logrando afectar plenamente el presupuesto, los planes de desarrollo locales o sectoriales y consolidarse en el tiempo.
- El control a la ejecución de programas y proyectos. Con efectividad creciente las políticas públicas invocan la participación social en el control a las decisiones tomadas independientemente del grado de participación previo

43 Consideraciones para el diseño de la política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional con énfasis en Primera Infancia en el municipio de Tunja, Boyacá, desde un enfoque participativo.

---

(información, consulta, concertación, decisión, control al proceso, planeación).

- Prácticas de co-administración de algunas de las instancias o acciones que componen la operatividad de un programa o política pública.

Articulando lo mencionado, Subirats (2015) reconoce tres (3) tipos de participación social: participación en los procesos e instituciones representativas (democracia representativa); participación directa en la elaboración de políticas públicas (democracia participativa); y auto organización social referida a los movimientos sociales de participación política. Estas distintas modalidades de participación social no se consideran excluyentes, si no que se mueven y coexisten en un ámbito político de innovación social, que responde a las crisis de los gobiernos mencionadas anteriormente con la articulación colectiva de la ciudadanía, en torno a la generación de estrategias y acciones para dar respuesta a las diferentes necesidades.

Paradójicamente, son aún comunes las opciones tecnocráticas y clientelistas, que se conforman con hacer énfasis en la obtención de información sobre las necesidades sentidas de la población y en asociarla a la ejecución de los proyectos, sin que realmente se tome en cuenta la voz de las comunidades en la construcción de las posibles alternativas, y el seguimiento a las mismas.

#### 1.5.4.5. Desafíos para la participación.

Pese al notorio incremento de la importancia atribuida a los procesos de participación social y ciudadana, debido a su posible contribución al crecimiento económico, el desarrollo social y la consolidación de los sistemas democráticos, América Latina no muestra aumentos significativos de los procesos participativos en la práctica de la gestión pública. Esta situación se puede asociar a dos problemas, la falta de experiencia en la promoción y desarrollo de la participación social y ciudadana, y la poca confianza sobre su efectividad por parte de un número importante de funcionarios y académicos (Cardozo, 2008). Otros obstáculos mencionados, son la concentración del poder en alcalde y concejales, la expresión de la participación sólo como democracia representativa y la ausencia de una

cultura de rendición de cuentas, lo que, entre otras cosas, favorece la corrupción y la falta de confianza de las comunidades en sus representantes. Revesz (2006)

De acuerdo a lo mencionado anteriormente, es importante, si se pretende establecer la participación social como un elemento esencial en la construcción de políticas públicas, reconocer los desafíos que este proceso requiere, al respecto Boaventura de Souza Santos, sostiene.

que el mejor camino para “democratizar la democracia” es articular la democracia representativa y la democracia participativa. Si se quiere alcanzar la cohesión social, construir sociedades solidarias y participativas no basta con establecer las reglas del juego adecuadas, sino que hay que implementar canales activos de participación ciudadana en la toma de decisiones colectivas para que, de esta manera, se formen ciudadanos co-decisores, co-responsables y co-evaluadores de las políticas públicas (Conejero 2003 p.38).

Para ello es trascendental tener en cuenta las siguientes consideraciones:

- *Relacionar a la gente y las instituciones:* esto teniendo en cuenta la amplia brecha entre la gente común, en particular los pobres, y las instituciones que influyen sobre sus vidas, sobre todo las gubernamentales. Formándose una idea de las instituciones como inaccesibles, corruptas y reacias a rendir cuentas.
- *Trabajar ambos lados de la ecuación:* En igual medida deben fortalecerse los procesos de participación ciudadana, y la forma como las instituciones y políticas respondan mejor a la ciudadanía y rindan cuentas.
- *Reconceptualizar la participación y la ciudadanía:* Generando un vínculo continuo entre estado y sociedad, reconociendo el conocimiento local e incluyendo a los grupos marginados, visibilizando los derechos de ciudadanía necesarios para la gestión y participación social y política, y a los ciudadanos como agentes sociales “hacedores y formuladores”, antes que “usuarios y escogedores” de intervenciones o servicios diseñados por otros, entendiendo el derecho a la participación, como el derecho a demandar derechos. (Gaventa 2006) citando a (Cornwall y Gaventa 2000).

- *Nuevas formas de ser ciudadano – concertación con el Estado:* reconociendo la participación como un derecho de la ciudadanía, es necesario buscar mecanismos directos para garantizar la presencia de su voz en el proceso de toma de decisiones, posible a través de formas de consulta ciudadana establecidas por el gobierno, exigencia de la rendición de cuentas, cambios en la cultura organizacional, monitoreo del desempeño de las instituciones estatales, fortalecimiento de las distintas formas de asociatividad y la creación de espacios y escenarios para la reflexión colectiva, la planificación participativa e informada y la toma de decisiones conjunta. (Gaventa, 2006)
- *Necesidad de más evidencia:* Que permita reconocer más allá de los términos de transparencia, metas de participación y empoderamiento, los logros de la gestión participativa de los asuntos públicos en términos de un desarrollo en pro de los pobres.
- *Evaluar las relaciones de poder en los espacios participativos:* Reconociendo que los espacios para la participación no son neutrales, sino que están configurados por relaciones de poder, que los rodean y penetran, dadas sus características dinámicas y de construcción humana. (Lefebvre 1991: 24) es necesario evidenciar si los espacios creados son ejercicios en pro del compromiso transformador, o instrumentos para reforzar la dominación y el control existentes.

De acuerdo a Cornwall (2002), los espacios de participación se pueden configurar como instrumentos de poder, donde se establecen límites para la participación y se excluyen a ciertos actores o puntos de vista del ingreso, es decir donde algunos participan, algunos se benefician y algunos pierden. En este sentido según los autores se pueden diferenciar: espacios cerrados o suministrados donde las decisiones las toma un grupo de actores (burócratas, expertos o representantes elegidos) a puertas cerradas, espacios invitados que surgen de esfuerzos para ampliar la participación invitando a otros grupos poblacionales, y espacios demandados/creados los cuales son demandados por los actores con menos

poder a partir de intereses comunes y pueden materializarse como resultado de movilizaciones populares.

### **1.5.5. ¿Por qué incluir un énfasis de Primera Infancia en la política de SAN?**

Primera infancia: una perspectiva para el crecimiento y desarrollo.

De acuerdo con la ley 1098 de 2006, la primera infancia involucra al grupo etáreo comprendido desde la gestación hasta los seis años. (Molina, Cordero y Silva, 2008). Durante esta etapa se producen periodos de tiempo sensibles para la adquisición de determinadas habilidades acordes al desarrollo cronológico que presenta un niño o niña, las cuales dependen de la estimulación externa para su desarrollo, especialmente en la triada: aprendizaje, conducta y salud (Irwin, 2007).

Durante la primera infancia los niveles de neuroplasticidad se encuentran en un nivel alto, dadas los millones de interconexiones neurales que pueden ocurrir en contacto con la estimulación ambiental. La sinapsis o energía que conecta a las neuronas y permite la creación de redes neurales complejas tiene un periodo crítico entre el nacimiento y los tres años. De esta manera es posible considerar que las estructuras que desde allí se formen, determinen condiciones para toda la vida. Su desarrollo determina características biopsicosociales que sirven como base para el fortalecimiento de conductas que se encuentran hiladas; en este orden de ideas “las experiencias negativas, la falta de estimulación, la nutrición insuficiente y el estrés durante la vida intrauterina y los primeros mil días imprimen ciertas características que acompañan todo el curso de la vida” (UNICEF, 2015, p.38).

Así, la primera infancia se presenta como una etapa crucial para el desarrollo humano donde se sientan las bases para todo aprendizaje posterior, es decir, donde se solidifica la construcción de la sociedad futura. En esta etapa el crecimiento y desarrollo es muy grande, sin embargo, es la etapa más frágil y vulnerable (Mayorga, Duarte, y Castillo, 2006). “Una nutrición deficiente durante los primeros 1.000 días de la vida de un niño o niña puede tener consecuencias irreversibles” (UNICEF, 2013, p.8). Por lo tanto, el Estado debe focalizar la atención, cuidado y protección, apoyando las familias y las instituciones responsables de su cuidado y atención (Amar, Abello, Acosta, 2003).

Todas las teorías llevan a relacionar el desarrollo cognitivo y físico con la alimentación y el ambiente en que se desenvuelve una persona. Esto implica que las posibilidades alcanzadas en estos aspectos, los primeros estadios del desarrollo influyen en el estado mental y de salud del adulto. El desarrollo depende de la interacción entre el niño(a) con su entorno, especialmente el estado, la comunidad y la familia, hablar de desarrollo implica la interacción de factores biológicos y ambientales que se asocian a las condiciones de vida, especialmente en momentos críticos, dejando en el cerebro una huella o impronta que despliegan la posibilidad de desarrollo de una función o sentido determinado (Molina, Cordero y Silva, 2008).

Atender a la primera infancia con un enfoque de integralidad, especialmente en poblaciones vulnerables, es una apuesta para mitigar las brechas sociales y económicas, basadas en la desigualdad de los ingresos. Bajo estas condiciones, las inversiones en primera infancia suponen una ganancia significativa de costo beneficio, en el desarrollo individual, la reducción de la pobreza y las desigualdades sociales (Bernal, 2014).

#### 1.5.5.1. El alimento como determinante del neurodesarrollo en la primera infancia

La principal causa atribuida a la desnutrición es la insuficiente ingesta calórica que se evidencia en alteraciones en el crecimiento, a través de las mediciones en la talla y el peso. Según la UNICEF (2015), dichas privaciones en periodos críticos del desarrollo como la gestación y los primeros años puede generar retraso mental y ocurrencia de dificultades cognitivas como déficit de atención, escaso control inhibitorio y deficiencia en las habilidades sociales lo que repercute en un desempeño intelectual bajo. (Bernal y Camacho, 2012).

La malnutrición asociada a la desnutrición es un factor de riesgo en niños y niñas que puede acarrear (Bernal y Camacho, 2012)

- (a) bajo desarrollo intelectual, (b) aumento en el costo de la salud debido a una mayor incidencia de enfermedades, (c) deserción escolar debida a deficiencias de salud y nutrición, (d) pérdidas de productividad por menores capacidades físicas y

menor destreza, y (e) pérdida de ingresos asociada a inasistencia escolar e inasistencia laboral (Montenegro y Meléndez, 2014, p.141)

En este orden de ideas, la desnutrición refuerza los círculos generacionales de la pobreza condicionando al niño o la niña a un bajo desempeño cognitivo y al riesgo de deserción o de imposibilidad de acceso a la educación superior. Por lo que, en las investigaciones realizadas sobre los efectos de la desnutrición en la etapa adulta, se asocian con condiciones sociales y económicas desfavorables (Bernal y Camacho, 2012). Ello implica que, las consecuencias de la desnutrición tienen un impacto macro, al considerar que afectan el crecimiento económico de un país, puesto que afecta su productividad dadas las disminuidas capacidades físicas e intelectuales, y, la necesidad de mayores inversiones en el sector salud, por la alta prevalencia de enfermedades crónicas.

Sin embargo, los problemas de desnutrición no son los únicos que afectan a los niños menores de 5 años, los resultados de estudios muestran como los patrones de sobrepeso y obesidad en niños en esta edad van en aumento, comportamiento que es más notorio en algunas regiones. Por lo cual algunas de las propuestas sugieren adoptar tempranamente buenos hábitos alimentarios con el fin de incidir en otras de las problemáticas asociadas a la malnutrición en la primera infancia que tienen que ver con la mortalidad infantil y del adulto, dado el riesgo de contraer enfermedades infecciosas agudas y enfermedades no transmisibles, como la obesidad, la diabetes, la hipertensión arterial y las enfermedades coronarias. (Hernández, Severiche, Romero, et. al., 2015)

A nivel mundial, la obesidad es considerada como una epidemia debido al sedentarismo actual de los niños y su mala alimentación, lo cual se ha vuelto un problema social en países del primer mundo. Sin embargo, en las últimas décadas en países de bajos y medianos ingresos se ha incrementado un fenómeno denominado “doble carga”, que consiste en que en una misma comunidad existen desnutrición y obesidad. Colombia, igual que otros países de América Latina, enfrenta un problema de malnutrición generado por la persistencia de desnutrición y el incremento del sobrepeso y la obesidad. (Hernández, et. al., 2015)

Ahora bien, examinar la seguridad alimentaria en el cotidiano vivir, implica estudiar las condiciones propias de la vivienda en la que habita el niño o niña. Donde por tendencia, son los padres, y especialmente las madres quienes establecen relaciones en torno al cuidado de los niños y niñas, cuyas representaciones son reforzadas socialmente. Bajo este

panorama, la alimentación es una expresión de cuidado hacia los niños y niñas, cuyo análisis debe partir de un enfoque contextual o territorial, factor fundamental en la determinación de la calidad de vida y por tanto de garantía o afectación de los derechos humanos.

En este orden de ideas, es imperante reconocer el papel de la familia en el establecimiento de hábitos alimentarios, analizando así, dimensiones sociales y culturales. En este sentido cuando se habla de la seguridad alimentaria familiar “los alimentos constituyen sólo un factor en la ecuación de la malnutrición; también son importantes la ingesta y la diversidad alimentaria; la salud y la enfermedad, el desarrollo de relaciones afectivas en torno a la alimentación y el cuidado materno-infantil” (Pérez, Jiménez, Plasencio, 2007, párr. 1).

La adopción de hábitos alimentarios está determinada por conductas individuales y colectivas. Ello implica que para acceder a una alimentación adecuada una familia debe tener conocimiento sobre lo que esto involucra, especialmente para cada estadio de desarrollo de los primeros cinco años, conocimientos que se entretajan en los espacios de crianza cuya socialización determina a su vez las representaciones sociales primarias en torno al alimento, sin que esto determine totalmente la escogencia de uno u otro alimento, dadas algunas condiciones, como el hacinamiento, la precariedad de la vivienda y el número de familiares que habitan en un espacio determinado. (Perez, Jimenez, y Plasencia, 2007).

Esto implica, que si bien la educación en alimentación es importante en la transmisión de información que permita incidir en la forma en que las familias y comunidades construyen su dieta, en pro de que beneficien mejoren o mantengan su estado de salud, el mero conocimiento no es un indicador de cambio actitudinal o de modificación de prácticas y conductas asociadas a la alimentación, por lo que se hace imprescindible relacionarlo con los factores de riesgo o las consecuencias que de allí se derivan. Identificar estas barreras implica un enfoque territorial y parte del reconocimiento de actores clave que así lo permitan (González, 2015).

### 1.5.5.2. La garantía de los derechos de los niños y niñas: políticas públicas

La familia es el primer garante en la protección y garantía de los derechos de la infancia, por lo que se establece una condición de corresponsabilidad entre familia y estado para la plena realización de sus derechos. Hablar de ello implica por un lado tener los medios suficientes y efectivos para satisfacerlos y por otro, contar con mecanismos jurídicos y normativos que les permitan exigirlos cuando se consideren vulnerados. En la realidad, este goce se ve restringido por factores culturales, políticos, legales y económicos.

Frente al derecho a la alimentación que tienen los niños y niñas, corresponde al estado en materia de responsabilidad los siguientes tres niveles: el primero hace referencia a no obstaculizar el acceso a una alimentación adecuada; el segundo a la protección de que terceros u otros interfieran en el acceso a la alimentación adecuada; y el tercero, en su satisfacción, lo que implica desarrollar las condiciones para que puedan acceder a la alimentación saludable. Por consiguiente, el Estado debe fortalecer a la familia para que puedan garantizar el acceso a la alimentación y a su vez puedan aprovechar sus recursos en función de sus medios de vida (Pautassi, y Royo, 2012).

La exigibilidad de éste derecho se debe articular con el análisis de los ingresos por hogar, de manera tal que puedan garantizarse las condiciones mínimas para el bienestar de un niño(a) como lo son “alimentación, agua potable, servicios sanitarios aceptables, salud, vivienda, educación e información, aplicando también un enfoque territorial” (Pérez, Jiménez, y Plasencia, 2007, párr. 11). Así, se establece como factor esencial que las familias, como núcleos primarios de desarrollo necesitan tener capacidad para acceder a recursos que les permitan tomar decisiones y realizar elecciones acertadas en beneficio de sus hijos e hijas, generando entornos estimulantes y favorecedores del desarrollo infantil temprano.

En este sentido, y reconociendo lo abordado, sobre la importancia de las inversiones en primera infancia, cuyos resultados constituyen beneficios superiores individuales y colectivos de retorno social y económico, comparadas con las inversiones que se realizan en etapas adultas, es necesario que las políticas públicas garanticen la promoción de entornos protectores de la primera infancia, desde un enfoque territorial, de manera tal, que puedan atenderse prioritariamente los déficits de cada población, acorde a sus

características sociodemográficas y tengan en cuenta un análisis entre pobreza, desarrollo y derecho a la alimentación, teniendo en cuenta que la realización de este derecho significa el acceso a otros derechos.

Respecto a la atención a la Primera Infancia en Colombia, el Estado reconoce su compromiso en la Constitución Política de Colombia, en su Artículo 44, de la Ley 12 de 1991 a través de la cual suscribe la Convención de los Derechos del Niño, y de la Ley 1098 de 2006 –Código de la Infancia y la Adolescencia— y hace efectivo el principio de la prevalencia y prioridad de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Lo anterior se ha venido fortaleciendo de acuerdo a los hallazgos científicos y económicos frente a lo que implica la atención a los niños desde antes de su concepción hasta los 5 años 11 meses, para asegurar una sociedad futura productiva, capaz de asumir los retos de construir sociedades incluyentes, prósperas y equitativas (Larrahondo y Martínez, 2015).

En este sentido desde el año 2007, se vienen impulsando programas de atención integral, a través del documento CONPES 109 (Política Pública Nacional de Primera Infancia), y la estrategia de Cero a siempre, que sentó las bases para que Alcaldes y Gobernadores entendieran las ventajas de atender e invertir en los primeros años de vida, de manera integral, y otorgar un lugar importante en las agendas públicas.

Pese a ello, los problemas relacionados con el acceso a una alimentación sana siguen siendo una preocupación prioritaria en primera, una vez se asume que el desarrollo cognitivo, físico y psicomotor dependen de manera directa de la solvencia de estas necesidades (Naciones Unidas, 2014). Con el objeto de seguir trabajando en mejorar la calidad de las iniciativas en pro de la primera infancia y garantizar el pleno cumplimiento de sus derechos se estableció la política de Estado para el desarrollo integral de la Primera Infancia a través de la Ley 1804 del 2 de agosto de 2016, con el firme propósito de fortalecer el marco institucional para el reconocimiento, la protección y la garantía de los derechos de las mujeres gestantes, los niños y las niñas de cero a seis años de edad, así como la materialización del Estado Social de Derecho.

En la política es reconocida la Seguridad Alimentaria y Nutricional como un eje estructurante y es entendida como un conjunto de acciones articuladas que busca aportar a la realización

de los derechos asociados a la alimentación y la adecuada nutrición de los niños y niñas, buscando promover en las familias hábitos alimentarios y estilos de vida saludables que permitan mejorar el consumo de los alimentos y la nutrición, aportando al mejoramiento de la salud a la prevención de enfermedades ligadas a la alimentación mediante el reconocimiento, valoración e identificación de los saberes y prácticas culinarias. (Ministerio de Salud y Protección Social, 2017).

## **2. Capítulo 2. Metodología**

### **2.1. Tipo de estudio**

Esta investigación se realiza bajo un paradigma cualitativo, teniendo en cuenta el reconocimiento de elementos como: la revisión documental y el estudio de las comunidades a partir de métodos como el análisis de línea base, el mapeo de actores y las entrevistas, “que permitan la comprensión del contexto político, económico y socio-cultural alrededor del cual se desarrolla el ciclo de vida de una política pública.” (Álvarez, 2016, p. 102).

### **2.2. Categorías de estudio**

Las categorías establecidas para en el presente trabajo, con miras al desarrollo una propuesta metodológica participativa que permita desarrollar una política de Seguridad Alimentaria y Nutricional con énfasis en primera infancia cercana a las realidades sociales y políticas del municipio de Tunja son:

1. Aproximación al análisis situacional de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en el contexto de Tunja
2. Dinámicas de participación social en Tunja: Retos para su ejercicio.
3. Seguridad Alimentaria y Nutricional en la Primera Infancia: desafíos para su abordaje

### **2.3. Población de estudio**

Teniendo en cuenta el enfoque de participación social, la investigación involucra a actores político-administrativos (docentes y funcionarios públicos), privados y comunitarios que se relacionan con la SAN y la primera infancia de la ciudad de Tunja. Los actores fueron escogidos a conveniencia a través de la estrategia de bola de nieve, en la cual unos actores referenciaban a otros de acuerdo a los intereses de la investigación.

### 2.3.1. Criterios de inclusión.

#### 2.3.1.1. Institucionalidad

- Funcionario público o contratista con experiencia y conocimiento de mínimo 2 años en política SAN y Primera infancia.
- Funcionarios encargados del diseño de la Política de SAN en el departamento o el municipio
- Docente o funcionario de la academia con conocimiento y experiencia en SAN y primera infancia.

#### *Comunidad*

- Líder o integrante de organización social o asociaciones vinculados a acciones o estrategias que incidan en la SAN del municipio.
- Líder social con experiencia en trabajo con SAN o primera infancia
- Mayor de edad en condición de madre / padre o cuidador de un hijo/a en edad perteneciente a la primera infancia.

## 2.4. Levantamiento de la información

### 2.4.1. Procedimiento.

- Fase de construcción y delimitación de variables e instrumentos.
- Establecimiento y definición de categorías de análisis.
- Construcción de instrumentos: retroalimentación y ajustes.
- Fase de aplicación de los instrumentos y búsqueda de información.
- Fase de análisis de instrumentos cuantitativos: análisis de las variables cuantitativas de la línea base.
- Fase de sistematización y categorización de los instrumentos cualitativos: la información se documentó en formato audio, y su análisis se realizó en rejilla creada por la autora. El análisis se soportó con el uso del software nvivo plus. A través del levantamiento de la información, su transcripción y análisis, se logró la consolidación de cada una de las categorías establecidas.
- Fase de integración de los resultados obtenidos.
- Construcción de la propuesta

## **2.4.2. Información levantada a partir de fuentes secundarias.**

### **2.4.2.1. Herramientas cualitativas**

Revisión y análisis documental: Para la presente investigación se tuvo en cuenta la información encontrada en bases de datos físicas como bibliotecas y virtuales, con los siguientes criterios de búsqueda: Seguridad Alimentaria y Nutricional, participación social y políticas públicas, participación social y Seguridad Alimentaria y Nutricional, formulación de políticas públicas, primera infancia, primera infancia y Seguridad Alimentaria y Nutricional. De igual forma se realizó la lectura de documentos territoriales en SAN: como política nacional de SAN, Plan de Seguridad Alimentaria y nutricional, política departamental de SAN y Plan de Desarrollo Municipal.

El análisis documental, requiere el conocimiento de diferentes fuentes de información, en este caso, para identificar aquella que se relacione con las Políticas Públicas en SAN. Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio, (2014, destacan para la búsqueda en la web, el apartado de la literatura científica cuyo origen ha pasado filtros de proceso editorial, y al respecto expone que: “los documentos científicos contienen la información fundamental, reconocida y sólida para progresar en el dominio de las materias, construir conocimiento, y ha sido validada antes de publicarse, lo cual genera confianza”.

**Análisis de actores clave:** Se consolidó con el fin de conocer el rol y las relaciones entre los diferentes actores vinculados en el proyecto, fue desarrollado a partir de variables cualitativas obtenidas en las entrevistas de los mismos, con el fin de visibilizar las relaciones comunitarias, sus percepciones y sus apropiaciones frente a la situación de SAN y las dinámicas de participación en el territorio, elemento esencial para establecer algunas consideraciones en el diseño de la propuesta para el municipio, entendiendo: las relaciones, las formas de organización, los discursos e intereses de los actores, como un eje transversal que influye en la formulación de los problemas y sus posibles soluciones. Barrientos (2015).

En este sentido Barrientos (2015) menciona lo siguiente:

En este proceso es posible detectar dos puntos de vista de acuerdo al objetivo con el que se realiza el ejercicio. De un lado, aquel que busca conocer los roles, competencias y relaciones de distintos actores, que puedan representar posibles procesos de articulación que viabilicen las políticas públicas o permitan generar propuestas de intervención. Y de otro, la posibilidad de sondear los tipos de respuesta y reacciones de los actores hacia un proyecto o actividad específica, reconociendo las relaciones con el proyecto y con el entorno específico (Barrientos Roldán, 2015, pág. 43).

Las políticas públicas entendidas como un conjunto encadenado de acciones y decisiones resultado de interacciones estructuradas y repetidas entre diferentes actores, requieren para su análisis, un estudio de la conducta individual y colectiva de los actores implicados en las diferentes etapas, entendiendo que el contenido y las características institucionales de una acción pública son el resultado de las interacciones entre las autoridades político administrativas y los grupos sociales que causan y/o padecen los efectos negativos de un determinado problema colectivo (Subirats. Et al, 2008).

Reconociendo lo anterior, el análisis de actores en el presente trabajo buscó la caracterización de actores clave para el diseño de la política pública de SAN en el municipio, a través del mapeo de actores (MAC), una herramienta de 'síntesis' de la realidad en un momento determinado, que parte del reconocimiento de todos aquellos actores identificados en función de diferentes contextos de una realidad, con intereses, poder e influencia en un tema o problemática particular. (Pozzo 2007). Lo anterior, permitiendo conocer sus acciones, los objetivos de su participación en el territorio y sus perspectivas en un futuro inmediato (Ceballos, M. 2004 en Tapella), con el fin de apreciar potencialidades y posibilidades para el diseño de la política.

El mapeo permite analizar los posicionamientos de diversos actores sociales en torno al diseño de la política pública de SAN en el municipio, y

“mediante esquemas ayuda a representar la realidad social en la que se intervendrá, comprenderla en su extensión más compleja posible y diseñar estrategias de intervención con más elementos que solo el sentido común o la opinión de un

informante calificado, además, posibilita conocer las alianzas, los conflictos, los portavoces autorizados, y seleccionar mejor los actores a los que se deba dirigir en tal o cual momento” (Pozzo 2007).

Los actores que se tuvieron en cuenta para el desarrollo del presente trabajo, fueron: personas de la comunidad o representantes de instituciones que además de contar con los criterios de inclusión referenciados en párrafos anteriores, verse relacionados con el diseño de la política de SAN con énfasis en primera infancia en el municipio, poseer información, recursos, experiencia y de alguna forma capacidad de influencia sobre la acción de otros, presentaron interés y disposición para el desarrollo del proyecto.

**Entrevista Semiestructurada:** La entrevista cualitativa, es una técnica que se propone como una conversación con un fin estructurado de búsqueda de información relevante para los objetivos de un estudio. Se puede clasificar en entrevista estructurada, no estructurada y semiestructurada; esta última, está basada en un guion que permite explorar con los informantes las mismas áreas generales, y a la vez da la libertad al entrevistador de ordenar y formular las preguntas en el encuentro. El estilo abierto de esta técnica permite la obtención de gran riqueza informativa y contextualizada, teniendo en cuenta que el investigador tiene la oportunidad de aclarar y hacer seguimiento a preguntas y respuestas en encuentros únicos o reiterados hasta proporcionar un cuadro amplio de las perspectivas que tienen los informantes respecto de sus vidas, experiencias o situaciones. (Valles,1999)

El documento del centro de investigación y docencia de la maestría de educación de Chihuahua (2008), cita a (Glaser y Strauss, 1967 ) para hablar de la estrategia del muestreo teórico, útil en la entrevista como guía para seleccionar las personas a entrevistar. En el documento se plantea que el “número de "casos" estudiados carece relativamente de importancia, lo importante es el potencial de cada "caso" para ayudar al investigador en el desarrollo de comprensiones teóricas sobre el área estudiada de la vida social.

Otro procedimiento muestral en la entrevista, es la técnica de bola de nieve, la cual empieza con un muestreo de actores conocidos que facilita el contacto de otros actores. La selección de los entrevistados puede hacerse de acuerdo a los intereses de la investigación, y tiene en cuenta los siguientes aspectos: quienes tienen la información relevante, quienes son

accesibles físicamente y socialmente, quienes están más dispuestos a informar y quienes son más capaces de comunicar la información con precisión Gorden 1975: 196 en (Valles 2002).

En el presente trabajo las entrevistas semiestructuras se realizaron con las siguientes personas, previo consentimiento informado (Ver Anexo 1): 4 funcionarios públicos, (1 representante de la secretaria de desarrollo, el secretario de protección social de la Alcaldía de Tunja y 2 funcionarias de ICBF con conocimiento y experiencia en SAN y primera infancia, una de ellas madre de familia), 3 docentes de las universidades UPTC y Juan de Castellanos incluyendo dos médicos y un ingeniero agrónomo, 1 líder social juvenil integrante de una asociación de productores agrícolas , 1 lideresa social rural, madre de dos niñas menores de 6 años, con experiencia de trabajo en SAN y primera infancia y una madre de familia del área urbana con niños en primera infancia. Como se mencionó anteriormente y se puede evidenciar en el resultado del mapeo de actores, si bien la estrategia de bola de nieve permitió identificar otros actores no fue posible entrevistarlos dadas algunas limitantes como el tiempo y el desinterés de los mismos.

Se tuvieron en cuenta cinco puntos claves para el desarrollo de la entrevista: a) caracterización del actor teniendo en cuenta su interés y rol en el diseño de la política pública en SAN, b) concepto y componentes de la SAN, incluyendo problemáticas que inciden en la INSAN en el territorio y posibles acciones de intervención, b) importancia de las políticas públicas, elementos a tener en cuenta en su diseño y consideraciones de acuerdo a un énfasis en primera infancia, c) dinámicas de participación social: espacios de participación en el municipio, actores a tener en cuenta en el diseño de un política de SAN con énfasis en primera infancia, características de estos actores, identificación de obstáculos para la participación social de los diferentes actores, estrategias que faciliten la convocatoria y participación efectiva de los actores en el diseño de la política pública y c) desafíos para la atención integral en primera infancia en el marco de una política de SAN (Ver Anexos 2 al 5).

El análisis de las entrevistas se realizó como se mencionó, a partir de su documentación en formato audio y una rejilla creada por la autora, y se soportó con el uso del software nvivo plus, lo cual permitió su proceso de categorización, clasificación, y teorización, teniendo en cuenta, lo referido por Díaz, Torruco, Martínez, Varela, (2013) quien plantea que “en el

proceso de teorización, el entrevistador percibe, contrasta, compara, agrega y ordena categorías y sus propiedades, establece nexos, enlaces o relaciones y especula”.

El límite de las entrevistas se definió bajo la estrategia de saturación teórica de la categoría: entendiéndose por saturación que no se encuentran datos adicionales para desarrollar propiedades de la categoría (Glaser y Strauss 1967: 61), citado en (documento del centro de investigación y docencia de la maestría de educación de Chihuahua 2008)

#### 2.4.2.2. Herramientas cuantitativas

Levantamiento de línea base: Se consolidó a partir de la búsqueda en diferentes sistemas de información y documentos municipales, departamentales y nacionales, con el fin de realizar una aproximación a la situación inicial en SAN del municipio de Tunja, a partir de variables cuantitativas, que permitieran el análisis de indicadores institucionales sectorizados para el municipio de Tunja del 2015-2018 de acuerdo a los Ejes de la SAN (Ver Anexo 6).

La línea base se reconoce en el presente trabajo como un punto de partida, que permitió establecer un aproximación a la situación de SAN en el municipio escenario en donde se implementará el proyecto e identificar algunos puntos clave problematicos que puedan tener los actores en el momento de la discusión sobre la definición del problema

Se desarrolló teniendo en cuenta los siguientes elementos.

- *Planeación:* proceso realizado hasta el momento en el que se definió de un lado el objetivo de la línea base para la presente investigación: conocer el estado del diagnóstico de la situación de Seguridad Alimentaria y Nutricional en el municipio de Tunja.
- *Revisión de marco normativo:* para el desarrollo de esta actividad se revisaron documentos normativos relacionados con la política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Política Nacional de Primera Infancia, Política Municipal de Primera Infancia, documentos sobre el derecho a la alimentación: artículo 44 de la constitución política de Colombia y observación general N° 12 del PIDESC.

- *Diseño de estructura:* En este punto se definieron los ejes de la SAN, como subtemas requeridos para la caracterización de la Seguridad Alimentaria y Nutricional y el diseño de la política pública. A partir de ello se definieron las variables e indicadores que constituyeron la línea base.

### **3. Capítulo 3. Resultados**

Con el fin de robustecer las categorías que consolidarán los resultados del presente trabajo y definir elementos que se incluirán en la propuesta para el diseño de la política pública en SAN con enfoque participativo y énfasis en primera infancia en el contexto de Tunja, en primera medida se analizan los resultados encontrados en la línea base, el mapeo de actores y las entrevistas, con el fin de hacer una aproximación a la problemática de Tunja, las relaciones de los actores y las percepciones de los mismos frente a la seguridad alimentaria, las dinámicas de participación y la primera infancia en Tunja.

Reconociendo la realidad del municipio, la búsqueda y consolidación de la información para la aproximación al análisis de situación de SAN se facilitó de acuerdo a sus ejes: disponibilidad, acceso, consumo, aprovechamiento o utilización biológica y calidad e inocuidad, dado el manejo de información que tenían algunos actores referenciados como claves en el diseño de la política y el uso en el presente trabajo de algunos elementos documentados en procesos desarrollados por la Gobernación frente a la SAN del departamento, la cual está construida desde estos ejes. En este sentido a continuación se presentará una revisión de los mismos, complementado con aspectos que permitieron posteriormente realizar un proceso de análisis en el marco del concepto del OBSAN, la participación social y la primera infancia con miras a la construcción de la propuesta.

La seguridad alimentaria y nutricional (SAN) 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. (ibíd.), Si bien, estos elementos son en alguna medida tenidos en cuenta en los ejes de la SAN, los mismos no permiten el abordaje integral, por ello se tiene en cuenta el concepto del Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Universidad Nacional (OBSAN-UN), dadas las posibilidades que presenta el mismo para comprender la complejidad de la SAN a partir de la consideración de sus dimensiones y la exploración de las diferentes causas de la inseguridad alimentaria, de igual forma, dado el énfasis en primera infancia que propone este trabajo, se reconoce la necesidad de explicitar el derecho

a la alimentación, como derecho humano transversal y esencial para garantizar el goce de otros derechos humanos.(Pautassi y Royo, 2012).

### **3.1. Contextualización de la situación de SAN en Tunja a partir de la línea base.**

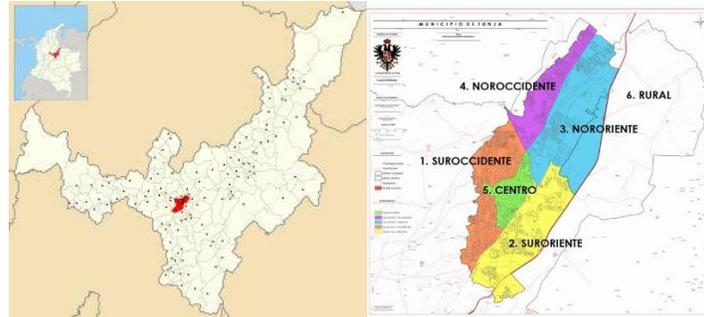
La presente línea base se construyó con documentos referenciados por la institucionalidad, con el fin de hacer un acercamiento al análisis de la situación de SAN y de la primera infancia del municipio, lo cual permitió reconocer algunas problemáticas y oportunidades en el territorio con miras a tomar decisiones frente a las recomendaciones que se deben tener en cuenta para la línea de base que se levantada en el marco de la propuesta del diseño de la política de SAN en el territorio y esbozar algunos elementos para su discusión frente a la consolidación del problema y posibles acciones de intervención.

#### **2.3.1. Aspecto territorial del municipio de Tunja**

##### **2.3.1.1. Características territoriales:**

Tunja es la Capital del Departamento de Boyacá - Colombia, ubicada dentro de la provincia centro, sobre la cordillera oriental de los Andes a 130 km al noreste de la ciudad de Bogotá, tiene una altitud de 2.782 metros sobre el nivel del mar, con alturas que van desde los 2.700 m.s.n.m. hasta 3.150 m.s.n.m. Tiene una superficie total de 118,3364 kilómetros cuadrados, que equivalen al 0.5% del área del departamento, el área urbana tiene 19,0767 km<sup>2</sup> y el área rural 99,2597 km<sup>2</sup> equivalente al 83,88 %. (Secretaria de Protección Social, 2018)

Se encuentra dividido en 200 desarrollos urbanísticos (zona urbana) y 10 veredas (Pirgua, Runta, Chorroblanco, Tras del Alto, La Esperanza, Porvenir, Barón Germania, Barón Gallero, La Lajita, La Hoya), que se pueden observar en la figura 2. (Plan de Desarrollo Municipal de Tunja- Cartografía Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC 2018)



*Figura 2.* Mapas de ubicación departamental y territorial del Municipio de Tunja. Fuente Alcaldía de Tunja, 2018.

El principal recurso hídrico de la ciudad es la Represa de Teatinos, que abastece en su totalidad el área urbana, el cual se apoya en un inmenso acuífero subterráneo que se ubica bajo toda el área rural y urbana. Igualmente cuenta con cuatro ríos y numerosas quebradas que atraviesan su territorio: río la cascada, río Jordán, río teatinos que actualmente presenta bajos índices de contaminación en su curso alto y bordea numerosas áreas forestales de bosque virgen, y río la vega que luego de estar altamente contaminado, ha sufrido un importante proceso de descontaminación y recuperación del ecosistema acuático en la última década.

Población total:

El municipio según los datos del censo DANE y sus proyecciones poblacionales cuenta con una población total de 202.827 habitantes para el año 2019, que comparada con el año 2005 muestra un aumento de 48.930 habitantes y se espera que para el año 2020 aumente en 3.831 habitantes; este comportamiento se puede asociar a la natalidad y principalmente a la migración de nuevos habitantes especialmente de municipios cercanos hacia el municipio de Tunja.

En el mapa de densidad poblacional del departamento de Boyacá, el Municipio de Tunja presenta una densidad poblacional de 1688,31 lo que muestra que la población se encuentra concentrada y que predomina en el área urbana. Según las proyecciones del Censo DANE la distribución de la población por área geográfica del Municipio de Tunja, muestra un 96,1% en el área urbana y un 3,9 % en el área rural; el número de integrantes

por familia es en promedio de 3 individuos, y el número familias por vivienda es aproximadamente de 1. (Secretaría de Protección Social Tunja, 2018) Si bien la distribución inclina la preocupación hacia buscar enfocar las estrategias que permitan mejorar el desarrollo de las comunidades urbanas, el análisis de brechas que da cuenta de grandes desigualdades que afectan al área rural requieren también de acciones con enfoque diferencial en la población rural.

La distribución de la población en el año 2018 de acuerdo con el censo de las etnias reconocidas en Colombia: permite observar que el 99,7% de la población, 199.221 personas pertenecen a la categoría otras etnias, de las etnias reconocidas el mayor porcentaje de la población fue indígena (276 personas) con un 0,1%, seguida de Negro(a), mulato(a), afrocolombiano(a) o Afrodescendiente (281 personas), con un 0,1%. (Secretaría de Protección Social Tunja, 2018)

#### 2.3.1.2. Dinámica demográfica

Tasa Bruta de Natalidad: esta mide el efecto de los nacimientos sobre el crecimiento de la población, relacionando el número de nacimientos con la población total. Para el Municipio de Tunja, este indicador presentó un comportamiento variable con tendencia a la disminución durante el tiempo estudiado, la tasa más alta fue en el 2005 con 19,26 nacimientos por cada mil habitantes, seguido del 2006 con 19,41 nacimientos por cada 1000 habitantes y la más baja en año 2016 con 13,72 nacimientos por cada mil habitantes.

Tasa Bruta de Mortalidad: está expresada por el número de muertes frente al total de personas de un municipio; esta tasa muestra un comportamiento lineal, presentando el valor más alto en los años 2008 con 4,02 muertes por mil habitantes y en el 2016 con una tasa de 3,85 muertes por cada 1000 habitantes; la tasa de mortalidad más baja se encontró en el año 2009 con 3,26 muertes por 1000 habitantes.

Tasa General de Fecundidad: la tasa general de fecundidad se refiere a la relación que existe entre el número de nacimientos ocurridos en un cierto periodo y la cantidad de población femenina en edad fértil (15 a 49 años). En el Municipio de Tunja la tasa general de fecundidad para el año 2016 corresponde a 49,32 nacimientos por cada 1000 mujeres en edad fértil y comparado con los años anteriores se observa una disminución de la misma.

Esperanza de vida: Según la definición establecida por el Ministerio de Salud y Protección Social, la Esperanza de Vida es la expresión del desarrollo socioeconómico del país, el desarrollo integral del sistema de salud y representa el número de años promedio que se espera que un individuo viva desde el momento que nace, si se mantienen estables y constantes las condiciones de mortalidad. De acuerdo al ASIS 2018 de Tunja, proyecciones DANE 2005-2020, la esperanza de vida para el municipio es de 79,10 años, superior a la del departamento que es de 76,18 y a la del país que es de 76,15 años.

### **2.3.2. Eje de disponibilidad**

Es la cantidad de alimentos con que se cuenta a nivel nacional, regional y local. Está relacionada con el suministro suficiente de estos frente a los requerimientos de la población, y depende fundamentalmente de la producción y la importación. Está determinada por: la estructura productiva (agropecuaria, agroindustrial), los sistemas de comercialización internos y externos, los factores productivos (tierra, crédito, agua, tecnología, recurso humano), las condiciones ecosistémicas (clima, recursos genéticos y biodiversidad), las políticas de producción y comercio, y las tensiones sociopolíticas (relaciones económicas, sociales y políticas entre actores). (Departamento Nacional de planeación, 2008)

La disponibilidad permanente de alimentos es una condición necesaria para la seguridad alimentaria y nutricional, hace referencia directa a la oferta o suministro de alimentos de la canasta básica. (Secretaría de salud de Boyacá, 2017), de igual forma se relaciona con las posibilidades que tienen los productores locales para desarrollar los procesos de producción y comercialización de alimentos con miras a incidir positivamente en su calidad de vida.

El municipio de Tunja, es la capital del departamento de Boyacá considerado una de las despensas Agrícolas de Colombia. De su área total de 118,336 kilómetros cuadrados, el 83,88% corresponden al área rural, ubicándose la zona más productiva en la parte sur y occidente. El municipio es productor de varios alimentos en grandes proporciones, y al ser capital, es un centro de acopio para los municipios aledaños, por lo cual mantiene una oferta estable y suficiente de alimentos, que se facilita dadas las vías de acceso al área urbana y las facilidades de transporte.

Los esquemas de producción en Tunja según el Censo Nacional Agropecuario, DANE – 2014, corresponden en su mayoría a pequeños productores, lo cual guarda relación con la situación departamental y dista un poco de la nacional; de acuerdo a lo presentado en la tabla 2, las unidades de producción en Tunja entre 0 y 1ha corresponden al 59,84%, en Boyacá, si bien es más bajo no se aleja tanto del municipal, en cambio en el país se presenta una proporción mucho menor siendo del 39,01%, de igual forma, mientras que en Tunja las unidades de producción de más de 100ha corresponden a 0,16%, en el país el porcentaje es mayor siendo de 2,48%. Esta situación permite reconocer que en el municipio y el departamento las unidades de producción se encuentran más distribuidas en comparación con lo identificado en el país.

Extensión de los esquemas de producción	Tunja	Boyacá	Colombia
UPAS entre 0 y 1ha	59,84%	50,18%	39,01%
UPAS entre 1 y 3ha	22,03%	25,67%	21,95%
UPAS entre 50 y 100ha	0,25%	0,81%	2,54%
UPAS con más de 100ha	0,16%	0,60%	2,48%

Tabla 2. Fuente: Censo Nacional Agropecuario, DANE – 2014 (TEERIDATA)

#### 2.3.2.1. Sector agrícola

En el municipio de Tunja se sembraron para el primer ciclo de 2018 que inicia en el mes de marzo, 3500 hectáreas de papa con un promedio de producción de 18 tn/ha, que varía de acuerdo a los recursos económicos de los agricultores o los cambios climáticos; la producción de papa se especializa en Betina, R12 y superiores, variedades muy poco utilizadas para industria y más para comercialización en fresco. La papa representa el producto de mayor importancia en área de siembra, donde Tunja hace un aporte importante al Departamento, el cual se encuentra según la Federación Nacional Colombiana de productores de Papa, FEDEPAPA (2018) en el segundo lugar después de Cundinamarca. La zanahoria, representa el segundo producto de mayor siembra con un promedio de 500 hectáreas y un rendimiento promedio de 30 toneladas por hectárea, y en tercer se encuentra la arveja con un total de 200 hectáreas y un promedio de producción por hectárea de 1.4 ton /ha,

Cereales como el arroz y el trigo están muy limitados a la capacidad del agricultor para tolerar los ciclos tan largos y esto además se complica porque sus precios no son muy significativos para los agricultores, situación que también se presenta con la quinua, por lo que en Tunja no existen grandes áreas de siembra para estos productos.

Como se mencionó anteriormente, Tunja es un importante centro de acopio para mayoristas de alimentos agrícolas de los municipios cercanos, en este sentido en el 2016 según ministerio de agricultura (TERRIDATA), la comercialización de los principales cultivos transitorios como la papa fue de un total de 100000Tn equivalente al 98,9%, la cebolla bulbo un total de 800 toneladas equivalente a 0,79%, la arveja un total de 92 toneladas equivalente a 0,09% y otros 216 toneladas 0,21%. Dentro de los principales cultivos permanentes comercializados para este mismo año se encuentran la arracacha con 240 toneladas equivalente al 98,36% y los caducifolios con 4 toneladas equivalente al 1,64%.

Desde la Secretaria de Desarrollo, se han generado proyectos para fortalecer la disponibilidad de alimentos en los hogares Tunjanos, uno de ellos es apoyo técnico y financiamiento para el desarrollo de huertas, de las cuales se realizaron 150 en el área rural, 42 en el área urbana y 8 en instituciones educativas; en ellas se sembraron hortalizas de alto aporte en hierro como la acelga y la espinaca y de fácil comercialización, con el fin de procurar su sostenibilidad como repollo y lechuga. (Secretaria de Desarrollo, 2018)

Según datos de esta misma Secretaria, la disponibilidad de otros alimentos como frutas de clima cálido, es a través del ingreso de otros municipios del departamento, y de la capital del país, que actualmente se ha fortalecido con la doble calzada. Sin embargo se critica que algunos de estos alimentos que pueden ser traídos directamente de los municipios o departamentos cercanos, sean primero comercializados en Bogotá para luego ser traídos a Tunja, lo cual aumenta su precio en el mercado.

La venta de los productos a nivel local se realiza en gran proporción a mayoristas o comerciantes en las plazas de abastos; los precios de la papa varían entre \$40.000 a \$80.000 la carga. La zanahoria varia de precios según la temporada en valores de \$40.000 a \$ 200.000 pesos la carga. La arveja puede tener un valor promedio de \$500.000 pesos la carga (CORABASTOS, 2019)

Las zonas de Tunja con mayor producción agropecuaria se encuentran en el corredor de Runta, en la salida a Bogotá por el puente de Boyacá, que corresponde a las veredas: Runta, Barón Germania, Chorro Blanco, Barón Gallero, la Hoya y la Lajita. Las otras dependen mucho de las precipitaciones. Tras del alto, Porvenir, Pírgua y la Esperanza son veredas que presentan más sequías y tienen mayor dificultad para la producción.

#### 2.3.2.2. Sector pecuario

En cuanto a la producción pecuaria según datos de la Secretaria de Desarrollo el municipio se centra en ganado de doble propósito y leche. Sin embargo, las producciones no son tan altas como en municipios de la sabana de Bogotá o municipios cercanos como Chiquinquirá, dado que no hay condiciones geográficas para ello. La producción según cifras municipales fue de 7000 litros de leche en el 2018 y en cría alrededor de 10000 cabezas de ganado para el mismo año.

Especies como los porcinos son destinados a producción de carne y embutidos, los ovinos para carne y lana, y otras especies menores como gallina y conejos son destinadas a pequeños nichos de mercado y autoconsumo.

*Principales problemáticas de los productores agropecuarios.* El sector agropecuario nacional soporta factores negativos que inciden directamente en su productividad, los cuales también afectan al municipio de Tunja. De acuerdo a la Secretaria de Desarrollo Municipal las principales problemáticas que enfrentan los productores agropecuarios en Tunja son: incremento en los costos de insumos, escasez de mano de obra por el relativo éxodo de la fuerza laboral, elevadas tasas de interés para invertir en proyectos agropecuarios, variabilidad climática que afecta la producción agropecuaria de los pequeños y medianos productores, falta de sistemas de riego para el mantenimiento de los cultivos asociados a la variabilidad climática, ausencia de normatividad frente a la estabilidad de precios dejando en manos de intermediarios la ganancia de los productores agropecuarios, afectación de pequeños y medianos productores a raíz de la implementación de los TLC, dado que no cuentan con la herramienta necesaria para competir con los productos subsidiados de otros países, falta de investigación, ciencia y desarrollo, validación y socialización de tecnología (Secretaria de Salud, 2017; Comité técnico interinstitucional de seguridad alimentaria y nutricional, 2016).

#### 2.3.2.3. Sector agroindustrial

Frente a la producción agroindustrial, en papa alrededor el 10% de las variedades son destinadas a la industria, los demás productos en su mayoría se comercializan en fresco, debido a que las mayores áreas de producción están enfocadas en variedades como la Betina que no tiene mucha vocación industrial, y que las empresas de transformación no se encuentran en el municipio. Respecto a la cadena láctea, la mayoría se usa para procesos de pasteurización y transformación en queso y yogures, en empresas que en su mayoría no están en las áreas del municipio. La producción pecuaria no tiene forma de transformación en el municipio, porque no hay empresas que se especialicen en ello a nivel local.

En el municipio, las empresas que hay para transformación de alimentos se encuentran en pequeña escala, un ejemplo de ello es una empresa en desarrollo de especies menores como conejos.

#### 2.3.2.4. Comercialización y distribución de alimentos

Para distribución y comercialización de alimentos en Tunja hay 3 plazas de mercado de carácter pública las cuales son administradas por consorcio; para el caso de expendio de alimentos como tiendas y minimercados, se cuenta con 780 tiendas y 36 grandes superficies, 175 expendios de carne y 26 para expendios de pollo, los cuales se encuentran vigilados y controlados, por la Secretaria de Protección Social (Cucaita y Torres, 2018). La distribución de los establecimientos según la oficina de salud ambiental del municipio es suficiente para la disponibilidad de alimentos de toda la ciudad.

Se desconocen datos referentes al abastecimiento y consumo per cápita de granos, cereales, carnes, huevos, lácteos, tubérculos, plátanos, aceites y azúcares, así como el patrón alimentario, composición de las comidas principales, alimentos y hábitos adquiridos por influencia de la publicidad y distribución de los alimentos al interior de la familia.

### **3.1.2. Eje acceso**

El CONPES 113 Departamento Nacional de Planeación (2008) define este eje como la 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.

El nivel de ingresos económicos de una persona o familia está asociado a la calidad de vida de los mismos, de modo que es posible inferir que, a mayores ingresos, mayor será el poder adquisitivo y a su vez mayor será el acceso a los alimentos, mientras que, con ingresos escasos o nulos, las familias no pueden satisfacer sus necesidades materiales. (Gobernación de Boyacá, 2017)

Para el análisis de este aspecto, según datos DANE-(tomados de Secretaria de Protección Social, 2018) encontrados en el Informe de coyuntura económica regional-Departamento de Boyacá 2015, se presenta una pequeña variación entre el 2015 cuando se encontraba en 10,4% y el 2017 que paso al 10,03%, sin embargo, se aclara que esta estuvo por encima de las cifras presentadas en el departamento y la nación que fueron de 7,5% y 9,4% respectivamente. Situación que se agrava teniendo en cuenta, que según cifras DANE-Min de trabajo sólo el 47,1% de las personas empleadas tienen un empleo formal, esto es importante dado que una persona que se encuentra desempleada, o en situación de empleo informal no cuenta con ingresos estables, lo cual va incidir en su poder adquisitivo y en la posibilidad de acceder a los alimentos en cantidad y calidad, por tanto, es considerada una de las causas de la inseguridad alimentaria en los hogares. (Departamento Nacional de Planeación, 2008)

#### 3.1.2.1. Condiciones de vulnerabilidad

Actualmente se reconoce que la disponibilidad de alimentos no es garantía del acceso a los mismos en calidad y cantidad apropiada, dado que algunos estudios evidencian que puede haber disponibilidad suficiente y a su vez altos niveles de subnutrición y desnutrición infantil, como consecuencia de una alta desigualdad en el acceso a los mismos explicada por los bajos ingresos, que se traduce en un bajo poder de compra de alimentos en el mercado. (Tobasura; A, Patiño; M, Salinas, 2013).

Al preguntarse a quiénes afecta el hambre en los países andinos, un estudio realizado por Martínez (2005), concluye que la distribución de este problema, y sus consecuencias, no es homogénea en la población. Las personas más vulnerables a la inseguridad alimentaria, además de ser mayoritariamente pobres, presentan en gran medida rasgos indígenas, habitan en zonas rurales de la sierra y del altiplano o en la periferia urbana, tienen poco

acceso a los servicios de agua potable y saneamiento, presentan un bajo nivel educativo, y en su mayoría son herederos de las condiciones socioeconómicas desfavorables y la desnutrición sufrida por sus padres y abuelos. (Martínez, 2005)

Según el Banco Mundial (2005, p. 8) existen tres aproximaciones conceptuales para definir la pobreza: 1) mirada convencional de la posesión de bienes o ingreso, que concibe la pobreza en términos monetarios; 2) relación de la pobreza con la carencia de algún tipo específico de bien o servicio necesario para el bienestar y 3) concepción de la pobreza como un fenómeno multidimensional, enfocando el bienestar hacia las “capacidades” de los individuos para desempeñarse dentro de la sociedad. En este enfoque el pobre puede carecer de capacidades claves, puede tener inadecuado ingreso o educación, o puede carecer de salud, de poder o de libertades. (Tobasura; A. Et al 2013, p. 238).

La concepción multidimensional, concibe muchas más variables que determinan la pobreza, y permite definirla como: “la privación de capacidades básicas y no meramente como la falta de ingresos” (Sen, A, 2000, p. 114). Si bien, este autor no desconoce la importancia de la privación de ingresos para la existencia de la pobreza, plantea que la importancia del ingreso es meramente instrumental, en tanto causa para la privación de capacidades y libertades, no siendo un fin en sí mismo.

Sin embargo, en Colombia los índices de pobreza se han construido a partir de elementos como la Línea de Pobreza (LP), que en términos monetarios establece pobreza y pobreza extrema, considerando los ingresos necesarios para acceder a una canasta básica de alimentos que cubre los requerimientos calóricos establecidos por la FAO y la OMS, y los índices de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

Pese a las falencias que presentan estos índices para reconocer las causas, las consecuencias de la pobreza y su posterior abordaje, y la debilidad sobre todo hablando de línea de pobreza, para establecer este indicador a nivel rural dadas las diferencias en ingresos y posibilidad de acceso a una canasta básica de alimentos, serán los índices que se tendrán en cuenta en el presente análisis, dado que como se mencionó antes son los que se encuentran en los sistemas de información de estadísticas nacionales. Con el fin de

complementarlos, estos datos serán acompañados de aspectos territoriales, estado de salud, servicios básicos, educación entre otros.

Según el indicador de línea de pobreza, que es el costo per cápita mínimo de una canasta básica de bienes (alimentarios y no alimentarios) en un área geográfica determinada, en el 2015 la línea de pobreza en Tunja fue de \$221,950, superior a la del departamento la cual fue de \$203.095, y muy parecida a la nacional \$223.638. De acuerdo con lo anterior, un hogar en Tunja compuesto por 4 personas, sería clasificado como pobre si su ingreso está por debajo de \$887.800. (Proyecciones DANE 2002-2017)

En la siguiente figura se señala la proporción de población que se encontraba por debajo de la línea de pobreza para el periodo 2010 - 2017, es decir pobreza monetaria, encontrando que para Tunja este indicador resulta ser inferior para todos los años estudiados frente a lo obtenido por el País y por el departamento, el cual también se puede observar en la gráfica.

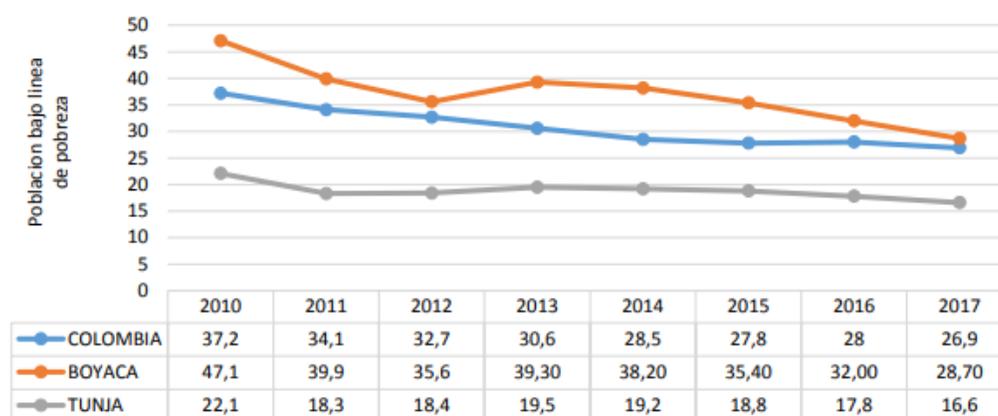


Figura 3. Proyección de población bajo línea de pobreza Colombia – Boyacá – Tunja  
Fuente: DANE, Boyacá, Pobreza monetaria 2017

La proporción de población con necesidades básicas insatisfechas, permite identificar carencias críticas en una población y caracterizar la pobreza. Usualmente utiliza indicadores directamente relacionados con cuatro áreas de necesidades básicas de las personas: vivienda, servicios sanitarios, educación básica e ingreso mínimo. Para el Municipio de Tunja en el año 2011, la proporción de población con necesidades básicas insatisfechas alcanzó un 12,01%, la cual es inferior frente a la presentada por el Departamento (30,77%). Sin embargo, dentro del municipio se observan claras diferencias

entre el área urbana y rural, alcanzando la primera el 10,79% y la segunda el 36,34%. (Proyecciones DANE 2005-ASIS Departamental)

La proporción de población en miseria, se considera cuando los hogares tienen carencia de dos o más de los indicadores simples de necesidades básicas insatisfechas; de acuerdo a la proyección DANE 2005 mientras que en el Municipio de Tunja en el 2011 era el 1,87%, el departamento de Boyacá registró un 10,41 % de su población y la nación un porcentaje de 10,64%. Si bien este indicador se encuentra muy por debajo de lo reportado en el departamento y en el país, es importante tener en cuenta las serias diferencias entre el área urbana y rural mientras para la primera es de 1,50% para la segunda es de 9,27%.

Según plan de desarrollo, es notorio el desbalance de condición en el sector rural. También son claros los problemas de hacinamiento y dependencia económica, que van de la mano e indican las bajas oportunidades de trabajo decente. El análisis de pobreza y desigualdad muestra que la ciudad de Tunja registró una incidencia de pobreza de 19.2% y de pobreza extrema de 4.0% en 2014, con una reducción de 2.9 p.p. en el índice de pobreza, pero un incremento de 0.6 p.p. en pobreza extrema respecto a 2010. Esto corresponde a una disminución de 2.343 personas en pobreza y a un incremento de 1.616 personas en Pobreza Extrema. El índice de pobreza en los últimos años se ha mantenido relativamente estable. (Secretaría de Protección Social Tunja, 2018)

#### 3.1.2.2. Distribución de ingresos

Según el Boletín del DANE 2006 – 2007, el ingreso promedio de los hogares de la ciudad de Tunja se ubicó en el cuarto lugar entre las 24 principales ciudades de Colombia objeto de la encuesta, con ingresos promedios de \$1'847.458, por debajo de Bogotá, Armenia y Medellín, sin embargo, así mismo se presenta un nivel de gastos significativo de \$1'717.626. En esta ciudad, de acuerdo a la encuesta, los habitantes dedican más del 70% de los ingresos a los siguientes ítems: Alojamiento y servicios públicos (23,1%), bienes y servicios diversos (21,5%), alimentos y bebidas (15,1%) y transporte (11,1%) destinando así menos recursos a educación (4,2%), recreación (2,5%) y salud (1,4%). (Gobernación de Boyacá, p. 22).

### 3.1.2.3. Vulnerabilidad

Frente a las condiciones de vulnerabilidad se consideran la alta exposición a desastres naturales y riesgos climáticos (incendios). En este aspecto Tunja se ubica en el departamento como uno de los municipios con muy alta capacidad de respuesta. Según datos de DNP (2017) a partir de información en la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, en el municipio de Tunja se presenta un 42, 59% de riesgo de amenazas climáticas por inundación, 38,89% por incendios forestales y 40% por sequía, y, de acuerdo al Consejo Municipal de Gestión Tunja, se cuenta con 1 comité para la prevención de desastres y capacidad de respuesta para cada una de las causas de desastre del 90%, que incluye alimentos, albergues, bomberos y equipos para la respuesta. El porcentaje de almacenamiento de alimentos perecederos y no perecederos en caso de desastre es del 20%, son 2 los albergues identificados y disponibles; el Coliseo San Antonio y el Coliseo de Tejo y su capacidad en caso de desastre es de 40 carpas (1600 personas).

### 3.1.3. Eje de consumo de alimentos

Se refiere a los alimentos que comen las personas y está relacionado con la selección de los mismos, las creencias, las actitudes y las 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. (Departamento Nacional de Planeación, 2008).

De acuerdo a las referencias teóricas la inseguridad alimentaria y el hambre en América Latina, si bien están estrechamente asociados a la pobreza como determinante, no se pueden confundir con ella; dado que una alimentación insuficiente para el desarrollo de una vida adecuada desde el punto de vista nutricional, afecta no sólo a quienes viven en condiciones de extrema pobreza sino también a estratos más amplios y grupos que residen en determinadas zonas (León A. Martínez. Schejtman, 2004). Por ello es importante caracterizar otros aspectos como: situación de la población rural, patrones culturales de alimentación, tamaño de las familias, nivel educativo de la población y nivel educativo de las madres, este último, dada la relación de cuidado que culturalmente les ha sido asignada a las mujeres frente a la incidencia en el consumo de alimentos de los miembros del hogar (Martínez, 2005).

En el municipio se desconocen algunos indicadores relacionados con los patrones culturales de consumo de alimentos, tales como el dato de lactancia materna exclusiva y total, el patrón alimentario (composición de las comidas principales), la incidencia de la publicidad en el mismo, la distribución de los alimentos al interior de la familia y la Canasta Básica de Alimentos Municipal.

En Tunja existen programas de educación para favorecer el consumo adecuado de alimentos en cantidad y calidad de acuerdo a los cursos de vida y a la disponibilidad de alimentos en el medio, que son desarrollados a través de canales de comunicación radial de las universidades Juan de Castellanos y UPTC y de forma presencial dirigido a padres y cuidadores por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en sus modalidades de atención y por la alcaldía Mayor de Tunja ( A.A., Comunicación personal, febrero 27, 2019).

#### 3.1.3.1. Tamaño y composición familiar.

Según proyecciones DANE censo 2005 el tamaño de las familias ha disminuido pasando de 4 personas en el 2005 a 3 personas en el 2018. Los hogares con jefatura femenina según la Encuesta Nacional de Calidad de Vida eran de 45,48% en el 2018. (Sistema de Información de Base Comunitaria, SIBACOM 2015). Si bien el promedio de personas por hogar no es alto, hay una cantidad considerable de hogares con jefatura femenina, lo cual complejiza la relación entre cuidado de los miembros del hogar y el ingreso económico al mismo, dado que culturalmente la mujer es quién desarrolla el papel del cuidado y si nadie más aporta en el hogar debe ser ella quién busque actividades formales o informales para obtener los ingresos del mismo.

#### 3.1.3.2. Niveles educativos de la población.

La tasa de Cobertura Bruta de educación primaria, que es la población de niñas y niños matriculados en primaria sobre el total de la población con edades entre 7 y 11 años, fue de 98,55% en el 2017, cifra que se encuentra por encima de la departamental que era del 95,16% y por debajo de la nacional que alcanzaba el 102,09%. La tasa de Cobertura Bruta de educación secundaria, que es la población de niños matriculados en secundaria sobre el total de la población con edades entre 12 y 15 años, en el 2017 fue de 98,09%, mientras la departamental fue de 101,38% y la nacional de 100,56%.

Según cifras DANE 2005, encontradas en el ASIS Municipal del 2018, el porcentaje de hogares con analfabetismo en Tunja en el 2005 fue de 11, 21%, el cual se encontraba por debajo del departamental que corresponde al 21,4% y al nacional que es del 18,5%. De igual forma, la tasa de analfabetismo según datos de la secretaria de educación para el 2018 en personas menores de 18 años fue de 0% y la tasa de analfabetismo para mayores de 18 años fue del 2,23% que equivale a 336 personas sobre una población de 151.855.

Tunja fue declarada como territorio libre de analfabetismo, teniendo en cuenta que su índice se encuentra por debajo de la cifra 3.8% establecida por la Unesco para superar esta condición. Este es un aspecto favorecedor de la SAN en el municipio, en tanto que se considera un determinante importante en la superación de la pobreza, el acceso a alimentos y el consumo adecuado de los mismos.

### **3.1.4. Eje aprovechamiento o utilización biológica de los alimentos**

De acuerdo al CONPES 113, este eje 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. Sus principales determinantes son: el medio ambiente, el estado de salud de las personas, los entornos y estilos de vida, la situación nutricional de la población, la disponibilidad, la calidad y el acceso a los servicios de salud, agua potable, saneamiento básico y fuentes de energía (Departamento Nacional de Planeación, 2008).

#### **3.1.4.1. Servicios públicos**

Dentro de la caracterización de servicios públicos a los que tiene acceso la población del municipio de Tunja, y que son determinantes para el aprovechamiento biológico, se encontró, según datos DNP a partir de información de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios 2016, que la cobertura de viviendas con acueducto en el municipio es del 80,7%, si bien este indicador es superior al del departamento y el país, si presenta enormes diferencias entre área urbana siendo del 84,71% y en el área rural del 38,02%.

La cobertura de viviendas con energía eléctrica en el 2016 fue del 100%, cifra superior a la del departamento del 93,8% y a la del país de 87,8%; los indicadores de cobertura de alcantarillado para este mismo año, fueron de 77,5%, igual que los demás servicios su porcentaje estaba por encima de las cifras reportadas en el departamento y el país, sin embargo, presentaron claras diferencias entre la zona urbana y rural con un 84,7% y

12,25%, respectivamente. (DNP a partir de información de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – 2016- TERRIDATA)

El porcentaje de eliminación inadecuada de excretas para el año 2017 fue de 4,2% determinado por el área rural, donde se realiza la eliminación en tanque séptico (31,2%) y en cielo abierto (63,2%), de igual forma la cobertura de viviendas con recolección de residuos y basuras es de 100% en el área urbana y de 0% en el área rural. (DANE 2005, en Secretaria de Protección Social, 2018)

#### 3.1.4.2. Situación nutricional de la población

De acuerdo a la información encontrada en el ASIS del departamento de Boyacá y el municipio, solo se disponen datos en relación a la prevalencia de bajo peso al nacer que se refiere, al número de nacidos vivos con peso inferior a 2.500g, que para Tunja en el 2016 fue de 11,2%, superior a la cifra departamental de 9,6% y a la nacional de 9,07%. No se encontraron en estos documentos datos de malnutrición para los cursos de vida, que permitan hacer un análisis de situación nutricional de la población en el municipio.

### **3.1.5.Eje calidad e inocuidad de los alimentos**

Se refiere al conjunto de características de los alimentos que se deben garantizar para que sean aptos para el consumo humano, a través del cumplimiento de una serie de condiciones y medidas necesarias durante la cadena agroalimentaria hasta el consumo y el aprovechamiento de los mismos, asegurando que una vez ingeridos no representen un riesgo (biológico, físico o químico) que menoscabe la salud. Sus determinantes básicos son: la normatividad (elaboración, promoción, aplicación, seguimiento); la inspección, vigilancia y control; los riesgos biológicos, físicos y químicos, y la manipulación, conservación y preparación de los alimentos. (Departamento Nacional de Planeación, 2008).

#### 3.1.5.1. Normatividad vigente

##### Inspección, vigilancia y control

En el año 1979, el congreso de la república expidió el código sanitario nacional mediante la ley 9 de 1979, y en el 2013, mediante la Resolución 2674, del Ministerio de Salud y

Protección Social, establecieron los requisitos generales esenciales de higiene y de Buenas Prácticas de Manufactura de alimentos destinados para el consumo humano. (Secretaría de Protección Social Tunja- Perfil Sanitario, 2018), bajo estas normas y sus complementarias, las cuales son presentadas en la tabla 3, la Secretaría de Protección Social de Tunja realiza acciones de inspección, vigilancia y control (IVC), con enfoque de riesgo a los establecimientos que realizan las actividades de expendio, preparación y almacenamiento de alimentos y bebidas.

Tabla 3. Normatividad Nacional en el eje de calidad e inocuidad referenciada por el municipio para el desarrollo de acciones de inspección, vigilancia y control en el territorio.

Ley 09 de 1979	Código Sanitario y su reglamentación. Ministerio de Salud.
Decreto 1048 DE 1986	Normas sobre control sanitario de productos alimenticios.
Decreto Número 60 de 2002, Enero 18	Por el cual se promueve la aplicación del Sistema de Análisis de Peligros y Puntos de Control Crítico – HACCP, en las fábricas de alimentos y se reglamenta el proceso de certificación.
Decreto 60 del 2002	El Análisis de Riesgos y Control de Puntos Críticos (HACCP) es un sistema de seguridad de los alimentos basada en la prevención y permite analizar los procesos de los alimentos, definir los peligros posibles y establece los puntos de control críticos para evitar que lleguen al consumidor alimentos no seguros.
NTC-ISO 22000- 2005	Sistemas de gestión de inocuidad de los alimentos. Requisitos para cualquier organización en la cadena alimentaria. ICONTEC
CONPES 3375/2005	Establece la Política Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de Alimentos para el Sistema de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias- MSF.
Resolución 5109 de 2005	Por la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos de rotulado o etiquetado que deben cumplir los alimentos envasados y materias primas de alimentos para consumo humano.

79 Consideraciones para el diseño de la política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional con énfasis en Primera Infancia en el municipio de Tunja, Boyacá, desde un enfoque participativo.

Decreto 616 de 2006	Por el cual se expide el Reglamento Técnico sobre los requisitos que debe cumplir la leche para el consumo humano que se obtenga, procese, envase, transporte, comercialice, expendia, importe o exporte en el país.
CONPES 3458 de Enero 29 de 2007	Política Nacional de Sanidad e Inocuidad para la cadena porcícola.
CONPES 3468 de Abril 30 de 2007	Política Nacional de Sanidad e Inocuidad para la cadena avícola
Decreto 1500 de 2007	Por el cual se establece el reglamento técnico a través del cual se crea el Sistema Oficial de Inspección, Vigilancia y Control de la Carne, Productos Cárnicos Comestibles y Derivados Cárnicos, destinados para el Consumo Humano y los requisitos sanitarios y de inocuidad que se deben cumplir en su producción primaria, beneficio, desposte, desprese, procesamiento, almacenamiento, transporte, comercialización, expendio, importación o exportación.
Decreto 1575 de 2007	Por el cual se establece el Sistema para la Protección y Control de la Calidad del Agua para Consumo Humano.
Resolución 2115 de 2007	Por medio de la cual se señalan características, instrumentos básicos y frecuencias del sistema de control y vigilancia para la calidad del agua para consumo humano.
Resolución 0811 de 2008	Por medio de la cual se definen los lineamientos a partir de los cuales la autoridad sanitaria y las personas prestadoras, concertadamente definirán en su área de influencia los lugares y puntos de muestreo para el control y la vigilancia de la calidad del agua para consumo humano en la red de distribución
NTC-ISO COLOMBIANA 22005 – 2009	Trazabilidad en la cadena de alimentos para consumo humano y para animales. Principios generales y requisitos básicos para el diseño e implementación del sistema.

Decreto 3930 de 2010	Por el cual se reglamenta parcialmente el Título I de la Ley 9 de 1979, así como el Capítulo II del Título VI -Parte III- Libro II del Decreto-ley 2811 de 1974 en cuanto.
Resolución 333 del 2011	Establece el reglamento técnico a través del cual se señalan las condiciones y requisitos que debe cumplir el rotulado o etiquetado nutricional de los alimentos envasados o empacados nacionales e importados para consumo humano que se comercialicen en el territorio nacional. MINISTERIO DE SALUD – INVIMA.
Decreto 2270 de 2012	Artículo 1. Objeto: actualizar el Sistema Oficial de Inspección, Vigilancia y Control de la Carne y Productos Cárnicos Comestibles, destinados para el consumo humano en todo el territorio nacional, establecido en el Decreto 1500 de 2007.
Decreto 1880 de 2011	Por el cual se señalan los requisitos para la comercialización de leche cruda para consumo humano directo en el territorio nacional.
Resolución 2674 de 2013	Establece requisitos y condiciones bajo las cuales el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - INVIMA, deberá expedir los registros, permisos o notificaciones sanitarias. Ministerio de Salud y Protección Social.
NTC COLOMBIANA 5894 - 2014	Establece las definiciones, clasificación y los requisitos que deben cumplir los quesos frescos destinados para consumo directo. ICONTEC.

Fuente: autoría propia.

La unidad de salud ambiental de la Secretaria de Protección, realiza la inspección, vigilancia y control en el municipio a partir de un cronograma de visitas con enfoque de riesgo de acuerdo a la anterior normatividad, estas visitas se hacen por médicos veterinarios, químicos de alimentos y técnicos en saneamiento ambiental por zonas, donde se priorizan los establecimientos de mayor riesgo por tener concentración masiva de población (instituciones de ICBF, clínicas y hospitales, cárceles), lugares donde se presentaron los últimos brotes de enfermedades transmitidas por alimentos y los establecimientos que tienen cumplimiento favorable con requerimientos.

Para la realización de esta vigilancia se cuenta con un plan de capacitación de funcionarios interno, por parte de la Secretaria de Salud que es auditado por el INVIMA, de igual forma, existe un cronograma de capacitación para los dueños de establecimientos y manipuladores de alimentos que es programado quincenalmente.

De acuerdo a cifras de la Secretaria de Protección Social en 2018, se realizaron visitas de inspección sanitaria a 1886 establecimientos donde se prepara, almacena y expenden alimentos y bebidas, permitiendo la verificación de establecimientos que cumplen con las condiciones higiénico-sanitarias y locativas. Se encontró que 218 obtuvieron concepto sanitario favorable, 1647 favorable con requerimientos, 21 establecimientos con concepto sanitario desfavorable, y que de acuerdo a ello se realizó la aplicación de medida sanitaria de seguridad. (Secretaria de Protección Social, 2018)

Dentro de los hallazgos encontrados en la inspección y vigilancia en los establecimientos de expendio de alimentos y bebidas, se observó mayor cumplimiento en lo referente a requisitos legales como uso de suelo y procedencia de materias primas, mientras el menor cumplimiento se presentó con las condiciones del plan de saneamiento, y personal manipulador de alimentos, quienes no cuentan con la indumentaria. En los establecimientos de preparación, las mayores falencias se encontraron en la limpieza, desinfección e infraestructura (grietas sin continuidad, drenajes sin protección adecuada, ventilación sin protección; sistemas de extracción de olores los cuales no funcionan o ausencia de ellos, techos en madera y humedad) (ibíd.).

En los resultados de las visitas de inspección y vigilancia, se encontró que los establecimientos de expendio de alimentos y bebidas en Grandes Superficies como Jumbo, Éxito y Makro, son los que presentan mayor cumplimiento general en los aspectos evaluados, con porcentajes superiores al 80%, mientras que las placitas campesinas son los que presentan menor cumplimiento de la normatividad vigente.

En el proceso de IVC en Expendios de carne y productos cárnicos listos para consumo, en el año 2018 se realizaron visitas, que según la oficina de salud ambiental permitió conocer un avance en las condiciones de estos establecimientos, sin embargo, es de tener en cuenta la situación de sacrificio ilegal en la ciudad, principalmente en el barrio el libertador

(sacrificio de porcinos) y en la vereda Runta (sacrificio de bovinos y porcinos) que puede estar asociada a la ausencia de frigorífico en el municipio.

Como resultado de los procesos de inspección, vigilancia y control de alimentos durante los últimos años, y el desarrollo de acciones; como el cronograma de toma de muestras ejecutado en articulación con la secretaria de salud, la inspección sanitaria a vehículos de transporte de alimentos, y la constante realización de cursos de manipulación de alimentos, se logró la disminución de brotes de enfermedades transmitidas por alimentos (ETAS), pasando de 3 casos en el 2016, 1 en el 2017 a 0 en el 2018 y 0 en lo que lleva corrido del 2019. (Secretaria de Protección Social, 2018)

## **3.2. Contextualización de la situación de SAN en la primera infancia en Tunja a partir de la línea base**

### **3.2.1. Datos demográficos:**

- Población en primera infancia 2019: 17.413 niños niñas y niños entre 0 y 5 años; 8.916 son niños y 8497 son niñas. (DANE)
- Población de 0 a 4 años con discapacidad 2016: 9 hombres, 7 mujeres (SISPRO)
- Población étnica: raza mestiza (99,6%). La población étnica está dividida en: Negros y mulatos, Afrocolombianos o Afrodescendientes 0,15%, Indígenas 0,15%. (Secretaria de Protección Social 2018)

### **3.2.2. Situación de salud de la Primera Infancia**

Frente al acceso a servicios públicos no se encontró algún dato que permitiera hacer una diferenciación de su acceso en las familias con niños en primera infancia y el resto de la población del municipio, para establecer algún determinante relacionado con las enfermedades prevalentes en la primera infancia.

Según datos DANE-SISPRO – MSPS, la mortalidad por Infección Respiratoria Aguda en menores de 5 años en Tunja fue en el 2016 del 20,89%, por encima del promedio departamental y nacional de 8,39% y 18,34% respectivamente, con una importante mejoría para el 2018 año en el cual no se presentaron muertes por esta enfermedad. En cuanto a

la tasa de mortalidad por EDA en menores de 5 años, esta se ha mantenido en cero a nivel municipal y departamental y en el país fue de 3,46%. (Secretaría de Protección Social, 2018). Aunque estos datos son óptimos para el municipio es de tener en cuenta que se desconocen los datos de morbilidad frente a estas enfermedades los cuales son aspectos claves para la salud y nutrición de los niños y niñas.

### **3.2.3. Situación nutricional de la población en Primera Infancia**

Según información encontrada en el ASIS municipal y departamental; de acuerdo a las Estadísticas Vitales del DANE 2016 la prevalencia de bajo peso al nacer para Tunja en el 2016 fue de 11,2%, superior a la cifra departamental de 9,6% y a la nacional de 9,07%; al revisar el comportamiento del indicador en el tiempo, entre el 2005 y el 2016, la mayor proporción se dio en los años 2011 y 2012 con un 12,5% y 11,5%, respectivamente (Secretaría de Protección Social, 2018). El análisis que en su momento se hizo en el documento técnico de la política de primera infancia, es que este indicador en el municipio es el resultado de una mala nutrición por parte de la gestante, los reducidos controles prenatales, y el aumento de embarazo adolescente, lo cual limita las condiciones que permiten garantizar todas las potencialidades para el óptimo desarrollo de niños y niñas (Alcaldía Mayor de Tunja, 2012).

Se desconoce en el municipio de Tunja el dato de prevalencia de anemia en niños menores de cinco años (6 a 59 meses) y de gestantes, que da cuenta de la calidad de alimentación de esta población y su aprovechamiento biológico, sin embargo, se puede tener en cuenta que en el departamento la anemia en niños según la ENSIN 2015 fue de 18,6% y en la nación de 24,7%.

De igual forma el municipio no cuenta como se mencionó anteriormente con datos de desnutrición en niños, gestantes o población adulto mayor, sin embargo, en el caso de la población en primera infancia se encontraron datos en Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, que si bien no representan el total de la población del municipio porque son datos de los niños y niñas que participan de las modalidades de atención de la entidad, permitieron establecer un punto de referencia frente a estos indicadores y hacer una

comparación con los referentes departamentales y nacionales, los cuales se presentan en la tabla siguiente.

Indicadores nutricionales de niños y niñas en primera infancia.	Tunja: ICBF-20018	Boyacá; ENSIN-2015	Nacional: ENSIN-2015
prevalencia de DNT aguda	0,9%	Sin dato	2,3%
Prevalencia de DNT crónica	18,7%	9,7%	10,8%
prevalencia de la desnutrición global	2,5%	2,5%	3,1%
exceso de peso	7,17% Sobrepeso: 6% Obesidad: 1,17%	Sin dato	6,3%

Tabla 4: Indicadores nutricionales en primera infancia Tunja, Boyacá, Colombia, fuente: Secretaria de Protección Social, 2018, Ministerio de Salud, 2015)

### 3.2.4. Oferta institucional para la primera infancia en el municipio

Una de las estrategias adoptadas por los gobiernos, son los programas para la atención a la primera infancia desde acciones de cuidado, educación y entrega de alimentos a los niños, niñas o a sus familias o bonos para adquirirlos; estas estrategias, si bien no solucionan el problema de acceso y menos de estabilidad, dado que no inciden directamente en los determinantes que a nivel familiar favorecen estos procesos, como la educación de los cuidadores o el empleo, se manejan como acción inmediata para la atención de la población más vulnerable. Frente a ello el municipio de Tunja cuenta con los siguientes programas:

**Oferta institucional de ICBF:** Según datos de oferta institucional para la vigencia 2019, el Instituto de Bienestar Familiar-ICBF Regional Boyacá, ofrece servicios en sus diferentes modalidades de atención a 4591 gestantes, niños o niñas menores de 6 años lo que representa el 26,3% de la población total en esta edad del municipio, 3764 de los beneficiarios se encuentran en la cabecera municipal y 827 en el resto o veredas.

De acuerdo a las modalidades de atención, la modalidad de tipo institucional, cuenta con 6 Centros de Desarrollo Infantil y 7 Hogares Infantiles en los cuales se atiende a 2.198 niños y niñas de los 6 meses hasta los 5 años 11 meses de edad, en jornadas de 8 horas donde

se ofrecen tres tiempos de comida que cubren el 70% de calorías y nutrientes (C.O., Comunicación Personal, febrero 26, 2019).

En modalidad familiar se brinda atención a una población de 794 gestantes, lactantes, niños o niñas de 6 meses a 5 años 11 meses, a través de 62 Hogares comunitarios de bienestar FAMI y 2 Unidades de atención de Desarrollo Infantil en Medio Familiar, que realizan encuentros semanales donde se ofrecen refrigerios y una ración mensual para preparar en casa que aporta el 70% de calorías y nutrientes. En la modalidad comunitaria se cuenta con 123 Hogares comunitarios de bienestar tradicionales que atienden a 1599 niños y niñas de los 6 meses hasta los 5 años 11 meses de edad, en jornadas de 8 horas, donde se ofrecen tres tiempos de comida que cubren el 70% de calorías y nutrientes.

**Oferta institucional de la alcaldía:** dentro de la estructura institucional de la Alcaldía se referenció la Secretaria de la Mujer, Equidad de Género y Desarrollo Social como la sectorial encargada del desarrollo de los programas sociales, dentro de los que se identificaron dos relacionados con ayuda alimentaria: uno con la población de adultos mayores en las modalidades de atención Centros Vida con una cobertura de 1405 adultos que entrega refrigerios y servicio de comedor con una cobertura de 58 adultos donde los adultos mayores reciben desayuno, almuerzo y cena; finalmente el Hogar Geriátrico que cuenta con una cobertura de 23 adultos, que ofrece el desayuno, refrigerio, almuerzo, refrigerio y cena, y otro dirigido a la primera infancia.

En el caso de la población en primera infancia, se identificó el programa *creciendo en familia*, cuyo objetivo es fortalecer los conocimientos actitudes y prácticas de cuidado en la primera infancia desde los hogares frente a la alimentación de la gestante, lactancia materna, alimentación complementaria y alimentación del preescolar, por medio del desarrollo espacios de formación individual y grupal de acuerdo a las necesidades de las familias y sus niños, teniendo en cuenta su diagnóstico nutricional, disponibilidad de recursos y la entrega de un paquete de alimentos a las familias participantes.

Este programa, tiene varios grupos de atención, uno de ellos compuesto por 177 familias primigestantes que reciben bajo convenio con fundación éxito un complemento alimentario de forma mensual durante 2 años, que representa el 62% del requerimiento

de la gestante o lactante, el 53% del requerimiento del niño o niña y un 38% del requerimiento del adulto que habite en la vivienda; el total de familias gestantes, con niños y niñas beneficiados es de 376 en los últimos 4 años.

Otro de los grupos de atención que, si bien centra sus esfuerzos en el fortalecimiento de los conocimientos, a través de los espacios de formación, de igual forma, entrega un paquete nutricional que representa el 27% de los requerimientos del niño o gestante y un acompañante durante 3 meses. En total han participado en los espacios de formación familias de 9000 niños, niñas y gestantes y de ellas han recibido complemento alimentario 3000 familias en situación de vulnerabilidad por pobreza, diagnóstico de desnutrición o riesgo del mismo en los niños, y bajo peso en las gestantes.

Cobertura de Prosperidad Social a través del programa de entrega de subsidio económico: la institución, reporta sus servicios de apoyo al desarrollo integral de 330 niñas y niños de cinco años de edad, el cual se encuentra condicionado a la asistencia y seguimiento en consulta de crecimiento y desarrollo y esquema de vacunación completo para la edad.

**Secretaría de Educación Municipal:** en lo concerniente al sector educativo oficial se identificaron 2 instituciones educativas en régimen especial y 12 instituciones educativas oficiales con 42 sedes, de las cuales 30 sedes prestan sus servicios educativos en el grado transición a 1.219 niñas y niños con cohorte. En lo correspondiente al sector educativo privado: 103 Instituciones educativas privadas ofrecen sus servicios a un total de 2.687 niñas y niños, y de igual forma se han identificado 49 salas maternas que prestan sus servicios aproximadamente a 621 niñas y niños, sin embargo la secretaria de educación del municipio considera que este es un dato inexacto, ya que en la mayoría de estas instituciones no reportan la información. (Secretaría de educación, 2017)

Finalmente, en cuanto al acceso del total de niñas y niños en primera infancia a unidades de servicio de educación inicial, el DANE reporta que 5.841 aún no son beneficiarios de estos servicios y se desconoce el dato exacto para el municipio de los niños que se encuentran en casa bajo el cuidado de los padres u otros cuidadores. y además no se cuenta con información relacionada con la cobertura de las salas maternas.

### **3.3. Dinámicas de relaciones frente a la SAN en Tunja determinadas a partir del mapeo de actores**

El mapeo de actores es una de las herramientas metodológicas utilizadas en el presente trabajo con el fin de aportar elementos frente a los posibles actores y sus dinámicas de participación en el municipio, con miras a establecer recomendaciones que permitan fortalecer el proceso de diseño de la política pública en el territorio desde la participación social como medida para garantizar procesos como la transparencia, el buen encausamiento y la legitimidad; lo anterior es necesario, teniendo en cuenta los planteamientos realizados por Álvarez (2016), al analizar la participación en los planes de SAN en el país, donde se identifica que: “en la mayoría de los documentos no se registra la forma en que se dio el proceso y tampoco se describen la metodología ni los actores involucrados en la misma” (p. 37).

Reconociendo que la interacción entre los diferentes actores es determinada de acuerdo a sus roles, recursos y poderes atribuidos es importante identificar las dinámicas de participación en el territorio. El objetivo del uso de esta herramienta es la identificación de actores que puedan ser referenciados en el proceso de diseño de la política pública de SAN del municipio, especialmente en las etapas de definición del problema y formulación del programa político administrativo y acuerdo político administrativo.

Teniendo en cuenta que un *actor social* es un individuo o grupo que se vincula con el problema objetivo al que la política pública pretende dar solución, para su revisión, se adopta la postura propuesta por Subirats et. al (2008), el cual categoriza a los actores en función de su carácter a saber:

- Actores públicos: comprende el conjunto de instituciones gubernamentales, administrativas y judiciales de un país, y actores en los que el Estado delega una parte de sus prerrogativas, a los cuales se les designa con el término *administraciones parapúblicas* dentro de las cuales podemos ubicar las universidades, entes (públicos) de radiotelevisión y organizaciones sociales. (Subirats et. al 2008). Para efectos de la presente investigación, este grupo se

categorizará en dos: actores públicos político administrativos, que hacen referencia a funcionarios públicos o dependencias administrativas, cuyas funciones u objetos se relacionan con SAN y primera infancia, y académicos; los cuales involucran espacios formativos y personas expertas en el tema, que juegan un papel fundamental respecto a la discusión del mismo, posibilitando su análisis desde una perspectiva investigativa y actualizada. Por otro lado, los

- Los actores privados y comunitarios: participan también en la constitución y estructuración del espacio de la política pública, de acuerdo a Subirats y colaboradores (2008) pueden dividirse en: grupos objetivo, que agrupan organizaciones y personas cuya conducta se considera políticamente como la causa del problema que se intenta resolver, en este trabajo se reconocerán como actores comunitarios; productores de alimentos, familias y cuidadores de los NN puesto que depende de ellos la posibilidad de garantía e implementación de prácticas y acciones de SAN en la primera infancia, y beneficiarios finales, que hacen referencia a los actores que sufren los efectos derivados de la implementación de la política pública, en el presente trabajo comunidad en general y en particular los niños y niñas en primera infancia.

En este orden de ideas, los actores se clasifican de acuerdo a lo descrito anteriormente, luego de haber realizado el proceso de identificación de los mismos a partir de la metodología de bola nieve, que buscaba que los actores conocidos representantes de la Secretaria de Salud de Boyacá y la Secretaria de Protección Social del Municipio de Tunja pudiesen referenciar a otros relacionados con la SAN y con Primera Infancia en el municipio.

La identificación final fue de 26 actores, de los cuales 10 pudieron ser entrevistados y a partir de estas entrevistas se definieron algunas características de ellos como su rol de incidencia de acuerdo a las acciones en torno a la SAN, funciones asociadas y recursos, y algunas dinámicas de participación propias del municipio. Los actores son tipificados según una primera categoría que se basa en los postulados de Subirats mencionados anteriormente, segregándose a partir de allí en *grupos*, de acuerdo a la adaptación que se realiza a la propuesta del autor en relación a la SAN con énfasis en la primera infancia. A partir de ello, se hace necesario conocer la forma en que está representada este actor de manera tal que se establezca si responde a una persona natural o de manera individual, o si se relaciona con una institución o dependencia.

Debe tenerse en cuenta que el rol de incidencia es sugerido a partir de dos factores de análisis: el primero hace referencia a dimensiones que integran el concepto de SAN como lo son la alimentaria, nutricional, humana y ambiental; el segundo parte de la comprensión y examinación de las características que tiene cada actor, en cuanto a la naturaleza de su rol respecto al tema de SAN. Esto implica el reconocimiento de los saberes, expectativas y papeles sociales que tienen cada uno de ellos en relación a la SAN y a la primera infancia. Ahora bien, la definición de las funciones asociadas corresponde a la descripción de las actividades que actualmente tiene cada uno de los actores, y que se determina por entrevista con cada uno de ellos. Finalmente, los recursos son los diferentes tipos de aportes que se requieren para la construcción de la SAN, fundamentados en Subirats.

En la siguiente tabla, es posible encontrar esta caracterización a la luz de las variables descritas.

Tabla 5.  
Caracterización de actores

Tipo de actor		Actor	Constitución	Rol de incidencia	Funciones asociadas	Recursos
Categoría	Grupo					
Publico	Expertos académicos	Experto en agronomía	Individual	Dimensión alimentaria	Investigación y aporte en temas de suelos y fertilidad, y nutrición vegetal a partir de materias primas naturales entendiéndose rocas sedimentarias y abonos orgánicos que inciden en la nutrición humana, especialmente en temas de soberanía alimentaria.	Recursos cognitivos y de confianza
		Experto en desarrollo infantil y primera infancia	Individual	Dimensión humana y nutricional	Investigación y aporte en temas de neurodesarrollo y nutrición en la primera infancia. Conocimientos en alteraciones del desarrollo relacionado con el acceso, consumo e inocuidad de determinados alimentos.	Recursos cognitivos y de confianza
		Experto en Nutrición	Individual	Dimensión nutricional y alimentaria	Investigación y aporte en materia de aprovechamiento biológico de los alimentos, junto con la prevención de enfermedades transmitidas por alimentos.	Recursos cognitivos y de confianza
	Político – adminis.	Gobernación de Boyacá	Representante de Persona jurídica	Dimensión alimentaria, humana, nutricional y ambiental	Componente institucional para la articulación de acciones que involucran la administración de recursos económicos y humanos.	Recurso jurídico y humano

91 Consideraciones para el diseño de la política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional con énfasis en Primera Infancia en el municipio de Tunja, Boyacá, desde un enfoque participativo.

Tabla 5.  
Caracterización de actores

Tipo de actor		Actor	Constitución	Rol de incidencia	Funciones asociadas	Recursos
Categoría	Grupo					
		Alcaldía Tunja	Representante de Persona jurídica	Dimensión alimentaria, humana, nutricional y ambiental	Componente institucional en la administración de recursos y en la priorización y adopción de políticas públicas a través del plan de desarrollo.	Recurso jurídico, económico y patrimonial
		Secretaria de desarrollo	Representante de Persona jurídica	Dimensión alimentaria	Coordinar, programar y hacer seguimiento a todos los temas misionales que tiene la dependencia de acuerdo al plan de desarrollo, las políticas públicas y a compromisos contraídos. Se relaciona con emprendimiento rural.	Recurso jurídico, económico y cronológico
		Secretaria de Salud Departamental-Municipal	Representante de Persona jurídica	Dimensión nutricional	Seguimiento y vigilancia al estado de salubridad y ausencia de enfermedades relacionados con el consumo y manejo de alimentos.	Recurso Humano
		ICBF	Representante de Persona jurídica	Dimensión alimentaria y nutricional	A través de operadores que tienen un convenio establecido con el ICBF, se derivan algunas obligaciones pactadas, dentro de las cuales, varias son del componente de salud y nutrición. En relación a la SAN	Recurso Jurídico, cognitivo, humano cronológico e interactivo

Tabla 5. Caracterización de actores						
Tipo de actor		Actor	Constitución	Rol de incidencia	Funciones asociadas	Recursos
Categoría	Grupo					
					<p>se encuentra la línea de complementación alimentaria, que se le ofrece a los niños y a las niñas en el servicio, y los paquetes alimentarios dependiendo de la modalidad: así mismo, se encuentran las acciones en prevención de enfermedades inmunoprevenibles, prevalentes y las transmitidas por alimentos. La educación en ello, se enfoca en la identificación de una enfermedad, del tratamiento a los padres. Respecto a la educación en inocuidad se aborda el tema de saneamiento, manual de buenas prácticas y calidad en los alimentos. En la atención a usuarios de instituciones de cuidado, se maneja la línea de acción nutricional, a través del seguimiento a los niños a partir de su vinculación a la unidad de servicio por lo que se da el componente alimentación.</p>	

Tabla 5. Caracterización de actores						
Tipo de actor		Actor	Constitución	Rol de incidencia	Funciones asociadas	Recursos
Categoría	Grupo					
		Defensoría del Pueblo	Representante de Persona jurídica	Dimensión humana	Defensores de los derechos humanos.	Recurso de confianza
		Concejo Municipal	Individual	Dimensión humana	Representación de la comunidad mediante mecanismo de democracia.	Recurso de confianza
		E.S.E. Santiago de Tunja	Representante de persona jurídica.	Dimensión nutricional	Como prestadora de servicios de salud puede proveer información importante a nivel de epidemiología de la malnutrición y de las enfermedades asociadas a la alimentación o a la trasmisión de enfermedades por alimentos.	Recurso humano
		Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia Universidad Juan de Castellanos	Grupo	Dimensión alimentaria y nutricional	Desarrollo de investigación, conocimientos actualizados, actividades de extensión.	Recurso interactivo, cognitivo y humano

Tabla 5.  
Caracterización de actores

Tipo de actor		Actor	Constitución	Rol de incidencia	Funciones asociadas	Recursos
Categoría	Grupo					
comunitarios	Grupo objetivo	Representantes de padres, madres y/o cuidadores de NN en primera infancia	Grupo	Dimensión alimentaria	En la ejecución de acciones asociadas al cuidado de sus hijos y/o NN bajo su custodia, tienen una responsabilidad directa en sus prácticas y hábitos alimenticios. Como responsables de ellos, la SAN gira en tono a las decisiones en cuanto a qué comer, el número de comidas, su calidad, etc.	Recurso de mayoría, confianza, interactivo y cognitivo.
		Representante o grupo priorizado de NN	Grupo	Dimensión alimentaria	La primera infancia comprende a NN entre los 0 y los 5 años, 11 meses, 29 días. Como sujetos de derechos, deben tener un representante que vele por sus intereses, especialmente a la luz de la protección de sus derechos y desarrollo integral.	Recurso de confianza
		Líder social / Comunitario	Grupo	Dimensión alimentaria, humana y ambiental	Asesores en la implementación de la estrategia de diálogo social y medición de conflictos entre actores sociales del departamento	Recurso de confianza
	Sujetos de la política	Representantes de la sociedad civil	Grupo	Dimensión alimentaria, humana y ambiental	Permiten el reconocimiento de la comunidad en procesos de participación social.	Recurso de mayoría. Confianza.

Tabla 5. Caracterización de actores						
Tipo de actor		Actor	Constitución	Rol de incidencia	Funciones asociadas	Recursos
Categoría	Grupo					
		Federación nacional sindical del ministerio agropecuario FENSUAGRO	Representante de Persona jurídica	Dimensión alimentaria	Discusión y defensa de la soberanía alimentaria y su extensión a la seguridad alimentaria.  Permiten la identificación de contextos y panoramas entorno a disponibilidad de alimentos y soberanía alimentaria.	Recurso cognitivo, humano, e interactivo.
		Asociación de productores agrícolas en Boyacá	Representante de Persona jurídica	Dimensión alimentaria		Recurso cognitivo e interactivo
		Asociación de productores agrícolas en Tunja	Dimensión alimentaria	Dimensión alimentaria		Recurso cognitivo e interactivo
		Representante plazas de mercado en Tunja	Individual	Dimensión alimentaria		Recurso cognitivo e interactivo
		Representante de tenderos o dueños de supermercados y tiendas	Individual	Dimensión alimentaria		Recurso cognitivo e interactivo

Tabla 5. Caracterización de actores						
Tipo de actor		Actor	Constitución	Rol de incidencia	Funciones asociadas	Recursos
Categoría	Grupo					

La caracterización de los actores permite su identificación a la luz de los ejes asociados a la SAN y bajo la categorización propuesta por Subirats et.al (2008).  
Fuente: Autoría propia.

Ahora bien, el reconocimiento de las relaciones existentes entre los diferentes actores permite identificar su capacidad de articulación. Para ello, los actores sociales se representan dentro de un plano cartesiano que depende de dos variables principales: (a) poder para incidir en la necesidad del diseño de la política y (b) interés en el objetivo. Inmersos en un escenario sociopolítico es fundamental caracterizar las relaciones que se encuentran entre ellos, que responden a vínculos de cuatro tipos: (I) relaciones fuertes, caracterizadas por articulación de acciones que responden a un interés común y en donde se presenta un alto nivel de trabajo en equipo; (II) relaciones colaborativas; (III) relaciones distantes o coartadas; y (IV) relaciones conflictivas.

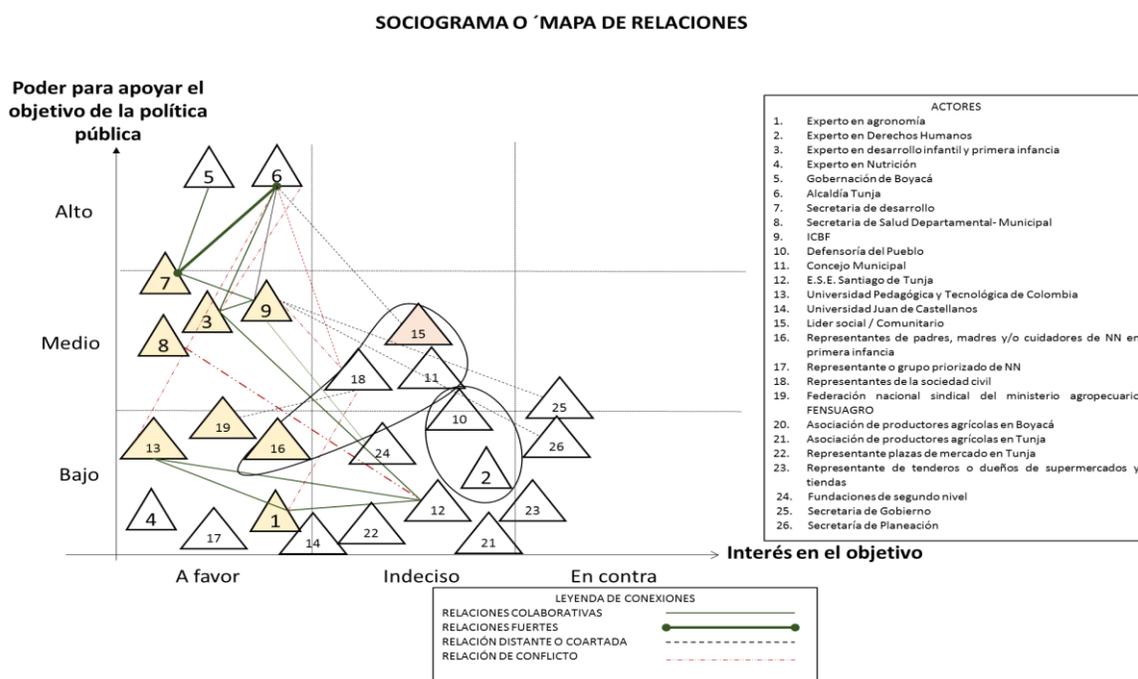


Figura 4. Mapa de relaciones. Autoría Propia.

A partir del sociograma es posible identificar tres categorías de relaciones.

### 3.3.2. Redes sociales que coordinan actividades en común

Este tipo de relaciones se observan encerrados en un conjunto o línea circular. En éste, se encuentran:

- Experto en DDHH y Defensoría del Pueblo
- Representantes de la Sociedad Civil, Líder Social / Comunitario, Concejo Municipal y Representantes de Padres, Madres y/o cuidadores de NN en primera infancia

Cuando se identifican actores con actividades en común es posible crear o fortalecer el vínculo entre ellos, con el propósito de generar una red consolidada de trabajo.

### **3.3.3. Relaciones sociales vinculadas positivamente – negativamente**

La relación que más fuertemente se vincula es entre la Secretaría de Desarrollo y la Alcaldía Municipal, teniendo en cuenta su articulación misional y su dependencia administrativa. Entre la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia y la E.S.E. Santiago de Tunja se establece un convenio de docencia-servicio, el cual consiste en la posibilidad de realizar prácticas académicas de los estudiantes del área de la salud.

Los diferentes expertos tienen relaciones de colaboración con las universidades, los cuales, en la mayoría de los casos, son los espacios que impulsan y apoyan las investigaciones y actualizaciones en el tema.

De manera específica, el campo laboral del experto en desarrollo y primera infancia tiene vínculos con la Alcaldía y la Gobernación en la asesoría y ejecución de acciones en este campo. Ello se debe al reconocimiento del actor en el tema, cuya reputación en el nivel de experticia es alto. Sin embargo, es interesante resaltar a su vez, que se identifica conflicto desde el experto hacia la municipalidad, por los alcances y limitaciones que se tienen tanto en la planeación como en la intervención realizada con la comunidad.

Por su parte, el ICBF y la alcaldía Municipal tienen relaciones conflictivas en términos de cumplimiento de objetivos pactados en las diferentes mesas de trabajo, situación que se genera por la sobrecarga de funciones y roles que tienen los diferentes funcionarios públicos, especialmente si es un tema que no se encuentra demarcado en el plan de desarrollo o en una política pública. Sin embargo, por parte del ICBF se menciona que en

dichas mesas de trabajo se trazan acciones en las que no se implementan estrategias de articulación interna entre los diferentes actores, por lo que suele pasar que actores como la Secretaría de Gobierno y la Secretaria de Planeación no tengan participación en la construcción y planeación de las mismas, pero si se requiera de su intervención en la ejecución de dichas acciones. Este fenómeno genera en estos actores actitudes de distanciamiento, referidas por un bajo nivel de compromiso y escasa colaboración.

En este orden de ideas, también se generan conflictos entre ICBF y la comunidad en general, puesto que se reconoce según la institución, que el interés de la comunidad es limitado en la asistencia en las mesas de debate o trabajo, y no alcanza un impacto en sus prácticas familiares o comunitarias. Ahora bien, desde otro punto de vista, se reconoce desde la institución que la posibilidad de cambio y/o presencia de la problemática reside en los patrones comportamentales de la misma comunidad como los hábitos en la alimentación, que no mejoran por cuestiones actitudinales y no por disponibilidad y/o acceso, indicaciones que de acuerdo a las entrevistas no son totalmente compatibles con *el pensar, el sentir y el actuar de la gente*. De esta manera, el componente cultural que detona y promueve problemáticas sociales, genera relaciones tensas entre la institución y la comunidad en general.

Es de analizarse además, que el ICBF es un actor ampliamente reconocido en el acompañamiento técnico en cuestiones de primera infancia. En términos de la implementación de la política pública en este tema para el municipio se plantea que se ha logrado la articulación positiva entre la Secretaria de Educación, la Secretaria de Salud, la Secretaria de Cultura y el Instituto de Recreación y Deporte (IRDET). De igual forma, la articulación con fundaciones y organizaciones que le apuestan sus esfuerzos a la niñez ha sido muy positiva, puesto que han aportado en términos de cualificación del talento humano y en temas de donativos.

Por otro lado, la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia tiene relaciones conflictivas con la Alcaldía Municipal debido a la política y distribución de los recursos para apoyar procesos de investigación o intervención académica en el tema. De esta manera, la

articulación de intereses no ha sido posible, especialmente por la delegación arbitraria de responsabilidades que es percibida por parte de la universidad como procesos burocráticos que obstaculizan el desarrollo de acciones conjuntas.

El experto en agronomía encuentra conflicto con la sociedad civil, especialmente de la zona urbana, quienes no demuestran interés por el área rural, y a partir de allí, no se emprenden acciones para subsanar sus necesidades o problemáticas.

### 3.3.4. Actores que denotan interés en el proceso

Como resultado del proceso de acercamiento y puesta en conocimiento de las intenciones del presente estudio, pero más aún de su proyección y alcance, los actores identificados con el símbolo (triángulo) en color, manifiestan su interés en la participación de mesas de trabajo donde se articulen y construya la política pública en SAN con enfoque en la primera infancia, y, cuyos actores se describen en la tabla que se presenta a continuación.

Tabla 6. Actores que denotan interés en el proceso.

Tipo de actor		Actor
Categoría	Grupo	
Público	Político - administrativo	Alcaldía Municipal
		Secretaría de Desarrollo Municipal
		Secretaria de Salud Departamental y Municipal
		ICBF
		Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia
		Universidad Juan de Castellanos
		Federación nacional sindical del ministerio agropecuario FENSUAGRO
	Experto académico	Experto en agronomía
		Experto en Desarrollo y Primera Infancia
		Experto en nutrición
Privado	Grupo - Objetivo	Representantes de padres, madres y/o cuidadores de NN en primera infancia Lideresa social del área rural

En la tabla se categorizan los actores de acuerdo al tipo propuesto por Subirats et.al. (2008)  
Fuente: Autoría propia.

Es importante resaltar que se hace necesaria la implementación de acciones que fortalezcan el vínculo e interés de actores de la categoría privada, puesto que, tanto en proporción como en incidencia de participación priman las dependencias e instituciones relacionadas con la administración pública. Por otro lado, la representación en el eje de disponibilidad es bajo, por lo que se hace fundamental fortalecer el contacto y la relación entre la administración y sus diferentes actores.

### **3.4. Percepciones y representaciones frente a la SAN, la participación social y la primera infancia por parte de los actores entrevistados**

La identificación de actores en el paso anterior y la realización de entrevistas semiestructuradas a 10 de ellos funcionarios de la administración y de ICBF, académicos, líderes sociales y madres de familia, permitieron explorar sus conocimientos, experiencia y percepciones en relación a los temas de políticas públicas, SAN, primera infancia y participación social con el fin de complementar la información obtenida hasta el momento en la línea base y el mapeo de actores.

Para el desarrollo de las entrevistas las mayores dificultades se presentaron en la relación a los tiempos, dado que los actores que fueron referidos mencionaban que por sus diversas funciones no tenían los espacios para la entrevista, situación que se presentó en orden de dificultad en mayor medida con los funcionarios, seguido de los líderes sociales y en menor dificultad con los padres de familia, y fue imposible con los líderes de productores locales que además según las referencias son escasos en el municipio.

El desarrollo de las entrevistas se pudo realizar de acuerdo al modelo de entrevista que se había estructurado previamente. Si bien, el orden de las preguntas cambió de acuerdo a las respuestas dadas por algunos actores, las temáticas y las preguntas se mantuvieron. A continuación se presentan los resultados obtenidos para cada uno de los temas abordados: Seguridad Alimentaria y Nutricional, políticas públicas, participación política y planteamientos frente a la primera infancia.

### 3.4.2. Seguridad Alimentaria y Nutricional

Frente al concepto sobre seguridad alimentaria y nutricional, la mayoría de los actores entrevistados referencia aspectos relacionados con el consumo de alimentos, y con la soberanía alimentaria, específicamente en lo referente a las dificultades que tiene la población campesina para la producción y distribución de los alimentos y de las preferencias de la sociedad frente a la compra de los mismos, que cada vez se inclina más por la belleza externa del producto y menos por su origen; posteriormente se refieren aspectos relacionados con el acceso y el alimento como determinante de relaciones sociales, de afecto y felicidad, entendiendo que más allá del mero consumo para la satisfacción del hambre, se tejen a su alrededor vínculos entre las personas que lo comparten, y es expresión de afecto entre las mismas, sugiriendo la necesidad de contextos, amorosos, tranquilos y felices para su buen aprovechamiento, finalmente se reconoce la importancia de la disponibilidad.

De acuerdo a las entrevistas se puede establecer una relación entre la inseguridad alimentaria y la calidad de vida de las personas, en relación con una mayor posibilidad de enfermedades en cualquier momento del curso de vida, generando obstáculos para desarrollar las actividades habituales, y con la dificultad para obtener los recursos suficientes que le permitan su desarrollo integral, es decir, se relaciona el alimento como medio de sustento, bien sea, porque su venta permite acceder a otros servicios o porque su consumo les permita un adecuado estado de salud para la realización de actividades que mejoren los ingresos.

De igual manera, en coherencia con la relación establecida anteriormente entre seguridad alimentaria a partir del fortalecimiento de las relaciones sociales en torno al alimento, se menciona la preocupación de la pérdida de empatía y el cuidado del otro, situación que termina afectando las acciones encaminadas al cuidado del ambiente, el entorno y las relaciones armoniosas con otras personas, y favorece los hábitos actuales en los cuales las conversaciones en la mesa son cambiadas por los televisores, debilitando las relaciones familiares y sociales, e incidiendo en la calidad de vida social y emocional de las personas.

En Tunja, algunas de las problemáticas que los actores refirieron deben ser tenidas en cuenta para el diseño de una política pública en SAN, están principalmente asociadas

según su consideración con aspectos culturales, que afectan el consumo de los alimentos y su producción-comercialización.

En este último aspecto, se expresa la necesidad de fomentar la producción para el autoconsumo, para lo cual se deben tener en cuenta los conocimientos que se requieren para la nutrición de las plantas y las buenas prácticas de producción amigables con el medio ambiente. De igual forma, se evidencia la necesidad de cadenas comerciales cortas que favorezcan a los pequeños productores y eliminen la sobre intermediación para la compra de los alimentos.

Frente al consumo, una madre mencionó que si bien en su casa tienen el acceso a alimentos variados y nutritivos, entre los que se mencionan las verduras, las frutas, el huevo, la lenteja, el pollo y el pescado, no es esta una situación similar a todas las familias de su comunidad, dados los bajos ingresos producto del desempleo, la pereza de preparar alimentos en casa y fuertes creencias culturales relacionadas, menciona ella que algunos de los discursos de las familias frente a la alimentación refieren lo siguiente:

*“por ejemplo es que mi mamá me daba sólo papa y arroz, mis hijos sólo van a comer papas y arroz, si yo estoy bien y ya estoy grande, entonces porque ellos no se van a desarrollar igual” y aclara “pero lo que ellos no entienden es que los alimentos de antes no tenían muchos químicos como los que tienen hoy en día” (S.S., Comunicación personal, abril 8, 2019).*

En otra entrevista, una madre del área urbana menciona que en casa ella es la única que se come las verduras, pues a su esposo y a su hijo no le gustan, además, trata de consumirlas una vez por semana para disminuir los gastos y menciona con respecto a las frutas que solo algunas le gustan a sus hijos y se las compra sólo a ellos por economía.

Estos hábitos, aunados a aquellos que se inclinan por alimentos listos para su consumo, como paquetes, productos ultra procesados, o inversión del dinero en compra de bebidas alcohólicas y no en alimentos para su familia, representan para los actores entrevistados una fuerte problemática para la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Tunja. Frente a ello, coinciden en la necesidad de establecer estrategias de educación en alimentación, para que la sociedad escoja mejor los alimentos para su consumo de acuerdo a sus necesidades,

la calidad nutricional de los mismos, el aprovechamiento de los alimentos producidos en el medio y el consumo de los mismos en ambientes tranquilos que permitan acompañar y conversar con el otro, eliminando los elementos distractores como los celulares y televisores que además en palabras de ellos no permiten hacer conciencia del alimento y de lo que representa en el cuidado del cuerpo.

Finalmente los actores refieren como prioridades a tener en cuenta en el diseño de una política pública en SAN, establecer las necesidades de acuerdo a los cursos vida, centrándose en la población vulnerable como adultos mayores y población en primera infancia, garantizar la participación de la sociedad, con el fin de conocer los contextos y escuchar sus necesidades de primera mano, y fortalecer las bases conceptuales frente a la SAN, para que la sociedad haga suyo el conocimiento y pueda replicarlo, con el ánimo de darle credibilidad y sostenibilidad en el tiempo.

Otras temáticas que fueron propuestas con menor reiteración, pero no de menor importancia fue la de fomentar la actividad física, prevenir enfermedades como la anemia, fomentar la compra de alimentos a pequeños productores locales para restaurantes especialmente los escolares, loncheras y cafeterías saludables con menos paquetes y productos ultra procesados y mejorar las plazas de mercado para la venta de alimentos.

Frente al tema de disponibilidad y bajo estrecha relación con la participación, se plantea la necesidad de vincular a los productores, que según los actores no muestran gran interés frente a los procesos de las políticas públicas y con ellos establecer prácticas de producción adecuadas favoreciendo la producción sostenible y eliminando procesos de aceleración de cosechas. De igual forma se propone invertir en la tecnificación de estos procesos y establecer estrategias para la comercialización de los productos a través de alianzas con los pequeños y grandes establecimientos que se encuentran en el municipio para la preparación y expendio de alimentos.

Los actores son reiterativos en afirmar que es muy importante que las acciones emprendidas por la administración se desarrollen de forma intersectorial y trabajando de la mano con la comunidad, con lo cual será más fácil conocer su contexto y sus necesidades a fin de establecer un diagnóstico cercano a ella que trascienda y se implemente a través de programas que permitan potencializar las acciones que surjan desde la comunidad, con el

fin de fortalecer procesos de producción, negocio o educación en pro de su desarrollo, para que finalmente sean ellas las replicadoras de estas experiencias.

Frente al conocimiento de los actores acerca de los programas o acciones realizadas por el gobierno municipal en Seguridad Alimentaria y Nutricional, se reconoce una desarticulación entre las instituciones, incluso entre las mismas sectoriales de la administración, situación que se hace evidente dado que cada sectorial sólo habla de los programas que allí se desarrollan, dentro de los mencionados se encuentran los que tienen que ver con proyectos productivos, capacitación y entrega de semillas y/o animales para la crianza (programa RESA), trabajos realizados con la academia en las capacitaciones para la producción agrícola, programas de alimentación escolar, entrega de subsidios de alimentación para adultos mayores y lo referente a los servicios de salud como controles de crecimiento y desarrollo y vacunación.

### **3.4.3. Política pública**

El concepto de política para los actores está fuertemente relacionado con la participación social, de hecho, algunos lo describen como sinónimo de la misma, participación vista desde la organización social, por lo cual mencionan la obligatoriedad de que las personas se apropien de sus necesidades o problemas y de la solución de los mismos, con el fin de generar desarrollo y paz. Si bien, esta relación se concibe desde la obligatoriedad, esta no se entiende como marco legal, sino como valor social.

Otros actores relacionan el concepto de política pública con las normas de las cuales se sirve un gobierno para el logro de sus objetivos en un tema específico.

Dentro de los elementos que se consideran necesarios para el diseño de una política pública se encuentra la participación social, la cual requiere de socialización, escucha y concertación con las comunidades, espacios de participación, documentos escritos legales que validen la información concertada en dichos espacios, Información verídica de expertos académicos teniendo en cuenta que Tunja es una ciudad universitaria, profesionales con conocimientos sobre el tema, capacidad de trabajo con comunidad, recursos y articulación intersectorial.

La mayoría de los actores entrevistados no han participado en el diseño de políticas públicas del gobierno municipal, y quienes lo han hecho que son principalmente funcionarios públicos han participado desde su sector. Algunos reconocen un desconocimiento y desinterés en el tema del diseño de políticas, mencionan no seguir redes sociales por desconfianza en la información que transmiten los medios de comunicación, o refieren enterarse de algunos de los avances en los programas, pero no participar directamente. Por otro lado, los líderes sociales mencionan que no se han abierto los espacios adecuados, y que cuando se hace, se convoca a un pequeño grupo de actores, generalmente para cumplimiento de indicadores del plan de desarrollo y no con un enfoque social.

#### **3.4.4. Participación social**

La participación social en las entrevistas es entendida como la vinculación de los diferentes actores sociales para su intervención, aporte y apropiación frente a las necesidades o problemáticas que presentan y las acciones para su manejo, más allá de los partidarios de la administración o de los líderes cercanos a ella. Se plantea como un derecho que tienen todos los ciudadanos, a opinar e incidir en la toma de decisiones que van a afectar su propia vida.

La participación social es relacionada con la vinculación de la riqueza social, la cual implica el reconocimiento de la cultura y el aporte que desde ella realicen los diferentes actores con el fin de fortalecer el desarrollo de una comunidad; en este sentido, es considerada como un valor social de obligatorio cumplimiento por los ciudadanos, que es reconocido por los actores académicos como sinónimo de política pública, indispensable para la organización y construcción social.

Finalmente se considera la participación como uno de los pilares importantes en el diseño de una política, en tanto que de un lado permite conocer el contexto de las comunidades, escuchar de primera mano sus necesidades y con ello orientar de la mejor manera el plan de acciones que se adelante para lograr un impacto positivo frente a las metas u objetivos planeados, y de otro involucrar a la comunidad en el proceso y hacerla participe en las decisiones tomadas para la solución de determinado problema, facilitando la apropiación por parte de la misma en los procesos de implementación.

Si bien, se reconoce la importancia de la participación, de los espacios para el desarrollo de la misma y la necesidad de dar a conocer estos últimos, el desconocimiento sobre los mismos es casi total en los actores. Una lideresa social reconoció las mesas de discusión sobre el acueducto como un espacio de participación y dos funcionarios públicos enumeraron algunos de ellos; los espacios donde se reúnen los presidentes de las juntas de acción comunal, comité de política social, espacios generados en las universidades y mesas de participación de niños, niñas y adolescentes, desconociendo exactamente su periodicidad de reunión y los actores que los conforman. Al preguntar por su participación es los mismos mencionaron que se ha hecho como funcionarios públicos, más no como ciudadanos de Tunja, y los padres tampoco mencionan su participación, coinciden en este sentido en desconocer las estrategias de convocatoria.

Al indagar por las características o recursos con los que debe contar un actor para participar en el diseño de una política pública, el elemento con mayor reiteración fue la información o el conocimiento sobre el tema específico que se aborda, en este caso la seguridad alimentaria y nutricional, y tener la capacidad de transmitirlo a otras personas con el fin de generar interés en el mismo. De igual forma, se mencionó la necesidad de conocimiento sobre los problemas, el contexto y las posibilidades de solución o manejo de acuerdo a las capacidades de las comunidades.

Otras características aludidas a los actores son: liderazgo, para saber manejar de la mejor forma los espacios, buscando variadas estrategias para la participación de los actores y reconociendo las diferentes posturas de los mismos, con el fin de llevarlos a la búsqueda de consenso en intereses comunes. El reconocimiento de la población prioritaria para la atención de forma inmediata, sensibilidad por las problemáticas y pasión para alcanzar la solución de los mismos a pesar de las dificultades, seguido del reconocimiento por parte de la comunidad como líder, la disponibilidad, el tiempo, el apoyo de la comunidad y su familia para equilibrar las diferentes tareas, gusto por ello sin esperar dinero a cambio y capacidad de convocatoria.

Frente al papel de los actores, los funcionarios públicos reconocen un papel de acompañamiento técnico, dirección y liderazgo de la política para la organización, gestión y desarrollo del plan necesario para la solución del problema, facilitador en la articulación y

convocatoria de diferentes actores con el fin de lograr los objetivos propuestos y garante del cumplimiento de la norma.

La academia por su parte, reconoce la necesidad de liderar científicamente la estructura de una política pública, poner el conocimiento al servicio de la comunidad, bien sea para su constante replica o para generar propuestas de acuerdo a los problemas que enfrenta la misma y prever situaciones que se pueden presentar de acuerdo a los contextos culturales en los que se desarrolla una política.

Los líderes sociales reconocen su tarea de recoger las inquietudes de la comunidad y ser la voz de la misma frente a otros actores.

Pese al reconocimiento de su papel en el diseño de una política pública en SAN, los actores consideran que existen dificultades que truncan la posibilidad de ejercer ese papel. Desde el área de los funcionarios públicos se evidencian algunos aspectos relacionados con reducidos tiempos, extensa carga laboral, desarticulación intersectorial o interinstitucional, desinterés por parte de algunos funcionarios, no reconocimiento por parte de sus superiores de la importancia de la SAN.

Del lado de los académicos se menciona, desinterés en el tema de diseño de políticas públicas por ser considerado un tema nuevo o en la estructuración de propuestas frente a los problemas que enfrenta la sociedad, consideración del diseño de políticas públicas como competencia de otras instituciones, apropiación del conocimiento y dificultad para reconocer la necesidad de transmitirlo a las comunidades.

Finalmente, los líderes sociales, así como las madres de familia, reconocen como dificultades la ausencia de convocatorias a espacios de participación para todos los actores incluyendo los niños y niñas, y la carencia de un carácter vinculante de su voz frente las decisiones tomadas, es decir, se les informa o se les escucha pero no se les tiene en cuenta. De igual forma se mencionan dificultades relacionadas con la disponibilidad y el tiempo, dado que debe dejar sus labores diarias y el cuidado especialmente de sus hijos para cumplir con las diferentes actividades como líderes y representantes de una comunidad.

Frente a estas dificultades los actores proponen que desde la academia, se debe incluir en el pensum, el diseño y la participación en las políticas públicas, motivar a los estudiantes

sobre lo enriquecedor que resulta para un profesional el aporte a la solución de los problemas de la comunidad, exigir que los proyectos generen impactos en la sociedad y permitir la relación entre estudiantes y comunidad dada la facilidad que tiene esta última para despertar sensibilidad frente a sus problemas y motivar el trabajado mancomunado.

Frente a los funcionarios públicos, se propone la necesidad de partir de un diagnóstico como base para conocer el contexto de la problemática, las metas que se pueden establecer y generar procesos que despierten la sensibilidad de los diferentes actores, informarse frente a las temáticas en cuestión y las estrategias de participación útiles para el diseño de las políticas, agilizar los procesos y evitar el estancamiento en reuniones interminables, abrir espacios de participación, divulgarlos y realizar convocatorias a través de diferentes medios.

Los líderes sociales proponen que la alternativa para mejorar su participación en el diseño de las políticas es establecer un carácter vinculante de sus propuestas en las decisiones tomadas, las madres de familia expresan la necesidad de motivación, reconocimiento de las problemáticas de la gente y demostrar con acciones que se trabaja en ello, además de abrir espacios con temáticas de interés de ellos y en escenarios le sean familiares o cercanos.

Frente a la pregunta realizada a las madres de familias de quienes toman las decisiones en Tunja, ellas coinciden que las toman los alcaldes y su grupo de trabajo, o que es tarea de las juntas de acción comunal, y que a la comunidad en el mejor de los casos solo le informan, porque muy rara vez tienen en cuenta lo que ellos opinan.

### **3.4.5. Primera infancia un acercamiento a su contexto y los desafíos que se proponen en torno a la SAN desde las voces de los actores**

A partir de las entrevistas realizadas se identifica que, pensar en la idoneidad de las condiciones de alimentación y nutrición en la primera infancia tiene una relación con el neurodesarrollo como proceso fundamental especialmente en los primeros mil días. Visto desde esta perspectiva, a pesar de que la SAN es un tema que engloba a todo el curso de

vida, se convierte en una necesidad hacerlo además con un énfasis de primera infancia, reconociendo así su importancia a nivel individual, colectiva y de desarrollo productivo y económico de cualquier región o país. Ante ello, se reconoce que la nutrición es un factor de riesgo ante las desventajas educativas y económicas en términos de la reproducción de la cadena de pobreza. En este orden de ideas, la SAN no solo genera un impacto biológico, respecto a la supervivencia de la especie, sino que involucra elementos psicológicos, respecto a la sensación de bienestar y cuidado, en términos de desarrollo. Los expertos coinciden en que en que la alimentación es un factor fundamental en el desarrollo de la plasticidad cerebral, cuyos efectos se extienden a largo plazo en la vida de cualquier persona.

En este sentido los académicos entrevistados mencionan que, el reconocimiento de la primera infancia y de la nutrición en esta etapa, fue tomada en cuenta a partir del análisis de las implicaciones que tiene en la capacidad de salud, éxito y desarrollo personal en su vida adulta. En cambio, en los líderes sociales la alimentación tiene una consideración relacionada con el cuidado o protección que se da desde la familia hacia el niño o niña, puesto que por su estado de indefensión requieren: *comer para crecer sanos*. Así, las familias adoptan estrategias para intentar garantizar el consumo, de proteína considerada fundamental para que el niño/a crezca bien; para ello, si es necesario, las progenitoras suelen privarse o consumir los alimentos fuente en menores proporciones con tal de que en sus hijos(as) pueda garantizarse su consumo adecuado, por lo que es importante mencionar que su adquisición no es de todos los días y depende de condiciones como los ingresos y la estabilidad en el trabajo que cada familia tenga.

Respecto a la caracterización de las prácticas y hábitos en torno a la alimentación, el 100% de los participantes entrevistados refieren que su responsabilidad recae sobre sus cuidadores, esta visión se reafirma con lo manifestado por las líderes rurales, quienes identifican que las preferencias alimentarias que poseen los niños/as dependen grandemente de lo que los adultos le ponen a disposición para su consumo. Explican, que por ejemplo en la parte rural, dada la ausencia de tiendas, supermercados o puntos de venta de comida rápida, los niños/as no se relacionan de manera constante con éstos productos ultra procesados ni con paquetes, y persiste la práctica de la compra en mercados de plaza, por lo que su alimentación se basa en el consumo de alimentos frescos.

*“más pues tenemos nuestras ventajas, como acá en la vereda no hay muchas tiendas pues los niños no consumen paquetes, no consumen perros calientes, ni hamburguesas, ni nada de paquetes y entonces, cuando ellos van a consumir no les gusta, entonces eso es grandísimo, entre ellas son mis hijas, mis hijas no se comen un perro caliente, a ellas no les gusta nada de eso, porque como no lo han probado no les gusta, entonces eso es una excelente ventaja, en cambio si vivieran en la parte urbana tienen la facilidad de consumirlo y acá en la vereda no, acá en la vereda que les toca les toca, papita, arrocito, verdurita sopita” (S.S., Comunicación personal, abril 8, 2019).*

Hilado a ello, todos los actores entrevistados que tenían a su vez la visión como padres y/o cuidadores, reconocen que las frutas, las verduras, los lácteos y las carnes son los principales alimentos que garantizan el desarrollo y por tanto son categorizados como saludables. Sin embargo, se reconoce, que tanto en la alimentación familiar como en la proveída a los niños y niñas estos alimentos no priman, razones posiblemente atribuibles a los bajos ingresos económicos en relación con los altos precios, especialmente de las carnes y a la preferencia por razones individuales de los productos ultra procesados

*“mi esposo dice que eso (refiriéndose a la verdura) es para los Conejos” (“la verdura no se la come, no sé a veces le preguntó, que le dieron de almuerzo arroz, papa, pollo y el jugo de guayaba, el jugo si se lo toma, las verduras no, a veces por ahí la ensaladita que se le prepara aquí con lechuga y con tomate pero que vaya a comer otra cosa no” (M.R., Comunicación personal, abril 7, 2019) ) -una madre hablando de su hijo en el jardín-*

Otro factor importante es la consideración, de que es más importante sentirse lleno que nutrido, por lo que el consumo de los hogares se fundamenta en arroz y papa, alimentos en los que se garantiza su consumo independientemente de su precio.

Ahora, es bien compartido por las madres/cuidadoras entrevistadas, el consumo de tres comidas principales y una intermedia, generalmente en la tarde a la que se denomina *onces*, ésta última siendo optativa a *cuando se puede* y es más que todo ofrecida a los niños y niñas. Las comidas principales se acompañan de conocimientos relacionados con

la necesidad energética que tiene una persona, al identificarse que al desayuno debe ser la comida principal del día y en la noche *la más liviana*.

Por otro lado, las dinámicas familiares inciden en la alimentación, reconociendo: (a) la distribución y proporción de consumo de alimentos ricos en proteínas que, dentro de la familia, favorecen es al padre o cuidador masculino.

*“he escuchado que al papá toca servirle la presa más grande porque él es el que trabaja, llega cansado entonces toca consentirlo más” (M.R., Comunicación personal, abril 7, 2019),*

(b) la compra de alimentos en tiendas y supermercados que ofrecen productos industrializados con una cantidad significativamente menor de nutrientes, (c) las dinámicas en las que los padres hombres o algunos familiares favorecen caprichos de los niños frente a la compra de productos ultra procesados, incluso a costa de conflictos con su pareja o la madre del niño, (d) mitos y creencias asociados a la nutrición especialmente, en el periodo de la alimentación complementaria que favorecen el consumo de productos ultra procesados, frente a los naturales.

De igual forma, la distribución de los recursos incide en la posibilidad de que un niño/a tenga una alimentación saludable, especialmente donde la vulnerabilidad se complejiza por la ocurrencia de prácticas como el consumo o abuso de alcohol de los cuidadores y la dependencia entorno a *la televisión*, justo como lo expresa el experto en neurodesarrollo:

*“el tema es que realmente la solución en los países de tercer mundo, los países que tienen tanta comida como estos, paradójicamente no sea tanto dar mercado, sino cambiar la cultura de las personas, si nosotros logramos que el papa en vez de comprarse una cerveza, antes de emborracharse lo primero que haga es comprar la bolsa de leche, si logramos que al niño se le dé el hígado y un pedacito de pechuga y no de ala, se le guarde en la nevera el pescado, y cambiamos los televisores por neveras, porque la gente tiene televisores pero no tiene neveras. Si lográramos sólo esos cambios culturales y que la gente entienda la importancia de la nutrición y de la lactancia, hemos logrado mucho”. (H.C., Comunicación personal, febrero 28, 2019)*

A partir de las entrevistas, es posible reconocer la relación que se identifica entre la alimentación y el cuidado propiamente dicho. En este sentido, alrededor de la desnutrición de un niño/a hay una serie de situaciones sociales y familiares que complejizan su vulnerabilidad y que generalmente se acompaña de maltrato como pauta de crianza, negligencia, alcoholismo por parte de los cuidadores que limita el gasto en alimentos, violencia intrafamiliar, entre otras, causando daños en la primera infancia que no son susceptibles de *reparación* en otro estadio de la vida.

En términos de desnutrición el riesgo se encuentra inclusive desde la gestación. Ante ello, es importante mencionar que según el experto en neurodesarrollo infantil, cuando una mujer en estado de gestación padece hambre, especialmente en el primer semestre, que es cuando ocurren todos los cambios asociados a la migración y al desarrollo de órganos vitales, la privación del alimento determinaría que el niño/a deba adaptarse a esta situación modificando las condiciones normales o favorables para su crecimiento.

Frente a los principales efectos de la inseguridad alimentaria en los niños(as) se identifican: mayor cansancio, niveles de atención más bajos y dificultad para un buen desarrollo. De esta manera, a partir de las entrevistas fue posible identificar la relación entre nutrición y neurodesarrollo, ocurrencia de enfermedades y crecimiento.

Ante la pregunta sobre los temas que se deberían priorizar en la creación de políticas públicas de SAN con énfasis en la primera infancia, se reconoce que el tema de SAN es una necesidad en todo el curso de vida. Sin embargo, es innegable que entre más temprano se atiendan las necesidades nutricionales necesarias para el desarrollo de cualquier ser humano se pueden prevenir enfermedades y dificultades que deterioran posteriormente la calidad de vida y la economía de las familias y las sociedades. En este orden de ideas, prestar atención al cuidado desde la gestación implica integrar un cambio cultural en la manera en la que *llega un niño* al mundo.

Por ello, la totalidad de los actores entrevistados mencionan que los cuidadores o padres de los niños/as y los niños/as deben hacer parte de la construcción de estrategias y políticas en SAN con enfoque de primera infancia, pues es una acción que depende directamente de ellos, tanto en el acceso como en el consumo, por lo que se proponen espacios de

apoyo a los padres, en los cuales se fortalezca el cuidado de la familia; acompañándolos en el ejercicio de la paternidad y la maternidad, que les permita generar hábitos saludables en sus hijos desde pequeños, establecer normas de autoridad para sostenerse en lo inculcado y reflexionar sobre aspectos en la alimentación que les permita tomar decisiones propias e informadas frente al consumo de alimentos

Atender a las primigestantes es una necesidad que también identifican las lideresas comunitarias, puesto que las estrategias de sensibilización y divulgación de información en temas de alimentación han ayudado a cambiar prácticas que favorecieron su desarrollo y que además inciden en el fortalecimiento de las redes sociales en la comunidad, puesto que los conocimientos se han ido extendiendo voz a voz.

Por otro lado, la prioridad en temas de primera infancia para los funcionarios públicos se aborda desde el análisis de las prácticas culturales que inciden en la inseguridad alimentaria como practica particular de cada familia, dado que su alta frecuencia establece patrones en los que, los conocimientos, actitudes y hábitos alrededor de la alimentación se convierten en *costumbres* y no acciones pensadas desde la nutrición y el desarrollo.

El acompañamiento a los padres en el proceso de crianza es un tema reiterado, que se asocia también a algunas dificultades en la alimentación complementaria, donde suelen incorporarse productos ultra procesados, especialmente las compotas, las cuales se prefieren, puesto que no requieren preparación, a pesar de que se sepa que son menos saludables que el consumo directo de la fruta.

“yo compro las compotas pues a veces como por... por no comprar la fruta y prepararle uno mismo, a veces por pereza, a veces sí, aunque no son iguales que las que le preparo a las que le compro en la tienda, porque las de la tienda ya tienen más conservantes, en cambio la fruta no, para mi punto de vista” (M.R., Comunicación personal, abril 8, 2019).

Esta *cultura de la pereza* es identificada a su vez en las comunidades por parte del área de psicología del ICBF, quien menciona que la causa fundamental de esta situación se deriva de los cambios en la implementación de pautas de crianza en las que las exigencias, normas y límites que se dan de manera difusa en la relación padre/madre-hijos(as).

En complemento a la caracterización realizada, los actores con calidad de líderes establecen que, como proceso de participación social, si se adopta una política de SAN con enfoque en primera infancia, es fundamental no solo velar por los intereses de niños y niñas como población vulnerable, sino que además deben establecerse espacios para que este grupo etéreo participe en su construcción. Ello nace de la importancia del reconocimiento de sus necesidades, pero más aún a la incorporación de los niños/as como sujetos de derechos, especialmente en las acciones que emprende la administración.

Los expertos académicos plantean que el trabajo en primera infancia desde las políticas públicas es viable en Tunja, dados los avances que se han trazado en este camino en Boyacá y particularmente en el municipio, especialmente con miras a invertir en ésta etapa, como un efecto proyectivo para minimizar gastos futuros en la intervención de poblaciones especialmente más vulnerables.

Frente a ello, es importante mencionar que las lideresas del área rural a partir de la experiencia en Pirgua (vereda conexas a Tunja), reconocen que se puede incidir positivamente en temas nutricionales de los niños con proyectos de intervención de duración mínima de un año, en los que trabajen articuladamente Universidades, administración municipal y comunidad, desarrollando procesos de educación sobre el consumo de alimentos saludables y en la producción de alimentos para el autoconsumo.

## **4. Capítulo 4. Análisis de resultados con miras a la construcción de la propuesta para el diseño de la política de SAN en el municipio con énfasis en primera infancia y enfoque participativo**

### **4.1. El contexto de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Tunja**

El tema de la SAN ha sido abordado en el municipio de Tunja de forma desarticulada desde los mismos planes de desarrollo de las últimas dos administraciones, en el primero no se reconoce el concepto de SAN, y en el segundo, si bien se expresa: “la necesidad de terminar con el hambre, lograr la seguridad alimentaria y nutricional y promover la agricultura sostenible”, no se establece un plan de acción para su logro, más allá de nombrar algunas acciones como la construcción de un Parque Agroalimentario, la ampliación de la plaza de mercado del sur, la construcción de la nueva planta de beneficio animal – frigorífico de Tunja, la importancia de la inocuidad de alimentos, hábitos saludables de consumo, y el fomento de lactancia materna. (Alcaldía de Tunja - Plan de Desarrollo Municipal, 2016)

En este sentido, frente a esta desarticulación, lo que se pudo observar en el acercamiento con algunos actores, es la realización de actividades que, si bien hacen parte de la SAN, no tienen un objetivo común y se realizan desconociendo aquellas que son ejecutadas por otros actores personales, sectoriales o instituciones.

Frente al concepto de la SAN, se reconoce desde los actores entrevistados que es algo que le concierne a toda la sociedad, y es relacionada por los mismos especialmente con consumo; en este sentido en las entrevistas se menciona: “*Seguridad Alimentaria es que*

*usted pueda comer lo que quiere, lo que le apetece, o lo que le encuentra a gusto y no lo que le toca, sí, porque cuando usted come algo que le gusta se está nutriendo, está nutriendo su organismo” (J.G., Comunicación personal, febrero 26, 2019)*

De igual forma los actores entrevistados también relacionan algunos aspectos que tienen que ver con la disponibilidad, no solamente que el alimento esté en mi mesa cuando yo lo voy a consumir, sino, ¿qué hay más allá?, en todo el tema de producción de alimento, cómo se produce, cómo se comercializa y se transporta hasta que llega a mi mesa y yo lo consumo (Comunicación personal, febrero 26, 2019)

A continuación se realiza un análisis de la situación de SAN en el municipio que pretende lo mencionado por Del Castillo frente a la necesidad dimensionar la complejidad de las causas y determinantes de base de la INSAN, con miras a visibilizar las brechas que describen las inequidades presentes en la población del municipio de Tunja y plantear acciones que permitan mejorar la calidad de vida de las personas y la anticipación y superación de problemas alimentarios y nutricionales. Un enfoque que dé cuenta de sus dimensiones y complejidades, a partir de su interacción con los ejes y el reconocimiento de la pobreza como determinante fundamental de la INSAN. (Del Castillo, 2010)

Dimensión humana: involucra factores de tipo social y humano desde la perspectiva de desarrollo humano, en la que se concibe que el alimento debe ser alcanzable por la gente, y que es obligación del estado garantizar y propender por la eliminación de situaciones que hagan vulnerables a las poblaciones y les impidan su pleno desarrollo social, económico y cultural y el pleno logro de los derechos (Del Castillo, 2010 citando a Sen, 2003; PNUD, 2004)

El municipio presentó en el 2017 según la Gran Encuesta Integrada de Hogares, cifras de desempleo, superiores en 2,5 puntos a las del departamento, y en 0,6 puntos superiores a las nacionales. Los datos frente a la informalidad del mismo, de 52,9% hablan de la difícil situación de estabilidad para la población Tunjana, situación que es abordada en las entrevistas por los actores, especialmente por las madres de familia y los líderes sociales, quienes expresan que el medio de subsistencia es la informalidad y los negocios independientes, dada la dificultad de encontrar empleos aún con estudios técnicos. Esta

situación afecta sus recursos económicos y la posterior compra de los alimentos necesarios.

“en mis familias (refiriéndose a familias de su comunidad) pues ahí si no alcanza, por la parte laboral, porque son personas o familias que trabajan al diario, si trabajaron hoy, mañana no, un día sí, otro no, entonces no tienen la posibilidad de tener una entrada fija para comprar todos los días los alimentos que necesitan”. (S.S., Comunicación personal, abril 9, 2019)

De igual forma, la proporción de población bajo línea de pobreza en Tunja, si bien está por debajo del nivel departamental y nacional, presenta una dificultad, que es la relativa estabilidad de la misma en el tiempo, mientras en el país entre el 2010 y 2017 ha bajado 10,3 puntos, en el departamento 18,4 puntos, en el municipio sólo ha bajado 5,5 puntos.

Son claras las brechas de pobreza entre el área urbana y el rural de acuerdo con el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, en el año 2011 según proyecciones DANE 2005, Tunja presenta un NBI de 12,1%, sin embargo en el área urbana este fue de 10,79% mientras que en el área rural fue de 36,4%, situación que se presenta de la misma forma para población en miseria, que es de 1,50% en el área urbana y de 9,27% en el área rural. Al respecto el plan de desarrollo menciona: “Es notorio el desbalance de condición en el sector rural, también son claros los problemas de hacinamiento y dependencia económica, que van de la mano e indican las bajas oportunidades de trabajo decente.” (Alcaldía de Tunja - Plan de Desarrollo Municipal, 2016).

Esta situación implica, no sólo conocer en términos generales las diferencias frente a los indicadores entre urbanidad-ruralidad, sino que genera la necesidad de identificar las personas que se encuentran en esta situación de vulnerabilidad, para tomar medidas que mejoren su contexto de pobreza y permitan su desarrollo integral, entendiendo, que no toda la ruralidad se encuentra en igual condición, sino que es una característica que en Tunja quizá guarda relación de acuerdo a la línea base, con las características de producción de alimentos, las cuales son más difíciles en las zona rural de norte y oriente debido a sus condiciones territoriales desérticas. Estas acciones de caracterización son posibles en el Municipio, dada la pequeña cantidad de población que habita en el sector rural.

Otro aspecto que se reconoce dentro de la dimensión humana son las redes sociales y vínculos emocionales que se tejen alrededor del alimento, los cuales permiten a la población fortalecerse como personas a partir de la relación con el otro, en este sentido la literatura menciona:

*“La comida adquiere usos y significaciones diversas según el contexto histórico y social; no obstante, el proceso de socialización e interacción que ocurre en torno de la alimentación es el eje fundamental del acto alimentario. El estar juntos, el encuentro regularizado y pautado respecto al proceso de alimentación, permite superar el nivel instintivo y fisiológico de satisfacer el hambre, para convertirse en un proceso socializador que supera la significación personal”. (Franco, 2010 p.140)*

Dado que

*“La alimentación es un proceso inherente a la existencia humana, no siempre ha sido considerada un hecho social objeto de conocimiento, debido a que su naturalización conduce a asumirla como parte de la vida cotidiana sin que requiera reflexiones ni cuestionamientos, dada la gran cantidad de problemas sociales que logran posicionarse como temas de interés en los ámbitos académicos y políticos”. (Franco, 2010 p.140)*

Sin embargo, en Tunja esta necesidad se hizo reiterativa en las voces de los actores entrevistados, quienes coincidieron en la urgencia de establecer o reestablecer los momentos de alimentación como un espacios para compartir y construir relaciones de afecto y solidaridad con las personas, los productores y la tierra.

*“hay que seguir acompañando a los papás, y empezar a vender la idea que yo te vendía antes, si claro, tenemos el recurso, tenemos los alimentos, papito-mamita compremos los alimentos que nos pueden ser útil para los niños, para las niñas y para nosotros también, pero además de eso, hagámoslo en ambientes muy amables, muy cariñosos...hagámoslo en el mejor de los contextos y que sea ese espacio de alimentación un rescate de la familia, pero también un rescate como personas, de acompañar al otro, de conversar y de conocer al otro” (S.B., Comunicación personal, abril 9, 2019).*

En este mismo sentido se menciona por parte de los actores, la posibilidad de alcanzar un nivel emocional estable, que incide en los sentimientos de felicidad de las personas que gozan de seguridad alimentaria y nutricional, esto es posible porque alimentarse más que nutrición, representa para las personas un estado de bienestar..

Dimensión alimentaria: frente a esta dimensión se pudo reconocer de acuerdo a los datos arrojados por la línea base, una oferta estable y suficiente de alimentos que se facilita por la producción local y por la característica del municipio como centro de acopio, sin embargo, se encontraron algunas problemáticas relacionadas con el aumento de espacios de expendio de alimentos de gran tamaño que no dan prioridad de compra a productores locales. Esta dificultad asociada a las problemáticas que enfrentan los campesinos con el alto precio de los insumos, la escasez de la mano de obra, las altas tasas de interés, las deficiencias en tecnificación de la producción de acuerdo a las necesidades actuales y la existencia de intermediarios que afectan el precio de venta de los alimentos, dejan en una situación de desventaja a la población del área rural del municipio.

Así, pese a la adecuada disponibilidad de alimentos con los que cuenta el municipio, se reconocen problemas que afectan la producción y comercialización, por lo cual los actores proponen; (a) el fortalecimiento de la producción de alimentos a través de huertas caseras y producción a pequeña escala con acompañamiento técnico, (b) canales de comercialización cortos, que incluyan la compra de los alimentos distribuidos en el municipio a productores locales y la realización de mercados campesinos que permita la venta de los productos de los pequeños productores y la compra a precios accesibles.

Frente al fortalecimiento de la producción de alimentos a través de huertas caseras o producción para el autoconsumo, las madres de familia entrevistadas mencionaron que son acciones que permiten el acceso a una alimentación adecuada en los hogares. Esta actividad es posible en el municipio, dado que las unidades de producción son mayoritariamente de pequeña escala, por lo cual, probablemente pueden estar distribuidas entre muchas personas. Las huertas caseras actualmente se vienen desarrollando en el municipio desde la Secretaria de Desarrollo en pocas veredas del área rural, por lo que se propone una articulación con las universidades bajo los convenios interadministrativos vigentes, para ampliar el número de veredas y fortalecer con acompañamiento técnico

aquellas áreas donde las características secas de los suelos (norte y oriente del municipio) dificultan la producción, de igual forma, se plantea que esta estrategia sea ampliada para el sector urbano.

En relación al establecimiento de canales cortos de comercialización que permitan la eliminación o disminución de intermediarios, se planteó por parte de un líder social: (1) la posibilidad de que los alimentos distribuidos en expendios grandes, medianos y pequeños puedan ser comprados a productores locales, (2) La realización de mercados campesinos que permita la venta de los productos de pequeños productores y la compra de alimentos de calidad a precios asequibles. Esta estrategia ha sido desarrollada en otros departamentos y municipios en Colombia, “en el caso de la ciudad de Bogotá, esta iniciativa surgió como un espacio en donde los campesinos y campesinas de otros departamentos tenían la posibilidad de vender directamente sus alimentos a los consumidores de la capital. Este mercado pretendía ofertar productos a los estratos bajos, medios y medio altos, con el fin de contribuir a la seguridad alimentaria, promoviendo la compra de alimentos suficientes y de calidad, con mejores precios” (Pachón, 2018).

De acuerdo a Pachón (2018) la estrategia de mercados campesinos se ha caracterizado por brindar a la población campesina un mayor margen de ganancia y precios acordes a las capacidades del consumidor, garantizando productos de mejor calidad nutricional, en mayor cantidad y generando procesos de participación y empoderamiento.

Estas experiencias son viables en el municipio, dadas las ventajas mencionadas anteriormente de producción y centro de acopio, así como la cercanía con otros pueblos productores de diferentes pisos térmicos que facilitarán la variedad de los productos. Requieren para su desarrollo procesos de articulación entre productores, facilidades de acceso a créditos, acciones que permitan mejorar la calidad de vida de las personas en las áreas rurales con miras a disminuir el desplazamiento de la población al área urbana y acompañamiento técnico; el cual puede ser brindado por las universidades y secretaria de desarrollo con el fin de orientar una producción sostenible, que procure el cuidado de los recursos hídricos y del suelo y que se realice de forma natural, es decir sin elementos químicos que aceleren sus procesos.

Ahora, si bien se reconocen varios actores en el municipio frente al tema alimentario, como la academia con expertos en agronomía, actores político-administrativos como la Secretaria de fomento agropecuario en la gobernación, la Secretaria de desarrollo en la Alcaldía y actores comunitarios como los representantes de los padres de familia, líderes sociales y representantes de productores, de plazas de mercados y de establecimientos para el expendio de alimentos, de acuerdo al diagrama de relaciones realizado con el mapeo de actores, se establece la necesidad de generar relaciones de cooperación entre actores públicos y comunitarios, y, sobre todo, de vincular a los productores o representantes de los mismos, quienes se han mantenido fuera de los espacios de discusión en torno a problemáticas relacionadas con la producción y la comercialización.

Frente al consumo de alimentos y preferencias, no se encontraron suficientes datos que permitan su caracterización en la población del municipio de Tunja, y de acuerdo a las entrevistas como se mencionó anteriormente, este fue uno de los aspectos más referenciado por los actores frente al concepto de SAN. De igual forma, representa según los actores, incluidas las madres de familia, una de las mayores problemáticas que inciden en la inseguridad alimentaria y nutricional de los habitantes de Tunja.

Por lo cual se plantea la posibilidad de ampliar el diagnóstico, es decir, la caracterización del consumo de los alimentos y las problemáticas que se tejen a su alrededor, reconociendo que gran parte de las prácticas cotidianas de alimentación, sobre todo en las que están inmersos los niños y niñas se realizan en el ámbito privado familiar, en el marco de relaciones que pueden favorecer o no dichos momentos.

Por lo tanto, es necesario realizar acercamientos con la comunidad, que permitan: (1) adentrarse en las prácticas de alimentación que se llevan a cabo en el ámbito doméstico familiar alrededor del cuidado, lo cual constituye una oportunidad para desentrañar las características de las preferencias alimentarias, las relaciones familiares, las tensiones y los conflictos, la organización y el acceso a recursos, desigualdades sociales y las posibilidades de sostenimiento o de cambio de las prácticas y los comportamientos alimentarios, que hacen de la alimentación una posibilidad de realización humana. (Franco, 2010)

Esta necesidad de diagnóstico contextual puede ser desarrollada a partir de la *Escuela de líderes gestores y notificadores en SAN*, la cual ha sido desarrollada en la formulación de planes de seguridad alimentaria y nutricional en el país, un ejemplo de ello es el PANIAT, donde a partir de la consolidación de procesos formativos se desarrolló un empoderamiento comunitario que facilitó el reconocimiento de problemáticas y formas de intervención relacionadas con la SAN, de igual forma este diagnóstico puede ser trabajado en la *mesa de participación de niños, niñas y adolescentes del municipio*, que está definida como un actor colectivo fundamental para el ejercicio y la garantía del derecho a la participación de NNA, (Tunja, 2016) sin embargo, es necesario ampliar la edad de niños que pueden conformar la mesa a población en primera infancia, teniendo en cuenta que en este momento está limitada a una edad de 9 a 16 años.

Estas estrategias tienen las características del sentir y de la confianza, vitales en palabras de los actores entrevistados para identificar y caracterizar las problemáticas culturales y las posibles alternativas que incidan positivamente en el desarrollo de las personas, las familias y las comunidades.

Dados los escasos datos frente al consumo de alimentos en Tunja, en las entrevistas realizadas a las madres de familia se indagó sobre los alimentos que más se consumen en el hogar, en este sentido, si bien, por las pocas personas entrevistadas no se puede generalizar su situación a la de las familias del municipio, si se rescata que ellas refieren las verduras y las frutas como alimentos nutritivos, sin embargo mencionan que en el día a día estos no se consumen, y los que más se consumen son *papás* y *arroz* influenciado por tradiciones culturales frente a la alimentación, ello aunado, a los bajos ingresos que limitan el consumo de proteínas de origen animal y a la incidencia de los medios de comunicación en el consumo de productos ultra procesados, dificultan una alimentación saludable y balanceada

De acuerdo a lo anterior, si bien en Tunja se han desarrollado estrategias que han sido reportadas en los informes de gestión de las secretarías del municipio y en Instituciones como ICBF, para la educación de las personas especialmente los padres de familia, probablemente sigue siendo el consumo de una dieta no variada, ni balanceada, una problemática muy fuerte en el municipio, lo cual se puede relacionar: 1) con el

desconocimiento del contexto frente a las preferencias y posibilidades de acceso a los alimentos y 2) con las metodologías de educación.

*“Lo primero es educación en hábitos adecuados de alimentación para la comunidad porque está probado que una persona con título de bachiller, o título universitario, no implica que tenga conocimientos en salud suficientes para garantizar el bienestar de un niño en ningún aspecto de SAN, entonces un elemento es la educación”*

*“Si, yo pienso que un elemento cuestionador es la educación, pero el problema es como educamos y como hemos venido educando, cuando es con información vertical, repetitiva de mil maneras puede ser con payasitos, con diapositivas, pero siempre es vertical, yo siempre vengo a enseñarle a usted como nutrir su niño, y yo creo que eso es un elemento que tenemos que romper, eso está probado que así no funcionan las cosas (...)”(O.R., Comunicación personal, febrero 27, 2019).*

Retomando estas palabras y las ventajas que tiene el municipio con indicadores favorables como el tamaño de las familias de un promedio de 3 personas, y de bajos niveles de analfabetismo, se comparte la propuesta por parte de los actores de establecer estrategias de educación y reflexión que permitan: (a) el consumo de alimentos adecuados para las personas, (b) el pensamiento crítico frente a los referenciado por otras personas o por los medios de comunicación, (c) la puesta en práctica de dichos conocimientos que den cuenta de la coherencia entre las palabras y los actos.

Esta propuesta, encaminada a fortalecer los procesos de educación, recoge la necesidad expresada por los actores de construir con las comunidades los conocimientos sobre la SAN, para que luego con el apoyo de los actores político-administrativos y académicos sean ellos quienes a partir del sentir, repliquen la información por medio del voz a voz, el desarrollo de talleres, programas radiales o programas de televisión, entre otros. Esta experiencia se desarrolló en el municipio de Ventaquemada como un proceso de articulación entre la escuela de Enfermería, la escuela de medicina de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC) y la alcaldía del municipio, dentro del *proyecto de Intervención comunitaria para el fortalecimiento de la nutrición y alimentación*

*en menores de 2 años*, y puede ser implementada en el municipio de Tunja en articulación con la Facultad de salud de la UPTC, dentro del marco de los convenios administrativos existentes y de acuerdo a las Guías Alimentarias, las cuales constituyen herramientas cuyo propósito es oportuno frente a la orientación de acciones para a la educación en alimentación y nutrición en la población Colombiana, siempre y cuando se ajusten a los contextos particulares del territorio y de las poblaciones.

Lo anterior debe ir acompañado con medidas que faciliten el desarrollo de entornos saludables, haciendo uso de los medios de comunicación local para promover alimentos nutritivos y limitar la publicidad de productos ultra procesados, de igual forma se deben realizar mesas de trabajo con representantes de instituciones de educación preescolar públicas y privadas y cuidadores en el hogar, para orientar acciones que aporten al estado de bienestar nutricional de los niños y niñas, mediante la entrega de alimentos saludables para su consumo dentro de la institución y la promoción en las familias de loncheras saludables, esta propuesta es clave según los actores entrevistados, e inicialmente se plantea para estas instituciones con la posibilidad de ampliarlo a instituciones de educación, primaria, secundaria y superior, al respecto un actor menciona:

*“que los niños en la edad de preescolar cierto, no se les permitiera llevar a su escuela en su lonchera ni un paquete y ni una gaseosa ni un jugo de nada y que allí las comidas tampoco sean alimentos procesados” (R.G., Comunicación personal, febrero 28, 2019).*

Frente a las estrategias que favorecen la disponibilidad, el acceso y el consumo de los alimentos a la población vulnerable, es necesario en el marco participativo del diseño de la política pública tener en cuenta acciones de intervención frente a la problemática expresadas por la familias y líderes sociales que complejizan la situación de vulnerabilidad de las familias, como son el desempleo, el empleo formal que inciden en los bajos ingresos económicos y limitan la compra de los alimentos necesarios. De igual forma es importante establecer si los programas de subsidio y complementación alimentaria están llegando a la población que lo necesita y son suficientes, dado que no se pueden desconocer estas situaciones de vulnerabilidad que presentan algunas personas y que en palabras de los actores de la comunidad deben ser atendidas de forma inmediata por la administración para

garantizar la calidad de vida de estas personas y el desarrollo físico y emocional de los niños. Actualmente en el municipio se desarrollan diferentes programas de ayuda alimentaria dirigidos a:

- Población en primera infancia con programas sociales desarrollados desde la alcaldía, vinculación a modalidades de atención del ICBF, y cuidado de los niños matriculados en instituciones de educación, privadas oficiales o salas maternas.
- Población de niños, niñas y adolescentes en calidad de estudiantes con el programa Plan Alimentario Escolar (PAE).
- Población de adultos mayores con programas sociales desarrollados desde la alcaldía.

Sin embargo, no se logró identificar si el total de la población beneficiada corresponde a la población vulnerable del municipio y a qué porcentaje de esa población llegan estos programas.

De acuerdo a ello se evidenció la necesidad de establecer un diagnóstico que permita la focalización eficiente de la población a los programas sociales de subsidio y complementación alimentaria. Para ello se propone, la aplicación de la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria y Nutricional, caracterización que permite identificar los hogares con INSAN a quienes deberían llegar estos beneficios. La priorización poblacional se puede realizar con los recursos o métodos que dispone el Sistema de Información de Potenciales Beneficiarios de los Programas Sociales (Sisbén), para identificar la población en situación de pobreza y vulnerabilidad de acuerdo al ciclo de edad, la complementariedad de estos métodos son necesarios dado que en la actualidad en Tunja no se cuenta con una base que permita canalizar la entrega de estos subsidios a las familias de acuerdo a su situación de SAN de las mismas.

Finalmente frente a esta dimensión se reconocen algunos aspectos de la soberanía alimentaria que en palabras de los actores entrevistados se ven afectados dadas las pocas garantías que tiene la población campesina para la comercialización de sus alimentos, definidas por las ventas a pérdida, producto de los bajos precios, la alta competitividad en el mercado con productos de otros países y regiones de menor precio y la preferencia de

compra de alimentos por parte de los consumidores finales cuya preocupación se limita a las características externas de los mismos, y no, por el origen del producto, con que está alimentando su cuerpo.

*“Cuando usted come algo que le gusta y es producido naturalmente, pensando en la nutrición del suelo y el respeto por la tierra, está nutriendo su organismo, pero también nutre su espíritu, porque una semilla, una fruta o una verdura es la expresión del suelo donde se cultiva, y el clima que los rodea, es expresión de territorio, si yo me como una manzana de las que cultivamos en Soracá, esa manzana me sabe a suelo de soracá y clima de Soracá, entonces eso es Seguridad Alimentaria. (J.G., Comunicación personal, febrero 26, 2019).*

Dimensión nutricional: si bien en el ASIS Municipal y Departamental se reportan algunos datos, también se quedan cortos para su caracterización, al no presentar indicadores que permitan conocer el porcentaje de lactancia exclusiva y complementaria, la desnutrición o exceso de peso en Tunja en ninguno de los cursos de vida y el comportamiento de enfermedades que afectan el estado nutricional de niños y niñas como la Enfermedad Diarreica Aguda, la Infección Respiratoria Aguda y la anemia tanto en niños como en gestantes.

De acuerdo a datos complementarios reportados por instituciones como ICBF, se pueden reconocer problemas relacionados con la nutrición, lo cual evidencia que contar con una buena disponibilidad de alimentos no es garantía de un estado nutricional adecuado de gestantes y niños, y que por lo tanto se requiere de un diagnóstico que dé cuenta de las problemáticas que afectan el acceso y consumo de los mismo.

En este sentido se retoman algunos datos presentados en la línea base, que muestran un bajo peso al nacer por encima del nivel departamental y nacional, y unos datos de desnutrición y exceso de peso, que si bien no pueden hablar de las condiciones de la población en general del municipio, por ser datos del ICBF que solo caracterizan la población a quienes prestan sus servicios, no muestran cifras muy alentadoras para el municipio, reportando una desnutrición crónica y un exceso de peso que están por encima de la cifras del promedio nacional. Si bien, se hace la aclaración de que no son cifras del

total de la población en Tunja y que quizá sean de la población vulnerable del municipio, llama la atención el alto porcentaje de desnutrición crónica que da cuenta de necesidades en alimentación de largo tiempo en los niños.

Ante esta dificultad para caracterizar esta dimensión, se plantea una articulación entre la Secretaría de Protección del municipio y la Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud que desarrollan los programas de Control de crecimiento y desarrollo y control prenatal o a través de la estrategia de Atención Primaria en Salud implementada desde esta misma secretaria, con el fin de conocer los indicadores actuales de malnutrición y anemia en los niños menores de 5 años y otros indicadores que incidan en su situación nutricional abordados dentro de este eje, los cuales son presentados en el anexo de línea base. Esta estrategia es fundamental para el reconocimiento de problemáticas y la toma de decisiones, dadas las actuales carencias de información frente al tema.

Las diferencias en el acceso a servicios públicos como: acueducto, Índice de Riesgo de Calidad del Agua para Consumo Humano, alcantarillado, eliminación adecuada de excretas, residuos y basuras, que afectan la salud y nutrición de la población, siguen evidenciando las inequidades entre el área urbana y rural. De hecho, algunos de los actores hablan de las luchas que han tenido que dar para tener acceso al servicio de agua, y que al día de hoy no han podido ser resueltas.

*“estamos luchando por eso, pues seguimos trabajando con lo del acueducto, pues esperando a tener una buena respuesta con el presidente de la junta y mejorar toda la calidad del servicio por el bien de nuestra comunidad.” (S.S., Comunicación personal, abril 9, 2019)*

Por lo anterior y en el escenario de la conformación de un Comité de Seguridad Alimentaria y Nutricional del municipio, que se propone como primer paso para el diseño de la política, se plantea que frente a esta situación, una de las acciones de este comité debe ser el seguimiento a objetivos planteados desde el plan de desarrollo municipal en relación con la SAN, tal es el caso de lo propuesto frente a *la garantía de mayores coberturas y mejor calidad del servicio de acueducto en zona rural*, dado que, si bien se ha avanzado en la

construcción de acueductos en algunas veredas, es importante seguir aunando esfuerzos que permitan el acceso de agua potable a la totalidad de la población del área rural,

De igual forma se propone el desarrollo de la estrategia de la Organización Panamericana de la Salud (2010) *vivienda saludable*, focalizada principalmente para el área rural dadas las brechas mencionadas frente al área urbana. Esta consiste en fortalecer la ejecución de actividades que promuevan y protejan la salud de las poblaciones más vulnerables de los peligros socios ambientales a los que están expuestas las viviendas, con el fin de contribuir al desarrollo local de las comunidades.

Esta estrategia se proyecta con el fin de fortalecer el componente social educativo de la política de SAN, y desarrollar con Facilitadores y Agentes comunitarios con capacidad de réplica en sus comunidades, el desarrollo de procesos participativos, educativos y reflexivos que faciliten el intercambio de saberes, y la construcción colectiva del conocimiento, con el fin de identificar los factores de riesgo que existen en la vivienda y los factores de protección que se pueden implementar a nivel familiar y comunitario. . (Organización Panamericana de la Salud, 2010)

Frente al tema de inocuidad y calidad desde la administración se han realizado acciones de vigilancia y control, que han incidido en cero brotes de enfermedades transmitidas por alimentos en 2018 y lo corrido del 2019, situación que ya hace parte de algunos de los hogares en Tunja, que se preocupan como muestran las entrevistas por comprar sus alimentos sobre todo los relacionados con productos cárnicos en establecimientos adecuados para su venta.

Sin embargo son falencias expresadas por actores de la misma administración no contar con una planta de beneficio animal, lo que genera la ilegalidad de estos procesos en algunos lugares de Tunja que si bien se han identificado en los barrios del libertador y la vereda de Runta siguen representando un gran problema; de igual forma sucede con las plazas de mercado lugares que no cuentan con las mejores condiciones ni en infraestructura, ni en aseo para la venta de los alimentos, situación que dificulta la disponibilidad de alimentos y su acceso, dados los problemas de calidad, inocuidad y altos precios.

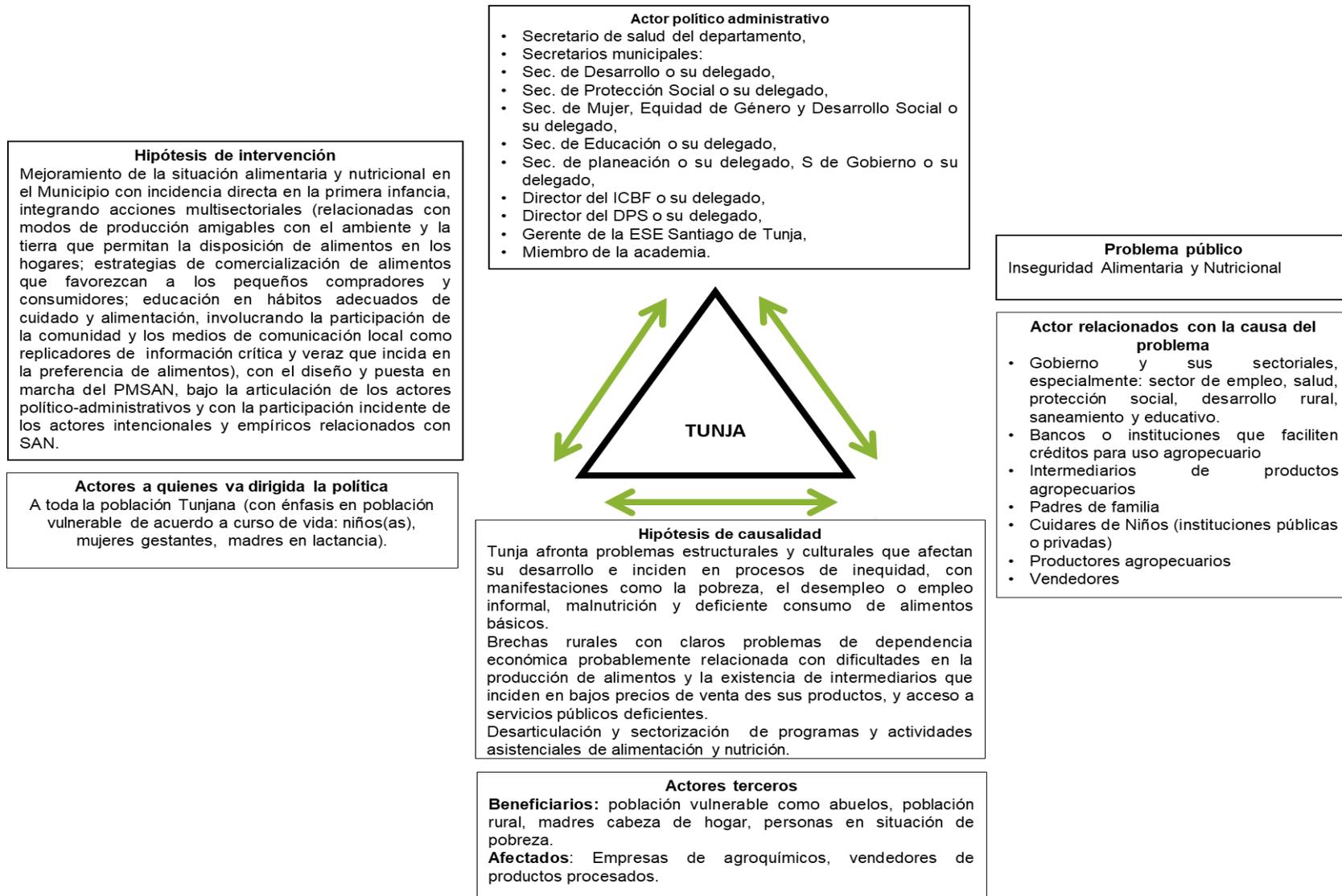
Al respecto los se propone de acuerdo a las entrevistas la necesidad de concretar las acciones propuestas en el plan de desarrollo de la presente administración frente a la adecuación de las plazas de mercado, especialmente la del sur y la construcción de la nueva planta de beneficio animal – frigorífico de Tunja, acciones que de igual forma deben ser objeto de seguimiento y evaluación por parte del comité de SAN, dado que no solo permitirán mejorar las condiciones de inocuidad, sino que tendrán efecto positivo sobre todas las dimensiones de la SAN.

Dimensión ambiental: esta dimensión es la menos desarrollada, dado que las referencias en el municipio en documentos y actores entrevistados solo permitieron identificar algunos aspectos que resultan escasos en el planteamiento de recomendaciones para el diseño de la política, por lo cual la principal propuesta para su diseño es fortalecer el diagnóstico para el análisis de esta dimensión.

Algunos de los elementos que se referencian para su posterior discusión son: (a.) la conservación del recurso hídrico de la ciudad representado por cuatro ríos y numerosas quebradas que atraviesan su territorio y que en los últimos años han sufrido procesos de intervención para su descontaminación que aún no son suficientes, (b.) el desarrollo de programas de reciclaje y manejo de basuras que actualmente no son llevados a cabo en el municipio y (c.) el acompañamiento técnico que permitan el desarrollo de procesos de producción agrícola e industrial sostenibles, de igual forma fue expresado por parte de los actores la necesidad de una producción de alimentos amigable con el medio ambiente, libre de productos químicos para no alterar las posibilidades naturales de la producción, que permita la conservación de suelo y las reservas hídricas y que genere condiciones de rentabilidad para los productores

Finalmente, un aspecto importante, es necesario trabajar frente a la problemática de condiciones ambientales no favorables en la parte oriente y norte, como consecuencia de procesos de producción agrícola e industrial (producción de ladrillos) y depósitos de basura que han venido degenerando las condiciones del suelo, y requieren procesos de intervención que mejoren esa situación, con el fin de permitir a las familias habitantes la producción de alimentos para el autoconsumo y para la venta.

De acuerdo a la línea de base establecida en el presente trabajo y a las entrevistas a actores referenciados en el territorio en relación a la propuesta del diseño de una política de SAN con énfasis en primera infancia y enfoque participativo, algunos de los elementos que se recogen del desarrollo de la presente categoría y se plantean como referencia de partida en los procesos participativos de discusión frente a la definición del problema con el fin de ser evaluados, se presentan a continuación en el triángulo sugerido por (Subirats. Et al, 2008)



133 Consideraciones para el diseño de la política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional con énfasis en Primera Infancia en el municipio de Tunja, Boyacá, desde un enfoque participativo.

---

*Figura 5.* Definición de elementos a tener en cuenta para la definición del problema

De igual forma una vez realizado la aproximación al problema, sus implicaciones y sus determinantes en el marco de las dimensiones, a continuación se presentan en la siguiente tabla las recomendaciones propuestas por los actores entrevistados frente algunas estrategias de intervención, desarrolladas en esta categoría, se enuncian también posibles actores, recursos e indicadores de procesos que pueden tenerse en cuenta para la discusión en el marco del diseño participativo de la política pública. Se aclara que teniendo en cuenta la complejidad mencionada para la SAN y la limitada representatividad de las herramientas metodológicas en la relación a la participación de actores, estas propuestas igual que los elementos del problema mencionados anteriormente sólo son algunas consideraciones a tener en cuenta en los espacios de discusión en el diseño de la política del municipio, y requieren como se mencionó antes, fortalecer el proceso de diagnóstico técnico y social, para establecer nuevas estrategias que permitan la atención de las diferentes problemáticas hasta ahora no identificadas.

**Tabla 7. Recomendaciones frente a las estrategias de intervención, los actores y sus posibles indicadores.**

Dimensión	Modalidad de intervención	Estrategia de acción	Actores a cargo	Definición de recursos	Indicador	Periodo de evaluación
Dimensión alimentaria	incentivadora	Articular con actores locales para la generación de empleo formal.	<b>Actores responsables:</b> Secretaría de Desarrollo del municipio. <b>Actores articulados:</b> Representantes de productores Representante de instituciones y empresas locales que puedan ofertar empleo.	Recurso jurídico, humano, económico, cognitivo, interactivo y Patrimonial.	# de actores vinculados para la oferta de empleo formal en el municipio. # de empleos establecidos en el marco de la estrategia.	Anual
Dimensión alimentaria	Incentivadora -Persuasiva	Huertas Caseras. Producción para el autoconsumo. Canales cortos de comercialización	<b>Actores responsables:</b> Secretaría de Desarrollo del municipio. Secretaria de Fomento Agropecuario del departamento. <b>Actores articulados:</b> Representantes de líderes del área rural. Representante de instituciones educativas.	Recurso jurídico, humano, económico, cognitivo, Interactivo, cronológico y patrimonial.	#Huertas caceras desarrolladas en el municipio. # de asociaciones de productores Agroalimentarios. # de empresas o lugares de expendio de alimentos vinculados a acuerdos para la compra de productos locales. # de mercados campesinos realizados	Anual

4. Capítulo 4. Análisis de resultados con miras a la construcción de la propuesta para el diseño de la política de SAN en el municipio con énfasis en primera infancia y enfoque participativo

			Representante de productores. Representante de establecimiento de ventas de alimentos.		en el año en el municipio. # de productores agropecuarios participantes en las estrategias de mercados campesinos.	
	Redistribución-Incentivadoras	Focalización eficiente de la población a los programas sociales de subsidio y complementación alimentaria.	<b>Actores responsables</b> Secretaría de protección social y de planeación. Oficina de Sisbén del municipio. ICBF <b>Actores articulados</b> Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia ESE Santiago de Tunja	Recurso humano, económico, cognitivo, Interactivo y cronológico.	Porcentaje de población de Tunja caracterizada a partir de la ELCSA y Sisbén	Anual
	Reguladoras-creación de estructuras sociales u organizacionales	Caracterización del consumo de alimentos y las problemáticas que se tejen a su alrededor.	<b>Actores responsables:</b> Secretaría de Protección Social, de la Mujer, Equidad de Género y Desarrollo Social, de Cultura y de Educación <b>Actores articulados</b> Actores institucionales y representantes de <i>Escuela de líderes</i>	Recurso jurídico, humano, económico, cognitivo, Interactivo, de confianza, cronológico y patrimonial.	Diligenciamiento de línea base con su respectivo seguimiento.	Anual

137 Consideraciones para el diseño de la política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional con énfasis en Primera Infancia en el municipio de Tunja, Boyacá, desde un enfoque participativo.

			gestores y notificadores en SAN, y de la <i>mesa de participación de niños, niñas y adolescentes.</i>			
	Persuasiva	Procesos de educación en el fortalecimiento de prácticas alimentarias en comunidad	<b>Actores responsables:</b> Secretaría de Protección Social, de la Mujer, Equidad de Género y Desarrollo Social, de Cultura y de Educación ICBF <b>Actores articulados</b> Actores institucionales y representantes de la comunidad: Representantes de instituciones educativas. Representantes de líderes sociales urbano y rural, representantes de padres de familias. Representante de NN.	Recurso humano, económico, cognitivo, Interactivo, de confianza, cronológico y patrimonial.	# de familias y personas beneficiadas Procesos de educación en el fortalecimiento de prácticas alimentarias	Semestral
Dimensión nutricional	creación de estructuras sociales u organizacionales	Establecimiento de una línea base con indicadores actuales de malnutrición y	Secretaría de Protección Social y de planeación. Instituciones Prestadoras de Servicios.	Recurso humano, Económico, Cognitivo, interactivo,	Diligenciamiento de línea base con su respectivo seguimiento.	Anual

4. Capítulo 4. Análisis de resultados con miras a la construcción de la propuesta para el diseño de la política de SAN en el municipio con énfasis en primera infancia y enfoque participativo

138

		anemia en los niños menores de 5 años y gestantes.	ICBF	cronológico, y patrimonial.		
	Coercitiva	Seguimiento a objetivos planteados desde el plan de desarrollo municipal en relación la garantía de mayores coberturas y mejor calidad del servicio de acueducto en zona rural.	Comité de Seguridad Alimentaria y Nutricional del municipio	Recurso humano, Cognitivo, interactivo, cronológico y patrimonial.	N° de Acueductos rurales con vigilancia de la calidad del agua para consumo humano Porcentaje de población urbana/rural con servicio de acueducto.	Anual
	Persuasiva	Desarrollo de estrategia de <i>vivienda saludable</i>	Secretaria de Protección Social, de la Mujer, Equidad de Género y Desarrollo Social y de Desarrollo del municipio. ICBF.	Recurso humano, económico, cognitivo, interactivo, cronológico y patrimonial.	# de familias y personas beneficiadas con la estrategia vivienda saludable	Semestral
	coercitiva	Seguimiento a la implementación de las acciones propuestas en el plan de desarrollo de la	Comité de Seguridad Alimentaria y Nutricional del municipio	Recurso humano Recurso cognitivo Recurso Interactivo	#Plazas de mercado adecuadas y fortalecidas con vigilancia de la calidad para expendio de alimentos	Anual

139 Consideraciones para el diseño de la política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional con énfasis en Primera Infancia en el municipio de Tunja, Boyacá, desde un enfoque participativo.

Dimensión ambiental		<p>presente administración frente a: <i>la adecuación de las plazas de mercado, y la construcción de la nueva planta de beneficio animal – frigorífico de Tunja</i></p> <p>Desarrollo de programas de reciclaje y <i>manejo de basuras</i></p> <p>Acompañamiento o técnico para la producción de alimentos sostenible ambientalmente.</p>	<p><b>Actores responsables:</b> Secretaria de desarrollo</p> <p><b>Actores articulados:</b> Representantes de productores Representantes de juntas de acción comunal Representantes de la comunidad.</p>	<p>Recurso cronológico Recurso patrimonial.</p> <p>Recurso humano, cognitivo, económico, Interactivo y patrimonial.</p>	<p># de plantas de beneficio animal – frigorífico de Tunja con vigilancia de la calidad para manejo de productos cárnicos</p> <p># de programas de reciclaje y manejo de basuras diferenciado según área urbana y rural</p> <p># de programas de acompañamiento técnico para la producción sostenible.</p>	Anual
Fuente: Autoría propia						

## **4.2. Dinámicas de participación social en Tunja: Retos para su ejercicio**

La participación social es definida por los actores entrevistados desde dos elementos importantes, de un lado el derecho de expresión de la sociedad frente a las problemáticas o situaciones que se viven y el deber de los actores político-administrativos de reconocer su voz y hacerla visible en las decisiones tomadas, y del otro, su concepción como valor social que reconoce la riqueza cultural de los pueblos, y la responsabilidad de las personas de velar por el imperativo bien común.

Pese al reconocimiento de la participación social que se expresa verbalmente por parte de todos los actores entrevistados, es necesario integrarla en los diferentes procesos del municipio, teniendo en cuenta su posibilidad de crear entornos protectores para la población vulnerable y aportar en el desarrollo e impacto de las acciones establecidas en bien de la sociedad a partir del conocimiento de primera mano de los contextos sociales.

La realidad de Tunja es que probablemente la participación no es un eje integrado de forma transversal en los procesos de las decisiones políticas. Si bien se reconocen algunas estrategias, estas se caracterizan por ser procesos verticales de presentación de informes de gestión o de solicitud de información sin incidencia política, situación que se evidenció al indagar sobre procesos participativos en las políticas públicas existentes en el municipio, referenciando de forma verbal y escrita escasa participación en la implementación y nula en el diseño y evaluación de las mismas.

La identificación de actores sociales con incidencia participativa no fue fácil, de acuerdo a la metodología utilizada en un principio de bola nieve, los actores referidos fueron en su mayoría funcionarios de cargos públicos-administrativos, con una escasa identificación de actores académicos y muy limitada de actores privados y representantes de las comunidades; situación que también se presentó al indagar con los actores sociales por otras personas de la comunidad reconocidas por su liderazgo en procesos participativos.

Cada uno de los actores entrevistados dio cuenta de los diferentes obstáculos que se presentan para una participación efectiva. Desde los funcionarios públicos se expresa el

desinterés de los grupos sociales por el ejercicio, sin embargo, llama la atención que, al preguntar por la participación de ellos, se menciona que constantemente esta sólo se ha ejercido desde su cargo, más no como ciudadano de Tunja.

Frente a esta situación, la causa coincide con lo expresado en las entrevistas de los líderes sociales y las madres de familia, en alusión al desconocimiento de la convocatoria a espacios participativos. Estos últimos actores también refieren la frustración producto de ejercicios en los que se les llama para escuchar, quizá aportar o solicitar un voto en elecciones, si tener en cuenta la voz de los participantes en las decisiones a tomar, lo cual, dista mucho de lo que se considera una participación social, que en palabras de Restrepo (1997) se refiere a los diversos mecanismos e instancias que posee la sociedad para incidir en las estructuras estatales y las políticas públicas. Respecto a ello los actores sociales expresan:

*“ No se abren las convocatorias, no se abren los espacios y no se tienen en cuenta las voces de los niños, y en el caso de los espacios de participación ciudadana que existen, digamos, como la plataforma juvenil estos no son vinculantes, nosotros somos asesores, podemos ir a decir los jóvenes necesitamos esto y esto, pero simplemente si a la administración no le parece, pues no se tiene en cuenta, entonces para mí el principal obstáculo es que los espacios no tienen un carácter vinculante, y por ello muchas personas prefieren no asistir” (R.G., Comunicación personal, febrero 28, 2019).*

De acuerdo a lo anterior, avanzar en los niveles de participación en Tunja es una necesidad imperativa reconocida desde las voces de los actores, evidenciada en las relaciones que se tejen en torno a las problemáticas existentes y necesaria para contextualizar la realidad de población Tunjana con miras a diseñar políticas que incidan en situaciones de desarrollo personal y social.

En este sentido Cardozo (2008) relaciona la necesidad de un equilibrio Estado–sociedad civil y la generación del capital social basado en la confianza interpersonal, la capacidad de asociación, la conciencia cívica y los valores éticos. Elementos que no distan de lo encontrado en las entrevistas, al contrario, que ya son reconocidos por la mayoría de los

entrevistados, y ese, quizá puede ser el primer paso para avanzar en el proceso, que permita pasar de espacios y decisiones con total responsabilidad gubernamental a espacios de inclusión de las demandas sociales y participación activa e incidente de las comunidades, superando las prácticas que actualmente como se mencionó limitan la participación social en Tunja.

Más allá del reconocimiento de la importancia de la participación social como elemento transversal en el diseño de políticas públicas, los resultados encontrados en las metodologías utilizadas permiten identificar unas características del municipio, y de los actores que podrían facilitar su desarrollo. En este sentido se pueden nombrar aspectos como la ubicación de la población, la cual es mayoritariamente concentrada en el área urbana, y la posibilidad de encontrar líderes comunitarios en el área rural con capacidad de liderazgo, convocatoria y conocimiento del total de su población, lo cual, si bien fue un resultado encontrado en las veredas donde se realizaron las entrevistas, de acuerdo a estas mismas, esta, puede ser una situación que probablemente sea común en toda el área rural.

Otro elemento de significancia son los bajos niveles de analfabetismo en el municipio de Tunja, que da cuenta, por un lado de un interés de las personas por su educación y aprendizaje y por otro, de las posibilidades generadas por el estado para el acceso y permanencia a la educación. Esto abre la posibilidad de utilizar diferentes estrategias de información con las comunidades.

Teniendo en cuenta lo anterior, y la limitada información encontrada en el proceso de diagnóstico, realizado a través de una línea base, que presentó carencias frente a ejes como el acceso, el consumo y el aprovechamiento biológico y el análisis de dimensiones como la nutricional y la ambiental, se reconoce la necesidad de establecer estrategias que inviten a la participación de actores, para-estatales, privados o comunitarios con el fin de fortalecer estos procesos a través de un despliegue articulado para la consolidación de diagnósticos que den cuenta de las problemáticas de Seguridad Alimentaria y Nutricional en el Municipio.

De igual forma se propone la identificación de los actores que de acuerdo a Subirats et. al (2008) son denominados actores intencionales, en los cuales se reconoce una

intencionalidad de acción individual en procura de la defensa de sus comunidades, con el fin de establecer con ellos procesos de construcción que den cuenta de la complejidad de la SAN, para luego volver a sus comunidades donde se encuentran los actores empíricos, es decir según Subirats et. al (2008), todos aquellos actores implicados en el problema colectivo. Con los cuales se puedan establecer espacios de participación basados en el recurso de confianza, para así establecer la realidad de los contextos en torno a la SAN.

En las entrevistas se reconocen algunas características de estos actores intencionales, líderes sociales o representantes de la comunidad, que si bien guardan relación con los recursos mencionados por Subirats y colaboradores de los que dispone o se sirve un actor para su participación como son: la información o el conocimiento sobre el tema específico que se aborda, la capacidad de consenso, el tiempo y el dinero.

También son reconocidos otros elementos mencionados anteriormente y que en palabras de los actores favorecen la participación y la credibilidad por parte de las comunidades.

Reconocer estos elementos en los actores inicialmente convocados para el diseño de la política pública, puede ser un factor de gran ayuda para afianzar los procesos de participación, establecer puentes estratégicos con la sociedad, reestablecer las relaciones de confianza entre la comunidad y las instituciones y reconocer las realidades de la población Tunjana en torno a la SAN.

### **4.3. Seguridad Alimentaria y Nutricional en la primera infancia: desafíos para su abordaje**

El énfasis en primera infancia es inherente a las representaciones sociales y conocimientos manifestados por los actores entrevistados, dada la relación directa entre Seguridad Alimentaria y Nutricional, desarrollo de los niños en primera infancia y generación de oportunidades, que potencian sus capacidades frente al aprendizaje, las relaciones sociales y la superación de la pobreza. Reconociendo el término "desarrollo" en su sentido más amplio, como concepto holístico que abarca el desarrollo físico, mental, espiritual, moral, psicológico y social del niño. (CRC, 2003, OG N°5:12).

En este orden de ideas, es fundamental que el fenómeno de la alimentación en la primera infancia no se limite a su componente nutritivo, sino que adquiera connotaciones relacionales que determinan el desarrollo emocional: ello implica reconocer el alimento más allá de su valor nutricional, como una fuente de afecto, placer y felicidad para ellos.

De acuerdo al informe de UNICEF (2011:85) “se aclara que los niños nacidos en cualquier parte del mundo y que disfrutan de un óptimo comienzo en sus vidas, tienen el potencial de desarrollarse en la misma gama de tallas y pesos. Las diferencias en el crecimiento infantil hasta los 5 años dependen más de la nutrición, de las prácticas de alimentación, del medio ambiente y de la atención sanitaria que de los factores genéticos o étnicos”.

En este sentido se retoma lo mencionada por Pautassi y Royo (2012) sobre los dos componentes que deben ser integrados para la garantía del derecho a la alimentación de los niños: (a.) el compromiso de los Estados a adoptar medidas para reducir la mortalidad infantil, combatir enfermedades y la malnutrición, suministrar alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre y garantizar el acceso a la información respecto a salud y nutrición, y (b.) la responsabilidad de los padres o cuidadores como una posición primordial en lo relacionado a proveer medios económicos y condiciones de vida necesarias, siempre dentro de sus posibilidades, para lo cual es importante que los gobierno desplieguen las medidas necesarias para apoyar a la familia en la garantía de este derecho

A la luz de los resultados y lo mencionado en el párrafo anterior es posible identificar tres subcategorías de análisis: la ventana de oportunidades: una relación entre desarrollo y nutrición; practicas familiares alrededor de la alimentación y la participación de los niños/niñas en políticas que inciden en su desarrollo integral.

### **4.3.1. Ventana de oportunidades: una relación entre nutrición y desarrollo**

Apostarle al desarrollo en la primera infancia se convierte en una estrategia que genera oportunidades en una doble vía. A corto plazo, determina la posibilidad de mejorar las condiciones de vida presentes, no solo en los niños sino proyectado a su vez a las personas de su alrededor. A largo plazo implica la posibilidad de que la persona explore todo su

potencial, sin encontrarse en desventaja. En este sentido, la nutrición tiene una implicación en el desarrollo y desempeño de cada persona limitando o ampliando su potencial, el cual, visto desde un contexto social determina sus posibilidades de progreso y evolución

*yo creo que una política pública de este tipo (refiriéndose a la política en SAN con énfasis en Primera Infancia) es una cosa absolutamente indispensable, no creo que nosotros podamos hablar de futuro sostenible y desarrollo en medio del hambre de los niños, no creo que eso sea teóricamente posible, que uno vea que están con hambre y la situación que están pasando y esperemos que el día de mañana esas personas sean ciudadanos de bien, ciudadanos creativos, ciudadanos que progresan y generan progreso, eso es absurdo, eso no, eso no se puede dar, hay excepciones, como en todo, que hay niños que fueron sometidos a eso y salieron adelante, pero cuando uno habla de política habla de grandes números y entonces ahí las cifras aterrizan totalmente, digamos que eso no tiene ninguna posibilidad, o el mundo entiende eso o simplemente va a seguir igual o peor, y yo creo que muchos países del mundo lo han entendido (H.C., Comunicación personal, febrero 28, 2019).*

Lo anterior esta en concordancia con lo mencionado frente al cumplimiento del derecho a la alimentación que debe ser garantizado según lo dispuesto en la constitución colombiana, y supone para ello reafirmar el compromiso de enfrentar los rezagos y privaciones que les impiden a los niños y niñas incorporarse adecuadamente a la vida activa como ciudadanos plenos, con el fin de superar la reproducción de desigualdades y pobreza en futuras generaciones. (CEPAL-UNICEF 2010, 134-135 en Pautassi y Royo, 2012).

Ahora bien, el derecho a la alimentación es mucho más complejo que la obligación estatal de que ninguna persona padezca hambre, es un derecho transversal que involucra las diferentes dimensiones de la SAN, por lo que aspectos como la salud, el agua, la vivienda adecuada, la educación, el trabajo, el cuidado, entre otros, son determinantes que deben ser tenidos en cuenta desde políticas. En éste orden de ideas, y de acuerdo a las menciones de los actores, algunas de las acciones de la administración deben focalizarse en aquellas familias/niños(as), que presenten condiciones de vulnerabilidad asociados a la vivienda, el nivel de ingresos y a la posibilidad de empleo de los cuidadores. Si bien para el 2017, el municipio se encuentra alrededor de un 10% menos en la proporción de población bajo

[Escriba aquí]

línea de pobreza monetaria (16,6% en Tunja frente a un 26,9% a nivel nacional), lo que permite analizar que las condiciones de pobreza no se presentan de manera alarmante o incontrolable. Es de tener en cuenta, que la situación nutricional de los niños dada por los indicadores reportados por ICBF no son las más favorables, y que como se mencionó en apartados anteriores el municipio no muestra índices de mejora de gran impacto en los últimos años en lo que refiere a población en pobreza, lo que da cuenta, de una posible estabilidad de la misma en ciclos que afectan a una generación y a otra, limitando el cuidado ofrecido por los padres y las posibilidades de desarrollo de los más pequeños.

Estas situaciones asociadas a la malnutrición en los niños, que no se explican desde variables como la disponibilidad de alimentos, se pueden relacionar según los actores entrevistados con condiciones de falta de acceso a servicios públicos, hacinamiento, desempleo y aspectos culturales basados en hábitos que refuerzan conductas negativas frente al consumo de alimentos.

De igual forma, dada la prevalencia de bajo peso al nacer, la cual en Tunja para el 2016 era dos puntos porcentuales superior a la del resto del país, 11,2% y 9,07% respectivamente. Se establecen para el municipio unas necesidades específicas en la atención a la población gestante, ratificada en los hallazgos con el abordaje a diferentes actores, desde expertos académicos hasta lideresas rurales, madres y cuidadoras de niños/niñas, que mencionan la prioridad de atender las necesidades nutricionales que implica la gestación, mediante una preparación previa, entendiendo que las posibilidades con las que nace un niño determinan en gran medida su desarrollo. En coherencia con ello, garantizar un estado de nutrición favorable en el presente de cualquier niño/a desde la gestación significa extender sus beneficios al resto del curso de vida.

### **4.3.2. Practicas familiares alrededor de la alimentación**

Teniendo en cuenta lo mencionado por los actores entrevistados sobre la responsabilidad de los cuidadores frente a la alimentación de los niños y niñas, las dificultades frente a ello se presentan considerando que son las mujeres quienes culturalmente ejercen en mayor medida la labor de cuidado, y si a ello se le suma que en Tunja según el Sistema de Información de Base Comunitaria Municipal (SIBACOM) la jefatura femenina en el hogar

para el 2015 era de 45,48%. Se puede deducir que en el municipio el cuidado de NN queda a cargo casi que exclusivo de la madre, quienes en palabras de Pautassi y Royo (2012), deben acudir a una elasticidad infinita para responder por el cuidado de sus hijos (trabajo doméstico no remunerado económicamente) y a la vez ingresar al mercado laboral (trabajo remunerado económicamente), para sostener económicamente su familia, situación que hace urgente la inclusión del enfoque de género en la políticas alimentarias, permitiendo un rol transformador que no sume cargas a las mujeres si no que busque equilibrar las tareas de cuidado al interior del hogar.

Otra de las situaciones que se deben tener en cuenta, en relación al cuidado y la dependencia de los NN con los adultos para la garantía del derecho a la alimentación, tiene que ver condiciones esenciales para la adquisición de hábitos que derivan en su Seguridad/Inseguridad Alimentaria y nutricional. Despertar en el niño/niña el gusto por los alimentos naturales implica que sus cuidadores familiares e institucionales los provean de estos alimentos desde sus primeras experiencias en la alimentación complementaria, con el fin de generar patrones en la elección del alimento que sean favorables, e incidan positivamente en su nutrición de acuerdo a las necesidades, y a su edad de desarrollo. Sin embargo este proceso no es sencillo, algunos niños, dada la posibilidad de acceso a productos ultra procesados que priman en los lugares de venta de comida más próximos como tiendas y supermercados, la influencia de la publicidad y el consumo temprano de *jugo o compota procesada*, desarrollan gusto por este tipo de alimentos. Por lo cual es importante regular y examinar el contenido publicitario de productos ultra procesados como se menciona más adelante.

En este sentido y de acuerdo a los actores entrevistados los medios publicitarios también logran incidir en el consumo y/o elección de determinados alimentos en todas las fases del desarrollo durante la primera infancia. Favoreciendo el consumo de alimentos que no son lo suficientemente nutritivos, esta incidencia se relaciona con dos acciones: la primera con la información nutricional engañosa que los cuidadores creen, en su preocupación por favorecer el crecimiento de sus hijos y la segunda hace referencia al gancho publicitario o al uso de elementos publicitarios para incidir en la toma de decisiones de los niños frente a la elección de determinado producto.

[Escriba aquí]

Un tercer aspecto que incide en la adquisición de hábitos alimentarios saludables son las prácticas familiares desarrolladas alrededor del alimento, que se dan en el proceso de cuidado, mediante el cual, el lactante, niño/a fortalece su vínculo con la madre y familiares que acompañan, consolidando su desarrollo a lo largo de la vida.

Sin embargo, estas dinámicas relacionales se han ido modificando, situación asociada por los actores entrevistados a tres factores principales: (a) las principales comidas del día no son tomadas en espacios y lugares definidos, por lo que es difícil para el niño/a establecerlo como hábito; (b) la presencia de distractores como televisores, computadores o celulares, que inhibe la posibilidad de interacción entre sus miembros, ya que éstos prestan toda su atención al material audiovisual; y (c) las pautas de crianza del cuidador frente al establecimiento de normas y límites que se configuran en el marco de satisfacer los deseos del niños/a, especialmente en lo relacionado con el consumo de productos ultra procesados.

Trabajar en procesos que permitan consolidar las prácticas de alimentación en la primera infancia, en términos de nutrición, salud y fortalecimiento de las relaciones sociales afectivas, son aspectos que se correlacionan con los planteamientos de la Ley 1804 de 2016 de atención integral a la primera infancia, en su artículo 4 y que deben ser una prioridad en las políticas municipales para la atención integral de los niños y niñas.

*“promover en las familias hábitos alimentarios y estilos de vida saludables que permitan mejorar el consumo de los alimentos y la nutrición, aportando al mejoramiento de la salud y a la prevención de enfermedades ligadas a la alimentación mediante el reconocimiento, valoración e identificación de los haberes y prácticas culinarias” (literal f, párr. 2).*

En palabras de Pautassi y Royo (2012)

En particular respecto a la niñez, se recomienda difundir información sobre la alimentación de los lactantes y los niños en primera infancia, que sea coherente y esté en consonancia con los conocimientos científicos más avanzados y las prácticas aceptadas a nivel internacional, y tomar medidas para luchar contra la desinformación sobre la alimentación infantil. Asimismo, se sugiere a los Estados

establecer métodos para promover la inocuidad de los alimentos, contemplando las costumbres culturales, una ingesta nutricional positiva, incluido un reparto justo de los alimentos en el seno de las comunidades y los hogares, con especial hincapié en las necesidades y los derechos de las niñas y los niños, de las mujeres embarazadas y de las madres lactantes, en todas las culturas (p.35)

### **4.3.3. Participación de los niños en las políticas públicas**

El diseño, la implementación y el seguimiento de acciones que afectan la calidad de vida y el desarrollo de los ciudadanos, tienen en la participación social de los mismos una oportunidad para acercarse a sus realidades, sus problemáticas y construir con ellos las mejores alternativas de solución que incidan en impactos positivos. Aunque en la mayoría de las entrevistas se referenció que los actores que deben ser convocados, para el desarrollo de este proceso son aquellos que guarden relación con la primera infancia, ya sea, en calidad de institución o de cuidador, puesto que de ellos depende y se condicionan los hábitos y patrones de salud y alimentación, un funcionario público y los líderes sociales coincidieron la necesidad de tener en cuenta la participación de los niños y niñas en el diseño de la política pública con el fin de conocer de primera mano sus necesidades y más aún, la posibilidad de comprender sus hábitos y preferencias frente al consumo de alimentos.

Este planteamiento no es desconocido dese la normatividad, y se soporta en el reconocimiento del niño como titular de derechos y no como beneficiario de la benevolencia de los adultos. Lo cual exige disponer de los medios y espacios apropiados que eliminen las barreras para su intervención en la elaboración, la ejecución, la vigilancia y la evaluación del marco de coordinación y de las medidas específicas que forman parte de él, teniendo en cuenta la edad y la evolución de sus facultades. Pautassi y Royo (2012)

La participación de los niños no debe considerarse como un fin en sí mismo, sino más bien como un medio que permita a los estados la disposición y medidas necesarias para la garantía de los derechos de los niños. Este proceso debe ser más que un acto simbólico, deber ser sistemático, permanente, y con carácter de incidencia en las decisiones pública,

de tal forma que el niño sea participante activo en la promoción, protección y vigilancia de sus derechos.

En este sentido, las recomendaciones dadas por los actores en las entrevistas, empiezan por reconocer las capacidades expresivas, críticas y propositivas de los niños/as, identificar en ellos una posibilidad de adentrarse a las relaciones y prácticas familiares y trabajar de su mano en procesos que incidan en el cambio o mantenimiento de éstas, con el fin de fortalecer acciones de cuidado de los niños y niñas dentro del hogar.

*“Las políticas se deben hacer desde la comunidad, con los recursos de ellos, y tener en cuenta la voz de los niños y las niñas, no solamente los de 6 años, sino, los de primera infancia, porque siempre piensan que es que ellos no pueden hablar y no entienden nada, que no pueden proponer, entonces no sé toma en consideración la voz de los niños y las niñas” (S.B.comunicación personal, abril 8 de 2019).*

*“...es importante escuchar a los niños de primera infancia, porque es que todos piensan como tienen que comer los niños y eso no está mal, eso está bien, pero también hay que preguntarles a ellos cómo se sienten, cuáles son los espacios en los que más les gusta comer, como les gusta comer, que es lo que les gusta comer, porque les gusta unas cosas y otras no les gusta, pienso que eso sería como lo principal, o sea para mí, la participación de los niños en primera infancia serían lo fundamental” (ibíd)*

Estos procesos, si bien no son comunes, constantes o reconocidos como se expresa en las entrevistas, se favorecen en el marco legal expresado en la ley 1804 de 2016, donde bajo una perspectiva de derecho se inserta la línea de acción de movilización social y participación, y son posibles gracias a la articulación entre diferentes actores que permitan desarrollar estrategias creativas para establecer diálogos con los niños y niñas en este grupo de edad. Experiencias como las dadas por la Procuraduría General de la Nación para la *rendición de cuentas de niños, niñas y adolescentes* y las *mesas de participación de niños, niñas y adolescentes*, son un ejemplo de engranaje entre diferentes sectoriales incluidas cultura, que ponen a disposición alternativas como el teatro y los cuentos para desarrollar estos procesos, los cuales no deberían ser sólo un espacio obligado para la

151 Consideraciones para el diseño de la política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional con énfasis en Primera Infancia en el municipio de Tunja, Boyacá, desde un enfoque participativo.

---

entrega de informes o escuchar la voz de los niños, sino ejercicios continuos que permitan elevar su voz y sus propuestas a instancias de incidencia política.

[Escriba aquí]

## **5. Propuesta metodológica participativa para el diseño de la política de Seguridad Alimentaria y Nutricional con énfasis en primera infancia en el municipio de Tunja**

La propuesta planteada a continuación se estructura con base en el modelo de análisis de Subirats y colaboradores, (2008); es organizada de acuerdo a la guía metodológica para la formulación de políticas públicas regionales realizada por la subsecretaria regional del Gobierno de Chile y se desarrolla teniendo en cuenta las experiencias de Plan Alimentario y Nutricional Indígena y Afro De Tumaco – Colombia analizado por Orjuela (2017), la formulación del Plan Decenal de Soberanía y Seguridad alimentaria y nutricional de Nariño 2010-2019, documentada y analizada por Álvarez (2016) y los resultados de las herramientas metodológicas utilizadas en el presente trabajo.

Ésta propuesta pretende, describir, comprender y explicar elementos metodológicos a tener en cuenta en el diseño de la política pública de SAN con énfasis en Primera Infancia y enfoque participativo en el municipio de Tunja, a través del desarrollo de unas fases que permiten la generación de productos tales como: la definición política del problema público (DP), el programa de actuación político administrativo (PPA) y las orientaciones para el logro del acuerdo político administrativo (APA).

Complementario al proceso propuesto, de acuerdo a las fases del ciclo de la política pública, que en términos de Subirats y colaboradores (2008) está determinado por las percepciones, intereses y recursos de los actores, se presenta la participación social, como elemento transversal, necesario, dada la inherente complejidad de la SAN, que más allá de determinantes problemáticos de origen cuantitativo, requiere el reconocimiento de las realidades que afrontan las personas en torno a temas como la igualdad, la dignidad, las relaciones sociales, y las tradiciones culturales que inciden en el desarrollo humano, y que no pueden ser conocidas y abordadas sin escuchar las voces de quienes las viven.

Con el fin de facilitar y comprender el alcance de la participación social, en el desarrollo de la propuesta, se presentan a continuación dos postulados enunciados por Subirats y colaboradores (2008) en el análisis de políticas públicas, los cuales representan puntos clave para comprender el proceso:

Postulado No. 1: los resultados sustantivos referidos al cómo resolver el problema público, e institucionales, referidos a qué actores intervienen, con qué recursos y en base a qué reglas institucionales, de una etapa de una política pública tienen una influencia directa sobre el contenido de las etapas subsiguientes.

Postulado 2: Teniendo en cuenta el juego de los actores sobre los elementos sustantivos e institucionales en una política pública, se define que ellos pueden en cada una de las etapas aparecer o desaparecer, crear coaliciones, servirse de las reglas institucionales vigentes y de recursos que aún no se han explotado para tratar de influenciar o cambiar el contenido de la etapa en cuestión y las definiciones, decisiones y acciones correspondientes a etapas precedentes de la política pública. En consecuencia, este segundo postulado sugiere que la acción pública no es ni lineal, ni perfectamente determinante de las conductas individuales y colectivas. Al contrario, que la participación de los actores puede alterar o reconfigurar el orden establecido en el ciclo de la política (Subirats. Et al, 2008).

Desde este análisis, este modelo conceptual facilita la interpretación de las políticas públicas como un proceso dinámico y permite, en cada una de las etapas, identificar y analizar elementos y actores involucrados, con el fin de no limitarse a perspectivas secuenciales de las políticas públicas (el orden cronológico de los procesos, la visión excesivamente legalista o «top-down» de la acción pública, o el desconocimiento de la influencia de las situaciones externas) (Subirats. Et al, 2008).

Finalmente, la propuesta plantea el interés de un énfasis en primera infancia, inicialmente postulado por elementos teóricos que dan cuenta de la incidencia de los primeros años de vida en el desarrollo físico, cognitivo y emocional posterior, el cual se fortalece y evidencia con los resultados del presente trabajo, que muestran indicadores de malnutrición por encima de los resultados presentados en la ENSIN 2015 para el nivel nacional, y elementos en las entrevistas que reconocen la necesidad de acompañar a los padres y cuidadores de

los niños para promover acciones de cuidado que procuren entornos afectivos alrededor del alimento, potencien sus capacidades, y disminuyan las brechas sociales.

Este énfasis de acuerdo a lo encontrado en el desarrollo del presente trabajo y en el marco de la política de Atención Integral a la Primera Infancia, puede ser abordado especialmente en relación al fortalecimiento de tres aspectos: a.) las prácticas de consumo de alimentos en el hogar y las instituciones de educación, b.) las condiciones que inciden en procesos morbi-mortalidad asociados a la malnutrición y c.) la garantía de la participación de los niños como ciudadanos en la toma de decisiones que afectan su desarrollo y calidad de vida. Los aspectos relacionados se deben desarrollar bajo la consideración de indicadores que reconozcan a los niños y niñas como titulares de derechos (pautassi y Royo, 2012).

A continuación, se describen los elementos a tener en cuenta dentro de la propuesta metodológica.

### **5.1. Elementos conceptuales y metodológicos a tener en cuenta en el diseño de la política pública de SAN con énfasis en primera infancia.**

Como propuesta metodológica, el siguiente apartado contiene una serie de pasos que describen los elementos procedimentales y teóricos en el marco del diseño de la política pública, cuyo fundamento se plantea en su objetivo, el cual busca garantizar que el diseño de la política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Tunja, tenga en cuenta diferentes espacios y procesos de participación de actores públicos, privados y comunitarios, que permitan reconocer sus voces e incidir en la construcción del estado de la Seguridad Alimentaria y nutricional, las causas de la INSAN y las estrategias de intervención que se deben tener en cuenta para el logro de la SAN en el municipio, igual que las formas de seguimiento y evaluación con énfasis en la primera infancia.

Para ello, se plantea partir del reconocimiento de ocho principios que hacen parte de los aspectos identificados en las entrevistas realizadas con los actores.

- *Derecho humano a la alimentación adecuada:* que es reconocido en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (1948) para garantizar que toda la humanidad tenga acceso a una alimentación saludable, y precisado jurídicamente vinculante en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), exponiendo que el derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla.

Derecho a la alimentación en la primera infancia: Consignado en la constitución de 1991, hace énfasis en la infancia, y la garantía de la asistencia alimentaria a las mujeres gestantes, expresando: *Artículo 44: Es un derecho fundamental de los niños la alimentación equilibrada, Artículo 43 Durante el embarazo y después del parto la mujer goza de especial asistencia y protección del Estado, y recibe de éste un subsidio alimentario si se encuentra desempleada o desamparada, de igual forma este derecho es reconocido en la declaración de los derechos del niño, enunciando que el niño tiene derecho a disfrutar de alimentación, vivienda, recreo y servicios médicos adecuados. De acuerdo a lo mencionado en el documento de Pautassi y Royo (2012) el derecho a la alimentación permite el goce de los demás derechos humanos fundamentales.*

*Desarrollo humano: Entendido como un proceso de realce de la capacidad humana, para ampliar las opciones y oportunidades de las personas, centrándose principalmente en la libertad de bienestar y la libertad de agencia. En este sentido el desarrollo humano consiste en ampliar las libertades de las personas, los grupos o los colectivos de modo que todos los seres humanos puedan influir en los procesos que determinan sus vidas; estas libertades tienen dos aspectos fundamentales: la libertad de bienestar, representada por los funcionamientos (lo que una persona desearía ser), las capacidades (lo que llega a ser), y la libertad de agencia (lo que una persona es libre de hacer y lograr cuando persigue los objetivos o valores que considera importantes), representada por la voz y la autonomía Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (2016).*

- *Desarrollo sostenible:* en el sentido que permita satisfacer las necesidades de la presente generación y promover su desarrollo económico y la equidad social, en el marco del mantenimiento y conservación de los recursos naturales para las generaciones futuras Leyva (2010), además de responder a esfuerzos y acciones que posibiliten superar las problemáticas ambientales relacionadas con la INSAN en el territorio.

*Equidad social:* asociado a la idea de igualdad contenida de manera esencial en la justicia, para que así la política propenda por la justicia social y la inclusión de los grupos poblacionales más vulnerables, con el fin de disminuir las desigualdades sociales y económicas asociadas a la Inseguridad Alimentaria y Nutricional Álvarez (2016), de acuerdo a ello la equidad se asocia con el criterio de compensación basado en la satisfacción de necesidades básicas (vivienda, salud, educación) según las posibilidades de las poblaciones beneficiadas (González, 2000).

*Interés superior de los niños y niñas:* conjunto de acciones y procesos realizados desde la política con el fin de garantizar el desarrollo integral, así como las condiciones materiales y afectivas que les permitan a los niños y niñas vivir plenamente y alcanzar su máximo bienestar posible, retomando lo dispuesto en la ley 1098 de 2006 que define como imperativa la obligación de todas las personas de garantizar la satisfacción integral y simultánea de los derechos humanos de los niños concebidos como universales, prevalentes e interdependientes.

*Perspectiva de Género.* Que permita promover la igualdad entre hombres y mujeres brindando las mismas posibilidades de acceso a recursos productivos, servicios y oportunidades frente a las responsabilidades y roles en la seguridad alimentaria y nutricional y generando cambios estructurales en la cultura que permitan a hombres y mujeres compartir las tareas del hogar e incidan en la disminución de cargas de las mujeres en relación a la tarea de cuidado.

- *Participación social:* entendida como un proceso continuo de intervención e incidencia de los actores de la sociedad civil en las estructuras estatales y las decisiones tomadas en el marco del diseño, gestión, implementación, seguimiento y evaluación de la política pública de SAN en el municipio, con el fin de procurar una creciente eficacia y adecuación de las acciones de intervención a las necesidades y demandas de la población y propender por el principio de autonomía local referido a la corresponsabilidad y compromiso de la familia, la sociedad y el Estado entorno al logro de la SAN, el cuidado y la protección de los niños y niñas.

### **5.1.1. Pasos para el diseño de una política de SAN en el municipio con énfasis en primera infancia y enfoque participativo.**

El modelo planteado en la figura 5 considera las, etapas, fases y pasos que permiten incorporar diferentes estrategias, metodologías y actores, con el fin de enriquecer el planteamiento contextual de la política pública de SAN en el territorio y realizar un análisis centrado en las complejas necesidades de la población, se espera que, al involucrar a la comunidad, aumente el impacto, legitimidad y eficacia de la política, conciliando así, realidades sociales cotidianas con acciones administrativas..



Figura 6. Modelo de propuesta para el diseño de la política pública de SAN con énfasis en la primera infancia.

### 5.1.2. Conformación del Comité de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Municipio.

Teniendo en cuenta que la propuesta está establecida para ser iniciada y liderada desde la institucionalidad, lo primero que se propone es la conformación del Comité Municipal de Seguridad Alimentaria y Nutricional, en el cual se incluyan diferentes actores de naturaleza

pública y privada, que estén relacionados o tengan un papel fundamental en el desarrollo de acciones que promuevan y permitan el logro de la SAN en el municipio.

En este orden de ideas, debe partirse del reconocimiento de actores que se involucran de manera directa e indirecta con la SAN y la primera infancia. Como resultado del ejercicio investigativo, a través de análisis de mapeo de actores se hace fundamental la realización de una primera convocatoria de aquellos que tienen un alto nivel de compromiso manifestado, y a su vez, tienen incidencia variada en la toma de decisiones. Así, se pueden mencionar los descritos en la siguiente tabla:

Actores públicos	Actores comunitarios	Actores invitados
-Gobernación de Boyacá: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaria de salud</li> <li>• Secretaria de desarrollo rural.</li> </ul> -ICBF. -Departamento para la Prosperidad Social. -Alcaldía de Tunja: Secretaria de Desarrollo <ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaria e planeación</li> <li>• Secretaria de Educación</li> <li>• Secretaria de la Mujer Equidad de Género y Desarrollo Social</li> <li>• Secretaria de Protección Social</li> <li>• Secretaria de Cultura</li> </ul> -Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. -Universidad Juan de Castellanos. ESE Santiago de Tunja. -Representante de prestadores de servicios de atención, cuidado y educación a la primera infancia de ICBF.	-Representante de las juntas de Acción Comunal. -Líder comunitario del área urbana y del área rural. -Representante de mesa de niños, niñas y adolescentes. Representante de padres de familia.	-comisarias -Procuraduría -personería -Uno o varios organismos de cooperación internacional que han participado en la construcción de políticas sociales en el municipio: el Programa Mundial de Alimentos - PMA, y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD.

Tabla 8: Actores que son propuestos para la conformación del comité de SAN municipal, elaboración propia

[Escriba aquí]

A pesar de que el reconocimiento de los actores mencionados anteriormente supone un avance en su consolidación, solo puede entenderse como un peldaño que permita al municipio guiar y orientar la integración de nuevos participantes y gremios.

A partir de la integración de los diferentes actores se permite la consolidación de un comité que dirija y vele por garantizar el mejor diseño posible de la política. Su diversidad en cuanto a responsabilidad e intereses fortalece la orientación propia de las acciones en el diseño.

### **Etapas 1: Inclusión en la agenda**

Una vez definido el comité de SAN, los actores que con anterioridad ya desarrollaban políticas similares o investigaciones en torno al tema, como la academia, ICBF, gobernación, o aquellos con conocimientos sólidos sobre éste, deben liderar en el marco del comité el desarrollo de espacios de construcción de conocimientos en torno a la SAN.

Ello se hace con el propósito de orientar la discusión de la metodología propuesta para el diseño de la política pública, teniendo en cuenta los alcances conceptuales de SAN para el territorio, los actores que participarán, los roles de los mismos, las metodologías de participación, la operativización de las acciones, el cronograma y la normatividad referida.

### **Fase 1: Formulación del problema objeto de la política pública**

#### **Paso 1: Identificación y delimitación del problema**

Con el fin de definir las problemáticas relacionadas con la inseguridad alimentaria y nutricional en el municipio, es necesario establecer la metodología de trabajo, los actores que lideraran este proceso, sus respectivas tareas y los tiempos.

En el ejercicio realizado en el presente trabajo, para establecer una línea base se partió del análisis de indicadores cuantitativos, lo que permitió un acercamiento al contexto de SAN en el municipio; con esto se logró reconocer algunos elementos asociados con la inseguridad alimentaria y nutricional, frente a los cuales debe discutirse su pertinencia y su orden de relevancia en el marco de las discusiones que se harán para el diseño de la política, sin embargo es de aclarar, que se evidenció la necesidad de plantear para la

definición del problema en Tunja, estrategias que permitan fortalecer la caracterización de las dimensiones de la SAN, para tomar decisiones en la lógica de la política pública de SAN, con énfasis en primera infancia..

Dentro de la definición de tareas se retoma como un primer paso lo mencionado por Orjuela (2017) sobre la construcción de un análisis situacional realizado en torno a Seguridad Alimentaria y Nutricional, y la situación de la primera Infancia, desde lo técnico (instituciones) y comunitario (sociedad civil) que puedan ser articulados en el comité de SAN, a partir de debates, discusiones y análisis de las partes, con el fin de priorizar las problemáticas en el municipio relacionadas con este tema, y establecer una línea base que permita definir programas, proyectos y acciones para su logro y seguimiento.

Para ello se propone el despliegue de dos estrategias: la primera de ellas caracterizada por un proceso técnico con una fuerte responsabilidad institucional y la segunda representada por un proceso social con alto compromiso de actores comunitarios de diferentes sectores.

a.) Selección de indicadores que puedan constituirse en una herramienta para el ejercicio de rendición de cuentas y control ciudadano frente al logro de la SAN, los cuales pueden ser establecidos a partir de la revisión y análisis de documentos como: el Plan de Desarrollo Municipal y Departamental, ASIS Municipal, Departamental y Nacional, Informes de Planeación Municipal, Informes de Rendición de Cuentas a Procuraduría, resultados ENSIN 2015 y Gran encuesta Integrada de Hogares, y la aplicación de la Escala Latinoamericana y Caribeña de la Seguridad Alimentaria adaptada y validada para Colombia, que permite medir la experiencia de los hogares frente a su Seguridad o Inseguridad Alimentaria y Nutricional, (FAO, 2012). Esta medición puede ser posible en el municipio como una de las acciones desarrolladas desde el programa de Atención Primaria en Salud que realiza visitas domiciliarias en los hogares de Tunja.

Estos datos serán elementos importantes de la línea base, que permitan hacer un seguimiento y evaluación de la política, su construcción se propone sea realizada a partir de los ejes de la SAN con el fin de avanzar paralelamente de acuerdo con lo realizado actualmente por el departamento en el marco de la política nacional, y otros aspectos relacionados con la primera infancia, el enfoque de participación y las dimensiones

propuestas en el concepto del OBSAN, que permitan ir estableciendo cimientos que con miras al posterior desarrollo de un análisis más complejo e integral en el marco de las dimensiones.

De acuerdo a algunas revisiones teóricas realizadas frente al seguimiento de la política de Seguridad Alimentaria y Nutricional y la realización del derecho a la alimentación en la población en general y en primera infancia; se proponen a continuación algunos indicadores identificados en el documento de Pautassi y Royo (2012), en las categorías de indicadores estructurales, de proceso y de resultado. Su implementación debe ser discutida en el marco del comité de SAN municipal, donde además se pueden postular nuevos indicadores de acuerdo a los principios y orientaciones conceptuales que se planteen y definan para la política de Tunja.

Indicadores estructurales: permiten conocer el compromiso o intención del Estado de acuerdo a la organización del aparato institucional y legal, tienen en cuenta la normatividad externa e interna que orientará la política pública, su operativización y eficacia, la existencia y puesta en funcionamiento de mecanismos legales que permitan el logro de la SAN y la realización del derecho humano a la alimentación adecuada. Algunos de los indicadores estructurales propuestos son:

- Normatividad reconocida para el diseño de la política en seguridad alimentaria y nutricional con énfasis en primera infancia en el municipio.
- Porcentaje del presupuesto asignado al financiamiento de la política.
- Porcentaje del presupuesto asignado al logro de la SAN específicamente para la población en primera infancia.
- Existencia de un Plan de seguridad Alimentaria y Nutricional.
- Número de organizaciones de la sociedad civil registradas y/o activas que trabajan en el área de seguridad alimentaria y nutricional y defensa del derecho a la alimentación de los niños.
- Planes de entrega de alimentos en distintos formatos (cajas de alimentos, vales, ticket), teniendo en cuenta el aporte nutricional, destinatarios y cobertura.
- Características, frecuencia, cobertura de campañas oficiales de difusión sobre el derecho humano a la alimentación adecuada y soberanía alimentaria.
- Existencia y tipo de instancias administrativas para radicar denuncias en materia de incumplimiento de obligaciones vinculadas al derecho humano a la alimentación adecuada .

- Existencia de mecanismos administrativos y judiciales que permitan la participación de los niños, niñas.

Indicadores de proceso: permiten medir la calidad y magnitud de los esfuerzos institucionales en el logro de la SAN y la realización del derecho a la alimentación a través de la medición del alcance, la cobertura y el contenido de las distintas estrategias, planes, programas, o actividades e intervenciones. Mientras los indicadores estructurales por lo general solo refieren una respuesta afirmativa o negativa, los indicadores de proceso pueden representar una forma de seguimiento en cifras y porcentajes en relación a las metas consideradas. En la siguiente tabla se proponen algunos indicadores de proceso que pueden ser tenidos en cuenta en el diseño de la política, de igual forma se aclara que algunos de ellos fueron presentados en la tabla 7 de acuerdo a las medidas de intervención sugeridas por los actores entrevistados.

**Tabla 9. Indicadores de proceso para la política de SAN**

- Espacios de participación de actores públicos, privados y comunitarios, que incluyan a los cuidadores de niños en el diseño, implementación y monitoreo de la política de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
- Hogares con jefatura Femenina.
- Tamaño y composición familiar
- Nivel de ingreso de las familias
- Coeficiente de GINI
- Línea de pobreza
- Línea de indigencia
- Tasa de desempleo
- Porcentaje de hogares con analfabetismo
- Características de Cobertura Bruta de educación primaria Tasa de Cobertura Bruta de educación secundaria
- No Programas de ayuda alimentaria dirigidos a escolares
- Población Atendida programas dirigidos a escolares
- Aporte Nutricional promedio programas escolares
- No Programas de ayuda alimentaria dirigidos a adultos mayores
- Población Atendida programas dirigidos a adultos mayores y su aporte nutricional
- No. De ligas de consumidores conformadas
- No. De personas educadas en acciones en defensa del consumidor
- No. De programas relacionados con SAN en los diferentes medios de comunicación

- Campañas realizadas por parte de la sociedad civil para el logro de la SAN y la promoción del derecho a la alimentación en los últimos cuatro años
- Campañas realizadas con la sociedad civil, para el desarrollo de prácticas que permitan un rol transformador en relación a las tareas de cuidado al interior del hogar.
- Cobertura de viviendas con acueducto: Rural/Urbana
- Índice de riesgo de la calidad del agua para consumo humano (IRCA) Rural/Urbana
- Cobertura de viviendas con Energía Eléctrica Rural/Urbana
- Cobertura de viviendas con Alcantarillado: Rural/urbana
- Cobertura de viviendas con servicio de disposición de excretas-Área rural
- Porcentaje de hogares con inadecuada eliminación de excretas
- Cobertura de viviendas con recolección de residuos y basuras.
- Programas de Reciclaje y control ambiental.
- Porcentaje de población con acceso al agua potable, desagregado por zona urbana o rural.
- Acompañamiento técnico a principales cultivos transitorios y permanente según producción
- Características de los esquemas de producción agrícola según extensión.
- Número de Huertas familiares
- Número de Huertas Escolares
- Número de asociaciones de productores Agroalimentarios.
- Número de empresas o lugares de expendio de alimentos vinculados a acuerdos para la compra de productos locales.
- Número de mercados campesinos realizados en el año en el municipio.
- Características de los esquemas de producción pecuaria según extensión.
- Principales problemáticas de los productores agropecuarios.
- Abastecimiento per cápita de Carnes (res, pollo, pescado)
- Abastecimiento per cápita de huevos
- Consumo per cápita de huevos
- Abastecimiento per cápita de lácteos
- Consumo per cápita de lácteos
- Abastecimiento per cápita de tubérculos y plátanos
- Consumo per cápita de tubérculos y plátanos (gr/día)
- Abastecimiento per cápita de granos básicos (lenteja, frijol, garbanzo)
- Consumo per cápita de granos básicos (lenteja, frijol, garbanzo)(gr/día)
- Abastecimiento per cápita de cereales base ( arroz, maíz-harina)
- Consumo per cápita de cereales base ( arroz, maíz-harina)(gr./día)
- Fuentes hídricas del municipio
- Capacidad de respuesta por desastre causado por inundación
- Capacidad de respuesta por desastre causado por sequia

- % de almacenamiento de alimentos en caso de desastre
- % de reserva de alimentos no perecederos en caso de desastre
- No. De albergues identificados y disponibles en caso de desastre
- Capacidad de personas en los albergues en caso de desastre
- No. De comités conformados para la prevención de desastres
- Personas capacitadas para la prevención de desastres
- Programas de reciclaje y control ambiental.
- Cursos de Manipulación de Alimentos.
- Proporción de establecimientos que cumplen con las condiciones higiénico-sanitarias y locativas.
- Porcentaje y resultados de Inspección, vigilancia y control en Expendios de carne y productos cárnicos listos para consumo humano
- Porcentaje y resultados de Inspección, vigilancia y control en Ventas Ambulantes de Alimentos.
- Porcentaje y resultados de Inspección, vigilancia y control, Transporte de Alimentos

***Indicadores de proceso para la política de SAN con énfasis en Primera Infancia***

- No Programas de ayuda alimentaria dirigidos a gestantes y lactantes
- Población atendida en programas dirigidos a gestantes y lactantes
- Aporte Nutricional promedio programas lactantes y gestantes
- No Programas de ayuda alimentaria dirigidos a preescolares
- Población atendida en programas dirigidos a preescolares
- Aporte Nutricional promedio programas preescolares
- Porcentaje de la población infantil cubierta por programas de transferencia de ingresos condicionados.
- Distribución de los alimentos al interior de la familia.
- Espacios de formación destinados a la promoción de prácticas de alimentación adecuadas en la primera infancia.
- Composición y desarrollo de la Alimentación Complementaria.
- Promoción y provisión de espacios para la lactancia materna en el ámbito público y de trabajo.
- Porcentaje de población infantil con acceso al agua potable, desagregado por zona urbana o rural.
- Existencia de programas educativos para evitar el consumo excesivo y no equilibrado de alimentos que producen malnutrición, obesidad u otro tipo de enfermedades.
- Espacios dispuestos en el municipio para la participación de niños en primera infancia con incidencia en las decisiones públicas.

- Porcentaje de denuncias recibidas sobre el derecho a una alimentación adecuada de niños, niñas, investigadas y resueltas desde el gobierno u otras instituciones del municipio.

Tabla 9: Propuesta de indicadores de proceso, elaboración propia

Indicadores de resultado: deben reflejar los logros de la política pública, estrategias y planes dispuestos en ella, es decir, deben medir el impacto de las diversas medidas implementadas en busca del logro de la SAN y la realización del derecho humano a la alimentación adecuada, a través del seguimiento a medidas cuantitativamente comprobables. En la tabla a continuación se plantean algunas propuestas a tener en cuenta.

**Tabla 10: Indicadores de resultado para la política de SAN**

- Porcentaje de hogares en el municipio con Inseguridad Alimentaria y Nutricional.
- Tasa bruta de mortalidad (muertes por cada 1000 habitantes.)
- Tasa general de fecundidad: (nacimientos por cada 1000 mujeres en edad fértil)
- Esperanza de vida
- Proporción de población bajo línea de pobreza monetaria.
- Proporción de Población en situación de pobreza de acuerdo a NBI.
- Incidencia de pobreza extrema
- Proporción de población en miseria
- Población Vulnerable (SISBEN)
- Razón de Mortalidad Materna: (Indica el número de muertes maternas que suceden por cada 100.000 nacidos vivos)
- Número de Brotes por Enfermedades Transmitidas por Alimentos ETAS

Indicadores de resultado para la política de SAN con énfasis en Primera Infancia

- Porcentaje hogares en el municipio con niños en primera infancia con Inseguridad Alimentaria y Nutricional.
- Proporción de población infantil bajo línea de pobreza monetaria.
- Proporción de Población infantil en situación de pobreza de acuerdo a NBI.
- Porcentaje de niños (as) con bajo peso al nacer.
- Lactancia materna continua al año de vida
- Prevalencia de bajo peso al nacer
- Prevalencia de anemia niños menores de cinco años
- (6 A 59 meses)
- Prevalencia de déficit de hierro niños menores de cinco años
- (1 a 4 años)

- Prevalencia de anemia gestantes
- Prevalencia de sobrepeso en gestantes
- Prevalencia de sobrepeso en gestantes
- Prevalencia de DNT aguda en niños menores de 5 años
- Prevalencia de DNT aguda en niños escolarizados
- Prevalencia de DNT crónica en niños menores de 5 años
- Prevalencia de DNT crónica en niños escolarizados
- Prevalencia de DNT global en niños menores de 5 años
- Prevalencia de DNT global en niños menores escolarizados
- Prevalencia de exceso de peso en niños menores de 5 años
- Prevalencia de Exceso de peso en niños escolarizados
- Mortalidad por IRA menores de 5 años
- Mortalidad por EDA menores de 5 años
- Morbilidad por IRA menores de 5 años
- Morbilidad por EDA menores de 5 años
- Tasa de Mortalidad por Desnutrición menores de 5 años
- Porcentaje de la población de gestantes, niños y niñas cubierta por un programa público de alimentación suplementaria desagregado por área rural y urbana.
- Porcentaje de niños con Lactancia materna exclusiva
- Número de Brotes por Enfermedades Transmitidas por Alimentos ETAS

Tabla 10: Propuesta de indicadores de resultado, elaboración propia

Para el caso de los indicadores de malnutrición y morbilidad asociada a infección respiratoria aguda, enfermedad diarreica aguda y anemia en niños menores de 5 años y gestantes del municipio, se propone una articulación con las diferentes instituciones que prestan el servicio de control de crecimiento y desarrollo y control prenatal, para la notificación de los casos, otra estrategia para el caso de la malnutrición es una toma, análisis y almacenamiento de datos, adecuadamente sistematizados por parte del programa de APS..

Los actores sugeridos para tomar el liderazgo en la selección y consolidación de la información que permita la construcción de la línea base durante las fases de construcción del problema y explicitación de la política, pueden ser elegidos de acuerdo a su rol actual en el municipio y la disposición de información con la que cuentan. Algunos de ellos pueden ser: representante de la secretaria de educación (coordinador de PAE y cobertura de educación), representante de Protección social (referente en salud infantil y coordinadora

[Escriba aquí]

de vigilancia en salud pública), Representante de la secretaria de la mujer, equidad de Género y Desarrollo Social (Coordinador de primera infancia), representante de planeación y del centro zonal 1d el ICBF.

b.) Ahora teniendo en cuenta lo postulado por Subirats (2015), el principal reto de los gobiernos es afrontar las crisis derivadas de los comportamientos sociales complejos, lo cual, genera dificultad a la hora de tomar decisiones desde una racionalidad institucional y burocrática. Así, se propone como alternativa acompañar las posturas técnicas con decisiones socialmente viables, para lo cual se hace necesario establecer la participación social como elemento transversal clave en el proceso, resultado de la relación dinámica de diversos actores.

En este sentido, comprendiendo que la construcción social de los problemas está vinculada directamente con las percepciones, representaciones, intereses y valores de los actores involucrados en dicha situación (Subirats Et al 2008) y reconociendo de acuerdo a lo encontrado en las entrevistas, una realidad del municipio que da cuenta de la escasa participación de diferentes actores no asociados a la institucionalidad en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, , se plantea, con el fin de ampliar la participación social, la identificación de actores claves, cercanos a sus comunidades, donde se incluyan niños/as, líderes y representantes de la comunidad, en palabras de Subirats y colaboradores (2008), *actores intencionales*, con interés de participar en el diseño de la política y capaces de despertar en la sociedad la posibilidad de expresión frente a intereses comunes, conforme se van interesando en los temas abordados, para este caso la Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Para ello se propone la identificación y convocatoria de estos *actores intencionales*, instituciones o personas, que cuenten con características de liderazgo, que se encuentren relacionados con la SAN y la Primera Infancia y que estén interesados en participar del proceso. Esta actividad puede ser desarrollada a partir del ejercicio de reconocimiento y caracterización que permite el mapeo de actores, con una priorización inicial desde la metodología de bola de nieve antes expuesta, sumado a un proceso de convocatoria pública por diferentes medios de comunicación.

Estos actores, serán quienes conformarán el *equipo dinamizador*, el cual tendrá la labor de enlace y trabajo con la comunidad y los diferentes sectores vinculados al diseño de la política, con el fin de conocer las percepciones frente las problemáticas de SAN, su contexto social y las posibles acciones para su intervención, que permitan la consolidación el acuerdo político administrativo y la legitimación secundaria de la política producto del conceso de las comunidades.

*Identificación y convocatoria de actores intencionales que formarán el equipo dinamizador de los procesos con la comunidad*

*¿Quiénes podrían ser los actores?:* De acuerdo a lo encontrado en las entrevistas, algunos de los actores podrían ser los enunciados en la tabla 11, que se encuentran categorizados en institucionales y comunitarios, y quienes a su vez, se encuentran relacionados en la misma con el sector o grupo poblacional con el que podrían trabajar. Es de tener en cuenta que, dados los limitados actores entrevistados en el presente trabajo, se propone que en el marco del comité se puedan tener en cuenta otros actores y sectores de acuerdo a la metodología anteriormente planteada.

Características de los actores intencionales	Posibles actores intencionales que conformarían el comité dinamizador	Sector de acción
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conocimiento sobre el tema específico que se aborda, y capacidad de transmitirlo.</li> <li>• Conocimiento sobre los problemas, el contexto y las posibilidades de solución o manejo.</li> <li>• Capacidad de consenso.</li> </ul>	Secretaria de desarrollo, secretaria de cultura, líderes sociales, representantes de juntas de acción comunal rurales, representantes de organizaciones campesinas	Comunidad rural
	Secretaria de cultura, líderes sociales, representantes de juntas de acción comunal urbanas	Comunidad urbana
	Secretaria de la mujer, equidad de género y desarrollo social, secretaria de educación, secretaria de cultura, representante de ICBF, representantes de padres familia con niños en primera infancia y gestantes.	Padres de familia y cuidadores en el hogar
	Secretaria de educación, coordinadores de centros de atención a la primera infancia, representantes de madres comunitarias y hogares FAMI representante de ICBF.	Cuidadores institucionales

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tiempo</li> <li>• Recursos económicos.</li> <li>• Interés.</li> <li>• Disponibilidad.</li> <li>• Reconocimiento por parte de la comunidad que representa.</li> <li>• Capacidad de convocatoria.</li> <li>• Capacidad de liderazgo.</li> <li>• Pasión puesta en el desarrollo de sus actividades.</li> <li>• Apoyo de la comunidad.</li> <li>• Gusto por el trabajo social.</li> </ul>	Representantes de docentes en agronomía, primera infancia, estudiantes universitarios.	Academia
	Secretaria de protección social, Representante de la ESE Santiago de Tunja y hospitales del municipio.	Salud
	Rectores de instituciones educativas, docentes y estudiantes de colegios.	Educación
	Secretaria de educación, Secretaria de la mujer, equidad de género y desarrollo social, secretaria de cultura, representantes de mesa de niños, niñas y adolescentes.	Niños y niñas
	Secretaria de desarrollo, representantes de gremios y pequeños productores, representantes de organizaciones campesinas, representante de agronomía de la academia.	Productores y asociaciones de productores
	Secretaria desarrollo, representantes de gremios, representantes de pequeños y grandes comercializadores.	Comercializadores pequeños y grandes
	Secretaria de la mujer, equidad de género y desarrollo social, representante del comité consultivo de mujeres, lideresas del municipio.	Mujeres rurales y urbanas
	Representante de plataforma juvenil, Líderes juveniles	Jóvenes

Tabla 11: Actores que podrían conformar el equipo dinamizador

*Primera mesa de trabajo entre comité de SAN y equipo dinamizador en la comunidad: realización de la agenda que permita espacios de discusión y construcción conceptual.*

Reconociendo que el logro de los objetivos de la participación de diferentes actores, especialmente de la comunidad, en asuntos públicos, requiere del fortalecimiento de la sociedad civil que le permita asumir compromisos y responsabilidades en los asuntos de interés colectivo, y exigir del estado mayor atención en la búsqueda de estrategias efectivas que faciliten la interlocución con la sociedad, es necesario la construcción de procesos formativos que favorezcan: la posibilidad de incentivar la capacidad propositiva de la sociedad sobre las políticas públicas, la corresponsabilidad de la sociedad en los asuntos públicos y el establecimiento de principios de solidaridad con los grupos sociales, en

posición de desventaja ante la competencia y el fortalecimiento de las organizaciones sociales. (Restrepo, 1997)

En este sentido, después de establecer la identificación de estos actores considerados clave en el diseño de la política, es importante la realización de espacios de formación que permitan la discusión de lo que implica la complejidad de la SAN, teniendo en cuenta que es necesario que todos los actores relacionados en el proceso orienten las acciones desde un mismo marco conceptual y posteriormente sean los mismos actores y representantes de la comunidad quienes repliquen y consoliden la información frente a las problemáticas de SAN en un proceso horizontal.

La realización de esta mesa de trabajo del comité de SAN con el equipo dinamizador debe permitir establecer una agenda o cronograma adaptada a los tiempos y necesidades de los actores principalmente de la comunidad, con el fin de reconocer y discutir los conocimientos en torno a la SAN, que compartirán la totalidad de los actores participantes.

Se propone que el ejercicio de construcción de los conceptos y elementos teóricos que orientarán el diseño, implementación y seguimiento de la política de SAN en Tunja, sean inicialmente abordados desde los ejes de la política nacional reconociendo una realidad de desconocimiento de los mismos por parte de algunos actores entrevistados que fueron referenciados para el proceso de diseño de la política y con el ánimo de anclar la política municipal con la departamental y la nacional. Para posteriormente avanzar en el reconocimiento del concepto postulado por el Observatorio de SAN de la Universidad Nacional de Colombia, el cual aporta desde el análisis de las dimensiones, la posibilidad de un marco integral para el trabajo participativo en torno al logro de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, de igual forma es importante integrar el derecho a la alimentación de acuerdo al énfasis en primera infancia y los elementos reconocidos por los actores sobre soberanía alimentaria, en relación al respeto por la tierra, el territorio, la producción local y los campesinos.

Se plantea como metodología para el desarrollo de este proceso la formación de líderes y gestores en el tema, recogiendo la experiencia revisada de otros procesos de formulación de políticas públicas en SAN, que lo plantean como un elemento central.

[Escriba aquí]

“La escuela de líderes gestores y notificadores en SAN que sirvió como mecanismo de empoderamiento para la toma de decisiones; haciendo menor la brecha entre técnicos y sociedad civil desde una relación más horizontal, que permitió generar espacios deliberativos que facilitara a los participantes de la sociedad civil intercambiar ideas y tomar posiciones frente a un aspecto determinado” Orjuela (2017, p.72).

Retomando la experiencia del PANIAT frente a los espacios de formación, se plantea que los temas abordados en estos espacios en el contexto de Tunja sean concertados y establecidos por los actores participantes, de acuerdo a sus necesidades definidas por la carencias y conocimientos, condiciones o elementos necesarios para orientar el ejercicio de participación ciudadana en la formulación de la política municipal.

A manera de ejemplo, algunos de los temas que fueron desarrollados en el marco del PANIAT, y que se pueden poner sobre la mesa para la discusión en Tunja son: 1.) Seguridad Alimentaria y Nutricional y medio ambiente en el territorio. 2.) Planes de ordenamiento territorial y Seguridad Alimentaria y Nutricional. 3.) Planificación y gestión de proyectos en Seguridad Alimentaria y Nutricional. 4.) Taller de negociación, roles sociales, líderes y lideresas en Seguridad Alimentaria y Nutricional. 5) canasta exploratoria de alimentos. Otros temas pueden ser formación política y relación entre el derecho a la alimentación y desarrollo de la primera infancia

*Primer encuentro con la comunidad: espacios de aprendizaje y construcción de problemáticas.*

Posterior al reconocimiento y construcción de conocimientos en torno a la SAN, se propone que los actores intencionales, haciendo uso del recurso de reconocimiento social y de confianza, vuelvan a sus comunidades para escuchar las percepciones, representaciones, intereses y valores que en torno a la SAN que reconocen los actores empíricos. Para ello, cada uno de los actores intencionales se reunirán en equipos de acuerdo al sector en el que trabajarán asumiendo su rol de enlace con la comunidad, con el fin de definir las metodologías que faciliten la convocatoria y desarrollo de los encuentros con la comunidad, a fin de conocer las problemáticas en SAN.

Algunas de las posibilidades sugeridas por los actores entrevistados para la convocatoria fueron el uso de medios de comunicación de la alcaldía, las emisoras y canales locales, los espacios de encuentro con el que cuentan algunas instituciones como las educativas y medios escritos como invitaciones formales a través de correspondencia física y electrónica.

En el caso de las metodologías para el desarrollo de trabajo en campo con los actores empíricos, que permitan identificar las problemáticas y necesidades entorno la SAN y la primera Infancia desde los diferentes contextos, algunas fueron propuestas por los actores entrevistados y son complementadas de acuerdo al documento de Geilfus (2009): 80 herramientas para el desarrollo participativo.

Dentro de ellas se plantean: a.) el dialogo con grupos de trabajo; el cual es un ejercicio con técnica de diálogo semi-estructurado, orientado por unas preguntas en torno a las temáticas que se buscan comprender desde la experiencia y percepciones de los participantes; b.) el árbol de problemas; un diagrama de causas y efectos que permite ayudar a la comunidad y a los técnicos a entender mejor la problemática; De igual forma para el desarrollo de estos procesos se propone aprovechar espacios de participación ya constituidos en el territorio como: la mesa de participación de niños, niñas y adolescentes, el comité consultivo de mujeres, entre otros.

Como proceso transversal: de acuerdo a la experiencia analizada por Álvarez (2016) es importante documentar la información por medio de actas, audio y registro fotográfico, de los procesos desarrollados con la comunidad, e ir enviándola al grupo encargado para su consolidación y sistematización, junto los resultados de la escala y los indicadores definidos, con el fin de ir estableciendo la línea base que dé cuenta de las problemáticas en SAN del municipio y oriente las acciones de intervención que se desarrollaran desde la política.

Una vez consolidada la información, será enviada nuevamente al comité de SAN y los actores intencionales que conformaron el equipo dinamizador, para ser discutida en una posterior mesa de trabajo, esto con el fin de evitar los procesos largos y agotadores que

son mencionados por algunos de los actores entrevistados en los encuentros de trabajo en el marco institucional.

### **Paso 2: Enunciado del problema**

A partir de los insumos obtenidos en los anteriores momentos, se debe realizar una segunda mesa de trabajo entre el comité de SAN y el equipo dinamizador, con el fin de generar discusiones frente a la pertinencia de la información consolidada en el diagnóstico inicial y definir el problema el cual debe tener las siguientes características: ser claro y preciso, se debe evitar su planteamiento desde una situación de falta de medios y debe poseer características de resolución en el marco de la política pública que se propone.

### **Paso 3: Definición conceptual, operacional y línea base del problema**

En la misma mesa de trabajo en la que se discutió el enunciado del problema, debe definirse la hipótesis causal del mismo, los actores objetivos y beneficiarios y facilitar el desarrollo de la tematización; proceso que en términos de Subirats y colaboradores (2008) permite entender porque se reconoce a la SAN como un problema social y porque es necesario tener un énfasis de primera infancia (Determinación del contenido sustantivo). De igual forma se debe definir la perspectiva *teórico-conceptual* que de acuerdo a lo mencionado anteriormente se plantea desde el concepto de Seguridad Alimentaria y Nutricional del OBSAN-UN y sus dimensiones y establecer la línea base que permitirá el seguimiento y evaluación de la política.

Esta mesa de trabajo realizada en el marco de la institucionalidad con actores clave para posterior difusión o extensión a los demás actores con un tiempo de apertura a sugerencias o propuestas para modificación, debe facilitar un debate público que permita a través de la visibilización de realidades complejas en torno a la SAN y la primera infancia y desde un claro conocimiento de su marco legal, calificar el problema social de la Inseguridad Alimentaria y Nutricional como *problema público*.

En este proceso en el cual es clave la legitimización primaria, es decir el consenso de los actores públicos frente la intervención estatal, es importante la convocatoria y sensibilización de actores con un fuerte grado de incidencia en las decisiones políticas

como lo son: entes de control, concejales, secretarios, medios de comunicación y alcalde, para que través de ellos este problema sea incluido dentro de la agenda pública.

## **Fase 2: Determinación de la solución del problema**

### **Paso 1: Formulación de alternativas de solución**

#### *Segundo encuentro con la comunidad: espacios de aprendizaje y construcción de alternativas de solución.*

El segundo encuentro entre el equipo dinamizador y la comunidad debe permitir la identificación de estrategias de intervención frente al problema anteriormente reconocido y sus causas, algunas de las metodologías propuestas para este encuentro son: a) lluvia de ideas en la que los participantes deben ir identificando para cada una de las causas generadoras del problema acciones que permitan su mitigación o solución y b) identificación de soluciones locales o introducidas: en la cual los participantes, deberán identificar para cada una de las causas consideradas, cuales son las soluciones que se han experimentado localmente, y si no existen, cuales soluciones podrían introducirse o validarse. Dando prioridad inicialmente a las soluciones locales, con el fin de reconocer las acciones realizadas por la comunidad y fomentar en el grupo, confianza, auto-estima y espíritu de investigación. (Geilfus 2009)

Tal como se mencionó en el primer encuentro, es importante que en un proceso transversal sea documentada toda la información levantada con la comunidad, para su organización y sistematización por parte de los actores encargados y su posterior discusión en el marco de una mesa de trabajo entre el comité de SAN y el equipo dinamizador.

### **Paso 2: Evaluación y jerarquización de las alternativas de solución**

La tercera mesa de trabajo entre el comité de SAN y el equipo dinamizador en comunidad, debe desarrollar herramientas metodológicas que permitan la ir consolidando la hipótesis de intervención, para ello se debe tener en cuenta la evaluación de cada uno de las alternativas descritas anteriormente con miras a su priorización y jerarquización de acuerdo a los elementos que se definan en el marco de esta mesa de trabajo.

5. Propuesta metodológica participativa para el diseño de la política de Seguridad Alimentaria y Nutricional con énfasis en primera infancia en el municipio de Tunja 176

Algunos de los aspectos que se propone se tengan en cuenta de acuerdo a lo referenciado por el Gobierno de Chile en su guía para la formulación de políticas públicas son: la capacidad de implementación de la solución, la efectividad de la solución y la viabilidad de la solución, para lo cual el mismo documento presenta la siguiente matriz y su correspondiente evaluación en la posterior figura.

Índice	Dimensiones	Indicadores	Valores
Índice de Jerarquización de Soluciones	Capacidad de implementación (1/3)	Recursos financieros (1/2)	0 = Sin recursos 1 = Insuficientes 2 = Suficientes
		Recursos organizacionales (1/2)	0 = Sin recursos 1 = Insuficientes 2 = Suficientes
	Efectividad de la solución (1/3)	Eficiencia (1/2)	0 = Gastan todos los recursos 1 = Se gastan más de un tercio y menos de dos tercios de los recursos 2 = Gastan menos de un tercio de los recursos
		Eficacia (1/2)	0 = Muy bajo impacto 1 = Moderado impacto 2 = Alto impacto
	Viabilidad (3)	Política (1/3)	0 = En desacuerdo el Intendente y el CORE 1 = A favor el intendente, pero no la mayoría del CORE 2 = A favor tanto el Intendente como la mayoría del CORE
		Social (1/3)	0 = Rechazo sobre dos tercios de la ciudadanía 1 = Más de un tercio y menos de dos tercios de rechazo o aceptación 2 = Aceptación sobre dos tercios de la ciudadanía
		Legal-administrativa (1/3)	0 = Fuera del ámbito de intervención 1 = Dentro del ámbito de intervención, pero con algunas restricciones 2 = Dentro del ámbito de intervención

Figura 7: índice de jerarquización de soluciones fuente: Gobierno de Chile (2009)

Problema	Alternativas de solución	Criterios de Jerarquización							Pje. total
		Capacidad de implementación		Efectividad de la solución		Viabilidad			
		Recursos financieros	Recursos organizacionales	Eficiencia	Eficacia	Política	Social	Legal-Adm.	
P1	A1								
	A2								
	An								
Pn	An1								
	An2								
	An3								

Figura 8: Matriz resumen de la jerarquización de soluciones fuente: Gobierno de Chile (2009)

### **Paso 3: Selección de las alternativas a utilizar**

En el marco de la mesa realizada para el paso anterior de jerarquización de soluciones, se debe realizar selección final de las mismas que permita consolidar la hipótesis de intervención, es decir aterrizar las propuestas realizadas en los contextos comunitarios de acuerdo a la viabilidad y a la oferta institucional pre-existente Orjuela (2017). Este proceso incluye la definición y la descripción de las acciones que orientarán la actuación de la política de acuerdo a las características propias de cada sector, con miras a resolver el problema de INSAN en el municipio.

Algunas de las herramientas que se pueden tener en cuenta para el desarrollo de este proceso se describen a continuación y pueden ser revisadas en el documento de Geilfus (2009): 80 herramientas para el desarrollo participativo.

- **Matriz de objetivos o marco lógico:** se desarrolla teniendo en cuenta los objetivos y resultados esperados de la política. El punto de partida es la determinación del objetivo superior que obedece al problema central y los objetivos específicos que se relacionan con las principales causas del problema. Para cada uno de ellos se debe establecer una serie de productos o resultados y las acciones necesarias y/o suficientes para asegurar que se logren estos resultados y se cumpla cada uno de los objetivos específicos. Además de ello, la matriz de marco lógico debe incluir los indicadores verificables, los medios para verificarlos y los supuestos: son los elementos fuera del control del proyecto, que son necesarios para lograr los objetivos.
- **Matriz de necesidad y disponibilidad de recursos:** parte de la identificación de todos los recursos necesarios para lograr los objetivos planteados en la política: Jurídicos, humanos, económicos, cognitivos, interactivos o de organización, de confianza o consenso, cronológicos referidos al tiempo, de infraestructura o de apoyo político. (Subirats. Et al, 2008) y los demás definidos por los actores en el marco del proceso. Se deben reconocer e incluir todos los recursos locales existentes con el fin de no limitar el importante aporte que pueden hacer las comunidades.

En la matriz deben ser identificadas las actividades establecidas para cada uno de los objetivos, y se deben responder dos preguntas básicas: ¿qué necesitamos (recursos) para llevar a cabo la actividad? Y ¿cuáles recursos están disponibles en la comunidad y cuales deben gestionarse como recursos externos?

#### **Paso 4: Legitimación secundaria: elemento clave para el diseño de la política**

Después de haber definido el problema; su hipótesis causal, su hipótesis de intervención, los actores que causan el problema y a quienes va dirigida la política, en las mesas de trabajo realizadas entre el comité de SAN y el equipo dinamizador a partir de herramientas técnicas y sociales, es necesario volver a la comunidad con el fin de socializar lo consolidado en el marco del diseño de la política y verificar si algunas de las acciones propuestas inicialmente se quedaron por fuera o si hay nuevas realidades o propuestas que hasta el momento habían sido desconocidas. Este proceso debe permitir la legitimación secundaria de la política, es decir el consenso frente a la misma por parte de la comunidad elemento clave para su apropiación y posterior implementación, seguimiento y evaluación por parte de la misma.

#### **Etapas 2: Decisión programación**

#### **Fase 3: Explicitación de la política**

#### **Paso1: Explicitación de la política**

Una vez reconocido el problema, sus implicaciones, sus determinantes, y sus posibles acciones de intervención, se realizará mesa de trabajo entre el comité de SAN, representantes de los actores intencionales de cada uno de los sectores que conforman el equipo dinamizador y actores decisivos como los secretarios de las dependencias que han estado en el desarrollo del proceso; en este espacio que tiene un componente de filtro se precisarán los objetivos de la política, las áreas estratégicas, las modalidades de intervención, las estrategias de operativización, los actores responsables, recursos, la definición de indicadores y los periodos de evaluación.

El objetivo de esta fase es la construcción del programa de actuación político administrativo, este debe incluir todas las decisiones legislativas o reglamentarias, tanto del gobierno y la

administración central como del resto de gobiernos y administraciones públicas, necesarias para la implementación de la política pública, para ello es importante tener en cuenta:

*Establecimiento de los objetivos:* los cuales deben definir el estado que se considera satisfactorio (o mejor del escenario de partida) y que se pretende alcanzar a través de la solución adoptada. Permite concebir la intervención pública en función de las metas de la política en cuestión, establecida a partir del problema definido.

En el desarrollo de la construcción de los objetivos se debe tener en cuenta su vinculación con la definición del problema, la definición de valores objetivo en relación a variables concretas, que atienden de manera directa y eficaz las necesidades de la gente; estas variables son las áreas estratégicas o temas gruesos a los que se pretende responder con el desarrollo de la política, en los cuales se pueden definir puntos neurálgicos de acuerdo a lo encontrado en la definición del problema. De igual forma los objetivos concretos requieren la determinación de unidades de medición o de indicadores que hagan referencia a los efectos de los programas en la realidad social (indicadores de eficacia) los cuales deben contar con unos requerimientos técnicos que permitan viabilizar los mecanismos evaluativos.

### **Paso2: Definición de elementos para la operacionalización**

El establecimiento de elementos operativos debe definir las modalidades de intervención (o las medidas previstas) para alcanzar los objetivos de una política pública, concretizar la hipótesis de intervención y precisar la hipótesis causal, definir los grupos-objetivo a los que tales medidas se aplican, definir los cambios específicos que se esperan en los actores objetivos y posibilitar el diseño de la fase operativa de la política pública.

Su construcción debe tener en cuenta la definición de : a.) los derechos y los deberes de los grupos objetivos en relación hipótesis causal, b.) las decisiones que toma los actores para generar cambios en los grupos objetivos, las cuales pueden estar determinadas desde la vía reguladora, incentivadora y/o persuasiva e implementadas como: prestaciones directas, incentivos, prohibiciones o autorizaciones, medidas de redistribución, mecanismos de persuasión, creación de estructuras sociales u organizacionales, c) los actores que

lideraran y participarán en el proceso de implementación y d) las reglas institucionales internas y de estructura organizacional.

### **Paso 3: Selección de indicadores**

Selección de indicadores: Los indicadores son las herramientas que permiten hacer seguimiento y evaluación con miras a medir el grado de logro de los objetivos de la política. Algunos de los indicadores planteados para esta política fueron presentados en la fase 1 referente a la formulación del problema, sobre esta base se puede generar una discusión para su selección de acuerdo a las bases conceptuales, la definición del problema, las áreas estratégicas y los objetivos previamente definidos.

Establecimiento de elementos evaluativos: deben plantearse de acuerdo a las áreas, los indicadores establecidos en la línea base y las estrategias a implementar, considerando (a) el periodo, es decir la regularidad con la que se va a realizar esta evaluación, (b) la técnica que se utilizará, (c) la interpretación de la técnica, (d) los actores responsables de dicha evaluación y e) los documentos, bases de datos y demás fuentes de información a tener en cuenta en el marco del análisis de las reglas institucionales y la estructura organizativa interna. En este proceso es importante incluir como se realizarán los procesos de rendición de cuentas y las formas como los actores de las diferentes instituciones, organizaciones y comunidad participaran en su desarrollo.

### **Fase 4: Ratificación de la política pública por parte del consejo municipal**

#### **Paso 1: Presentación de la propuesta**

La propuesta consolidada en la fase anterior debe ser presentada en el marco de una mesa trabajo entre el comité de SAN, representantes del equipo dinamizador, entes de control y actores con poder de decisión municipal como lo son concejales, medios de comunicación, organizaciones sociales, secretarios municipales y alcalde, con el fin de lograr su consolidación.

Esta propuesta debe tener en cuenta la totalidad de actores que participaron o participarán en cada una de las fases de la política, de igual forma debe definir el grado de coordinación: en el diseño e implementación de la misma, para lo cual se propone un grado de

coordinación horizontal o de máximo 2 niveles, que tenga en cuenta la descentralización de actores clave, para ello es necesario definir: un indicador temporal que consiste en la rotación de responsabilidades en la coordinación de acciones con miras a adoptar un enfoque integral a partir de las diferentes perspectivas que lo componen y eliminar la posibilidad de generación de estructuras verticales que limiten las acciones de algunos actores, y la inserción de actores comunitarios que fortalecen los procesos de acuerdo a la pertinencia contextual.

La propuesta ya consolidada debe ser presentada y socializada por representantes del comité de SAN y el equipo dinamizador para su debate y aprobación en el Concejo Municipal de Política Social; en estos espacios es importante la participación de la totalidad de actores públicos y comunitarios del comité de SAN y el equipo dinamizador.

### **Paso 2: Socialización y debates en el Concejo Municipal y definición de presupuesto**

La propuesta de la política pública de SAN con énfasis en primera infancia debe ser presentada para debate público en el concejo municipal por uno de los actores públicos que se reconocieron con poder de incidencia política, que haya participado en la totalidad del proceso previo, de igual forma es importante que en este espacio acompañen todos los actores intencionales y empíricos que concurrieron a los espacios desarrollados e intervinieron para logro de la propuesta.

Lo anterior con el fin de lograr el diseño del Acuerdo Político Administrativo (APA), es decir la consolidación y legitimación primaria del documento final que fija las competencias, las responsabilidades y los principales recursos de los actores públicos para la implementación del programa político-administrativo.

Finalmente se plantea que el equipo dinamizador tenga representación de algunos actores en el comité de SAN municipal, en relación a su interés y trabajo desarrollado previamente y como una forma de fortalecer el proceso de seguimiento y control de los compromisos adquiridos por la institucionalidad.

## 6. Conclusiones y recomendaciones

### 6.1. Conclusiones

A partir de la caracterización territorial del estado de Seguridad Alimentaria y Nutricional, el municipio de Tunja cuenta con condiciones y dinámicas favorables que garantizan la disponibilidad de variedad de alimentos. Pese a ello, se presentan indicadores de malnutrición para la población medida en niños y niñas pertenecientes a la primera infancia, que, si bien no representan la totalidad de este grupo poblacional, responde a aquellos que se encuentran en posibles condiciones de vulnerabilidad asociados a niveles socioeconómicos bajos. En este orden de ideas, este fenómeno puede estar asociado a hábitos de consumo familiar que tienden a la priorización de alimentos que no aportan los requerimientos nutricionales necesarios acordes al desarrollo de los niños(as). Ahora bien, el acceso a determinados alimentos considerados prioritarios para el desarrollo, se ven condicionados por el precio de los mismos en relación a los ingresos que tiene una familia: en ello media la estabilidad laboral de los/las cuidadoras.

La primera infancia debe ser incluida dentro del análisis entorno a la SAN dado que su incidencia en etapas tempranas, como la gestación y primeros mil días determina el nivel de desarrollo físico, cognitivo, emocional y social que tiene una persona a lo largo de su vida; ello repercute en las posibilidades que tiene para expresar su potencial, representado en habilidades y competencias a nivel educativo y laboral, lo que configura en últimas, el acceso a mejoramiento en sus condiciones de vida en términos de superación de la pobreza. Frente a ello si bien en los acercamientos con los actores se pudieron reconocer algunas ofertas institucionales en relación a lo alimentario, es tarea de los gobiernos seguir trabajando en el acompañamiento a padres y cuidadores con el fin brindar herramientas que fortalezcan el cuidado de los niños y niñas y permitan transformar las relaciones y las tareas en el hogar con miras a disminuir la carga de las mujeres como cuidadoras.

Los procesos participativos en el marco del diseño de una política pública son necesarios, dado que en el acercamiento con los actores se identifican diferentes perspectivas y causalidades en relación a un mismo problema, mientras los actores institucionales reconocen algunas causas de la inseguridad alimentaria y nutricional desde aspectos

culturales ligados al consumo, los actores comunitarios si bien no las desconocen, identifican que las mayores problemáticas están fuertemente relacionadas con problemas de ingreso, derivadas del desempleo o empleo informal que dificultan el acceso a alimentos, servicios públicos y de salud.

La participación es un componente fundamental y transversal en el diseño de políticas públicas puesto que a partir de la integración de los diferentes actores relacionados con SAN se vinculan elementos de la realidad contextual para la definición de problemáticas y el desarrollo de posibles alternativas de solución dentro de las acciones públicas. Pese a ello, las dinámicas de participación en Tunja se encuentran desarticuladas en un nivel interno (entre actores públicos) y externo (entre actores públicos y comunitarios), encontrando en este último las mayores dificultades que se configuran por (a) relaciones distantes, hostiles o conflictivas; y (b) por que la cualidad de la participación ha sido históricamente pasiva, en la que las voces de las comunidades no tienen incidencia política. Por otro lado, la participación tiene un valor social, en que si bien, se deben abrir los espacios para mejorar el actuar administrativo dados los aportes que puedan darse, su ejercicio propiamente dicho es un derecho y un deber de la ciudadanía. Así, la participación debe extenderse a la vinculación de actores no reconocidos inicialmente tales como los NN en primera infancia.

El impacto de una política pública está mediado por la incorporación de metodologías complementarias que permitan y faciliten la definición contextual del problema. Para ello, puede partirse de la identificación de indicadores cuantitativos, la exploración y profundización a través del reconocimiento de dinámicas de actores y el reconocimiento de su voz en cuanto a sus percepciones, intereses y valores en torno a la SAN como ejercicio clave para mitigar dificultades, obstáculos que se pueden presentar en el momento de la implementación por no ajustarse a las situaciones que viven las comunidades. Es importante reconocer a su vez, que para facilitar este panorama se implemente el recurso de consenso y legitimidad.

## 6.2. Recomendaciones

Dado que las problemáticas asociadas a la INSAN en Tunja se relacionan posiblemente con los niveles de ingreso que pueden estar condicionados por las situaciones laborales, especialmente de aquellos que no tienen un empleo formal o estable, se recomienda que ésta sea una variable a tener en cuenta dentro de las dinámicas de discusión en el marco de los espacios participativos del diseño de la política de SAN en el municipio, lo anterior vinculando especialmente a los actores que inciden en el acuerdo político administrativo.

Teniendo en cuenta que el alcance del presente trabajo llega a una aproximación inicial a un grupo de actores y una propuesta metodológica para el diseño de la política de SAN del municipio, se recomienda que se desarrollen posteriores investigaciones que aborden procesos de implementación y evaluación, incorporando un énfasis en primera infancia en el marco de metodologías participativas que permitan armonizar el ciclo de la política.

Es posible pensar en la participación de la primera infancia en el desarrollo de políticas públicas que inciden en su calidad de vida, reconociendo las capacidades expresivas, críticas y propositivas de los niños/as y abriendo espacios para el dialogo que no se limiten a metodologías pensadas para adultos, sino que permitan explorar alternativas de acuerdo a las posibilidades de comunicación de los niños y niñas.

## 7. Consideraciones éticas

El presente trabajo se inscribe dentro de la investigación para la salud y está enmarcado en la resolución número 8430 DE 1993, la cual establece proteger la privacidad del individuo, sujeto de investigación, identificándolo solo cuando los resultados lo requieran y éste lo autorice, en este sentido se utilizará un código para identificar las personas entrevistadas.

Este trabajo se clasifica como Investigación sin riesgo: que se define como los estudios que emplean técnicas y métodos de investigación documental retrospectiva y aquellos en los que no se realiza ninguna intervención o modificación intencionada de las variables biológicas, fisiológicas, psicológicas o sociales de los individuos que participan en el estudio.

Bajo la consideración de garantizar la autonomía, libertad, autodeterminación y respeto a los individuos involucrados en el proceso de investigación (Cañete, Guilhem, Brito, 2012) se aplicará el consentimiento informado a las personas que participen en las entrevistas, el cual dará cuenta de la comprensión detallada que tendrán los entrevistados sobre la investigación, sus objetivos, proceso y efectos. El consentimiento informado se encuentra como documento anexo.

Durante la investigación se hizo uso responsable de los hallazgos y acciones, en aras de no vulnerar ni violentar la dignidad de los sujetos participantes y el buen nombre de las instituciones.

De igual forma bajo el compromiso de reciprocidad se darán conocer los resultados de la investigación a los sujetos e instituciones participantes.

## 8. Referencias

- Acuña Quinitiva, D. P. (2017). *Políticas públicas sobre seguridad alimentaria en los países miembros de la alianza del pacífico: un análisis desde sus objetivos para disminuir la pobreza (1990 - 2013)*. Bogotá: Universidad de la Salle. Recuperado el 29 de Julio de 2018, de [http://repository.lasalle.edu.co/bitstream/handle/10185/20719/10092234\\_2017.pdf?sequence=1](http://repository.lasalle.edu.co/bitstream/handle/10185/20719/10092234_2017.pdf?sequence=1)
- Aguilar Astorga, C. R., & Lima Facio, M. A. (2009). ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas? *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, 1-15. Recuperado el 9 de Octubre de 2018, de [http://secretariageneral.univalle.edu.co/consejo-academico/temasdediscusion/2014/Documentos\\_de\\_interes\\_general/Lecturas\\_politica\\_publica/Que%20son%20y%20para%20que%20sirven%20las%20politicas%20publicas\\_Aguilar.pdf](http://secretariageneral.univalle.edu.co/consejo-academico/temasdediscusion/2014/Documentos_de_interes_general/Lecturas_politica_publica/Que%20son%20y%20para%20que%20sirven%20las%20politicas%20publicas_Aguilar.pdf)
- Aguilar Villanueva, L. F. (2009). Marco para el análisis de Políticas Públicas. En F. Mariñez, & V. Garza, *Política Pública y democracia en América Latina: del análisis a la implementación* (págs. 6-23). México: Porrúa.
- Alcaldía de Medellín. (2011). *Institucionalidad democrática y participación ciudadana*. Medellín es solidaria y competitiva, Medellín. Recuperado el 27 de Septiembre de 2018, de <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Informaci%C3%B3n%20General/Documentos/Plan%20de%20Desarrollo/2008-2011/Presentacion%20Servidores/Plan%20de%20desarrollo%202008-2011%20>
- Alcaldía de Tunja. (2015). *Informe de gestión de primera infancia, infancia, adolescencia y juventud 2012-2015*. Tunja: Gobernación de Boyacá.
- Alcaldía Mayor de Tunja. (2016). Mesa municipal de Participación de niños, niñas y adolescentes. Alcaldía Mayor: Tunja, Boyacá.

Almeida Filho, N., & Ortega, J. (2008). Políticas de seguridad alimentaria recientes en América Latina. *XLVI Congreso de Sociedade Brasileira de Economía, Administração e Sociología Rural* (págs. 1-21). Río Branco - Acre: SOBER. Recuperado el 4 de Septiembre de 2018, de <http://ageconsearch.umn.edu/record/106111/files/567.pdf>

Álvarez Alvear, A. L. (2016). *La participación comunitaria en la formulación del plan decenal de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional Nariño 2010-2019. Estudio de caso*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Recuperado el 27 de Septiembre de 2018, de <http://bdigital.unal.edu.co/54935/7/AlejandraAlvarezA.2016.pdf>

Amar Amar, J., Abello Llanos, R., & Acosta, C. (2003). Factores protectores: un aporte investigativo desde la psicología comunitaria de la salud. *Psicología desde el Caribe*(11), 107-121. Recuperado el 2 de Septiembre de 2018, de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=21301108>

Cucaita, S. y Torres, D. (2018) perfil sanitario de establecimientos que realizan actividades de preparación, almacenamiento, comercialización y expendio de alimentos y bebidas; en la ciudad de Tunja- año 2017. Informe De Secretaría De Protección Social

DANE. (2018). Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia 2017. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad/pobreza-monetaria-y-multidimensional-en-colombia-2017>

DANE. (2018). Estadísticas de Pobreza Multidimensional (COM-030-PD-001-r-002 V6). Recuperado de: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/cp\\_pobreza\\_multidimensional\\_17.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/cp_pobreza_multidimensional_17.pdf)

Secretaría de Salud de Boyacá. (2018). Análisis de situación de salud con el modelo de los determinantes sociales de salud, Boyacá, 2018. Recuperado de: [http://www.boyaca.gov.co/SecSalud/images/Documentos/Asis2018/asis\\_boyacade\\_p\\_2018.pdf](http://www.boyaca.gov.co/SecSalud/images/Documentos/Asis2018/asis_boyacade_p_2018.pdf)

- 
- DANE. (2016). Mercado laboral por departamentos. Recuperado de: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ml\\_depto/Boletin\\_dep\\_15.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ml_depto/Boletin_dep_15.pdf)
- Congreso de la República (2006). Ley 1098 Código de la Infancia y la Adolescencia. Congreso de la Republica: Bogotá, Colombia. Recuperado de: [https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley\\_1098\\_2006\\_pr001.htm](https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_1098_2006_pr001.htm)
- Cámara de Comercio de Tunja. (2018). Boyacá en Cifras. Recuperado de: [https://ccomerciotunja.org.co/new/wp-content/uploads/2018/06/BOYACA-EN-CIFRAS\\_2018-2.pdf](https://ccomerciotunja.org.co/new/wp-content/uploads/2018/06/BOYACA-EN-CIFRAS_2018-2.pdf)
- DANE. (2018). Anexos pobreza por departamentos. Recuperado de: <https://tinyurl.com/y5xz4xht>
- DANE (2018). Pobreza Monetaria Boyacá Año 2017. Recuperado de: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2017/Boyaca\\_Pobreza\\_2017.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2017/Boyaca_Pobreza_2017.pdf).
- FEDEPAPA, (2018). XIX Congreso Nacional de Productores de papa – FEDEPAPA. FAO. (2012, Mayo). Escala Latioamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA). Manual de uso y aplicaciones. Roma, Italia. Recuperado de <http://www.fao.org/3/a-i3065s.pdf>
- Franco, S. (2010). Aportes de la sociología al estudio de la alimentación familiar. *Revista Luna Azul: 31, julio-diciembre*. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/luaz/n31/n31a10.pdf>
- Ministerio de Educación Nacional. (2007). Glosario letra T (Tasas). Recuperado de: <https://www.mineducacion.gov.co/1621/article-123926.html>
- Ministerio de Protección Social e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2010). Encuesta nacional de la situación nutricional en Colombia 2010. Recuperado de: <https://tinyurl.com/y3wjs8vg>
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2017). Análisis de Situación de Salud. Colombia, 2017. Recuperado de: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/PSP/asis-nacional-2017.pdf>.

Organización Panamericana de la Salud. (2010). *Manual Hacia una Vivienda Saludable "Que viva mi hogar": 2 Ed.* Bogotá, Colombia. Recuperado de: <https://tinyurl.com/y43tlnpw>

Secretaria De Protección Social de Tunja. (2018). Análisis de situación de salud con el modelo de los determinantes sociales de salud, municipio de Tunja Boyacá 2018. Recuperado de: [http://www.boyaca.gov.co/SecSalud/images/Documentos/Asis2018/asis\\_tunja\\_2018.pdf](http://www.boyaca.gov.co/SecSalud/images/Documentos/Asis2018/asis_tunja_2018.pdf).

Arango, C., Mujica, A., & Escobar, F. (2016). Aplicación de una guía metodológica para evaluar políticas públicas en salud y evaluación de la política de seguridad alimentaria y nutricional. *Revista de Salud Pública*, 19(2), 268-275. Recuperado el 12 de Agosto de 2018, de <http://www.scielo.org.co/pdf/rsap/v19n2/0124-0064-rsap-19-02-00267.pdf>

Arenas Herreño, L. M. (2016). *Análisis comparado de las políticas y planes de seguridad alimentaria y nutricional -SAN- departamentales en Colombia. Formulación, objetivos y estrategias de implementación.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Recuperado el 28 de Septiembre de 2018, de <http://bdigital.unal.edu.co/55685/7/41798296.2016.pdf>

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia.* Bogotá.

Barrantes, C. (1998). Notas sobre participación social, trabajo social y globalización. *Foro de cierre del XVI Congreso de ALAETS* (págs. 1-11). Santiago de Chile: ALAETS. Recuperado el 2 de Octubre de 2018, de <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/congresos/reg/slets/slets-016-146.pdf>

Barrientos Roldán, Y. (2015). *Aplicación de la metodología de mapa de actores en la dimensión política de los estudios ambientales en proyectos de transmisión de energía, caso Chinú-Montería 230kv.* Medellín: Universidad Nacional de Colombia. Recuperado el 19 de Noviembre de 2018, de <http://bdigital.unal.edu.co/52523/1/1017182173.2015.pdf>

Beltrán, J. P. (2018). Bioeconomía, seguridad alimentaria y sostenibilidad. *Mediterráneo Económico*(31), 235-248. Recuperado el 13 de Octubre de 2018, de

---

<http://www.publicacionescajamar.es/pdf/publicaciones-periodicas/mediterraneo-economico/31/31-799.pdf>

Bernal, R., y Camacho, A. (2012). La política de primera infancia en el contexto de la equidad y movilidad social en Colombia. Universidad de los Andes. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/Prensa/CDocumentacionDocs/Politica-Primera-Infancia-Contexto-Equidad-Movilidad-Social-Colombia.pdf>.

Bernal, R. (2014). Diagnóstico y recomendaciones para la atención de calidad a la primera infancia en Colombia. Recuperado de: <https://tinyurl.com/yxldhcqg>

Briceño-León, R., & Ávila Fuenmayor, O. B. (2014). De la participación comunitaria a la participación social: un enfoque de Ecosalud. *Espacio Abierto*, 23(2), 191-218. Recuperado el 1 de Octubre de 2018, de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=12231139001>

Calomarde, B. (2018). *Seguridad alimentaria de los hogares en Argentina: un análisis a partir de la encuesta de gastos*. Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata. Recuperado el 13 de Octubre de 2018, de <http://nulan.mdp.edu.ar/2933/1/calomarde-2018.pdf>

Cano-Díaz, L. H., Pulido-Álvarez, A. C., & Giraldo-Huertas, J. J. (2015). Una mirada a la caracterización de la primera infancia: contextos y métodos. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 13(1), 279-293. Recuperado el 1 de Septiembre de 2018, de <http://www.scielo.org.co/pdf/rlcs/v13n1/v13n1a17.pdf>

Caracas, S. (2012). *El modelo de democracia participativa y su incidencia en el caso de la participación ciudadana en Santiago de Cali (2008-2011)*. Santiago de Cali: Universidad del Valle. Recuperado el 27 de Septiembre de 2018, de <http://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/10893/4809/6/CB-0460856.pdf>

Carbonell, O. (2013). La sensibilidad del cuidador y su importancia para promover un cuidado de calidad en la PRIMERA infancia. *Cienc. Psicol.: 7 (2)*. Montevideo nov. Recuperado de: [http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?pid=S1688-42212013000200008&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?pid=S1688-42212013000200008&script=sci_arttext)

Comité técnico interinstitucional de seguridad alimentaria y nutricional. (2016). Plan de seguridad alimentaria y nutricional para Boyacá. Secretaria de Salud Departamental.

CORASTOS. (2019). Boletín Diario de Precios: 30 de May del 2019. Recuperado de: <https://www.corabastos.com.co/sitio/historicoApp2/reportes/BoletinDescarga.php>

DANE. (2018). Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia 2017. Recuperado de: <https://tinyurl.com/y5vy749g>

DANE (2018). Pobreza Monetaria Boyacá Año 2017. Recuperado de: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2017/Boyaca\\_Pobreza\\_2017.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2017/Boyaca_Pobreza_2017.pdf)

DANE. (2005). Censo General 2005 Perfil Tunja – Boyacá. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/files/censo2005/perfiles/boyaca/tunja.pdf>

DANE. (2015). Informe De Coyuntura Económica Regional: Departamento de Boyacá. Recuperado de: [https://www.dane.gov.co/files/icer/2015/ICER\\_Boyaca\\_2015.pdf](https://www.dane.gov.co/files/icer/2015/ICER_Boyaca_2015.pdf)

DANE. (2016). Mercado laboral por departamentos. Recuperado de: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ml\\_depto/Boletin\\_dep\\_15.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ml_depto/Boletin_dep_15.pdf)

DANE. (2016). Tercer censo nacional agropecuario. Recuperado de: <https://tinyurl.com/yxrgmdut>

DANE. (2017). Encuesta nacional de calidad de vida - ECV 2016. Recuperado de: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/calidad\\_vida/Boletin\\_Tecnico\\_ECV\\_2016.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/Boletin_Tecnico_ECV_2016.pdf)

DANE. (2018). Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia 2017. Recuperado de: <https://tinyurl.com/y5vy749g>

Cámara de Comercio de Tunja. (2018). Boyacá en Cifras. Recuperado de: [https://ccomerciotunja.org.co/new/wp-content/uploads/2018/06/BOYACA-EN-CIFRAS\\_2018-2.pdf](https://ccomerciotunja.org.co/new/wp-content/uploads/2018/06/BOYACA-EN-CIFRAS_2018-2.pdf)

Carrasco, H., & Tejada, S. (2008). *Soberanía alimentaria: la libertad de los pueblos de elegir para asegurar nuestra alimentación*. Lima: Soluciones Prácticas - ITDG.

Comité Internacional de Planificación para la Soberanía Alimentaria. (2007). *Nyeléni 2007 Foro para la soberanía alimentaria*. Sélingué, Mali: Red para la Soberanía Alimentaria. Recuperado el 12 de Septiembre de 2018, de [https://nyeleni.org/DOWNLOADS/Nyelni\\_SP.pdf](https://nyeleni.org/DOWNLOADS/Nyelni_SP.pdf)

- 
- Concejo Municipal de Tumaco; Secretaría General. (2013). *Plan alimentario y nutricional indígena y afro del Municipio de Tumaco*. Tumaco: Mesa Técnica Municipal de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Recuperado el 28 de Septiembre de 2018, de [http://sanandresdetumaconarino.micolombiadigital.gov.co/sites/sanandresdetumaconarino/content/files/000022/1068\\_acuerdono005.pdf](http://sanandresdetumaconarino.micolombiadigital.gov.co/sites/sanandresdetumaconarino/content/files/000022/1068_acuerdono005.pdf)
- Conejero, E y Pizarro, E. (2005). En busca de la gobernanza democrática local. *VII CONGRESO ESPAÑOL DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN Madrid, España*. Recuperado de: [https://www.researchgate.net/publication/271728828\\_En\\_busca\\_de\\_la\\_gobernanza\\_democratica\\_local](https://www.researchgate.net/publication/271728828_En_busca_de_la_gobernanza_democratica_local)
- Consejo Municipal de Tunja. (2014). Política publica de primera Infancia. Concejo Municipal: Tunja, Boyacá.
- DANE. (2010). *Línea base de indicadores. Estrategia para el fortalecimiento estadístico territorial*. Bogotá: DIRPEN. Recuperado el 19 de Noviembre de 2018, de [http://www.dane.gov.co/files/planificacion/fortalecimiento/cuadernillo/Linea\\_base\\_indicadores.pdf?phpMyAdmin=a9ticq8rv198vhk5e8cck52r11](http://www.dane.gov.co/files/planificacion/fortalecimiento/cuadernillo/Linea_base_indicadores.pdf?phpMyAdmin=a9ticq8rv198vhk5e8cck52r11)
- DANE. (2018). Anexos pobreza por departamentos. Recuperado de: <https://tinyurl.com/y5xz4xht>
- DANE. (2018). Estadísticas de Pobreza Multidimensional (COM-030-PD-001-r-002 V6). Recuperado de: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/cp\\_pobreza\\_multidimensional\\_17.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/cp_pobreza_multidimensional_17.pdf)
- Del Castillo Matamoros, S. E. (2010). La seguridad alimentaria y nutricional como derecho: mucho más que la evolución de un concepto. En U. Nacional, *Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional. UN* (págs. 1-22). Bogotá: Instituto de Estudios Ambientales -IDEA.
- Del Castillo, S., Fonseca, Z., Mantilla, M., & Mendieta, N. (2012). Estudio para la medición de seguridad alimentaria y nutricional en el Magdalena medio colombiano. *Revista de la Facultad de Medicina*, 60(1), 13-27. Recuperado el 15 de Septiembre de 2018, de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/revfacmed/article/view/35473/38893>
- Departamento Nacional de Planeación. (2007). *Marco para las políticas públicas y lineamientos para la planeación del desarrollo de la infancia y la adolescencia en el municipio*. Bogotá: Quebecor World Bogotá S.A.

Departamento Nacional de Planeación. (2008). *CONPES 113. Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Bogotá: CONPES. Recuperado el 27 de Julio de 2018, de <https://www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/POL%C3%8DTICA%20NACIONAL%20DE%20SEGURIDAD%20ALIMENTARIA%20Y%20NUTRICIONAL.pdf>

Díaz Cano, M., & González Gómez, L. M. (2009). Desarrollo y participación: una mirada desde las políticas públicas sociales. *Universitas Científica*, 12, 79-82. Recuperado el 27 de Septiembre de 2018, de <https://revistas.upb.edu.co/index.php/universitas/article/download/8147/7461>

FAO. (2011). *Seguridad alimentaria y nutricional. Conceptos básicos*. México: ONU. Recuperado el 12 de Septiembre de 2018, de <http://www.fao.org/3/a-at772s.pdf>

Fernandez Arroyo, N. (2012). *Planificación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF.

Flores, C., Rojas, R., y Cespedes, R., (2007). Resultados de un programa de seguridad alimentaria en la reducción de la desnutrición crónica y sus factores causales en niños peruanos. *Revista Perú. med. exp. salud publica*: 24 (2) Lima abr./jun. Recuperado de: [http://www.scielo.org.pe/scielo.php?pid=S1726-46342007000200004&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.pe/scielo.php?pid=S1726-46342007000200004&script=sci_arttext)

Foley, M. W., Lustig, N., & Lucas, A. (2003). Participación Social y desarrollo local en el siglo XXI: desafíos y oportunidades. *Primer Foro Internacional de Participación Social* (págs. 29-46). Cancún, Quintana Roo: Paour, F. Recuperado el 1 de Octubre de 2018, de [https://portalanterior.ine.mx/documentos/DECEYEC/memoria\\_foro\\_participacion.pdf](https://portalanterior.ine.mx/documentos/DECEYEC/memoria_foro_participacion.pdf)

Freiberg Hoffmann, A., Salvino, C., & López, L. (2013). *Búsqueda de información científica en la web*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

- 
- Galeana de la O, S., & Sáinz Villanueva, J. L. (2003). a participación y gestión social. En J. d. Chávez Carapia, *La participación social: retos y perspectivas* (págs. 95-112). México: Plaza y Valdés. Recuperado el 1 de Octubre de 2018, de <https://tinyurl.com/yxm3oady>
- García Frutos, R. (2016). *Optimización de consultas en bases de datos relacionales*. Madrid: Universidad Carlos III.
- Gaventa, J. (2006) Hacia un gobierno local participativo: evaluación de las posibilidades de transformación. *SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación*. Recuperado de: [https://www.researchgate.net/publication/242198211\\_Hacia\\_un\\_gobierno\\_local\\_participativo\\_evaluacion\\_de\\_las\\_posibilidades\\_de\\_transformacion](https://www.researchgate.net/publication/242198211_Hacia_un_gobierno_local_participativo_evaluacion_de_las_posibilidades_de_transformacion)
- George Espinosa, B. J., López Buitrago, J. D., & Hernández Arenas, K. (2018). *Participación de los jóvenes de la comunidad indígena del resguardo Cañamomo, en la planeación de políticas públicas de Riosucio-Caldas para el periodo 2012-2016*. Medellín: Universidad de Antioquia. Recuperado el 27 de Septiembre de 2018, de [http://200.24.17.74:8080/jspui/bitstream/fcsh/1315/3/EspinosaBeatriz\\_2018\\_ParticipacionJovenesComunidad.pdf](http://200.24.17.74:8080/jspui/bitstream/fcsh/1315/3/EspinosaBeatriz_2018_ParticipacionJovenesComunidad.pdf)
- Geilfus, F., (2002). 80 herramientas para el desarrollo participativo. Diagnóstico, Planificación Monitoreo y Evaluación. Recuperado de: <http://ejoventut.gencat.cat/permalink/aac2bb0c-2a0c-11e4-bcfe-005056924a59>
- Giménez Mercado, C., & Valente Adarme, X. (2010). El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes. *Cuadernos del CENDES*, 27(74), 51-80. Recuperado el 27 de Septiembre de 2018, de <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/el-enfoque-de-los-derechos-humanos-en-las-politicas-publicas-ideas-para-un-debate-en-ciernes.pdf>
- Gobernación de Boyacá. (2010). *Plan integral de seguridad alimentaria y nutricional*. Tunja: Comité Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Recuperado el 28 de Septiembre de 2018, de [http://syesan.osancolombia.gov.co/docs/Plan\\_PISAN\\_\\_\\_BOYACA\\_2010.pdf](http://syesan.osancolombia.gov.co/docs/Plan_PISAN___BOYACA_2010.pdf)

Gobernación de Boyacá. (2011). *Indicadores básicos en salud. Boyacá*. Tunja: ASIS Boyacá. Recuperado el 17 de Agosto de 2018, de <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/PSP/Analisis-de-Situacion-Salud-Boyaca-2011.pdf>

Gobierno de Chile. (2009). Guía metodológica para la formulación de políticas públicas regionales. Recuperado de: <https://tinyurl.com/y4dwpjnl>

Gobernación de Nariño e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2010). *Plan Decenal de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional de Nariño*. Pasto: Gobernación Departamental. Recuperado el 27 de Septiembre de 2018, de <http://syesan.osancolombia.gov.co/docs/PLAN%20DECENAL%20DE%20SEGURIDAD%20ALIMENTARIA.doc>

Gonzalez, C., (2015). Herencia alimentaria: Promoción de hábitos alimentarios saludables desde la infancia, una estrategia pedagógica durante la crianza para la prevención de la obesidad en niños. REIDOCREA: 4 (6) Pp.35-47. Recuperado de: <http://digibug.ugr.es/bitstream/handle/10481/34889/ReiDoCrea-Vol.4-Art.6-Gonzalez.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

González, A. (2000). Precisiones conceptuales al principio de equidad. *Pensamiento Educativo*: 26. Pp. 15-29. Recuperado de: <http://pensamientoeducativo.uc.cl/index.php/pel/article/view/165/356>

Gordillo, G., & Méndez Jerónimo, O. (2013). *Seguridad y soberanía alimentaria*. Buenos Aires: FAO. Recuperado el 27 de Septiembre de 2018, de <http://www.fao.org/3/a-ax736s.pdf>

Gutiérrez Ossa, J. A., Restrepo Avendaño, R. D., & Zapata Hoyos, J. S. (2018). Formulación, implementación y evaluación de políticas públicas desde los enfoques, fines y funciones del Estado. *Revista CES Derecho*, 2(8), 333-351. doi:<http://dx.doi.org/10.21615/cesder.8.2.7>

- 
- Guzmán, J. (2017). Causas que conllevan a una inseguridad alimentaria. *Memoria de Congresos UTP*, (págs. 186-193). Recuperado el 27 de Septiembre de 2018, de <<http://revistas.utp.ac.pa/index.php/memoutp/article/view/1492>>
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación* (Sexta ed.). México D.F: McGraw Hill.
- Hernández-Rincón, E., Romero-Mayorga, D. y Espitia-Franco, V., (2015). Promoción de alimentación saludable en hogares comunitarios infantiles del municipio de Sopó (Cundinamarca. Colombia) bajo la estrategia de Atención Primaria en Salud. *Salud Uninorte*: 31 (3). Pp.514-524. Recuperado de: <https://tinyurl.com/y3hp46vj>
- ICBF. (2017). Comunicado de prensa. *Salud y desarrollo para la primera infancia*. Tunja, Boyacá, Colombia. Recuperado el 15 de Septiembre de 2018, de [https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/comunicado\\_de\\_prensa\\_tunja\\_2017-02-17.pdf](https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/comunicado_de_prensa_tunja_2017-02-17.pdf)
- Irwin, L., (2007). Desarrollo de la Primera Infancia: Un Potente Ecuilibrador. Recuperado de: [https://www.who.int/social\\_determinants/publications/early\\_child\\_dev\\_ecdkn\\_es.pdf](https://www.who.int/social_determinants/publications/early_child_dev_ecdkn_es.pdf)
- Izura, T., & Martin, M. E. (2013). Insumos para la comprensión: Mapeo y Análisis de Redes. *La experiencia en el marco de un Programa I+ D en la Provincia de Mendoza-Argentina. Anais do XXIX Congresso Associação Latino-Americana de Sociologia (Alas): Crisis y emergencias sociales en América Latina*. Santiago. Flacso: Sociored. Recuperado el 20 de Noviembre de 2018, de [http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT7/GT7\\_IzuraT\\_Martin%20M.pdf](http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT7/GT7_IzuraT_Martin%20M.pdf)
- León Corona, B., & Alpizar Cervantes, D. (2012). *Políticas públicas y participación ciudadana: Una mirada desde los modelos de democracia*. Hidalgo: Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Recuperado el 27 de Julio de 2018, de [https://www.uaeh.edu.mx/investigacion/productos/5042/politicas\\_publicas\\_y\\_participacion\\_ciudadana\\_una\\_mirada\\_desde\\_los\\_modelos\\_de\\_democracia.pdf](https://www.uaeh.edu.mx/investigacion/productos/5042/politicas_publicas_y_participacion_ciudadana_una_mirada_desde_los_modelos_de_democracia.pdf)
- Levario Flórez, A. E. (2018). *La seguridad alimentaria como guía de política pública en México. Evaluación cualitativa del caso de la Ciudad de México*. San Luis Potosí: El Colegio de San Luis Potosí. Recuperado el 2013 de Octubre de 2018, de

<https://colsan.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1013/647/1/La%20seguridad%20alimentaria%20como%20gu%C3%ADa%20de%20pol%C3%ADtica%20p%C3%BAblica%20en%20M%C3%A9xico%20%20Evaluaci%C3%B3n%20cualitativa%20del%20caso%20de%20la%20Ciudad%20de%20M%C3%A9x>

López Díaz, L. M. (2017). *Evaluación de los componentes de consumo y aprovechamiento biológico en el marco de la seguridad alimentaria y nutricional en familias campesinas, localidad de Usme, Bogotá*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Recuperado el 9 de Octubre de 2018, de <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/33638/LopezDiazLauraMercedes2017.pdf?sequence=1>

Lozano, J. (2010). Conceptos y principios del desarrollo ambiental sostenible en la Constitución Colombiana. *Revista electrónica Direito e política: 5(2)2*. Machado, M., Calderon, V., y Machado, J. (2013) Determinantes socioeconómicos, inseguridad alimentaria y desnutrición crónica en población desplazada de primera infancia, Pereira, Colombia. *Revista Médica Risaralda: 20 (1):3 Pp.3-8*. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/rmri/v20n1/v20n1a02.pdf>

Martínez, L. J. (2016). *Cómo buscar y suar información científica. Guía para estudiantes universitarios 2016*. Santander: Biblioteca Universidad de Cantabria.

Mayorga Pasquier, E., Duarte Fonseca, E., & Castillo de Arguello, M. (2006). *Metodología para el desarrollo del lenguaje*. Managua: Preparación del Programa de Reforma Educativa.

Medianero Burga, D. (2014). Metodología de estudios de línea de base. *Pensamiento Crítico, 15*, 61-82. Recuperado el 20 de Noviembre de 2016, de <http://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/econo/article/view/8994/7822>

Mejía Jiménez, J. (2012). Modelos de implementación de las políticas públicas en Colombia y su impacto en el bienestar social. *Analecta Política, 2(3)*, 141-164. Recuperado el 15 de Octubre de 2018, de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5206421>

- 
- Ministerio de Educación Nacional. (2007). Glosario letra T (Tasas). Recuperado de: <https://www.mineducacion.gov.co/1621/article-123926.html>
- Ministerio de Protección Social e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2010). Encuesta nacional de la situación nutricional en Colombia 2010. Recuperado de: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/GCFI/Bas e%20de%20datos%20ENSIN%20-%20Protocolo%20Ensin%202010.pdf>
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2017). Análisis de Situación de Salud. Colombia, 2017. Recuperado de: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/PSP/asis-nacional-2017.pdf>
- Ministerio de Salud. (2012). *Documento técnico de la situación en seguridad alimentaria y nutricional (SAN)*. Bogotá: Gobierno de Colombia. Recuperado el 27 de Julio de 2018, de <https://bit.ly/2qNjdJw>
- Ministerio de Salud. (2015). Gobierno presenta Encuesta Nacional de Situación Nutricional de Colombia (ENSIN). Bogotá, Colombia. Recuperado el 22 de Agosto de 2018, de <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Gobierno-presenta-Encuesta-Nacional-de-Situaci%C3%B3n-Nutricional-de-Colombia-ENSIN-2015.aspx>
- Ministerio del Interior. (2016). *Hacia una sociedad democrática, justa e incluyente. Ley 1757 de participación ciudadana*. Bogotá: Fundación Foro Nacional por Colombia. Recuperado el 2 de Octubre de 2018, de [https://participacion.mininterior.gov.co/sites/default/files/ley\\_1757\\_de\\_participacion\\_ciudadana\\_-\\_version\\_impresa.pdf](https://participacion.mininterior.gov.co/sites/default/files/ley_1757_de_participacion_ciudadana_-_version_impresa.pdf)
- Molina,H., Cordenó, M., y Silva, V. (2008). De la sobrevivencia al desarrollo integral de la infancia: Pasos en el desarrollo del sistema de protección integral a la infancia. *Revista chilena de pediatría*: 79 (1). Recuperado de: [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0370-41062008000700002&script=sci\\_arttext](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0370-41062008000700002&script=sci_arttext)
- Moncada-Hernández, S. G. (2014). Cómo realizar una búsqueda de información eficiente. Foco en estudiantes, profesores e investigadores en el área educativa. *Investigación en Educación Médica*, 3(10), 106-115.

- Morales-Ruan, M. d., Shaman-Levy, T., Mundo-Rosas, V., Cuevas-Nasu, L., Lozada\_Tequeanes, A. L., & Romero-Martínez, M. (2018). Evolución de los programas de ayuda alimentaria en México a través de información de la Ensanut MC 2016. *Salud Pública de México*, 60(3), 319-327. Recuperado el 13 de Octubre de 2018, de <http://saludpublica.mx/index.php/spm/article/download/8818/11512>
- Navarrete-Canchón, D. (2016). Consideraciones sobre la seguridad alimentaria en la primera infancia en Colombia. *EduSol: .16 (57), oct. –dic. Pp.1-13. Universidad de Guantánamo, Cuba.* Recuperado de: <http://edusol.cug.co.cu/index.php/EduSol/article/view/729/pdf>
- Nina Baltazar, E. (2008). Modelos de evaluación de políticas y programas sociales en Colombia. *Papel Político*, 13(2), 449-471. Recuperado el 9 de Octubre de 2018, de <http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v13n2/v13n2a03.pdf>
- OSAL, (2007). Declaración de Nyéléni. Foro Mundial por la Soberanía Alimentaria Nyéléni, Selingue, Malí, 23 al 27 de febrero. Recuperado de: <https://tinyurl.com/y3xcfyzo>
- Orjuela Rodríguez, S. (2017). Gobernanza local en Seguridad Alimentaria y Nutricional: Análisis del Plan Alimentario y Nutricional Indígena y Afro de Tumaco – Colombia. Universidad Nacional de Colombia.
- Osuna Gómez, D. (2018). La participación de los actores sociales en el seguimiento y monitoreo de las políticas públicas de Seguridad Alimentaria y Nutricional. . Universidad Nacional de Colombia. Pachon, R. (2018). Principios de la Soberanía Alimentaria puestos en práctica por los actores de mercados campesinos, para la construcción de seguridad alimentaria y nutricional: caso Sibaté (Cundinamarca). Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de: <http://bdigital.unal.edu.co/71283/7/JennyPaolaPach%C3%B3nRomero.2018.pdf>
- Palacios, J., & Castañeda, E. (2009). *La primera infancia (0-6 años) y su futuro*. Madrid: Fundaión Santillana. Recuperado el 18 de Agosto de 2018, de <https://www.oei.es/historico/metas2021/LAPRIMERAINFANCIA.pdf>

- 
- Pérez, E., Maya, D., & Farah, M. (2001). Metodologías Participativas en la planificación y formulación de proyectos de desarrollo rural. Recuperado el 18 de Agosto de 2018 de <http://www.redalyc.org/html/117/11704705/>
- Perez D., Jimenez, S., y Plasencia, D. (2007). La salud en la vivienda, enfoque alimentario-nutricional. *Revista Cubana Higiene Epidemiológica: 45 (2). Ciudad de la Habana Mayo.-ago.* Recuperado de: [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1561-30032007000200008](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1561-30032007000200008)
- Presidencia de la República de Colombia, (s.f.). La Participación Social y la Seguridad Alimentaria y Nutricional. Recuperado de: [https://www.uniatlantico.edu.co/uatlantico/pdf/arc\\_11328.pdf](https://www.uniatlantico.edu.co/uatlantico/pdf/arc_11328.pdf)
- PROSEAN. (2012). *La participación social y la seguridad alimentaria y nutricional*. Bogotá: FAO.
- Pautassi, y Royo, L. (2012). Enfoque de derechos en las políticas de Infancia. Indicadores para su medición. CEPAL y UNICEF. Recuperado de: <http://www.derecho.uba.ar/investigacion/investigadores/publicaciones/pautassi-enfoquedederechosenlaspoliticadefinancia.pdf>
- PNUD, (2000). Informe sobre desarrollo humano 2000. Recuperado de: <http://www.unizar.es/deproyecto/socderhuman/modulos/docu16/IDH2000ch0.pdf>
- PNUD, (2016). Panorama general Informe sobre Desarrollo Humano 2016. Desarrollo humano para todos. Recuperado: <https://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/HDR2016/HDR16%20Overview%20Spanish.pdf>
- Ramos-Clason, E., (2012). Transición epidemiológica en Colombia: de las enfermedades infecciosas a las no transmisibles. *Revista ciencias biomédicas: 3(2)*. Pp.282-290. Recuperado de: <http://190.242.62.234:8080/jspui/bitstream/11227/6946/1/transicion.pdf>
- Restrepo, D. (1997). Relaciones Estado-sociedad civil en el campo social. Una reflexión desde el caso colombiano. *Revista del CLAD Reforma y Democracia: 7*. Recuperado de: <http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2015/06/indalecio.pdf>

Restrepo-Yepes, O. C. (2011). La protección del derecho alimentario en Colombia: descripción y análisis de las políticas públicas sobre alimentación y nutrición desde 1967 a 2008. *Opinión Jurídica*, 10(20), 47-64. Recuperado el 9 de Octubre de 2010, de <http://www.scielo.org.co/pdf/ojum/v10n20/v10n20a04.pdf>

Revesz, B. (2006). Gobernanza, procesos participativos y desarrollo territorial local. *Congreso Internacional Gobernabilidad y Gobernanza de los Territorios en América Latina – Cochabamba: 19-21* Recuperado de: [https://flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1245339828.cipca\\_0.pdf](https://flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1245339828.cipca_0.pdf)

Revista Dinero. (2018, enero 30). Desempleo cerró el 2017 al alza y se ubicó en 9,4%. Recuperado de: <https://www.dinero.com/economia/articulo/desempleo-en-2017-colombia-dane/254707>

Rodríguez, w., Barrera, S. (2018). Intervención comunitaria para el fortalecimiento de la nutrición y la alimentación en menores de dos años en el municipio de Ventaquemada. Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.

Román C, M. (1999). *Guía práctica para el diseño de proyectos sociales*. Hurtado: CIDE.

Roth Deubel, A. N. (2014). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.

Roth Deubel, A.-N. (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.

Rubio, M., Pinzón, L., & Gutiérrez, M. (2010). *Atención integral a la primera infancia en Colombia: estrategia de país 2011-2014*. Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado el 12 de Agosto de 2018, de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/4951/Nota%20sectorial%3A%20Atenci%C3%B3n%20integral%20a%20la%20primera%20infancia%20en%20Colombia.pdf>

Sanchez Gil, H. M. (2018). *Seguridad y soberanía alimentaria en la agricultura familiar campesina. El caso de los agricultores de Tibasosa, Turmequé y Ventaquemada, Boyacá*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Recuperado el 13 de Octubre de 2018, de

---

<https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/34355/SanchezGilHellenMireya2018.pdf?sequence=1>

Secretaría de Educación de Tunja. (2017). Estado de la Educación Inicial. Formato digital de distribución institucional.

Secretaría de Planeación de Bogotá. (2017). *Guía para la formulación e implementación de políticas públicas del distrito*. Bogotá: Arkimax Internacional Ltda. Recuperado el 19 de Octubre de 2018, de [http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/adminverblobawa?tabla=T\\_NORMA\\_ARC\\_HIVO&p\\_NORMFIL\\_ID=10895&f\\_NORMFIL\\_FILE=X&inputfileext=NORMFIL\\_FILE\\_NAME](http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/adminverblobawa?tabla=T_NORMA_ARC_HIVO&p_NORMFIL_ID=10895&f_NORMFIL_FILE=X&inputfileext=NORMFIL_FILE_NAME)

Secretaría De Protección Social de Tunja. (2018). Análisis de situación de salud con el modelo de los determinantes sociales de salud, municipio de Tunja Boyacá 2018. Recuperado de: [http://www.boyaca.gov.co/SecSalud/images/Documentos/Asis2018/asis\\_tunja\\_2018.pdf](http://www.boyaca.gov.co/SecSalud/images/Documentos/Asis2018/asis_tunja_2018.pdf)

Secretaría de Salud de Boyacá. (2018). Análisis de situación de salud con el modelo de los determinantes sociales de salud, Boyacá, 2018. Recuperado de: [http://www.boyaca.gov.co/SecSalud/images/Documentos/Asis2018/asis\\_boyacade\\_p\\_2018.pdf](http://www.boyaca.gov.co/SecSalud/images/Documentos/Asis2018/asis_boyacade_p_2018.pdf)

Sepúlveda Herrera, D. M., & Guerra Morales, J. L. (2014). El papel de las redes de actores en las políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional en la región del Urabá antioqueño, 2013. *Estudios Políticos*, 45, 159-182. Recuperado el 19 de Noviembre de 2018, de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16431516009>

Sepúlveda Herrera, D. M., & Guerra Morales, J. L. (2014). El papel de las redes de actores en las políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional en la región del Urabá antioqueño, 2013. *Estudios Políticos*(45), 159-182. Recuperado el 20 de Noviembre de 2018, de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16431516009>

Silva Pérez, R., & del Moral Ituarte, L. (2005). Nuevas dinámicas socioeconómicas y alternativas de desarrollo territorial. El caso de la zona regable del bajo Guadalquivir.

203 Consideraciones para el diseño de la política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional con énfasis en Primera Infancia en el municipio de Tunja, Boyacá, desde un enfoque participativo.

---

*Boletín de la A. g. E.*(40), 223-244. Recuperado el 18 de Octubre de 2018, de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1308525.pdf>

Sosa, J. (2006). *Política pública y participación social: visiones alternativas*. México: DIVIP-CEGAP-FCYPS de la UNAM.

Stedile, J. P., & de Carvalho, H. M. (2011). Soberanía alimentaria: una necesidad de los pueblos. En M. Ministerio de Desenvolvimento Social, *Brasil SEM FOME* (págs. 1-18). Brasilia: MDS. Recuperado el 12 de Septiembre de 2018, de <https://www.alainet.org/images/SOBERANIA%20ALIMENTARIA%20es.pdf>

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2009). Guía metodológica para la formulación de políticas públicas regionales. Santiago de Chile: Gráfica Metropolitana.

Tassara, C. (2015). Políticas públicas de protección social y lucha contra la pobreza en Colombia: logros y desafíos. *Papel Político*, 20(2), 233-251. Recuperado el 15 de Octubre de 2018, de <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/papel/pol/article/view/15291/13649>

UNESCO. (2007). Informe de Seguimiento de la educación para todos en el mundo. *Los argumentos en pro de la atención y educación de la primera infancia*. Organización de las Naciones Unidas, para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Recuperado el 15 de Septiembre de 2018, de <https://bit.ly/2HHwXPJ>

UNICEF. (2013). *Mejorar la nutrición infantil: El imperativo para el progreso mundial que es posible lograr*. New York: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Recuperado el 12 de Agosto de 2018, de [https://www.unicef.org/Spanish\\_UNICEF-NutritionReport\\_low\\_res\\_10May2013.pdf](https://www.unicef.org/Spanish_UNICEF-NutritionReport_low_res_10May2013.pdf)

UNICEF (2015). Crecer Juntos para la Primera Infancia. Recuperado de: <http://www.systemcali.edu.co/Archivos/PrimeraInfancia.pdf#page=38>

[Escriba aquí]

- Universidad Nacional de Colombia. (2010). Observatorio de seguridad alimentaria y nutricional. Recuperado de: <http://obssan.unal.edu.co/wordpress/wp-content/uploads/2017/07/Libro-OBSAN-UN-5-A%C3%B1os-de-Trayectoria.-Reflexiones-2005-2010.pdf>
- Vargas Paredes, S. (2011). Evaluando la participación social: democracia y políticas públicas. *Revista Mexicana de Sociología*, 73(1), 105-137. Recuperado el 1 de Octubre de 2018, de <http://www.scielo.org.mx/pdf/rms/v73n1/v73n1a4.pdf>
- Vargas Velásquez, A. (1998). Notas sobre los conceptos de sistema y régimen político. *Estudios Políticos*(13), 157-180. Recuperado el 5 de Octubre de 2018, de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5263689.pdf>
- Vélez Rivera, R. (2010). Políticas públicas y gobierno público en Medellín. Estrategias de consolidación del derecho público con perspectiva territorial. 2008-2009. *Universidad Autónoma Latinoamericana*, 25-32. Recuperado el 15 de Octubre de 2018, de <http://publicaciones.unaula.edu.co/index.php/ratiojuris/article/viewFile/220/201>
- Vizcarra, I. (2008). Entre las desigualdades de género: un lugar para las mujeres pobres en la seguridad alimentaria y el combate al hambre. *Argumentos (Méx.)*: 21 (57) may./ago. Recuperado de: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0187-57952008000200007&script=sci\\_arttext&tlng=en](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0187-57952008000200007&script=sci_arttext&tlng=en)

205 Consideraciones para el diseño de la política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional con énfasis en Primera Infancia en el municipio de Tunja, Boyacá, desde un enfoque participativo.

---

## 9. Anexo 1.

**PROYECTO: Consideraciones para el diseño de la política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional con énfasis en Primera Infancia en el municipio de Tunja, Boyacá desde una metodología con enfoque participativo.**

### CONSENTIMIENTO INFORMADO

Fecha: \_\_\_\_\_ Municipio: \_\_\_\_\_

Identificación: \_\_\_\_\_

La persona aquí firmante autoriza al profesional Yeimy Andrea Huertas Toro, identificada con la C.C 1049621581, quien está a cargo de Proyecto “**Consideraciones para el diseño de la política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional con énfasis en Primera Infancia en el municipio de Tunja, Boyacá desde una metodología con enfoque participativo.**” de la Universidad Nacional de Colombia sede Bogotá, a realizar entrevistas y registro audiovisual (fotografías y grabación de voz). Con el fin de identificar la situación actual de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en el Municipio de Tunja, con enfoque participativo y de Primera Infancia; a partir de la elaboración de una línea base e identificación de actores sociales e institucionales involucrados en el territorio con incidencia en el desarrollo de la política pública de SAN.

De igual forma certifico que se me han informado que la participación en la investigación es voluntaria y no genera riesgos para mi salud, pero si servirá a los investigadores como un insumo para contribuir a mejorar la seguridad alimentaria y nutricional de la población del municipio con especial atención en la Primera Infancia.

En cuanto a la confidencialidad de la información suministrada, se me ha informado que mis respuestas se mantendrán bajo estricta privacidad y serán para uso exclusivo de los investigadores de este estudio. Los registros audiovisuales no serán usados en ningún tipo de presentación o publicación diferente a lo concerniente a esta investigación.

En constancia de ello firmo.

### PARTICIPANTES

N°	Nombre Completo	Cédula	Teléfono de Contacto	Firma

[Escriba aquí]

## 10. Anexo 2.

### **Instrumento para entrevista semiestructurada dirigida a funcionarios públicos.**

**Objetivo:** Establecer una caracterización cualitativa de los actores involucrados, la situación de la Seguridad Alimentaria y Nutricional del municipio y la participación social en el diseño de políticas públicas con miras a determinar elementos claves en la construcción de propuesta metodológica útil para el diseño de la política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional

**Metodología:** Se planteará un espacio en donde se realizarán preguntas abiertas desde una guía de temas, en este espacio, el orden de temas puede cambiar de acuerdo a como se torne la conversación, donde la persona participante debe sentirse cómoda y segura. Se realizará una grabación de cada una con previo consentimiento de la persona entrevistada.

### **Temas que se abordaran:**

#### **Información básica.**

- Edad
- Sector de Residencia
- Profesión
- ¿Tiene hijos?.. ¿de qué edad son?
- Institución a la cual pertenece
- sector de injerencia
- Funciones que desempeña en su campo de acción o trabajo
- Recursos con los que cuenta para realizar sus funciones
- interés en el tema de SAN
- Se reconoce como un actor reconocido en el tema de SAN en el municipio, reconoce otros actores que aportan al tema de SAN
- Ha realizado articulación con otros sectores para el desarrollo de acciones en SAN, esto trajo consigo alianzas o tensiones con ellos,
- ¿Cuál es su posición respecto a la viabilidad del diseño de una política pública de SAN?

#### **Seguridad Alimentaria y Nutricional:**

- ¿Qué entiende usted por Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN)?
- ¿Conoce usted de acciones, programas o estrategias que se hayan realizado en el municipio frente a la SAN?  
¿Cuáles considera usted que son los temas prioritarios en los que debe concentrarse la política pública de SAN, teniendo en cuenta las necesidades del municipio de Tunja?  
¿Cuáles son los temas prioritarios que debe tener en cuenta frente a la SAN en primera infancia?

- ¿Desde su punto de vista cuales deberían ser son las acciones del gobierno municipal para abordar estos temas?
- ¿Qué aspectos de la calidad de vida considera usted que se ven afectados por la INSAN?  
¿Qué aspectos de la calidad de vida se ven afectados en los niños que viven INSAN?

**Política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional:**

- ¿Qué elementos se deben tener en cuenta para la construcción de una política pública de SAN?

**Política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional y Participación social.**

- ¿usted está enterado de las políticas las políticas sociales que tiene el municipio actualmente?  
Si la respuesta es sí: ¿Qué conoce acerca de las políticas sociales del municipio?  
Si la respuesta es no: ¿Tiene acceso a información sobre los programas y actividades que realiza la alcaldía de Tunja?  
¿Cuál es el medio por el cual se entera?
- ¿Considera importante la participación de diferentes actores en el diseño de la política de SAN en el Municipio de Tunja? ¿por qué?  
¿Debería haber una consideración especial si tenemos un enfoque en primera infancia?
- ¿Quiénes considera usted que deben participar en la construcción de la política de SAN en el Municipio de Tunja?  
¿Y si esta política tiene un enfoque de primera infancia, que actores además de los ya mencionados deberían participar?
- ¿Con que elementos debe contar una persona para participar en el diseño de una política en SAN?  
¿Si esta política tiene un enfoque en primera infancia con que elementos adicionales se debe contar?
- ¿Cuál sería el papel de los funcionarios públicos en el diseño de una política pública en SAN?  
¿Cuáles son las principales dificultades que tienen los funcionarios públicos para participar en el diseño de una política pública de SAN?  
¿Cómo se podrían solucionar estas dificultades?
- ¿Cómo se puede incentivar la participación social de diferentes actores en el diseño de una política pública de SAN?
- ¿Desde su punto de vista cuales son los obstáculos que se pueden presentar si se elabora una política pública de SAN con participación social?  
Que acciones se pueden tener en cuenta para disminuir estos obstáculos o sus consecuencias

- ¿En el momento de estar diseñando una política pública de SAN, que estrategias se deben implementar para garantizar la participación de todos los actores?
- ¿A usted le gustaría participar en la construcción de la política pública de SAN en su municipio? ¿por qué?
- Teniendo en cuenta que la presente investigación tiene un enfoque de primera infancia que recomendaciones puntuales plantearía usted frente al tema de SAN en la primera infancia.

## 11. Anexo 3.

### **Instrumento para entrevista semiestructurada dirigida a actores académicos.**

**Objetivo:** Establecer una caracterización cualitativa de los actores involucrados, la situación de la Seguridad Alimentaria y Nutricional del municipio y la participación social en el diseño de políticas públicas con miras a determinar elementos claves en la construcción de propuesta metodológica útil para el diseño de la política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional

**Metodología:** Se planteará un espacio en donde se realizarán preguntas abiertas desde una guía de temas, en este espacio, el orden de temas puede cambiar de acuerdo a como se torne la conversación, donde la persona participante debe sentirse cómoda y segura. Se realizará una grabación de cada una con previo consentimiento de la persona entrevistada.

#### **Temas que se abordaran:**

##### **Información básica.**

- Edad
- Sector de Residencia
- Profesión
- ¿Tiene hijos?.. ¿de qué edad son?
- Institución a la cual pertenece
- sector de injerencia
- Funciones que desempeña en su campo de acción o trabajo
- Recursos con los que cuenta para realizar sus funciones
- interés en el tema de SAN
- Se reconoce como un actor reconocido en el tema de SAN en el municipio, reconoce otros actores que aportan al tema de SAN
- Ha realizado articulación con otros sectores para el desarrollo de acciones en SAN, esto trajo consigo alianzas o tensiones con ellos,
- ¿Cuál es su posición respecto a la viabilidad del diseño de una política pública de SAN?

##### **Seguridad Alimentaria y Nutricional:**

- ¿Qué entiende usted por Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN)?
- ¿Conoce usted de acciones, programas o estrategias que se hayan realizado en el municipio frente a la SAN?
- ¿Cuáles considera usted que son los temas prioritarios en los que debe concentrarse la política pública de SAN, teniendo en cuenta las necesidades del municipio de Tunja?

[Escriba aquí]

¿Cuáles son los temas prioritarios que debe tener en cuenta frente a la SAN en primera infancia?

- ¿Conoce usted que se ha hecho desde la administración municipal de Tunja en los últimos 8 años para abordar estos temas? ¿Cómo lo han hecho?
- ¿Desde su punto de vista cuales deberían ser son las acciones del gobierno municipal para abordar estos temas?
- ¿Qué aspectos de la calidad de vida considera usted que se ven afectados por la INSAN?  
¿Qué aspectos de la calidad de vida se ven afectados en los niños que viven INSAN?

**Política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional:**

- ¿Qué elementos se deben tener en cuenta para la construcción de una política pública de SAN?

**Política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional y Participación social.**

- ¿usted está enterado de las políticas las políticas sociales que tiene el municipio actualmente?  
Si la respuesta es positiva... ¿Qué conoce acerca de las políticas sociales del municipio?  
¿Por qué medio se enteró?  
Si la respuesta es negativa... ¿Tiene acceso a información sobre los programas y actividades que realiza la alcaldía de Tunja?  
¿Cuál es el medio por el cual se entera?
- ¿Considera importante la participación de diferentes actores en el diseño de la política de SAN en el Municipio de Tunja?  
¿Debería haber una consideración especial si tenemos un enfoque en primera infancia?
- ¿Quiénes considera usted que deben participar en la construcción de la política de SAN en el Municipio de Tunja?  
¿Y si esta política tiene un enfoque de primera infancia, que actores además de los ya mencionados deberían participar?
- ¿Con que elementos debe contar una persona para participar en el diseño de una política en SAN?  
¿Si esta política tiene un enfoque en primera infancia con que elementos adicionales se debe contar?
- ¿Cuál sería el papel de la academia en el diseño de una política pública en SAN?  
¿Cuáles son las principales dificultades que tiene la academia para participar en el diseño de una política pública de SAN?  
¿Cómo se podrían solucionar estas dificultades?
- ¿Cómo se puede incentivar la participación social de la academia en el diseño de una política pública de SAN?  
¿Cómo la academia puede ayudar a incentivar la participación social de otros actores en el diseño de una política pública de SAN?

211 Consideraciones para el diseño de la política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional con énfasis en Primera Infancia en el municipio de Tunja, Boyacá, desde un enfoque participativo.

---

- ¿Desde su punto de vista cuáles son los obstáculos que se pueden presentar si se elabora una política pública de SAN con participación social?  
Que acciones se pueden tener en cuenta para disminuir estos obstáculos o sus consecuencias
- ¿En el momento de estar diseñando una política pública de SAN, qué estrategias se deben implementar para garantizar la participación de todos los actores?
- ¿A usted le gustaría participar en la construcción de la política pública de SAN en su municipio...por qué?
- Teniendo en cuenta que la presente investigación tiene un enfoque de primera infancia que recomendaciones puntuales plantearía usted frente al tema de SAN en la primera infancia.

## 12. Anexo 4.

### **Instrumento para entrevista semiestructurada líderes sociales e integrantes de organizaciones sociales**

**Objetivo:** Establecer una caracterización cualitativa de los actores involucrados, la situación de la Seguridad Alimentaria y Nutricional del municipio y la participación social en el diseño de políticas públicas con miras a determinar elementos claves en la construcción de propuesta metodológica útil para el diseño de la política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional

**Metodología:** Se planteará un espacio en donde se realizarán preguntas abiertas desde una guía de temas, en este espacio, el orden de temas puede cambiar de acuerdo a como se torne la conversación, donde la persona participante debe sentirse cómoda y segura. Se realizará una grabación de cada una con previo consentimiento de la persona entrevistada.

#### **Temas que se abordaran:**

##### **Información básica.**

- Edad
- Sector de Residencia
- Profesión
- ¿Tiene hijos?.. ¿de qué edad son?
- Institución a la cual pertenece
- sector de injerencia
- Funciones que desempeña en su campo de acción o trabajo
- Recursos con los que cuenta para realizar sus funciones
- interés en el tema de SAN
- ¿Se reconoce como un actor reconocido en el tema de SAN en el municipio?  
¿reconoce otros actores que aportan al tema de SAN? ¿Quiénes son esos actores?
- ¿Ha realizado articulación con otros sectores para el desarrollo de acciones en SAN?, ¿esto trajo consigo alianzas o tensiones con ellos?
- ¿Cuál es su posición respecto a la viabilidad del diseño de una política pública de SAN?

##### **Seguridad Alimentaria y Nutricional:**

- ¿Qué entiende usted por Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN)?
- ¿Conoce usted de acciones, programas o estrategias que se hayan realizado en el municipio frente a la SAN?
- ¿Cuáles considera usted que son los temas prioritarios en los que debe concentrarse la política pública de SAN, teniendo en cuenta las necesidades del municipio de Tunja?  
¿Cuáles son los temas prioritarios que debe tener en la cuenta la política frente a la SAN en primera infancia?

213 Consideraciones para el diseño de la política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional con énfasis en Primera Infancia en el municipio de Tunja, Boyacá, desde un enfoque participativo.

---

- ¿Conoce usted que se ha hecho desde la administración municipal de Tunja en los últimos 8 años para abordar estos temas prioritarios?  
¿Cómo lo han hecho?
- ¿Desde su punto de vista cuales deberían ser son las acciones del gobierno municipal para abordar estos temas?
- ¿Qué aspectos de la calidad de vida considera usted que se ven afectados por la INSAN?  
¿Qué aspectos de la calidad de vida se ven afectados en los niños que viven INSAN?

**Política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional:**

- ¿Qué elementos se deben tener en cuenta para la construcción de una política pública de SAN?

**Política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional y Participación social.**

- ¿usted está enterado de las políticas las políticas sociales que tiene el municipio actualmente?  
Si la respuesta es positiva... ¿Qué conoce acerca de las políticas sociales del municipio?  
¿Por qué medio se enteró?  
Si la respuesta es negativa... ¿Tiene acceso a información sobre los programas y actividades que realiza la alcaldía de Tunja?  
¿Cuál es el medio por el cual se entera?
- ¿Considera importante la participación de diferentes actores en el diseño de la política de SAN en el Municipio de Tunja?  
¿Debería haber una consideración especial si tenemos un enfoque en primera infancia?
- ¿Quiénes considera usted que deben participar en la construcción de la política de SAN en el Municipio de Tunja?  
¿Y si esta política tiene un enfoque de primera infancia, que actores además de los ya mencionados deberían participar?
- ¿Con que elementos debe contar una persona para participar en el diseño de una política en SAN?  
¿Si esta política tiene un enfoque en primera infancia con que elementos adicionales se debe contar?
- ¿Cuál sería el papel de los líderes sociales y las organizaciones sociales en el diseño de una política pública en SAN?  
¿Cuáles son las principales dificultades que tienen los líderes sociales y las organizaciones sociales para participar en el diseño de una política pública de SAN?  
¿Cómo se podrían solucionar estas dificultades?
- ¿Cómo se puede incentivar la participación social de diferentes actores en el diseño de una política pública de SAN?

[Escriba aquí]

- ¿Desde su punto de vista cuáles son los obstáculos que se pueden presentar si se elabora una política pública de SAN con participación social?  
¿Qué acciones se pueden tener en cuenta para disminuir estos obstáculos o sus consecuencias?
- ¿En el momento de estar diseñando una política pública de SAN, que estrategias se deben implementar para garantizar la participación de todos los actores?
- ¿A usted le gustaría participar en la construcción de la política pública de SAN en su municipio...por qué?
- Teniendo en cuenta que la presente investigación tiene un enfoque de primera infancia ¿qué recomendaciones puntuales platearía usted frente al tema de SAN en la primera infancia?

## 13. Anexo 5.

### **Instrumento para entrevista semiestructurada a padres de niños/niñas en primera infancia**

**Objetivo:** Establecer una caracterización cualitativa de los actores involucrados, la situación de la Seguridad Alimentaria y Nutricional del municipio y la participación social en el diseño de políticas públicas con miras a determinar elementos claves en la construcción de propuesta metodológica útil para el diseño de la política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

**Metodología:** Se buscará un espacio en donde se realizarán preguntas abiertas desde una guía de temas, en este espacio, el orden de temas puede cambiar de acuerdo a como se torne la conversación, donde la persona participante debe sentirse cómoda y segura. Se realizará una grabación de cada una con previo consentimiento de la persona entrevistada.

#### **Temas que se abordaran:**

##### **Información básica.**

- Edad
- Sector de Residencia
- Nivel Educativo
- Ocupación
- Composición de su familia (cuantos viven y quienes son)
- Edad de los hijos
- Quién provee económicamente a la familia
- Quien cuida a la familia

En caso de ser líder social:

- sector de injerencia
- Recursos con los que cuenta para realizar sus funciones
- interés en el tema de SAN
- ¿Se reconoce como un actor reconocido en el tema de SAN en el municipio? ¿reconoce otros actores que aportan al tema de SAN? ¿Quiénes son esos actores?
- ¿Ha realizado articulación con otros sectores para el desarrollo de acciones en SAN?, ¿esto trajo consigo alianzas o tensiones con ellos?
- ¿Cuál es su posición respecto a la viabilidad del diseño de una política pública de SAN?

#### **Contexto de su Seguridad Alimentaria y Nutricional**

[Escriba aquí]

- ¿Cuáles alimentos considera que son necesarios para garantizar una alimentación adecuada de su familia y de su hijo?
- ¿Considera que sus recursos económicos le permiten comprar todos los alimentos que considera necesarios?
- ¿Ha escuchado a personas de su comunidad, mencionar que no pudieron acceder a alimentos indispensables por falta de recursos?
- ¿Con el fin de garantizar una alimentación adecuada a sus hijos que estrategias se podrían implementar si no cuenta con los recursos económicos necesarios?
- ¿Dónde suele comprar los alimentos que consume usted y su familia?, ¿por qué compra allí?, ¿ahí encuentra todos los alimentos que necesita?
- ¿Cerca del lugar donde vive, existen lugares donde pueda encontrar los alimentos que necesita?
- ¿Considera usted que los precios de los alimentos en Tunja son un factor que dificulta la compra de alimentos básicos para la alimentación de las familias?
- ¿De los alimentos que usted menciona inicialmente, cuales consume todos los días? ¿Por qué?
- ¿Cuántas comidas al día consume su hijo, cuales son, ¿qué alimentos se consumen en esas comidas?
- ¿El resto de los familiares consume las mismas comidas y los mismos alimentos o existe alguna diferencia?
- ¿A la hora de servir los platos de las comidas, existe una persona en la casa a quien se le sirven los mejores alimentos? ¿por qué?
- ¿Cuáles son los alimentos favoritos de su hijo?
- ¿Considera que la alimentación de los niños en Tunja es la adecuada?
- ¿Qué alimentos le da a su hijo porque escucho en la radio o en la televisión que son nutritivos.
- ¿Ha tenido o tiene huertas caceras para la alimentación de su familia?
- ¿De dónde saca el agua para el consumo en su casa?
- ¿Considera que el agua que consume puede causarle enfermedades?

### **Problemáticas identificadas en su comunidad frente a la Seguridad Alimentaria Y Nutricional**

- ¿Cuáles son las principales problemáticas o dificultades que tienen las personas para acceder a una alimentación adecuada?
- ¿Que se podría hacer para mejorar esa situación?
- ¿Qué cree que podría hacer la administración para mejorar esta situación?

### **Participación**

- ¿Quienes toman las decisiones sobre qué hacer para solucionar las problemáticas de Tunja? ¿Por qué?.
- ¿Usted o algún miembro de su comunidad ha participado en espacios donde se discuten las problemáticas de su comunidad y se buscan soluciones? ¿Por qué?

217 Consideraciones para el diseño de la política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional con énfasis en Primera Infancia en el municipio de Tunja, Boyacá, desde un enfoque participativo.

---

- ¿Conoce de espacios (u otros espacios) para la participación donde los miembros de la comunidad puedan dar a conocer sus problemas, y se busquen las soluciones para ello?
- ¿Considera usted que a la gente le gusta participar en estos espacios? ¿Por qué?
- ¿Considera usted que es importante que la gente participe en espacios donde se discuten las problemáticas en SAN y se busquen soluciones?

## 14. Anexo 6.

### INSTRUMENTO PARA RECOLECCIÓN DE INDICADORES CUANTITATIVOS

**OBJETIVO:** Caracterizar de forma cuantitativa la situación en Seguridad Alimentaria y Nutricional del Municipio

**METODOLOGÍA:** la obtención de los datos propuestos en la siguiente matriz se realizará a través de la solicitud de ellos a cada una de las dependencias de la Alcaldía de Tunja que manejen la información y la revisión de informes de las mismas.

**TEMAS:**

#### *EJE DISPONIBILIDAD*

VARIABLE	FECHA	DATO	DEPARTAMENTAL	NACIONAL	FUENTE
Área total del municipio	2018	118 Km 2			Terridata
Área de protección ambiental	2018	3000 ha			Secretaria de Desarrollo Municipal
<b>Producción agrícola:</b> Principales cultivos transitorios según producción (Toneladas - t)	2016	Papa: 98,9%- 100000 t Cebolla de bulbo: 0,79%-800 t Arveja: 0,09%- 92 t Otros: 0,21%-216 t			Evaluación Agropecuaria Municipal, MinAgricultura – 2016 (terridata)
Principales Alimentos producidos en el municipio por hectáreas relacionado con las toneladas de cosecha y estacionalidad de la producción.	2018	Papa: para el primer ciclo se sembraron 3500 ha con un promedio de producción de 15 t/ha. Zanahoria:500 ha sembradas con un			Secretaria de Desarrollo Municipal

219 Consideraciones para el diseño de la política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional con énfasis en Primera Infancia en el municipio de Tunja, Boyacá, desde un enfoque participativo.

		rendimiento promedio de 30 t/ha. Arveja: 200 ha sembradas con un promedio de producción de 1.4 t/ha			
Esquemas de producción: (pequeños, medianos o grandes productores). Porcentaje del número de Unidades de Producción Agropecuaria - UPA, según extensión.	2014	1-UPAS entre 0 y 1h: 59,84% 2-UPAS entre 1 y 3h: 22,03% 3-UPAS entre 3 y 5h: 6,75% 4-UPAS entre 5 y 10h: 6,50% 5-UPAS entre 10 y 15h: 2,22% 6-UPAS entre 15 y 20h: 1,13% 7-UPAS entre 20 y 50h: 1,09% 8-UPAS entre 50 y 100h: 0,25% 9-UPAS más de 100h: 0,16%	1-UPAS entre 0 y 1h: 50,18% 2-UPAS entre 1 y 3h: 25,67% 3-UPAS entre 3 y 5h: 8,38% 4-UPAS entre 5 y 10h: 7,57% 5-UPAS entre 10 y 15h: 2,27% 6-UPAS entre 15 y 20h: 1,44% 7-UPAS entre 20 y 50h: 2,53% 8-UPAS entre 50 y 100h: 0,81% 9-UPAS más de 100h: 0,60%	1-UPAS entre 0 y 1h: 39,01% 2-UPAS entre 1 y 3h: 21,95% 3-UPAS entre 3 y 5h: 9,46% 4-UPAS entre 5 y 10h: 10,68% 5-UPAS entre 10 y 15h: 4,79% 6-UPAS entre 15 y 20h: 2,82% 7-UPAS entre 20 y 50h: 6,21% 8-UPAS entre 50 y 100h: 2,54% 9-UPAS más de 100h: 2,48%	Censo Nacional Agropecuario, DANE – 2014 (teeridata)
Huertas familiares Huertas Escolares	2018	192 huertas familiares en funcionamiento. 8 huertas escolares en funcionamiento			Secretaria de Desarrollo Municipal

[Escriba aquí]

Abastecimiento per cápita de granos básicos (lenteja, frijol, garbanzo)		No hay dato			
Consumo per cápita de granos básicos (lenteja, frijol, garbanzo)(gr/día)		No hay dato			
<p><b>Producción pecuaria:</b> Vocación del municipio. Principales alimentos producidos (unidades, kg, etc.). Esquema de producción (pequeños, medianos o grandes productores). <b>Comercialización de la producción pecuaria:</b></p>	2018	<p>Vocación pecuaria: ganado doble propósito y la producción de leche. Con una producción de 7000 litros de leche diarios y crianza de 10000 cabezas de ganado. Especies como los porcinos son destinadas a producción de carne y embutidos. Los ovinos para carne y lana. Otras especies menores como gallinas y conejos son destinados a pequeños mercados y autoconsumo.</p>			Secretaria de Desarrollo Municipal
<b>Producción Agroindustrial</b>	2018	<p>Papa: alrededor del 10% de las variedades son destinadas la industria. El resto de los otros productos producidos</p>			Secretaria de Desarrollo Municipal

221 Consideraciones para el diseño de la política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional con énfasis en Primera Infancia en el municipio de Tunja, Boyacá, desde un enfoque participativo.

---

		se comercializan en fresco. Respecto a la cadena láctea la mayoría se usa para procesos de pasteurización y transformación en queso y yogures en empresas de municipios cercanos.			
Principales problemáticas de los productores agropecuarios.	2018	Elevadas tasas de interés para invertir en proyectos agropecuarios  Variabilidad climática que afecta la producción agropecuaria de los pequeños y medianos productores  Carencia de sistemas de riego para el mantenimiento de los cultivos.			Secretaria de Desarrollo Municipal

		<p>Ausencia de normatividad frente a la estabilidad de precios.</p> <p>Afectación de pequeños y medianos productores a partir de la firma de los TLC.</p>			
Abastecimiento per cápita de Carnes (res, pollo, pescado) y huevos		No hay dato			
Consumo per cápita de Carnes (res, pollo, pescado)(gr/día) y huevos		No hay dato			
Abastecimiento per cápita de lácteos		No hay dato			
Consumo per cápita de lácteos		No hay dato			
Abastecimiento per cápita de tubérculos y plátanos		No hay dato			
Consumo per capita de tubérculos y plátanos (gr/día)		No hay dato			
Distribución y comercialización de alimentos (plazas, cooperativas, tiendas, supermercados, mercados campesinos, otros).	2018	<p>Expendios para preparación de Alimentos: 1128</p> <p>Expendio para venta de alimentos y bebidas: 856</p> <p>Tiendas y minimercados: 780</p> <p>Grandes superficies para expendio de alimentos:42</p>			

223 Consideraciones para el diseño de la política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional con énfasis en Primera Infancia en el municipio de Tunja, Boyacá, desde un enfoque participativo.

		Expendios de carne: 175 Expendios de pollo: 263. Plazas d mercado de carácter públicas: 2			Secretaria de Protección Social Municipal
Condiciones de transporte y almacenamiento de alimentos	2018	Inspección sanitaria de 77 vehículos de transporte alimentos en el municipio de Tunja: concepto sanitario favorable: 44 y concepto sanitario favorable con requerimientos: 33			
Cursos de Manipulación de Alimentos desarrollados por el municipio.	2018	Se realizan cursos cada 30 días en temas de manipulación de alimento en alianza entre secretaria de desarrollo y protección social. Enfocado a expendios de carne, restaurantes y usuarios en proceso de formación en transformación y elaboración de alimentos.			Secretaria de Desarrollo Municipal
<b>Prácticas ambientales en la producción agropecuaria:</b>	2018	En el 90% de actividades de			

[Escriba aquí]

<p>Uso de fertilización biológica o química.</p> <p>Carga de animal por hectárea.</p> <p>Sistemas silvopastoriles.</p> <p>Protección de cuencas</p> <p>Otros</p>		<p>fertilización se usa los productos de síntesis química.</p> <p>Se tiene aproximadamente 1,5 animal por hectárea.</p> <p>No se han identificado sistemas agros silvopastoriles en Tunja, aunque los productores conocen la técnica ya las rotaciones de los lotes pasan de papa a gramíneas y leguminosas.</p> <p>Se está realizando protección vegetal en el área de las cuencas de los ríos la vega, rio teatinos y la cuenca de chivor quebrada el verrenal, las perdices y la del cangrejo.</p>			
Fuentes hídricas del municipio	2018	<p>Represa de teatinos y laguna verde.</p> <p>Cuencas de los ríos la vega, rio teatinos y la cuenca de chivor quebrada el verrenal, las perdices y la del cangrejo.</p>			Secretaria de Desarrollo Municipal
Amenazas climáticas, inundación	2017	42,59%			

225 Consideraciones para el diseño de la política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional con énfasis en Primera Infancia en el municipio de Tunja, Boyacá, desde un enfoque participativo.

Amenazas climáticas, por incendios forestales	2017	38,89%			DNP a partir de información en la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – 2017 (Terridata)
Amenazas climáticas, por desastre causado por sequía	2018	40%			Consejo Municipal de Gestión del Riesgo- Secretaria de Infraestructura Municipal
Capacidad de respuesta por desastre causado por inundación	2019	90% (alimento y bomberos)			
Capacidad de respuesta por desastre causado por sequia	2019	90% (equipo y albergues)			
% de almacenamiento de alimentos en caso de desastre	2019	20%			
% de reserva de alimentos no perecederos en caso de desastre	2019	20%			
No. De albergues identificados y disponibles en caso de desastre	2019	2 (Coliseo San Antonio, Coliseo de Tejo)			
Capacidad de los albergues en caso de desastre	2019	400 carpas 1600 personas			
No. De comités conformados para la prevención de desastres	2018	1			
Personas capacitadas para la prevención de desastres	2018	300 (Cruz Roja, Defensa Civil, Bomberos, Scout, Comunidad)			

[Escriba aquí]

## EJE ACCESO

VARIABLE	FECHA	MUNICIPAL	DEPARTAMENTAL	NACIONAL	FUENTE
Total residentes	2018	199.221	1.282.063	49'834'240	PROYECCIONES DANE 2005
Residentes zona rural	2018	7.812 3,92%	539.251 42,06%	11.538.889 23,2%	
Residentes Zona Urbana	2018	191409 96,08%	742812 57,94%	38.295.351 76,8%	
TASA BRUTA DE NATALIDAD (nacimientos por cada mil habitantes)	2016	13,72	11,86	13,28	ASIS (- SISPRO- MSPS)Ministeri o de Salud y Protección Social
TASA BRUTA DE MORTALIDAD (muertes por cada 1000 habitantes.)	2016	3,85	5,19	4,58	
TASA GENERAL DE FECUNDIDAD: (nacimientos por cada 1000 mujeres en edad fértil)	2016	49,32	49,69	50,68	
ESPERANZA DE VIDA	2016	79,10 años.	76,18	76,15	ASIS Proyecciones DANE 2005- 2020
Hogares jefatura Femenina	2018	45,48% (SIBACOM 2015)	34,4% corresponde a la región central.	35,3%	Encuesta Nacional de Calidad de Vida. 2016
Tamaño y composición familiar	2005 2018	4 personas 3personas			DANE 2005. Censo 205. Perfil Tunja- Boyacá
Coeficiente de GINI	2017	0,463	0,514	0,508	DANE, Boyacá, Pobreza

227 Consideraciones para el diseño de la política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional con énfasis en Primera Infancia en el municipio de Tunja, Boyacá, desde un enfoque participativo.

					monetaria 2017 (ASIS D)
Línea de pobreza (Costo per cápita mínimo de una canasta básica de bienes (alimentarios y no alimentarios) en un área geográfica determinada)	2017		\$222.875	\$250.620	Proyecciones DANE 2002-20017 Pobreza monetaria - ASIS Departamental
	2015	\$221,950	\$203.095	\$223.638	
Línea de indigencia (Costo per cápita mínimo de una canasta alimentaria que garantiza las necesidades básicas calóricas)	2017		\$111.738,	\$116.330	
Proporción de población bajo línea de pobreza monetaria.	2017	16,6%	28,70%	26,9%	
	2016	17,8%	32,00%	28%	
	2015	18.8 %	35.4 %	27,8%	
Proporción de Población en situación de pobreza de acuerdo a NBI. (Proporción de población con Necesidades Básicas Insatisfechas)	2011	12,01% cabecera 10,79% resto 36,34%	30,77%	27,78%	Proyecciones DANE 2005-ASIS Departamental
Incidencia de pobreza extrema	2017		8,6%	7,4%	Proyecciones DANE 2002-20017 (DANE Boletín Técnico pobreza monetaria Boyacá)

[Escriba aquí]

Proporción de población en miseria (Población con carencia de dos o más de los indicadores simples de necesidades básicas insatisfechas)	2011	1,87% cabecera 1,50% resto 9,27%	10,41%	10,64%	DANE Censo-2005 (ASIS Departamental)
Población Vulnerable (SISBEN) cortes determinados por ministerio de protección social para el municipio para los niveles 1 y 2	2018	Urbano: 57.428 personas Rural: 6.381 personas. Total: 63.809 personas			Oficina SISBEN Municipal
Tasa de desempleo (Nivel de desocupación entre la población económicamente activa: Población de 15 años y más que no está trabajando y busca trabajo dividido por la población económicamente activa de 15 años y más)	2017	10,03%	7,5%	9,4%	DANE-(GEIH) Informe conyuntura económica regional- Departamento de Boyacá 2015
	2015	10,4%	6,2%	9,9%	
No Programas de ayuda alimentaria dirigidos a preescolares	2019	Modalidades de atención ICBF: Institucional: - Centros de Desarrollo Infantil: 7 Unidades - Hogares Infantiles: 7 Unidades  Familiar: - Hogares comunitarios de			Informe metas sociales y financieras (2019) Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-Regional Boyacá

229 Consideraciones para el diseño de la política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional con énfasis en Primera Infancia en el municipio de Tunja, Boyacá, desde un enfoque participativo.

---

		<p>bienestar FAMI: 62 Unidades</p> <p>- Desarrollo Infantil en Medio Familiar: 2 Unidades</p> <p>Comunitaria: Hogares comunitarios de bienestar tradicional: 123 Unidades de Servicio</p>			
Población Atendida programas dirigidos a preescolares		<p><b>POBLACIÓN SEGÚN CURSO DE VIDA:</b> Gestación, Nacimiento al primer mes, del primer mes de nacido hasta los 3 años y de los 3 años hasta los 5 años 11 meses.</p> <p><b>POBLACIÓN URBANO O RURAL:</b> 4807 beneficiarios atendidos en primera infancia en todas las modalidades de los cuales 3941 están en cabecera</p>			Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-Regional Boyacá

[Escriba aquí]

		y 865 en resto o vereda			
Aporte Nutricional promedio programas preescolares		<b>Aporte nutricional promedio:</b> 70% del requerimiento diario por beneficiarios (Ración preparada o Ración para preparar)			Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-Regional Boyacá
No Programas de ayuda alimentaria dirigidos a escolares	2018	1 Programa de Alimentación Escolar con dos modalidades: ración preparada en sitio (almuerzo) y ración industrializada.			Secretaria de Educación Municipal.
Población Atendida programas dirigidos a escolares	2018	Cobertura del 100% de estudiantes en las instituciones educativas oficiales con algunos desistimientos voluntarios. En grupos etarios de 4 a 8 años 11 meses-9 a 13 años 11 meses y 14 a 17 años 11 meses Población atendida total: 18.903 estudiantes			
Aporte Nutricional promedio programas escolares	2018	30%: ración preparada en sitio – almuerzo 20%: ración industrializada			

231 Consideraciones para el diseño de la política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional con énfasis en Primera Infancia en el municipio de Tunja, Boyacá, desde un enfoque participativo.

No Programas de ayuda alimentaria dirigidos a gestantes y lactantes	2018	1 programa dirigido a gestantes y niños menores de 2 años. 1 programa para familias con niños menores de 6 años			Informe de gestión (2019) Secretaria de la Mujer, Equidad de Género y Desarrollo Social Municipal
Población Atendida programas dirigidos a gestantes y lactantes	2018	177 familias con entrega de paquete alimentario mensual durante 2 años. 1000 familias con tres entregas de paquete alimentario.			
Aporte Nutricional promedio programas lactantes y gestantes	2018	62% para las gestantes y 53% niños, y 38% para un acompañante.			
No Programas de ayuda alimentaria dirigidos a adultos mayores	2019	Centros Vida: refrigerios Comedor: Desayuno, almuerzo y cena. Hogar Geriátrico: Desayuno, refrigerio, almuerzo, refrigerio y cena.			
Población Atendida programas dirigidos a adultos mayores y su aporte nutricional	2019	1.224 Adultos Mayores en la zona urbana y rural			

[Escriba aquí]

## EJE CONSUMO

VARIABLE	FECHA	MUNICIPAL	DEPARTAMENTAL	NACIONAL	FUENTE
Porcentaje de niños con Lactancia materna exclusiva	2015	No hay dato	36,2% Región Central	36,1%	ENSIN Ministerio de Salud, 2015
Lactancia materna continua al año de vida	2015	No hay dato	46,2% Región Central	52,2%	
Lactancia materna continua a los dos años de vida	2015	No hay dato	27,2 Región Central	31,6	
Edad de inicio de la Alimentación Complementaria.		No hay dato			
Composición y desarrollo de la Alimentación Complementaria		No hay dato			
Patrón Alimentario (composición de las comidas principales).		No hay dato			
Alimentos y hábitos adquiridos por influencia de la publicidad.		No hay dato			
Tamaño y composición familiar.	2005 2018	4 personas 3 personas			
Distribución de los alimentos al interior de la familia.		No hay dato			
Porcentaje de hogares con analfabetismo	2005	11,21%	21,4%	18,5%	DNP-DANE 2005- ASIS Departamental y Municipal
Tasa de analfabetismo menor de 18 años	2018	0			Secretaria de Educación Municipal
Tasa de analfabetismo mayor de 18 años	2018	2,23 336/151855			

233 Consideraciones para el diseño de la política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional con énfasis en Primera Infancia en el municipio de Tunja, Boyacá, desde un enfoque participativo.

Tasa de Cobertura Bruta de educación primaria (Es la población de niños matriculados en primaria sobre el total de la población con edades entre 7 y 11 años) x 100	2017	98,55%	95,16%	102,09%	Ministerio de educación nacional (terridata) y ASIS Departamental
Tasa de Cobertura Bruta de educación secundaria (Es la población de niños matriculados en primaria sobre el total de la población con edades entre 12 y 15 años) x 100	2017	98,09%	101,38%	100,56%	
No. De ligas de consumidores conformadas		No hay dato			
No. De personas educadas en acciones en defensa del consumidor		No hay dato			
No. De programas relacionados con SAN en los diferentes medios de comunicación		No hay dato			

[Escriba aquí]

## EJE APROVECHAMIENTO BIOLÓGICO

VARIABLE	FECHA	MUNICIPAL	DEPARTAMENTAL	NACIONAL	FUENTE
Razón de Mortalidad Materna (Indica el número de muertes maternas que suceden por cada 100.000 nacidos vivos)	2016 2018	37,97 0	32,99	51,27	DANE-SISPRO – MSPS. ASIS Departamental y Municipal
Mortalidad neonatal	2016	4,94	5,41	7,01	
Prevalencia de bajo peso al nacer (Número de nacidos vivos con peso inferior a 2.500 gramos medido al momento del nacimiento o dentro de las primeras horas de vida, por 100 nacidos vivos, en un determinado país, territorio o área geográfica)	2016	11,2%	9,6%	9,07%	EEVV-DANE 2016- ASIS Departamental y Municipal
Prevalencia de anemia niños menores de cinco años (6 A 59 meses)	2015	No hay dato	18,6%	24,7%	ENSIN Ministerio de Salud, 2015
Prevalencia de déficit de hierro niños menores de cinco años (1 a 4 años)	2015	No hay dato	18,6%	14,8%	
Prevalencia de anemia gestantes		No hay dato			
Prevalencia de DNT aguda en niños menores de 5 años	2018	0.9% (ICBF)		2015: 2,3%	ENSIN

235 Consideraciones para el diseño de la política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional con énfasis en Primera Infancia en el municipio de Tunja, Boyacá, desde un enfoque participativo.

					Ministerio de Salud, 2015
Prevalencia de DNT aguda en niños escolarizados		No hay dato			
Prevalencia de DNT crónica en niños menores de 5 años	2018	18.7% (ICBF)	2015: 9,7%	2015: 10,8%	ENSIN Ministerio de Salud, 2015
Prevalencia de DNT global en niños menores de 5 años	2018	2.5% (ICBF)	2015: 2,5%	2015: 3,1%	
Prevalencia de DNT global en niños menores escolarizados		No hay dato			
Prevalencia de exceso de peso en niños menores de 5 años	2018	7,17% Sobrepeso: 6% Obesidad: 1.17% (ICBF)		2015 :6,3%	ENSIN Ministerio de Salud, 2015
Prevalencia de Exceso de peso en niños escolarizados	2015	No hay dato	2015:27,3%	2015: 24,4%	
Prevalencia de sobrepeso en gestantes		No hay dato			
Mortalidad por IRA menores de 5 años (Indica el número de muertes en menores de cinco años que suceden por IRA por cada 100.000 menores de cinco años.)	2016 2018	20,89 0	8,39	18,34	DANE-SISPRO – MSPS. ASIS Departamental y Municipal
Mortalidad por EDA menores de 5 años Indica el número de muertes en menores de cinco años que suceden por EDA por	2016	0	0	3,46	

[Escriba aquí]

cada 100.000 menores de cinco años.					
Morbilidad por IRA y EDA menores de 5 años		No hay dato			
Tasa de Mortalidad por Desnutrición menores de 5 años	2016	0	2,80	8,24	DANE-SISPRO – MSPS. ASIS Departamental y Municipal
Cobertura de viviendas con acueducto	2016	80,7%	66,2%	76,8%	DNP a partir de información de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (terridata)
Rural urbana		38,02% 84,71			
Indice de riesgo de la calidad del agua para consumo humano (IRCA)	2005-2017	15,28	26,3		Reporte de Estratificación y coberturas certificado por la alcaldía al SUI, IRCA departamental. (ASIS)
Rural Urbana		26,31 0,57			
Cobertura de viviendas con Energía Eléctrica	2016	100%	93,8%	87,8%	UPME (terridata)
Rural Urbana		98% 100%			
Cobertura de viviendas con Alcantarillado.	2016	77,5	48,9%	69,3%	DNP a partir de información de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (terridata)
Rural Urbana		1,25% 84.7%			

237 Consideraciones para el diseño de la política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional con énfasis en Primera Infancia en el municipio de Tunja, Boyacá, desde un enfoque participativo.

Cobertura de viviendas con servicio de disposición de excretas-Área rural		Tanque séptico: 31.2% Sumideros: 0% Cielo abierto: 3.2%			Secretaría de Desarrollo Municipal
Porcentaje de hogares con inadecuada eliminación de excretas	2005-2017	4,20%	22,5%	16,98%	(DNP-DANE 2005)
Cobertura de viviendas con recolección de residuos y basuras.		Urbano: 100% Rural: 0%			Secretaria de Desarrollo Municipal

#### EJE CALIDAD E INCOCUIDAD

VARIABLE	FECHA	DATO	DEPARTAMENTAL	NACIONAL	FUENTE
Número de Brotes por Enfermedades Transmitidas por Alimentos ETAS	2018	0			SIVIGILA Secretaria de Protección Social
Establecimientos que comercializan alimentos en el municipio.	2018	Preparación de Alimentos: 1128 Expendio de alimentos Y Bebidas: 856 Grandes superficies:42 Expendios de carne: 175 Expendios de pollo: 26			Perfil Sanitario
Cursos de Manipulación de Alimentos desarrollados por el municipio.	2018	35 cursos de manipulación de alimentos, con una asistencia de 3642 personas.			

[Escriba aquí]

Proporción de establecimientos que cumplen con las condiciones higiénico-sanitarias y locativas.	2018	1866 visitas de inspección sanitaria en establecimientos donde se prepara almacena y expende alimentos y bebidas. Resultados: Concepto sanitario favorable: 218, Concepto favorable con requerimientos: 1647 Concepto sanitario desfavorable: 21			2018 Secretaria de Protección Social
Inspección, vigilancia y control en Expendios de carne y productos cárnicos listos para consumo humano	2018	Realización de 201 visitas de inspección, vigilancia y control de expendios de carne (bovino, ovino, porcino)			
% de carne decomisada.	2018	40 arrobas de carne en canal decomisada o desnaturalizada.			
Inspección, vigilancia y control en Ventas Ambulantes de Alimentos.	2018	Existen 31 expendios de venta de alimentos en vía pública, actualmente no se realiza IVC, teniendo en cuenta que los mismos no cuentan con permiso por parte de la Secretaria de Gobierno, en los términos señalado en la Resolución 604 de 1993			
Inspección, vigilancia y control, Transporte de Alimentos.	2018	De acuerdo a visitas de inspección sanitaria a vehículos de transporte de alimentos: Conceptos sanitarios favorables: 44 Conceptos favorables con requerimientos: 33.			